

Implementación del Derecho a la Participación Política Indígena en Cusco y San Martín



Comisión Andina
de Juristas



Konrad
Adenauer
Stiftung

Implementación del Derecho a la Participación Política Indígena en Cusco y San Martín



Comisión Andina
de Juristas



Konrad
Adenauer
Stiftung

Comisión Andina de Juristas

Implementación del derecho a la participación política indígena en Cusco y San Martín.-- Lima: Comisión Andina de Juristas; Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2013

120 pp.

ISBN: 978-612-4028-28-1

DERECHOS INDÍGENAS / PUEBLOS INDÍGENAS /
PARTICIPACIÓN POLÍTICA / DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
/ JURISPRUDENCIA / PERÚ / CUSCO / SAN MARTÍN

*Implementación del Derecho a la Participación Política Indígena
en Cusco y San Martín*

© Comisión Andina de Juristas

Los Sauces 285, Lima 27

Teléfono: (51-1) 440-7907

Fax: (51-1) 202-7199

www.cajpe.org.pe

© Konrad Adenauer Stiftung e.V.

General Miguel Iglesias 630, Lima 18

Teléfono: (51-1) 208-9300

Fax: (51-1) 242-1371

www.kas.de/peru/es/

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-01442

ISBN: 978-612-4028-28-1

Primera edición

500 ejemplares

Lima, diciembre de 2012

Impreso en WR Impresores

Jr. José Gálvez 1670, Lince

Diseño y diagramación: Gisella Scheuch Pool

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
1. El derecho a la participación política de los pueblos indígenas a la luz del Derecho Internacional	15
1.1. Los pueblos indígenas como sujetos de derechos	17
1.2. El derecho a la libre determinación como fundamento de los derechos de los pueblos indígenas.....	22
1.3. El derecho a la participación política.....	29
1.3.1. Ejercicio del derecho	33
1.3.2. Restricciones del derecho.....	34
1.3.3. Reglamentación del derecho.....	36
1.3.4. Dimensiones del derecho a la participación política	37
1.3.5. Relación con la democracia representativa	44
1.3.6. Participación política en instrumentos internacionales sobre derechos humanos específicos.....	46
1.4. El derecho a la participación política y los pueblos indígenas.....	49
1.4.1. Los pueblos indígenas como sujetos colectivos titulares del derecho a la participación política	49
1.4.2. Jurisprudencia internacional sobre el derecho a la participación política de los pueblos indígenas.....	52
2. El derecho a la participación política de los pueblos indígenas en el Perú: una mirada desde el Derecho Constitucional e Internacional	61
2.1. Incorporación del derecho internacional al derecho interno.....	65
2.2. Breve análisis de las disposiciones legales a la luz del Derecho Constitucional e Internacional	68

3. Aplicación de la Cuota Indígena en las Elecciones Locales y Regionales de Cusco y San Martín.....	77
3.1. Datos de la Región San Martín.....	81
3.2. Datos de la Región Cusco.....	83
3.3. Aplicación de entrevistas y resultados.....	86
4. Conclusiones y perspectivas.....	101
Anexo	
Autoridades indígenas electas en las elecciones municipales y regionales del 2010.....	109
Bibliografía.....	115

Presentación

La Comisión Andina de Juristas (CAJ) y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS), oficina Perú, han iniciado desde el año 2007 un proceso de colaboración para promover la implementación de los derechos de los Pueblos Indígenas, en especial, su derecho a participar en la vida política.

Durante los primeros años, se trabajó en la elaboración de metodologías que permitieron promover el conocimiento y aplicación de los Derechos Humanos en las comunidades campesinas y nativas, logrando producir materiales en los idiomas Quechua y Ashaninka. Posteriormente, en el año 2011, se realizó una investigación sobre el estado actual de implementación de los derechos indígenas en cuatro regiones: Cajamarca, Madre de Dios, Puno y San Martín. Estos resultados fueron debatidos en la ciudad de Lima con funcionarios públicos y representantes de los partidos políticos. Como producto de esa investigación se publicó un libro con propuestas de lineamientos para las políticas públicas dirigidas a implementar los derechos de estos Pueblos¹.

Tomando como base la información recogida, en el año 2012 se centraron los esfuerzos en el tema específico de la Participación

¹ *Lineamientos para una Agenda Pública en Derechos de los Pueblos Indígenas.* Lima: CAJ, 2011.

Política Indígena, como un medio para tratar de prevenir el alto nivel de conflictividad que se presenta actualmente en el país. Consideramos que si los Pueblos pueden participar de manera más orgánica y permanente en la toma de decisiones del Estado, se mejorará la gobernabilidad y se lograrán acuerdos con mayor legitimidad.

En ese sentido, desarrollamos un trabajo de investigación sobre cómo está regulada la Participación Política Indígena en el país, y cómo se está aplicando en las regiones de Cusco y San Martín. Para el estudio se realizaron entrevistas y talleres en ambas regiones, también se ha recogido la opinión de líderes de partidos políticos y congresistas en la ciudad de Lima, en este último caso gracias al apoyo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, presidida por la Dra. María Soledad Pérez Tello.

El estudio que presentamos a continuación fue elaborado por el grupo de trabajo encargado del tema indígena del Área de Gobernabilidad Democrática, equipo encabezado por Mirva Aranda y conformado por Carlos Elguera y Rosario Alminagorta. Asimismo colaboró como asistente Diana Álvarez.

Introducción

De acuerdo con CEPAL² el Perú es el tercer país con población indígena de América Latina, solo superado por Bolivia y Guatemala³. De acuerdo a las estadísticas publicadas, y dependiendo del criterio utilizado para su elaboración, el porcentaje de población indígena fluctuaría entre 4.1 millones y 12.5 millones⁴ de personas; es decir, entre el 16% y 48% de la población total del país. Mientras el porcentaje menor se obtiene de considerar la lengua materna indígena del entrevistado, la cifra mayor parte de considerar la pertenencia a un hogar donde el jefe de familia o cónyuge tienen como lengua materna un idioma indígena⁵.

Los pueblos indígenas han participado en la vida política del país en diversos momentos de la historia republicana, pero por lo general siempre de manera subordinada y dispersa. Así tenemos un primer momento que empezó desde inicios de la República hasta 1896, en el que se tenía una concepción de ciudadanía que no imponía restricciones, basada en la Constitución de Cádiz de 1812. Pero esta

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

³ CEPAL (2007). Panorama Social de América Latina 2006. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

⁴ De acuerdo a la Propuesta de Mapa Etnolingüístico elaborado por el IN-DEPA en el año 2010. Este mapa se basa en el Censo Nacional del año 2007. Disponible en: http://www.principal.indepa.gob.pe/galerias/mapas/mapa_etnolingustico_2010.jpg

⁵ *Ibíd.*

concepción amplia de ciudadanía se basaba en la tenencia de tierras, es decir, la participación de los indígenas y analfabetos era posible siempre y cuando sean propietarios de tierras⁶. Según el escritor Manuel Gonzáles Prada, existieron indígenas que ejercieron cargos públicos a lo largo de esa época, pero que terminaron asumiendo el mismo comportamiento de aquellas élites que los excluían⁷.

Posteriormente, se pasó a un periodo en el cual se prohibió tajantemente el derecho al voto de los analfabetos y se tenía una noción muy excluyente de ciudadanía, esto fue desde 1896 a 1979; sin embargo, se avanzó el reconocimiento de la existencia de las poblaciones indígenas y de la necesidad de proteger sus derechos especiales. Es así que la Constitución Política de 1920 incorpora a las comunidades indígenas como objeto de protección, lo cual fue reiterado en la Constitución de 1933 y el Código Civil de 1936. En estas normas se reconoció expresamente la existencia de las comunidades indígenas y campesinas como formas jurídicas aceptadas por el derecho peruano. En este período también contribuyó el gobierno militar del general Velasco Alvarado, quien transformó la estructura de lo rural, hablando ya no sobre lo indio sino del campesino y de su reivindicación, provocando que las poblaciones indígenas se negaran a sí mismas como tales para convertirse en campesinos.

⁶ PAJUELO TEVES, Ramón. *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: IEP; Fundación Konrad Adenauer, 2006. p. 55.

⁷ TORRES SEOANE, Javier. Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú. En: *Población indígena: derechos y participación. Aportes al debate multicultural. Desde la perspectiva nacional y regional*. Lima: Fundación Konrad Adenauer y Congreso de la República. 2007, p. 200.

Por otro lado, el gobierno de Velasco también crea un nuevo ente que son las comunidades nativas (reconocidas por vivir en un grupo de familias cerca de los ríos o porque están presididas por un Apu), fragmentando así mucho más las etnias amazónicas.

Pero es formalmente con la Constitución de 1979 que se amplía el derecho al voto a los analfabetos, pues solo se establece como condición ser mayor de edad sin importar su condición educativa. Esto ocasionó que en las elecciones de 1980 el electorado se incrementara en un 30%⁸. Con esta misma Constitución, se ratifica la oficialización del Quechua y el Aymara como idiomas para las personas que las tienen como lengua materna.

Ya en la década de los ochenta el principal enemigo para que se siguieran ampliando los derechos políticos a las poblaciones indígenas fue la aparición de Sendero Luminoso en el campo. Aquello significó un gran retroceso para las poblaciones indígenas que fueron victimizadas tanto por los terroristas como por las fuerzas del orden. Ante todo este problema a nivel de la política nacional, aparecieron los nuevos gobiernos municipales, los cuales por su cercanía con las poblaciones permitieron la participación de los indígenas en listas propias, ocupando cargos municipales en centros poblados.

A nivel institucional, el Estado fue creando una serie de instituciones para atender la problemática de las poblaciones indígenas. Durante el gobierno de Augusto B. Leguía se creó la Sección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Fomento en 1921 y el Patronato de la Raza Indígena en 1922. Posteriormente, en 1946 se crea el Instituto Indigenista Peruano (IIP), institución que durante muchos años

⁸ PAJUELO TEVES, Ramón. *Op. cit.*, p. 57.

concentraba las políticas del Estado peruano en materia de poblaciones indígenas. Esta institución fue disuelta en 1996 durante el régimen de gobierno de Alberto Fujimori.

En 1998 se crea la Secretaría de Asuntos Indígenas –SETAI– como un órgano del Ministerio de la mujer (PROMUDEH), en esta organización se consideró la participación de cuatro representantes indígenas (dos de organizaciones andinas y dos de organizaciones amazónicas) a sugerencia del Banco Mundial. Con la SETAI se lograron varios avances en procesos de diálogo sobre las necesidades de las poblaciones indígenas y hasta se creó una Comisión Especial Multisectorial y una mesa de diálogo permanente para solucionar algunos conflictos.

Sin embargo, esta Secretaria fue disuelta y reemplazada en el 2001 por la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos –CONAPA– sobre la base de lo que se tenía avanzado en la SETAI. Por diversos problemas políticos que surgieron esta organización fue reemplazada por el INDEPA en el 2005, luego de ser convocados por el Estado los dirigentes de las principales organizaciones indígenas⁹.

En cuanto a la presencia de representantes indígenas en puestos de poder político, esto es todavía una excepción en el Perú. En cambio, en los países vecinos como Colombia, Bolivia y Ecuador es común que los indígenas tengan una participación política más activa y ocupen cargos importantes¹⁰. En el Perú la realidad puede

⁹ VILCAPOMA, Juan Carlos. Participación política de las poblaciones indígenas. En: *Población indígena: derechos y participación. Aportes al debate multicultural. Desde la perspectiva nacional y regional*. Lima: Fundación Konrad Adenauer y Congreso de la República. 2007.

¹⁰ PAJUELO TEVES, Ramón. *Op. cit.*, p. 80.

ser aún más cruel cuando nos percatamos que los representantes indígenas que llegan a alcanzar algún cargo público y/o político, tienden a ocultar sus orígenes y a amoldarse a una imagen de político occidental o tradicional.

Un aspecto en el que se ha notado el incremento de participación de la población indígena en la vida política del país ha sido el resultado de las elecciones nacionales. Si bien como demuestra Pajuelo¹¹, ya en las elecciones a partir del 90 se había identificado que las regiones predominantemente indígenas: Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Puno, tenían votaciones diferentes frente al total nacional. Esto se hizo mucho más evidente en las elecciones del 2006. En ese año, durante la segunda vuelta, en los 5 departamentos, el candidato Ollanta Humala obtuvo el 75% de la votación y Alan García el 25%, a pesar de ello García ganó con 53% y Humala con 47% a nivel nacional¹².

Estas cifras anteriores se habrían manifestado en las últimas elecciones presidenciales del año 2011, en las que el candidato Ollanta Humala obtuvo una alta votación en las regiones indígenas y en general en las regiones más alejadas del centralismo limeño y costeño. Esta preferencia de una parte del electorado llamó mucho la atención, sumado a los sucesos de Bagua y a los conflictos que le han sucedido donde hay una fuerte presencia indígena, han impulsado que la agenda política y los medios visibilicen la presencia y demandas de los pueblos indígenas.

Adicionalmente, la creación del Ministerio de Cultura con el encargo de implementar el Convenio 169 y la Declaración de la ONU

¹¹ *Ibíd.*, p. 53 y siguientes.

¹² *Ibíd.*, p. 67.

de Derechos de los Pueblos Indígenas, la aprobación de la Ley de Consulta, las políticas del Poder Judicial respecto a la Justicia Indígena, entre otros temas, hacen que nos encontremos ante un panorama mucho más favorable para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Lo que hace falta aún es poner en práctica e implementar todas las normas vigentes, considerando a los pueblos como actores clave y participantes indispensables en cada proceso y no como simples beneficiarios.

Como veremos más adelante la Participación Política Indígena aún no está siendo plenamente implementada a pesar de la existencia de la norma de cuota nativa y la vigencia de las normas y jurisprudencia internacional. Este texto inicial sobre el tema pretende llamar la atención hacia la importancia de estos derechos y proponer algunas alternativas para futuras políticas en la materia.

1. El derecho a la participación política de los pueblos indígenas a la luz del Derecho Internacional

1.1. LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETOS DE DERECHOS¹³

Los pueblos indígenas son titulares de los derechos indígenas en tanto colectivos; mientras que sus miembros lo son, en tanto individuos, es decir, mujeres y hombres sin discriminación alguna¹⁴. Existen derechos indígenas cuya titularidad es colectiva, y recae en los pueblos, como el derecho al territorio o el derecho a la consulta previa; y derechos cuya titularidad es individual y recae en los individuos indígenas, como el derecho a usar su propio idioma en un proceso judicial ante la jurisdicción ordinaria o a contar con intérpretes. El derecho a la participación política, por su parte, puede tener una titularidad tanto colectiva como individual.

Actualmente el Derecho Internacional reconoce que los pueblos indígenas son sujetos colectivos de derechos, distintos de los individuos que los conforman. En efecto, el juez Vio Grossi de la Corte IDH señaló en su voto concurrente del *Caso Xákmok Kásek vs Paraguay* (2010) que:

¹³ Con información de ELGUERA ALVAREZ, Carlos Jonathan. Clases 01, 02 y 03 del *Curso Virtual sobre el Derecho Consulta Previa en el Perú y sus estándares en el Sistema Interamericano*. Lima: Comisión Andina de Juristas. 2012.

¹⁴ Convenio N° 169 de la OIT. Art. 3.1.

“(…) acorde al desarrollo progresivo del [DIDH], sería procedente, por una parte, incluir en el término “persona” contenida en diversos artículo de (...) [la Convención Americana sobre Derechos Humanos] y como víctimas de violaciones a derechos consagrados por la misma, no solo a los miembros, individualmente considerados, de los pueblos indígenas, sino también a estos últimos en tanto tales (...).”¹⁵

Asimismo, el Comité de Derechos Económico, Sociales y Culturales en su *Observación General N° 21 de 2009* interpretó que la expresión “toda persona” contenida en el artículo 15.1.a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere tanto al sujeto individual como al sujeto colectivo¹⁶. Eco de dicho reconocimiento es que en el *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*, la Corte IDH reconoció que la normativa internacional relativa a pueblos indígenas reconoce a los pueblos como sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros¹⁷.

Si bien no se cuenta con una definición única e inequívoca de *pueblos indígenas*¹⁸, el Derecho Internacional sí cuenta con criterios que permitan identificar a los sujetos colectivos que se encontrarían cubiertos bajo dicha categoría. El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), único tratado internacional sobre derechos indígenas, establece en su Art. 1.1.b) criterios de

¹⁵ Corte IDH. *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Voto Concurrente del Juez Eduardo Vio Grossi, párr. 27

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N° 21, 2009*, párr. 9.

¹⁷ Corte IDH. *Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 231.

¹⁸ CIDH. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales* (2010), párrs. 25-31.

identificación, tanto de naturaleza objetiva como subjetiva, de aquellos titulares colectivos de los derechos indígenas. Esto es, presenta criterios de identificación, más no de definición.

En ese sentido, un sujeto colectivo será titular de derechos indígenas si se define o auto-identifica como (i) descendiente de poblaciones pre-existentes al Estado, y es consciente que (ii) comparte, en todo o en parte, determinadas instituciones propias¹⁹. Es precisamente, la auto-identificación como pueblo, como un colectivo humano determinado, que resulta fundamental para identificar a los titulares de los derechos indígenas²⁰. Asimismo, el Convenio N° 169 de la OIT precisa que resulta irrelevante la situación jurídica que dichos colectivos tengan al interior de los Estados en los cuales se encuentran.

¹⁹ ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia. *El sujeto indígena y el derecho de autodeterminación en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: ¿Tienen los pueblos indígenas personalidad jurídica internacional?*. En: ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia, OLIVIA MARTÍNEZ, J. Daniel y ZUÑIGA GARCÍA-FALCES, Nieves (editores). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Hacia un mundo intercultural y sostenible*. Madrid: Catarata, 2009, p. 220.

²⁰ Convenio N° 169 de la OIT. Art. 1.2.

Cuadro 1

Criterios de identificación de Pueblos Indígenas establecidos en el Convenio N° 169 de la OIT (1989)²¹

Criterio subjetivo	Criterios objetivos
Auto-identificación (Criterio Fundamental)	Hecho Histórico.- Conciencia que descienda de poblaciones pre-existentes al Estado Hechos Actuales.- Conciencia que compartan <i>en todo o en parte</i> instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias. No es relevante la situación jurídica que tengan al interior de los Estados.

En el Perú, los siguientes sujetos colectivos se encontrarían amparados bajo la categoría de pueblos indígenas usada por el Derecho Internacional²²:

- Comunidades nativas (Constitución del Perú, Art. 89 y Ley N° 22175. Art. 8)
- Comunidades campesinas (Constitución del Perú, Art. 89 y Ley N° 24656. Art. 2)

²¹ Los criterios de identificación sobre los que se basa este apartado han sido presentados y desarrollados con mayor detalle por Raquel Yrigoyen Fajardo en “El Convenio 169 y su aplicación en el Perú”. Enero 2009. Disponible en: www.alertanet.org. También ver: Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. Programa para promover el Convenio Número 169 de la OIT (Pro 169) Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 24; y Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas. Febrero 2008, p. 8 y ss.

²² Comisión Andina de Juristas. *Derechos de los pueblos indígenas: módulo de capacitación*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2011, p. 36 y SALMÓN, Elizabeth (coord.) *La Consulta previa, libre e informada en el Perú: La inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos*. Lima: IDEHPU-CP. 2012, pp. 83-90.

- Pueblos en aislamiento voluntario (Ley N° 28736. Art. 2.b.)
- Pueblos en contacto inicial (Ley N° 28736. Art. 2.c.)
- Rondas campesinas (Constitución del Perú, Art. 89 y Ley N° 27908. Art. 1)

Aquellos sujetos colectivos que no se encuentran dentro de las categorías jurídicas internas utilizadas por el Perú serán titulares de derechos indígenas en la medida que cumplan con los criterios de identificación establecidos en el Art. 1.1.b) del Convenio N° 169 de la OIT.

1.2. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN COMO FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS²³

En 1986 y producto del Informe Martínez Cobo elaborado en el marco del Grupo de Trabajo de la Subcomisión de la ONU para la Prevención de la Discriminación y la Protección a las Minorías, se reconoció que:

“(…) la autodeterminación [Libre Determinación], en sus muchas formas, es (...) una precondition para que los pueblos indígenas puedan ser capaces de gozar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, preservando, desarrollando y traspasando su identidad étnica específica a futuras generaciones.”²⁴

Posteriormente, tanto el Convenio N° 169 de la OIT (1989) como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos los Pueblos Indígenas (2007) reconocieron manifestaciones de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas en sus cuerpos normativos como cristalización de la premisa esbozada en el Informe Martínez Cobo. El primero reconoce las *aspiraciones de los pueblos al control de sus instituciones y forma de vida y desarrollo*²⁵ y el derecho que tienen a *definir libremente su propio desarrollo*²⁶, mientras que el segundo explícitamente reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho

²³ Vid., nota 13.

²⁴ Informe Martínez Cobo. *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Conclusiones, propuestas y recomendaciones*. E/CN.4/Sub.2/1986//7/Add 4. Citado en: APARICIO WILHELMI, Marco. “El derecho de los pueblos indígenas a la Libre Determinación” En: BERRAONDO, Mikel (Coordinador). *Pueblos Indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006, p. 408.

²⁵ Convenio N° 169 de la OIT. Quinto Considerando del Preámbulo.

²⁶ Convenio N° 169 de la OIT. Art. 7.1.

a la libre determinación en virtud del cual *determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*²⁷.

Cuadro 2

Reconocimiento internacional del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas

Instrumento Internacional	Texto del artículo
<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p>	<p>Art. 1 común</p> <p>1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.</p>
<p>Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo</p>	<p>Quinto Considerando del Preámbulo</p> <p>Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;</p> <p>Art. 7.1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</p>

²⁷ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Art. 3.

Instrumento Internacional	Texto del artículo
<p>Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas</p>	<p>Art. 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.</p> <p>Art. 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.</p>

Asimismo, el Art. 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas precisa que “los pueblos y las personas indígenas son iguales a todos los demás pueblos y personas”. En ese sentido, el derecho a la libre determinación de los pueblos que se encuentra consagrado en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 1 común de ambos Pactos) resultaría aplicable a los pueblos indígenas. En efecto, como bien señala James Anaya²⁸, la Declaración se basa en la premisa de que existe un derecho humano a la libre determinación y, a partir de ella, afirma la extensión de la titularidad de ese derecho en los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que el Art. 1 común a los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de la ONU resulta aplicable a los pueblos indígenas²⁹.

²⁸ ANAYA, James. *El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la declaración*. En: CHARTERS, Claire y STAVENHAGEN, Rodolfo. *El desafío de la declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. Copenhague: IWGIA, 2010, p. 195.

²⁹ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. *Consideración de Informes presentados por Estados Partes bajo los artículos 16 y 17 del Pacto*.

Ahora bien, James Anaya señala que afirmar que el derecho a libre determinación es un derecho humano trae implicancias muy importantes³⁰. Así, en primer lugar, se trata de un derecho inherente a todos los humanos aunque en su forma colectiva como pueblos. En segundo lugar, es un derecho aplicable universalmente, y por igual, a todos los segmentos de la humanidad y a todos los pueblos. Finalmente, se trata de un derecho que debe entenderse en el marco de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y no aislado de ellas³¹.

Sin embargo, el derecho a la libre determinación ha sido entendido tradicionalmente desde un enfoque secesionista, como si su ejercicio llevará en todo momento y bajo toda circunstancia a la conformación de nuevos Estados. Bajo esa mirada se pierde de vista que el contenido esencial de ese derecho no es sino el derecho que tienen todos los pueblos de controlar sus propios destinos en condiciones de libertad e igualdad. El contenido esencial de la libre determinación no es la conformación de nuevos Estados. La libre determinación de los pueblos puede ejercerse al interior de los Estados tal como ocurre con los pueblos indígenas en todo el mundo. Algunos autores han denominado que los pueblos indígenas tienen libre determinación “interna” con el objetivo de atenuar las posibles amenazas a la integridad territorial o unidad política de los Estados³².

Observaciones Finales sobre la Federación Rusa (Trigésimo primera sesión). 12 de diciembre de 2003. Véase además: Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2000. Serie C N° 172, párr. 93.

³⁰ ANAYA, James. *Op. cit.*, p.197.

³¹ *Ibíd.*

³² SHELTON, Dinah. Self-determination in regional human rights law: From Kosovo to Cameroon. Legal Studies Research Paper N° 53. The George Washington University Law School. Washington DC, 2011, p. 20.

En lo que se refiere al tema de participación política y su relación con el derecho a la libre determinación, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su reciente Informe sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones señaló lo siguiente:

“31. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación es de diversas maneras pertinente a la participación en la adopción de decisiones. Los pueblos indígenas tienen derecho a adoptar sus propias decisiones independientes por las que determinen libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. La libre determinación es un proceso constante que garantiza la continuidad de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de decisión y en el control de su propio destino. Implica que las instituciones de adopción de decisiones deben estar concebidas de tal modo que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus asuntos internos y locales y participar colectivamente en los procesos de decisión externos de conformidad con las normas pertinentes de derechos humanos.”³³

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos destaca la relación del derecho a la participación política, consagrado en el Art. 25 del PIDCP, con el derecho a libre determinación de los pueblos:

“2. Los derechos consagrados en el artículo 25 están relacionados con el derecho de los pueblos a la libre determinación, aunque son distintos de él. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 1, los pueblos gozan del derecho a determinar libremente su condición política, y del derecho a elegir la forma

³³ Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*. 17 de mayo de 2010, párr. 31.

de su constitución o gobierno. El artículo 25 trata del derecho de las personas a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos. (...)”³⁴

De este modo, se refleja cómo el derecho a la participación política de los pueblos indígenas en los asuntos públicos resulta primordial para garantizar el derecho que tienen a determinar libremente su propio desarrollo, controlar sus propios destinos y a participar en los procesos de toma de decisiones en instancias estatales y sobre medidas que les puedan afectar.

En el Perú, si bien el derecho a la libre determinación no ha sido consagrado expresamente en la Constitución, la misma sí reconoce en el derecho a la autonomía en su Art. 89 como una manifestación de la libre determinación de los pueblos indígenas.

Constitución Política del Perú (1993)

Art. 89.- “Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son **autónomas** en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. (...)” [Resaltado nuestro]

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano ha avanzado, si bien no de manera uniforme, en el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas como fundamento de sus derechos:

³⁴ Comité de Derechos Humanos. *Observación General N° 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25)*. 12 de julio de 1996, párr. 2.

“32. (...) [L]a libre autodeterminación es la capacidad [de los pueblos indígenas de **organizarse de manera autónoma, sin intervenciones de índole política o económica por parte de terceros, (...)**”³⁵ [Resaltado nuestro]

“23. Por consiguiente, el reconocimiento de tales pueblos indígenas, con sus costumbres propias, sus formas de creación de derecho y de aplicación del mismo, traspasan la dimensión de una mera asociación civil. Su visión se asienta sobre una dimensión política, establecida en última instancia en el **derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas** [artículos 3° y 4° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-DNUDPI]. Ello no implica, desde luego, proponer o incentivar la desintegración del Estado o propiciar demandas separatistas; por el contrario, ha sido una tendencia estable en el derecho y la doctrina internacional conceptualizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas sin el elemento separatista o secesionista. **El objetivo es más bien el respeto de su autonomía para definir sus propios destinos, así como su idea y proyecto de desarrollo. (...)**”³⁶ [Resaltado nuestro]

³⁵ Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N.° 03343-2007-PA/TC. LIMA. JAIME HANS BUSTAMANTE JOHNSON. Sentencia de 19 de febrero de 2009, párr. 32.

³⁶ Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N.° 01126-2011-HC/TC. MADRE DE DIOS. JUANA GRISELDA PAYABA CACHIQUIE. Sentencia del 11 de setiembre de 2012, párr. 23.

1.3. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El derecho a la participación política se encuentra consagrado en distintos instrumentos internacionales del Sistema Universal y de los Sistemas Regionales de Derechos Humanos. En el Sistema Universal, el derecho a la participación política se encuentra consagrado en los Art. 21 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En los ámbitos regionales, la participación política se consagra en los Arts. XX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos del Sistema Interamericano. En el Sistema Africano la participación política se encuentra en el Art. 13 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos. Por su parte el Sistema Europeo cuenta con el Art. 3 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Si bien la redacción puede diferir dependiendo del instrumento internacional que se trate, el contenido esencial del derecho a la participación política no difiere sustancialmente.

Cuadro 3

Derecho a la participación política en los Sistemas de Protección

Instrumento	Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos
Declaración Universal sobre los Derechos Humanos	<p>Art. 21.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Instrumento	Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos
<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</p>	<p>Art. 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
Instrumento	Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos
<p>Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre</p>	<p>Art. XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.</p>
<p>Convención Americana sobre Derechos Humanos</p>	<p>Art. 23.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: <ul style="list-style-type: none"> a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

<p>Instrumento</p>	<p>Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos y de los Pueblos</p>
<p>Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos</p>	<p>Art. 13.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Every citizen shall have the right to participate freely in the government of his country, either directly or through freely chosen representatives in accordance with the provisions of the law. 2. Every citizen shall have the right of equal access to the public service of the country. 3. Every individual shall have the right of access to public property and services in strict equality of all persons before the law.
<p>Instrumento</p>	<p>Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos</p>
<p>Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.</p>

En lo que se refiere al Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos es importante hacer una precisión. El Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales consagra el derecho a la participación política en términos de obligaciones para los Estados en su artículo 3 y no propiamente como un derecho cuya titularidad expresamente recae en los ciudadanos de un Estado como lo hacen los demás Sistemas de Protección. Así, la participación política

para el sistema europeo, en principio, implicaría lo obligación del Estado de:

- Celebrar elecciones libres y periódicas.
- Garantizar sufragio directo.
- Garantizar la libertad de expresión y opinión en los procesos electorales
- Garantizar la elección para el caso del *cuero legislativo*.

De este modo, la redacción del derecho a la participación resulta, en principio, restrictiva³⁷, en tanto solo se refiere a instancias legislativas; e incompleta, en tanto solo se limita a la celebración de elecciones y no identifica otros aspectos sustanciales del derecho. No obstante, la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han interpretado y ampliado el ámbito de protección del Art. 3. Esto es, por ejemplo, que *cuero legislativo* también hará referencia a los consejos de las comunidades lingüísticas y regiones³⁸ de un Estado, parlamentos regionales³⁹ e incluso al Parlamento Europeo⁴⁰. Asimismo, considerando los trabajos preparatorios del Art. 3 del Protocolo Adicional y a partir de una interpretación integral con toda la Convención Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló que

³⁷ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *El derecho humano a la participación política*. En: Derecho Pucp. Revista de la Facultad de Derecho N° 59. Lima: PUCP. 2006, pp. 12 y 13.

³⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica*. Sentencia del 2 de marzo de 1987, párrs. 46-57

³⁹ Véase: Comisión Europea de Derechos Humanos. *Petición 27311/95*, decisión del 11 de septiembre de 1995 y *Petición 7008/75*, decisión del 12 de julio de 1976.

⁴⁰ Véase: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Ahmed y otros vs. Reino Unido*. Sentencia del 2 de septiembre de 1998.

el Art. 3 también consagra derechos individuales como el derecho a votar y el derecho a presentarse a las elecciones⁴¹.

Teniendo en consideración la situación del Sistema Europeo de Derechos Humanos, cabe realizar un análisis de los demás sistemas en su conjunto⁴². Así, de una lectura integral de los instrumentos internacionales y de la doctrina y jurisprudencia internacional de los órganos internacionales, es posible identificar el contenido esencial del derecho a la participación política.

1.3.1. Ejercicio del derecho

Los instrumentos internacionales establecen expresamente como presupuesto para el ejercicio del derecho que los individuos sean *ciudadanos* del Estado y que *busquen ser parte del gobierno de sus países*. La *Observación General N° 25 del Comité de Derechos Humanos* señala que, no obstante los Estados tienen la facultad de establecer disposiciones jurídicas que definan la ciudadanía en sus ordenamientos internos, cualquier condición que se imponga para el ejercicio del derecho a la participación política deberá basarse en criterios objetivos y razonables⁴³. Por ejemplo, resulta razonable exigir que se tenga determinada edad para ejercer el derecho de

⁴¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica*. *Op. cit.*, párr. 51 y *Caso Sitaropoulos y Giakoumopoulos vs. Grecia*, 15 de marzo de 2012, párr. 63.

⁴² Para un análisis detallado sobre los derechos políticos en el Sistema Europeo de Derechos Humanos véase: DEOP MADINABEITIA, Xabier. *Los derechos políticos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Universidad Católica de Ávila. Disponible en: <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/fundamentales/xabierDeop.pdf>

⁴³ Comité de Derechos Humanos. *Observación General N° 25*. *Op. cit.*, párrs. 3 y 4.

voto⁴⁴. El Perú establece dicha condición, añadiendo la necesidad de una inscripción electoral, en el artículo 30 de su Constitución Política de 1993:

Constitución Política del Perú (1993)

Art. 30.- “Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.”

En esa misma línea, el Comité de Derechos Humanos ha identificado la relación existente entre *ciudadanía* y *nacionalidad*, sobre todo a lo relacionado a las formas de adquisición de esta última y considerando que ambas figuras jurídicas establecen un vínculo jurídico entre el individuo y el Estado en diversos aspectos:

“Las distinciones entre los que tienen derecho a la ciudadanía por motivo de nacimiento y los que la adquieren por naturalización pueden plantear cuestiones de compatibilidad con las disposiciones del artículo 25 [derecho a la participación política].”⁴⁵

1.3.2. Restricciones del derecho

El derecho a la participación política no es un derecho absoluto y puede estar sujeto a determinadas limitaciones⁴⁶. Sin embargo, no cualquier limitación al derecho se encuentra justificada. Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sintetiza lo señalado por los sistemas de protección de derechos humanos:

⁴⁴ *Ibíd.*, párr. 4.

⁴⁵ *Ibíd.* párr. 3.

⁴⁶ Corte IDH. *Caso YATAMA vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 206. Véase además: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Hirst vs. Reino Unido*, no. 74025/01, párr. 36, ECHR-2004.

“93. (...) Al igual que la Corte Europea y esta Comisión, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha reconocido que los derechos protegidos por el artículo 25 del PIDCP no son absolutos pero que toda condición que se aplica al derecho a la participación política protegida por el artículo 25 debe basarse en criterios objetivos y razonables. El Comité también llegó a la conclusión de que, teniendo en cuenta el principio fundamental de la proporcionalidad, restricciones mayores de los derechos políticos exigen una justificación específica.”⁴⁷

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos al analizar el Art. 13 de su Carta Africana señaló que las disposiciones son substancialmente similares a las del Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas. Por ende, considera aplicable también que toda limitación debe responder a criterios objetivos y razonables⁴⁸.

A manera de ejemplo, el Perú establece en el Art. 33 de su Constitución los supuestos en los cuales se suspende la ciudadanía, y por ende se restringe el ejercicio del derecho a la participación política:

Constitución Política del Perú (1993)

Art. 33.- “El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1. Por resolución judicial de interdicción. 2. Por sentencia con pena privativa de la libertad. 3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.”

⁴⁷ CIDH. *Caso Statehood Solidarity Committe vs. Estados Unidos*. Informe de fondo N° 98/03. 29 de diciembre de 2003. Véase también: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Sitaropoulos y Giakoumopoulos vs. Grecia*, *Op. cit.*, párr. 29.

⁴⁸ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. *Caso Purohit y Moore vs. República del Gambia*. Comunicación N° 241/2001. 29 de mayo de 2003, párr. 76.

1.3.3. Reglamentación del derecho

La Corte IDH ha establecido que toda reglamentación del derecho a la participación política debe de observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática:

“206. La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

207. Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. (...)”⁴⁹

⁴⁹ Corte IDH. *Caso YATAMA vs. Nicaragua*. *Op. cit.*, párrs. 206 y 207.

Corresponde a los Estados establecer mediante ley los requisitos necesarios para ejercer el derecho, así como las restricciones a su ejercicio, las que deberán responder a criterios razonables y proporcionales como lo señalan los demás sistemas de protección. A diferencia de los demás sistemas de protección, y tal como se señala a continuación, la Corte IDH señala, además, que dicha restricción no debe ser discriminatoria, y debe atender a un propósito útil y oportuno que justifique la necesidad de satisfacer un interés público imperativo.

1.3.4. Dimensiones del derecho a la participación política.

En el ámbito interamericano, la Corte IDH declaró por primera vez la violación del Art. 23 CADH (derechos políticos) en el *Caso YATAMA vs. Nicaragua*. En dicho caso, la Corte IDH señaló lo siguiente:

“196. (...) la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.”⁵⁰

Todos los sistemas de protección reconocen la existencia de dimensiones específicas que forman parte del contenido esencial del derecho a la participación política:

⁵⁰ *Ibíd.*, párr. 196.

- Derecho a votar.
- Derecho de participar en la dirección de asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos.
- Derecho a ser elegido en condiciones de igualdad.
- Derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

Cuadro 4

Dimensiones del derecho a la participación política

Derecho	Texto	Contenido
Derecho a votar	Sobre el Art. 23 de la CADH, la Corte IDH señala lo siguiente: "197. El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar , íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política." ¹	Relación entre el derecho a ser elegido y a votar.
	Sobre el Art. 25 del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos señala lo siguiente: "9. (...) [Sobre el] derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos en calidad de votantes o de candidatos a elecciones. Unas elecciones periódicas auténticas y que se ajusten a las disposiciones del apartado b) [del Art. 25] es un requisito indispensable para asegurar la responsabilidad de los representantes en cuanto al ejercicio de las facultades legislativas o ejecutivas que se les haya otorgado. Esas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean demasiado largos y que garanticen que la autoridad del gobierno sigue basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo . Los derechos y obligaciones previstos en el apartado b) [del Art. 25] deben quedar garantizados en la legislación.	Elecciones periódicas auténticas como garantía de la libre expresión de la voluntad del pueblo.
	10. El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho. No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad	El derecho a votar debe estar establecido mediante ley y solo podrá ser objeto de restricciones razonables.

¹ Ibíd. párr. 197.

Derecho	Texto	Contenido
	<p>física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica. La afiliación a un partido no debe ser condición ni impedimento para votar.”¹²</p>	
<p>Derecho de participar en la dirección de asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos</p>	<p>Sobre el Art. 23 de la CADH, la Corte IDH señala lo siguiente: “198. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.”¹³</p>	<p>Derecho a elegir libremente y en condiciones de igualdad a sus representantes.</p>
	<p>Sobre el Art. 25 del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos señala lo siguiente: “5. La dirección de los asuntos públicos, mencionada en el párrafo a) [del Art. 25], es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. La asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán por la constitución o por otras leyes.</p>	<p>El derecho abarca todos los aspectos de la administración pública.</p>
	<p>6. Los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos. El apartado b) [del Art. 25] apoya ese derecho a la participación directa. Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad</p>	<p>Existen diversas formas de participar en la dirección de los asuntos públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos

¹² Comité de Derechos Humanos. *Observación General N° 25. Op. cit.*, párrs. 9 y 10.

¹³ Corte IDH. *Caso YATAMA vs. Nicaragua. Op. cit.*, párr. 198.

Derecho	Texto	Contenido
	<p>con el apartado b) [del Art. 25]. Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos. En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados con el párrafo 1 del artículo 2 [del PIDCP], ni deberán imponerse restricciones excesivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elección o modificación de la Constitución. • Participación en referendos, entre otros.
	<p>7. Cuando los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder. También se infiere que los representantes ejercen solamente las facultades que se les atribuyen de conformidad con las disposiciones de la constitución. La participación por conducto de representantes libremente elegidos tiene lugar por medio de procesos de votación que deben establecerse en virtud de leyes acordes con las disposiciones del apartado b) [del Art. 25].</p>	<p>Los representantes escogidos mediante votación son responsables ante los ciudadanos respecto del ejercicio de su poder de gobierno.</p>
	<p>8. Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación."^{/4}</p>	<p>Relación con los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación.</p>
<p>Derecho a ser elegido en condiciones de igualdad</p>	<p>Sobre el Art. 23 de la CADH, la Corte IDH señala lo siguiente: "199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello."^{/5}</p>	<p>Derecho de los ciudadanos a postularse a los cargos públicos sujetos a elección.</p>

^{/4} Comité de Derechos Humanos. *Observación General N° 25. Op. cit.*, párrs. 5-8.

^{/5} Corte IDH. *Caso YATAMA vs. Nicaragua. Op. cit.*, párr. 199.

Derecho	Texto	Contenido
	<p>Sobre el Art. 25 del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos señala lo siguiente: “15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.</p>	<p>Condiciones para presentarse a cargos electivos y poder ser elegido.</p>
	<p>16. Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio. Si hay motivos razonables para considerar que ciertos cargos electivos son incompatibles con determinados puestos [por ejemplo, los de la judicatura, los militares de alta graduación y los funcionarios públicos], las medidas que se adopten para evitar todo conflicto de interés no deberán limitar indebidamente los derechos amparados por el apartado b) [del Art. 25]. Las razones para la destitución de los titulares de cargos electivos deberán preverse en disposiciones legales basadas en criterios objetivos y razonables y que comporten procedimientos justos y equitativos.</p>	<p>Sobre las condiciones para la presentación de candidaturas.</p> <p>Sobre las razones para la destitución de titulares de cargos electos.</p>
	<p>17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios [para</p>	<p>Sobre las limitaciones al derecho de las personas a presentarse a las elecciones.</p>

Derecho	Texto	Contenido
	<p>presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.”¹⁶</p>	
<p>Derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad</p>	<p>Sobre el Art. 23 de la CADH, la Corte IDH señala lo siguiente: “200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.”¹⁷</p>	<p>Sobre las condiciones de igualdad referidas al acceso a las funciones públicas.</p>
	<p>Sobre el Art. 25 del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos señala lo siguiente: “23. El apartado c) del artículo 25 se refiere al derecho y a la posibilidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos. Para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso. Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política. Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden conforme al apartado c) del artículo 25 por cualquiera de los motivos especificados en el párrafo 1 del artículo 2 [del PIDCP].”¹⁸</p>	<p>Sobre las condiciones generales de igualdad y las medidas positivas para promover la igualdad.</p>

¹⁶ Comité de Derechos Humanos. *Observación General N° 25. Op. cit.*, párrs. 15-17.

¹⁷ Corte IDH. *Caso YATAMA vs. Nicaragua. Op. cit.*, párr. 200.

¹⁸ Comité de Derechos Humanos. *Observación General N° 25. Op. cit.*, párr. 23.

La Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 31 consagra las dimensiones del derecho a la participación política. Dicho artículo debe ser leído en consonancia con el Art. 2.2 de la misma Constitución, en lo que se refiere al derecho a la igualdad y no discriminación:

Constitución Política del Perú (1993)

Art. 31.- “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.”

Constitución Política del Perú (1993)

Art. 2.2.- “Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.”

1.3.5. Relación con la democracia representativa.

Las dimensiones específicas del derecho a la participación política y sus garantías resultan esenciales en todo Estado de Derecho, toda sociedad democrática y toda democracia representativa. En esa línea, la Corte IDH ha señalado lo siguiente:

“191. La Corte ha establecido que [e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

192. Este Tribunal ha expresado que [l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.”⁵¹

Por su parte la Carta Democrática Interamericana aprobada en el seno de la OEA destaca el valor de la democracia representativa en todo Estado de Derecho como elemento esencial para el respeto del derecho a la participación política:

⁵¹ Corte IDH. *Caso YATAMA vs. Nicaragua*. *Op. cit.*, párrs. 191 y 192.

“Artículo 2.- El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 3.- Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.”⁵²

En el plano interno, la Constitución Política del Perú de 1993 recoge a la democracia representativa como forma de gobierno en su Art. 43:

Constitución Política del Perú (1993)

Art. 43.- “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”

⁵² Carta Democrática Interamericana. 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú. Disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

1.3.6. Participación política en instrumentos internacionales sobre derechos humanos específicos

El derecho a la participación política también ha sido consagrado en instrumentos específicos de derechos humanos sobre derechos de las mujeres, contra la discriminación racial, entre otros. Dichos instrumentos contextualizan y, en algunos casos, agregan nuevas dimensiones⁵³. Al respecto, es importante precisar que dichos instrumentos reflejan la especial relación entre el derecho a la igualdad y no discriminación con el derecho a la participación política.

Cuadro 5
Instrumentos específicos sobre la participación política

Instrumento	Texto del artículo
<p>Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial</p>	<p>Art. 6.- No debe admitirse ninguna discriminación por motivos de raza, color u origen étnico en cuanto al disfrute por toda persona en su país de los derechos políticos y de ciudadanía, en particular del derecho de tomar parte en las elecciones por medio del sufragio universal e igual y de participar en el gobierno. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p>
<p>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial</p>	<p>Art. 5.- En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...)</p>

⁵³ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Op. cit.*, p. 15.

Instrumento	Texto del artículo
	<p>c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.</p>
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p>	<p>Art. 7.- Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.
<p>Convención sobre los derechos políticos de la mujer</p>	<p>Art. 1.- Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres sin discriminación alguna.</p> <p>Art. 2.- Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional en condiciones de igualdad con los hombres sin discriminación alguna.</p> <p>Art. 3.- Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional en igualdad de condiciones con los hombres sin discriminación alguna.</p>

Un análisis completo de lo establecido a partir de cada uno de dichos instrumentos escapa a los objetivos de la presente publicación. No obstante, en el siguiente apartado se hará un análisis del derecho a la participación política de los pueblos indígenas y las fuentes del Derecho Internacional que lo establecen y desarrollan. Se verá como el Derecho Internacional ha respondido a las demandas de los pueblos indígenas partiendo de su derecho a controlar su propio destino y a participar sobre la base de su propio derecho en y con el Estado.

1.4. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En la publicación *Lineamientos para una agenda pública en derechos de los pueblos indígenas*, Wilfredo Ardito realizó una breve reseña histórica desde el siglo XVI de la participación política de los pueblos indígenas en la historia de las Américas⁵⁴. Identificó la ausencia de participación indígena y la necesidad de replantear instituciones vigentes de participación con la finalidad de garantizar el derecho a la participación política de los pueblos indígenas en las Américas.

Desde la configuración de las actuales fronteras de los Estados, los pueblos indígenas han demandado participar en los asuntos públicos de los Estados de los cuales son nacionales, en la formulación de los planes y políticas de desarrollo y en general en cualquier medida estatal susceptible de afectarles. El Derecho Internacional no ha sido ajeno a tales demandas. Por ello, en la actualidad, consagra una serie instrumentos específicos sobre pueblos indígenas en los cuales se refiere a sus derechos de participación política. Asimismo, existe jurisprudencia y doctrina internacional en la materia.

1.4.1. Los pueblos indígenas como sujetos colectivos titulares del derecho a la participación política

El derecho a la participación política de los pueblos indígenas se encuentra consagrado tanto en el Convenio 169 de la OIT (1989) como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Artículos como el 6.b del Convenio

⁵⁴ Comisión Andina de Juristas. *Lineamientos para una agenda pública en derechos de los pueblos indígenas*. Lima: Comisión Andina de Juristas y KAS, 2012, pp. 83-85.

169 de la OIT (1989) y 5 y 18 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) desarrollan el contenido de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Cuadro 6

Instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas

Instrumento Internacional	Artículo sobre derecho a la participación
Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo	Art. 6. (...) b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (...)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	Art. 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. Art. 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derecho, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Estos artículos consagran el derecho de los pueblos, como sujetos colectivos, a participar tanto en la vida política, económica, social y cultural del Estado⁵⁵. La Declaración resalta el carácter potestativo de este derecho. En ejercicio de su libre determinación o autonomía dependerá de los pueblos decidir si desean participar en las instituciones gubernamentales.

En ese sentido, al participar en instituciones electivas (Congreso, Gobierno Regionales, etc.) y organismos administrativos, el Estado debe de garantizar que sea en la misma medida que otros sectores de la población. En esa línea, el Relator Especial de los derechos de los pueblos indígenas ha señalado que el derecho a la participación implica la participación en los procesos electorales, en procesos parlamentarios, y en otros asuntos públicos de incidencia general⁵⁶. Asimismo, al implementarse mecanismos para asegurar la presencia de los pueblos en instancias de gobierno, la Declaración demanda que los representantes de los pueblos sean escogidos de conformidad con los procedimientos propios de los pueblos interesados.

⁵⁵ Véase también: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observación General N° 20. Los derechos de los pueblos indígenas*. 18 de agosto de 1997, párr. 4.d.

⁵⁶ Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. *Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Chile*. Noviembre de 2012, párr. 29. Disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf>

1.4.2. Jurisprudencia internacional sobre el derecho a la participación política de los pueblos indígenas

A nivel del sistema interamericano de derechos humanos, la Corte IDH se ha pronunciado sobre el Art. 23 (derecho a la participación política) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en casos referentes a pueblos indígenas o sus miembros tales como: *YATAMA vs. Nicaragua*⁵⁷, *Escué Zapata vs. Colombia*⁵⁸ y *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*⁵⁹.

- *Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua*

El caso versa sobre el reconocimiento de formas de participación política a través de organizaciones políticas distintas a los partidos políticos; en concreto la organización política indígena YATAMA. Los representantes de dicha organización habían sido escogidos de acuerdo a la forma propia de organización de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua, en su mayoría del pueblo indígena miskitu. No obstante una nueva Ley Electoral impidió que dicha organización pueda participar de los procesos electorales. Ello toda vez que dicha ley solo permitía la participación política a través de partidos políticos de acuerdo a determinadas condiciones que no cumplía la organización política YATAMA.

⁵⁷ Puede acceder al expediente del caso en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/expediente_caso.cfm?id_caso=134

⁵⁸ Puede acceder a la sentencia de la Corte IDH en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_165_esp.pdf

⁵⁹ Puede acceder a la sentencia de la Corte IDH en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_212_esp.pdf

Breve sumilla del caso YATAMA vs. Nicaragua

“La organización indígena Yapti Tasba Nanih Aslatakanka (YATAMA), que significa la *organización de los hijos de la madre tierra*, era una organización indígena que representaba a numerosas comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua, primordialmente a los miembros del pueblo indígena miskitu.

YATAMA participó en elecciones regionales y municipales desde 1990 hasta 1998 bajo la figura de *asociación de suscripción popular*, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Electoral de 1990. Dicha figura permitía la participación política de los indígenas conforme a su propia forma organizativa.

El 24 de enero de 2000 se adoptó una nueva Ley Electoral, la cual no contemplaba la figura de las asociaciones de suscripción popular. Sólo se permitía la participación en los procesos electorales a través de la figura jurídica de partidos políticos. La Ley Electoral disponía que para presentar candidatos debía acompañarse a la solicitud de inscripción el 3% de las firmas requeridas del padrón electoral de cada circunscripción electoral, y para las elecciones municipales los partidos políticos debían inscribir candidatos al menos en el 80% de los municipios y al menos en el 80% del total de las candidaturas.

Posteriormente, YATAMA, después de innumerables esfuerzos para cumplir con los requisitos de la nueva Ley Electoral, logró obtener personalidad jurídica como *partidos político regional*. Sin embargo, las autoridades electorales consideraron que YATAMA no había cumplido con otros de los requisitos establecidos en la Ley Electoral y excluyeron a YATAMA de las elecciones municipales de 2000.”⁶⁰

⁶⁰ RUIZ CHIRIBOGA, Oswaldo y DONOSO, Gina. Pueblos indígenas y la Corte Interamericana: Fondo y Reparaciones, 2012, pp. 84 y 85. Disponible en: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2094289

La Corte IDH resolvió que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no limita a la participación política a la figura jurídica de los partidos políticos:

“215. No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. (...)”⁶¹

De ese modo, la Corte IDH señaló que imponer a los pueblos indígenas una forma de participación política distinta a su forma propia de organización no es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el caso de pueblos indígenas, la Corte IDH señaló que limitar la participación política solo a través de partidos políticos resulta una restricción innecesaria al derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que, en el caso concreto, integraban YATAMA:

“218. La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como

⁶¹ Corte IDH. *Caso YATAMA vs. Nicaragua*. *Op. cit.*, párr. 215.

requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran YATAMA.

219. (...) [L]a Corte estima que la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido, tomando en cuenta las circunstancias del presente caso, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional.”⁶²

Respecto de los requisitos establecidos en la nueva Ley Electoral, la Corte IDH afirmó que resultaban desproporcionales respecto de los pueblos indígenas en Nicaragua, toda vez que la población indígena es minoritaria y no contaría con representantes en determinados municipios:

“223. Esta exigencia de la Ley Electoral de 2000 No. 331 constituye una restricción desproporcionada que limitó indebidamente la participación política de los candidatos propuestos por YATAMA para las elecciones municipales de noviembre de 2000. No se toma en cuenta que la población indígena y étnica es minoritaria

⁶² *Ibíd.*, párrs. 218 y 219.

en la RAAS, ni que habría municipios en los que no se contaría con apoyo para presentar candidatos o no se tendría interés en buscar dicho apoyo.”⁶³

Frente a lo anterior, la Corte IDH:

“224. (...) encuentra que Nicaragua no adoptó las medidas necesarias para garantizar el goce del derecho a ser elegidos de los candidatos propuestos por YATAMA, quienes son miembros de comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, ya que se vieron afectados por la discriminación legal y de hecho que impidió su participación en condiciones de igualdad en las elecciones municipales de noviembre de 2000.”⁶⁴

Debido a la estrecha relación entre el derecho a ser elegido y a votar, la Corte IDH calificó las violaciones al derecho de participación política como particularmente graves puesto que también se afectó a los electores:

“226. Las violaciones a los derechos de los candidatos propuestos por YATAMA son particularmente graves porque, como se ha dicho, existe una estrecha relación entre el derecho a ser elegido y el derecho a votar para elegir representantes. La Corte estima necesario hacer notar que se afectó a los electores como consecuencia de la violación al derecho a ser elegidos de los candidatos de YATAMA. En el presente caso, la referida exclusión significó que los candidatos propuestos por YATAMA no figuraran entre las opciones al alcance de los electores, lo cual representó directamente un límite al ejercicio del derecho a votar e incidió negativamente en la más amplia y libre expresión de la voluntad del electorado, lo cual supone una consecuencia grave

⁶³ *Ibíd.*, párr. 223.

⁶⁴ *Ibíd.*, párr. 224.

para la democracia. Dicha afectación a los electores deviene del incumplimiento del Estado de la obligación general de garantizar el ejercicio del derecho a votar consagrada en el artículo 1.1 de la Convención.”⁶⁵

• *Corte IDH. Caso Escué Zapata vs. Colombia*

El caso es relativo a la ejecución del Sr. Germán Escué Zapata, quien fuera un líder indígena del Pueblo Paez, a manos del ejército colombiano. Los representantes de la víctima alegaron la violación del derecho a la participación política del Sr. Escué conjuntamente con la violación de su derecho a la vida y los derechos políticos del pueblo indígena Paez del cual era miembro⁶⁶.

Respecto del Sr. Escué, la Corte IDH concluyó que no había violación de sus derechos políticos señalando lo siguiente:

“122. La justificación de la alegada violación al artículo 23 en perjuicio del señor Escué Zapata consiste en que con su muerte se le impidió ejercer su autoridad de gobierno indígena. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal, la privación arbitraria de la vida suprime a la persona humana, y, por consiguiente, no procede, en esta circunstancia, invocar la supuesta violación [...] de otros derechos consagrados en la Convención Americana. Además, los derechos políticos establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana tienen, al igual que los demás derechos protegidos en la Convención, un contenido jurídico propio. En este caso, más allá de la muerte de la víctima, no se ha indicado otro hecho que vulnere ese contenido jurídico específico del artículo 23.

⁶⁵ *Ibíd.*, párr. 226.

⁶⁶ Corte IDH. *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 118.

123. En razón de lo anterior, el Tribunal concluye que no se ha demostrado una violación de los derechos consagrados en el artículo 23.1 de la Convención en perjuicio del señor Escué Zapata.⁶⁷

En lo que se refiere a la violación de los derechos políticos del pueblo indígena Paéz, la Corte IDH señala que el mismo no fue identificado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como víctima del caso por lo que no procedería a analizar la violación alegada⁶⁸.

• *Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*

El caso se refiere a la desaparición forzada del señor Florencio Chitay Nech, miembro del pueblo maya *kaqchikel*, quien se desempeñara como concejal primero del Consejo Municipal de San Martín Jilotepeque. Respecto de la desaparición forzada, la Corte IDH consideró el contexto de hostigamiento que enfrentaban los mayas, y sobre todo sus líderes, señalando lo siguiente:

“108. En el presente caso resulta evidente que el patrón de hostigamiento contra la población considerada como “enemigo interno”, en su mayoría mayas, tuvo como objetivo la vulneración no sólo de sus bases sociales, sino también de sus líderes, representantes sociales y políticos. El móvil dentro del cual se presenta la desaparición forzada de Florencio Chitay, así como de otros miembros [indígenas] que ejercían cargos públicos, demuestra la clara intención del Estado de desarticular toda

⁶⁷ *Ibíd.*, párrs. 122-123.

⁶⁸ *Ibíd.*, párr. 121.

forma de representación política que atentara a su política de Doctrina de Seguridad Nacional.”⁶⁹

La Corte IDH precisó que el derecho a la participación política del Sr. Chitay se vio truncado producto de la desaparición forzada de la cual fue víctima. Dicha desaparición tuvo impacto en los derechos políticos de pueblo indígena del cual era miembro, así como el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación en un Estado Plural:

“113. (...) con el hostigamiento y posterior desaparición de Florencio Chitay no sólo se truncó el ejercicio de su derecho político dentro del período comprendido en su cargo, sino que también se le impidió cumplir con un mandato y vocación dentro del proceso de formación de líderes comunitarios. Asimismo, la comunidad se vio privada de la representación de uno de sus líderes en diversos ámbitos de su estructura social, y principalmente en el acceso al ejercicio pleno de la participación directa de un líder indígena en las estructuras del Estado, donde la representación de grupos en situaciones de desigualdad resulta ser un prerequisite necesario para la realización de aspectos fundamentales como la inclusión, la autodeterminación y el desarrollo de las comunidades indígenas dentro de un Estado plural y democrático.”⁷⁰

⁶⁹ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 108. Sobre la Doctrina de Seguridad Nacional: Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. párr. 64: “64. (...)En el marco de esa doctrina se fue acrecentando la intervención del poder militar para enfrentar a la subversión, concepto que incluía a toda persona u organización que representara cualquier forma de oposición al Estado, con lo cual “la noción de ‘enemigo interno’, intrínseca a la Doctrina de Seguridad Nacional, se volvió cada vez más amplia para el Estado”.

⁷⁰ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. *Op. cit.*, párr. 113.

Finalmente, luego de una mirada al marco jurídico internacional es importante recordar que el derecho a la participación política indígena es una manifestación del derecho a la libre determinación de los pueblos para garantizar su propio desarrollo. A continuación, en el siguiente capítulo presentaremos la consagración del derecho a la participación política indígena en la carta constitucional y su implementación en la normativa electoral.

**2. El derecho a la participación política
de los pueblos indígenas en el Perú:
una mirada desde el Derecho
Constitucional e Internacional**

El derecho a la participación política de los pueblos indígenas se encuentra consagrado en el Art. 191 de la Constitución Política del Perú de 1993. Dicho artículo debe ser interpretado a la luz de las disposiciones constitucionales e internacionales en la materia.

Cuadro 7

Artículos relevantes de la Constitución Política de Perú de 1993 sobre el derecho a la participación política de los pueblos indígenas⁷¹

Artículo	Texto constitucional	Contenido
Art. 1	“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.	Derecho a la dignidad
Art. 2	“Toda persona tiene derecho: 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. (...). 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.”	Derecho a la vida, identidad Derecho a la igualdad y no discriminación

⁷¹ Basado en cuadro disponible en: Comisión Andina de Juristas. *Derechos de los pueblos indígenas: módulo de capacitación*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2011, pp. 47-48.

Artículo	Texto constitucional	Contenido
Art. 2 inc. 19	“El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad”.	Derecho a la identidad étnica y cultural
Art. 89	“Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”.	Derecho a la personalidad jurídica y autonomía Derecho a la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas
Art. 191	“(…)La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.”	Derecho a la participación política de los pueblos originarios

A nivel constitucional se encuentran los derechos reconocidos en los Arts. 2.2 (derecho a la igualdad y no discriminación), Art. 2.19 (derecho a la identidad cultural) y Art. 89 (derecho a la autonomía de las comunidades). Asimismo, se debe de considerar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por el Derecho Internacional, específicamente los relacionados a los derechos a la libre determinación y participación política.

2.1. INCORPORACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL AL DERECHO INTERNO

De acuerdo al Tribunal Constitucional, los tratados de derechos humanos, como el Convenio N° 169 de la OIT, forman parte del bloque de constitucionalidad⁷². Del mismo modo, derechos que si bien no se encuentran consagrados explícitamente en la Constitución pero que se fundan en la dignidad de los seres humanos⁷³ gozan de rango constitucional; dichos derechos pueden encontrarse consagrados, por ejemplo, en declaraciones internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En efecto, la propia Declaración señala que los

⁷² Tribunal Constitucional del Perú. *EXP. N.º 03343-2007-PA/TC. LIMA. JAI-ME HANS BUSTAMANTE JOHNSON. Op. cit.*, párr. 31: “31. Previamente, debe destacarse que “nuestro sistema de fuentes normativas reconoce que los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Por tanto, tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades” (STC N.º 0047-2004-AI/TC, Fundamento 22). Asimismo, este Tribunal ha afirmado que los “tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, ostentan rango constitucional” (STC N.º 0025-2005-PI/TC, Fundamento 33). De tal manera, habiéndose aprobado el Convenio N.º 169 mediante Resolución Legislativa N.º 26253, publicada el 5 de diciembre de 1993, su contenido pasa a ser parte del Derecho nacional, tal como lo explicita el artículo 55 de la Constitución, siendo además obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales. Por consiguiente, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el tratado internacional viene a complementar —normativa e interpretativamente— las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretizan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes.”

⁷³ Constitución Política del Perú (1993). Art. 3.

Art. 3.- “La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.”

derechos de los pueblos indígenas tienen su fuente en los derechos intrínsecos basados en la igual dignidad de todos los pueblos⁷⁴.

A su vez, las disposiciones de la Constitución sobre derechos fundamentales deben ser leídas a la luz de la interpretación que los órganos supranacionales⁷⁵ como el Comité de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷⁶, entre otros, realicen sobre los tratados de derechos humanos de los cuales el Perú es Estado parte. Al respecto, la Constitución señala lo siguiente:

Constitución Política del Perú (1993)

Disposiciones Finales y Transitorias.

Cuarta.- “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.”

De tal forma, los derechos de los pueblos indígenas, específicamente los derechos a la libre determinación y participación política, reconocidos por instrumentos internacionales (Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI, entre otros), la doctrina y jurisprudencia internacional, entre otras fuentes del Derecho Internacional, forman parte del bloque de constitucionalidad, y dotan y amplían el contenido de disposiciones constitucionales sobre pueblos indígenas. Las disposiciones legales y reglamentarias deben de ser leídas a la luz de las

⁷⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Séptimo considerando del preámbulo.

⁷⁵ Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N° 218-02-HC/TC. JORGE ALBERTO CARTAGENA VARGAS. ICA. Sentencia de 17 de abril de 2002, párr. 2.

⁷⁶ Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N°. 0217-2002-HC/TC. ICA. ALFREDO CRESPO BRAGAYRAC. Sentencia de 17 de abril de 2002, párr. 2.

disposiciones constitucionales e internacionales, garantizando en todo momento que se respeten y garanticen las disposiciones que otorguen mayores derechos a los pueblos indígenas⁷⁷.

⁷⁷ Convenio N° 169 de la OIT. Art. 35.- “La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.”

2.2. BREVE ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES LEGALES A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

El derecho a la participación política de los pueblos indígenas se encuentra desarrollado en la Ley de Elecciones Municipales (Ley N° 26864) y la Ley de Elecciones Regionales (Ley N° 27683). Ambas establecen que las listas de candidatos de cada región o provincia, según corresponda, deben de cumplir con un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios (denominada “cuota nativa y pueblos originarios”) para poder inscribirse en las respectivas elecciones municipales o regionales.

Ley de Elecciones Municipales (Ley N° 26864)

Artículo 10.- “Inscripción de **listas de candidatos** (...)

La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener: (...)

3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos del veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un **mínimo de quince por ciento (15%)** de representantes de **Comunidades nativas y pueblos originarios** de cada **provincia** correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.” [Resaltado nuestro]

Ley de Elecciones Regionales (Ley N° 27683)

Artículo 12.- “Inscripción de **listas de candidatos** (...)

La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos: (...)

3. **Un mínimo de quince por ciento (15%)** de representantes de **comunidades nativas y pueblos originarios** en cada **región**

donde existen, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).” [Resaltado nuestro]

Recientemente para el proceso de elecciones municipales y regionales del año 2010, el Jurado Nacional de Elección (JNE) emitió la Resolución N° 247-2010-JNE⁷⁸ mediante la cual aprobaba el *Reglamento de inscripción de listas de candidatos para las elecciones municipales y regionales del año 2010*. El Art. 21 del Reglamento hace eco de lo señalado por las leyes de Elecciones Municipales y Regionales en lo que se refiere a la “cuota nativa y pueblos originarios”:

Art. 21.- Cuota de Comunidades Nativas, Campesinas y Pueblos Originarios

“21.1 Por lo menos el **quince por ciento (15%) de la lista de candidatos a regidores provinciales debe estar integrado por representantes de comunidades nativas y pueblos originarios** ubicados en la provincia correspondiente.

21.2 Por lo menos el **quince por ciento (15%) de la lista de candidatos a consejeros regionales debe estar integrado por representantes de comunidades nativas y pueblos originarios** ubicados en el departamento correspondiente, conforme a lo dispuesto por el JNE. (...)” [Resaltado nuestro]

Luego, mediante Resolución N° 248-2010-JNE⁷⁹, el JNE analizó el tema de la “cuota nativa” en la lista de los candidatos a los consejos

⁷⁸ Jurado Nacional de Elecciones. Resolución N° 247-2010-JNE. 15 de abril de 2010. Disponible en: <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202010/RESOLUCION%20REGLAMENTO%20DE%20INSCRIPCION.pdf>

⁷⁹ Jurado Nacional de Elecciones. Resolución N° 248-2010-JNE. 15 de abril de 2010. Disponible en: <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202010/RESOLUCION%20REGLAMENTO%20DE%20INSCRIPCION.pdf>

regionales y reformuló el número de consejeros de los gobiernos regionales ubicados en los once regiones (Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali) que, de acuerdo al Registro Nacional de Identidad y Registro Civil (RENIEC), cuentan con comunidades nativas y pueblos originarios. Ello bajo el argumento de cumplir con el mandado del Art. 191 de la Constitución.

Posteriormente, el JNE, a partir de información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), precisó mediante Resolución N° 370-2010-JNE que cuando se haga referencia al término “cuota nativa y pueblos originarios”, la misma comprenderá tanto a las comunidades nativas como a las comunidades campesinas⁸⁰. No obstante, solo consideró que dicha cuota debía respetarse en las regiones de Ica y Moquegua.

Sobre los sujetos indígenas y su identificación. En el punto sexto del *Reglamento de inscripción de listas de candidatos para las elecciones municipales y regionales del año 2010*, el JNE esbozó la siguiente definición de comunidades nativas y pueblos originarios:

Municipales%202010/Resolucion%20248-2010-JNE.pdf y Resolución N° 254-2010-JNE. Disponible en: 19 de abril de 2010. Disponible en: <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202010/Cuotas%20electorales.pdf>

⁸⁰ Jurado Nacional de Elecciones. Resolución N° 370-2010-JNE. 14 de junio de 2010. Disponible en: <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202010/RESOLUCION%20370-2010-JNE.pdf>

“6. Definiciones. (...) **c. Comunidades Nativas y Pueblos Originarios:** Agrupaciones humanas con identidad y organización propias, **reconocidas por el Estado peruano**, que participan en el proceso electoral a través de sus representantes en aquellos lugares que el **Jurado Nacional de Elecciones** determine. (...)”⁸¹
[Resaltado nuestro]

Asimismo, el JNE señaló en el Art. 21 del mencionado Reglamento un requisito adicional para que la comunidad pueda ser considerada como tal y así ser incluida dentro de la “cuota nativa y pueblos originarios” que se exigiría a las listas de los candidatos de los partidos políticos a presentarse en las elecciones:

Art. 21.- Cuota de Comunidades Nativas, Campesinas y Pueblos Originarios

“(...) 21.3 La comunidad nativa o pueblo originario **debe estar reconocido como tal ante la Dirección Regional Agraria** dependiente del **Gobierno Regional** correspondiente. (...)”
[Resaltado nuestro]

A la luz de las disposiciones constitucionales e internacionales desarrolladas previamente, los requisitos que demanda el Reglamento resultan sumamente restrictivos para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos políticos. Esto se da al demandar que las comunidades se encuentren debidamente reconocidas en contravención al Convenio N° 169 de la OIT, el cual señala que la situación jurídica interna es irrelevante a efectos de la titularidad de los derechos indígenas. Al no considerarse únicamente los dos criterios de identificación del Convenio N° 169 de la OIT, la

⁸¹ Jurado Nacional de Elecciones. Resolución N° 247-2010-JNE.

reglamentación está impidiendo que otros sujetos colectivos que los cumplen puedan gozar y ejercer los derechos políticos indígenas.

A su vez, resulta preocupante que la titularidad de dichos derechos depende de estadísticas elaboradas sobre la base de criterios, como el idioma materno en el caso del INEI o la referencia del domicilio que indica el DNI en el caso de la RENIEC, que no reemplazan a los criterios de identificación ya mencionados. Es más, la reglamentación establece que corresponderá a entidades estatales, como el JNE o los gobiernos regionales, definir quién será titular del derecho a la participación política indígena a partir de la información proporcionada por entidades estatales. Dichas disposiciones son contrarias a lo señalado por el Convenio N° 169 de la OIT que establece que la auto identificación de los pueblos como tales constituye un criterio vital para señalar quiénes serán titulares de derechos indígenas.

Sobre la elección y acreditación de los candidatos por la “cuota nativa y pueblos originarios”. El *Reglamento de inscripción de listas de candidatos para las elecciones municipales y regionales del año 2010* establece en su Art. 21 lo siguiente:

Artículo 21.- Cuota de Comunidades Nativas, Campesinas y Pueblos Originarios

“(...) 21.4 La **acreditación del candidato** debe ser efectuada por el **jefe o representante de la comunidad nativa o autoridad comunal**, por escrito o de manera presencial ante **un juez de paz** que elabore una declaración formal.

La representatividad de las autoridades de la comunidad nativa o campesina deberá **ser refrendada por la Dirección Regional Agraria o el órgano que determine el Gobierno Regional respectivo.**” [Resaltado nuestro]

El Reglamento establece una forma determinada en la cual los candidatos por la cuota nativa deben de ser acreditados. Sin embargo, cabe cuestionarse si los requisitos para dicha acreditación son conformes con el Derecho Constitucional e Internacional. Al señalar que la acreditación se consolidará mediante declaración formal de un juez de paz, el reglamento está desconociendo el derecho que tienen los pueblos de organizarse autónomamente y tomar sus propias decisiones. Dicho desconocimiento priva de contenido a las decisiones tomadas por las comunidades para determinar quiénes serán sus representantes. En efecto, nuevamente deja en manos de las autoridades estatales decidir si las comunidades participarán o no como candidatos en los procesos electorales.

Resulta preocupante, a su vez, que la representatividad de las autoridades de la comunidad no dependa de su forma propia de organización como colectivo, sino de autoridades del Gobierno Regional. El Derecho Internacional señala todo lo contrario. Corresponde a las propias comunidades determinarse libremente y condiciones de igualdad, principios que se aplican sobre todo al momento de elegir a sus propias autoridades.

Sobre la validez del desarrollo legislativo y reglamentario del derecho a la participación política indígenas. Las leyes y el reglamento en mención no fueron materia de un proceso de consulta. Dicho proceso resultaba imperativo en tanto eran medidas estatales que afectaban derechos indígenas. De haberse realizado el proceso de consulta, se hubiera permitido que los pueblos indígenas a través de sus representantes, y respetando su forma propia de decisiones, participen políticamente en los asuntos públicos del Estado y también plasmar sus propias formas de participación política y prioridades de desarrollo.

Sobre las organizaciones y partidos políticos. Tanto el Reglamento del año 2010⁸² como la Ley de Partidos Políticos (Ley N° 28094) limitan la participación de los ciudadanos a los partidos políticos como única forma de organización política. Dicha limitación impide que otras formas de participación política como organizaciones indígenas o instituciones indígenas creadas sobre la base de su forma propia de organización puedan participar en los procesos de elecciones. Debe de considerarse que el Derecho Internacional establece que los Estados deben de garantizar la participación política de los pueblos indígenas no solo a través de partidos políticos sino también a través de otras formas de participación política como organizaciones políticas indígenas creadas sobre la base de su propia forma de organización⁸³.

Sobre la participación institucional indígena. La vigente regulación del derecho a la participación política solo garantiza que los pueblos indígenas participen en la lista de candidatos de los procesos de elecciones municipales y regionales, y no asegura que efectivamente los representantes indígenas ocupen cargos públicos en tales instancias. En efecto, el Perú no cuenta con una legislación que asegure que los pueblos indígenas pueden ocupar cargos públicos en instancias legislativas o ejecutivas en igual proporción que los demás sectores de la sociedad toda vez que se encuentra

⁸² Jurado Nacional de Elecciones. Resolución 247-2010-JNE. Punto 6. “Definiciones. (...) k. Organización Política: Asociación de ciudadanos que adquiere personería jurídica por su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas, cuya finalidad es ejercer actividades políticas dentro y fuera de periodos electorales, formulando propuestas o programas de gobierno y contribuyendo a la formación de la voluntad cívico ciudadana. El término organización política comprende a los partidos con alcance nacional, a los movimientos de alcance regional o departamental, a las alianzas electorales y a las organizaciones políticas locales, provinciales y distritales.

⁸³ Véase Corte IDH. Caso YATAMA vs. Nicaragua.

condicionado a su lugar en la lista de candidatos y al voto de la ciudadanía en los procesos electorales.

En ese sentido, se deberán analizar otras opciones, como las que se han usado en otros países como el de tener un número de cupos destinado a los Pueblos Indígenas, dentro del Gobierno Local, Regional o Nacional, para el que se designe a los representantes a través de los propios mecanismos de los Pueblos sin tener que pasar necesariamente por las elecciones nacionales.

Finalizada esta segunda parte, podemos apreciar que la participación política indígena comprende varios mecanismos, entre ellos, el de participar en la toma de decisiones, en las elecciones y en figuras de democracia directa. De estas posibilidades, en el Perú se ha regulado solamente la participación individual en las listas de candidatos, a través de la denominada “cuota nativa”; sin embargo, esta alternativa no ha sido desarrollada respetando los estándares del derecho internacional en esta materia.

En el siguiente capítulo veremos cómo este mecanismo de participación individual a través de la cuota nativa fue aplicado en dos regiones específicas y cuáles son los principales problemas que presenta.

3. Aplicación de la Cuota Indígena en las Elecciones Locales y Regionales de Cusco y San Martín

A continuación, nos centraremos en el único mecanismo que existe para la participación formal de los indígenas en la vida política del país, es decir, la cuota nativa para las listas de candidatos a las elecciones locales y regionales.

Tomando en cuenta el marco jurídico que hemos descrito en los capítulos 1 y 2 realizamos un trabajo de campo para conocer cómo se vienen aplicando estas normas en la práctica. Con ese fin escogimos las regiones de Cusco y San Martín en las cuales se ha aplicado la norma de cuota nativa en las elecciones locales y regionales del 2010.

Además en estas regiones se cuenta con una presencia importante de pueblos indígenas, con entidades y mecanismos estatales especialmente creados para atender su problemática. En cuanto a San Martín, a nivel de gobierno regional se ha creado la Oficina Regional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de San Martín ORDEPISAM⁸⁴. Esta oficina funciona como instancia técnica y espacio de coordinación entre el gobierno regional y las organizaciones indígenas. Asimismo, en el año 2010 la Corte Superior de San Martín implementó la primera Escuela Intercultural de Justicia

⁸⁴ Gobierno Regional de San Martín. Ordenanza Regional N. ° 028-2005-GRSM/CR del 30-12-2005. Publicada el 28-06-2006.

a nivel nacional, la cual capacita en temas de pluralismo jurídico, interculturalidad y acceso a justicia.

Por otro lado, en el ámbito del Gobierno Regional del Cusco se ha creado la Sub Gerencia de Comunidades Andinas y Amazónicas, cuyo objetivo es promover que las comunidades en mención ejerzan sus derechos colectivos e individuales, reconociendo que la sociedad regional es multiétnica, pluricultural y multilingüe⁸⁵. A nivel de centros judiciales de formación intercultural como el caso de la Región San Martín, el año 2010 se creó la Escuela de Justicia de Paz de Cusco teniendo como uno de sus objetivos específicos la administración de la justicia de paz con las comunidades campesinas y nativas⁸⁶.

⁸⁵ Gobierno Regional del Cusco. Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Art. 100. En: http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/docs_normativo/rof.pdf

⁸⁶ Aprobada por Resolución Administrativa N° 0044-2010-CED-CSJCU-PJ. En: <http://onajup.com/internas/int--odajup-/just-intercult/cjf-intercultural.html>

3.1. DATOS DE LA REGIÓN SAN MARTÍN

La Región San Martín se ubica en la zona nororiente del país, integra diez provincias: Moyobamba (capital), Rioja, Lamas, San Martín, Mariscal Cáceres, El Dorado, Picota, Bellavista, Huallaga y Tocache.

De acuerdo al Censo de 2007, la población total de San Martín asciende a 753.339 habitantes, habiendo aumentado en 31.6% respecto de la población total en el Censo de 1993 (572.352). La población urbana representa el 64.9% del total, mientras que la rural el 35.1%. Se ha producido un sustantivo incremento de la población urbana (40.7%), y en menor medida se incrementó la población rural (18.3%)⁸⁷.

Cuadro 8⁸⁸

San Martín población censada y total, según censos realizados, 1940-2007

Año	Población		
	Censada	Omitida	Total
1940	94 843	26 070	120 913
1961	161 763	8 693	170 456
1972	224 427	9 438	233 865
1981	319 751	11 941	331 692
1993	552 387	19 965	572 352
2005 a/	669 973	25 133	695 106
2007	728 808	24 531	753 339

⁸⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Perfil Sociodemográfico del Departamento de San Martín. (2007) Cap. I Características de la Población. Pp. 3-4. Disponible en: <http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0838/libro09/index.htm>

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 3.

a/ Censo de Derecho o de Jure. Se recopiló información de la población en su lugar de residencia. Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2005 y 2007.

La población indígena en la Región de San Martín suma un total de 21,416 personas, las que se encuentran distribuidas de la siguiente forma: 3956 pertenecientes al pueblo Aguaruna (Awajun), 531 al pueblo Chayahuita y 16 929 al pueblo Lamas (Llacuash)⁸⁹.

En las provincias de Rioja y Moyabamba, se encuentra el pueblo Aguaruna, con 15 comunidades nativas, de las cuales solo 13 han sido reconocidas por el Ministerio de Agricultura y cuentan, a su vez, con título de propiedad sobre sus tierras. Por otro lado, en la provincia de Lamas se encuentran los pueblos Chayahuita y Lamas. El primero cuenta con dos comunidades nativas, de las cuales solo una ha sido reconocida por el Ministerio de Agricultura, contando con título de propiedad sobre sus tierras. Por su parte, el pueblo Lamas cuenta con 48 comunidades identificadas, pero solo con 20 reconocidas por el Ministerio de Agricultura. De estas últimas, 16 tienen título de propiedad sobre sus tierras.

Respecto a las actividades económicas que realizan las comunidades nativas como medios para su subsistencia, tenemos las actividades de agricultura, pesca, crianza, caza y artesanía, entre otras. El 100 % de las comunidades nativas pertenecientes a los pueblos Aguaruna, Chayahuita y Lamas, tienen como actividad principal a la agricultura, seguida de la crianza y la caza.

⁸⁹ INEI. Censos Nacionales 2007. XI de Población y VI de Vivienda. Resumen Ejecutivo: Resultados Definitivos de las Comunidades Indígenas. p. 50. Disponible en: <http://www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0789/Libro.pdf>

3.2. DATOS DE LA REGIÓN CUSCO

La Región Cusco está ubicada en la zona sur oriental del Perú, está compuesta por trece provincias: Cusco (capital), Acomayo, Anta, Calca, Canas, Canchis, Chumbivilcas, Espinar, La Convención, Paruro, Paucartambo, Quispicanchi y Urubamba.

Acorde al censo del año 2007 la población asciende a 1 millón 216 mil 168 habitantes, hubo un incremento de 14,0% respecto a la población total de 1993 de 1 millón 66 mil 495 habitantes. Asimismo, para el año 2007 la población urbana representa 55,0% y la rural el 45,0% de la población total⁹⁰.

Cuadro 9⁹¹

Departamento de Cusco: población censada y total, según censos realizados, 1940-2007

Año	Población	
	Censada	Total
1940	486 592	565 458
1961	611 972	648 168
1972	715 237	751 460
1981	832 504	874 463
1993	1 028 763	1 066 495
2005 a/	1 171 503	1 208 821
2007	1 171 403	1 216 168

⁹⁰ INEI. Perfil Sociodemográfico del Departamento de Cusco (2007) Cap. I Características de la Población. pp. 3 y 6. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0838/libro26/index.htm>

⁹¹ *Ibíd.*, p. 3.

a/ Censo de Derecho o de Jure. Se recopiló información de la población en su lugar de residencia. Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2005 y 2007.

Según un estudio realizado entre los años 2002 y 2003, la Región Cusco comprende 886 comunidades campesinas, de las cuales 647 cuentan con título de propiedad. Al mismo tiempo, indica que existen 53 comunidades nativas, de las cuales 51 de ellas cuentan con título de propiedad, en ambos casos, las demás comunidades se encuentran pendientes de titulación⁹².

Posteriormente en el año 2007, se realizó el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana. Respecto a la Región Cusco se identificó que la población de estas comunidades indígenas asciende a 15230 personas, divididas en los grupos étnicos de Arazaeri, Ashaninka, Huachipaeri, Matsiguenga y Piro⁹³.

En relación al idioma de la población cusqueña, el Quechua es la lengua que la mayoría ha aprendido a hablar durante su niñez, así lo revela el 52,0% de la población de 5 a más años de edad; luego, el Castellano representa el 46,3%; el Aymara, el 0,2%; y, el 1,1% aprendió otra lengua nativa. Comparado al Censo del año 1993, la población que aprendió Castellano en su niñez aumentó en 57,8%, en el caso del Quechua y Aymara hubo una disminución porcentual; sin embargo, se comprueba que hubo un incremento en 63,2% de la población que manifestó haber aprendido otra lengua nativa durante su niñez⁹⁴.

⁹² Tomado del Grupo Allpa. En: Directorio de Comunidades Campesinas. PETT 2002. Ministerio de Agricultura. En: <http://www.allpa.org.pe/content/comunidades-campesinas-y-su-estado-de-titulacion-por-departamentos>

⁹³ INEI. Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana de 2007. En: <http://ineidw.inei.gob.pe/ineidw/#>

⁹⁴ *Ídem*. Perfil Sociodemográfico del Departamento de Cusco. pp. 30 y 31.

Cuadro 10

Autoridades indígenas electas en Cusco y San Martín

Departamento	Entidad	Organización Política	Cargo	Nombre
Cusco	Gobierno Regional	Alianza Electoral Gran Alianza Nacionalista Cusco	Consejera Regional	Heidi Viviana Choque Chipayo
Cusco	Municipalidad Provincial de Paucartambo	Movimiento Regional Autogobierno Ayllu	Regidor Provincial	Marcial Mamani Ccallo
Cusco	Municipalidad Provincial de Paucartambo	Movimiento Regional Autogobierno Ayllu	Regidor Provincial	Maura Meza Huamán
Cusco	Municipalidad Provincial de Paucartambo	Alianza Electoral Gran Alianza Nacionalista Cusco	Regidor Provincial	Roberto Zamata Herencia
Cusco	Municipalidad Provincial de Quispicanchi	Movimiento Regional Autogobierno Ayllu	Regidor Provincial	Julian Condori Puma
Cusco	Municipalidad Provincial de Quispicanchi	Partido Político Restauración Nacional	Regidor Provincial	Lucio Ttito Huaraccone
San Martín	Gobierno Regional	Partido Político Alianza para el Progreso	Consejero Regional	Luz Martiza Sangama Salas
San Martín	Municipalidad Provincial de Lamas	Movimiento Regional Fuerza Comunal	Regidor Provincial	Marco Antonio Sangama Cachay
San Martín	Municipalidad Provincial de Lamas	Movimiento Regional Fuerza Comunal	Regidor Provincial	Gil Salas Huamán

3.3. APLICACIÓN DE ENTREVISTAS Y RESULTADOS

Durante las elecciones regionales del 2010 y en el marco de la aplicación de la cuota nativa en las regiones de Cusco y San Martín, según datos del Jurado Nacional de Elecciones, accedieron a los cargos de regidor provincial y consejero regional nueve representantes indígenas en total.

Para una visión sobre la participación política indígena en las elecciones, entrevistamos a un grupo de representantes de organizaciones indígenas, funcionarios estatales y representantes de partidos políticos en ambas regiones, que de manera directa o indirecta han tenido participación en las elecciones locales y regionales del 2010 y en la aplicación de la norma de cuota nativa en las listas electorales para esas elecciones.

Resultados de la Entrevistas:

Las comunidades indígenas inician su participación política a partir de necesidades previas, una de ellas es la falta de atención de sus autoridades para las comunidades indígenas en relación a los centros poblados cercanos a la ciudad. La constitución bajo el formato de una organización política tiene como objetivo la inclusión de sus propuestas en los planes de desarrollo de las autoridades locales y regionales, de tal manera poder tener visibilidad en la atención a sus demandas. Los planes de gobierno nacional, regional y local deben dirigirse también a las comunidades indígenas.

“Nosotros, ¿por qué hemos hecho esto?, porque las comunidades en ese entonces recién estaban tratando de organizar, en ese entonces el Alcalde era del pueblo (se refiere de la parte urbana del distrito), y más

que todo no había una atención a las comunidades, todo era más para el pueblo, entonces a raíz de eso nosotros decidimos organizarnos.”⁹⁵

Asimismo, las nuevas agrupaciones políticas responden a la falta de apertura de los partidos u otras organizaciones políticas y que por experiencia anteriores los comuneros y nativos reconocen que son utilizados en las campañas electorales y luego se olvidan de sus compromisos. Esta falta de apertura podría relacionarse con un tipo de discriminación por la ropa, idioma o educación, esta situación es percibida por representantes indígenas, la cual también se habría reflejado en el trato y recepción de las agrupaciones políticas tradicionales. Parece que se ha dado cierto empoderamiento a los representantes indígenas a través de la cuota indígena, alguno de los entrevistados señaló que por ser nativo pensó que no le darían importancia, pero que con la cuota nativa ahora es distinto.

El nacimiento de nuevos grupos locales conformado por indígenas o que en sus propuestas promueven derechos de aquellas poblaciones también se debe a la crisis de los partidos políticos incapaces de desarrollar una vida orgánica con un trabajo continuo, con una agenda que solo responde a la coyuntura electoral y constituyéndose en una agencia de empleo. Asimismo, existe la percepción por parte de los representantes indígenas que los dirigentes indígenas sí trabajan en beneficio de los intereses de sus comunidades, a la cual ellos representan.

“En realidad los dirigentes de comunidades han dejado el individualismo y responden a sus propias comunidades. (...) la participación

⁹⁵ Entrevista 1 Cusco.

del dirigente de la comunidad les va a traer un nivel beneficio no como persona, sino a la comunidad.”⁹⁶

Habría que reflexionar sobre las diferencias en cuanto a la estructura de un partido o alianza política y una comunidad campesina o comunidad nativa, basada en normas colectivas y compromisos que deben consultados al interior de su comunidad.

Finalmente, una de las razones por la cual los integrantes indígenas reconocen que es necesaria su participación política se debe al trabajo de los funcionarios mestizos electos en localidades con población mayoritaria indígena. Uno de los cuestionamientos de los entrevistados refiere al por qué un indígena no puede ser elegido como alcalde y gobernar un distrito; en segundo lugar, señalaron que por experiencia previa los gobernantes mestizos son pasajeros, a diferencia de los propios indígenas quienes se quedarían en sus propias tierras.

Respecto a la preferencia partidaria de las comunidades indígenas hacia un movimiento o partido político, esta se centra en las acciones previas y discurso de campaña de cada candidato con un impacto directo o indirecto en las comunidades independientemente de la agrupación a la cual pertenezca.

De las entrevistas en la Región San Martín, podemos indicar que las comunidades nativas no tendrían una inclinación política hacia alguna de las agrupaciones nacionales que se presentan en cada proceso electoral. Las comunidades nativas eligen y dan su apoyo a los candidatos por su personalidad y planteamiento, es decir, el

⁹⁶ Entrevista 6 Cusco.

apoyo ha sido por los antecedentes de la persona y no mayoritariamente por el nombre del movimiento o partido político.

“Mira, en realidad lo que hay que mejorar es la voluntad política de los partidos en relación a la cuota nativa. Lo que ocurre que los partidos tienen escasa o nula presencia en lo que es la comunidad nativa.”⁹⁷

“Personalidad uno es ver su planteamiento, qué es lo que quieren hacer con los pueblos indígenas o en nuestro país, nada más no, porque uno no hay que mirar que yo soy de tal partido, no, eso no tenemos si no a través de personalidad, su planteamiento, su plan de trabajo lo evaluamos y lo apoyamos.”⁹⁸

Durante las entrevistas los representantes de las comunidades indígenas ante la pregunta qué partidos y organizaciones políticas nacionales conocen indicaron al Partido Aprista Peruano, Acción Popular, el Nacionalismo (en referencia al partido del Presidente de la República), finalmente, en menor medida algunos mencionaron al Partido Popular Cristiano. Por otro lado, los representantes electos en el marco de la cuota nativa participaron como candidatos de movimientos regionales, salvo en el caso de Cusco en que uno de los regidores postuló a través del Partido Político Restauración Nacional.

La explicación dada por los entrevistados se centra en la falta de trabajo de los partidos políticos con los pobladores de las comunidades indígenas, interacción que solo se reanuda en cada campaña electoral. De esta manera, cada cuatro años se forma un mercado electoral dirigido a las comunidades indígenas, sin tener un trabajo previo con una organización política se corre el riesgo de apoyar

⁹⁷ Entrevista 7 San Martín.

⁹⁸ Entrevista 1 San Martín.

agrupaciones con las que en el futuro no se tiene seguridad que cumplan los proyectos promocionados.

Asimismo, la crisis de los partidos políticos tradicionales también se refleja en la relación con las comunidades indígenas, pero al mismo tiempo esta crisis ha constituido un incentivo para la creación y fortalecimiento de agrupaciones regionales y locales, con las cuales los pobladores probablemente se identificarían con mayor receptividad.

Finalmente, la organización colectiva de las comunidades indígenas no ha sido impedimento para el ejercicio individual del derecho a voto por el candidato que cada uno ha decidido apoyar, no se ha identificado un mecanismo por el cual la asamblea establezca que toda la comunidad apoye a un determinado candidato el día de las elecciones. En la práctica dicho control se tornaría imposible, el acuerdo de la comunidad campesina o nativa de apoyar con su voto al candidato que representa a su comunidad no siempre sería seguido por cada integrante de la misma.

Respecto al funcionamiento de la cuota nativa, según la percepción de los líderes indígenas y representantes de partidos políticos, habría resultado en una norma que no garantiza la real participación política indígena. La elección de los candidatos de las comunidades campesinas y nativas ha sido una práctica para cumplir los requisitos que señala la norma; sin embargo, no cumple el objetivo real de incentivar la participación de las poblaciones indígenas.

“Nosotros hemos tratado siempre de cumplir la cuota nativa, pero no puedo negar salvo en el caso de Lamas, en el resto de los casos más ha sido de relleno, eso es lo que hacen todos los partidos lamentablemente.”⁹⁹

“Entonces en nuestro caso el candidato era un líder de la comunidad nativa, pero en otros casos no tienen organización y colocan al primer nativo que encuentran, le dicen dame tu DNI y te inscribimos como candidato.”¹⁰⁰

“Lo que pasó es que los políticos, si no me equivoco ha habido entre cinco o cuatro partidos que participaron en las elecciones regionales y dentro de ellos buscaron para relleno nada más, buscan como relleno en consejería...”¹⁰¹

“Si es que no hay alternancia en el cargo, si solo se le coloca para cumplir los requisitos o formalidad, termina siendo una formalidad legal.”¹⁰²

“Nosotros en muchos casos hemos invitado a representantes de las comunidades campesinas y nativas, a aquellos dirigentes que sin ser apristas asumen los planteamientos, los programas del partido y en esa medida creemos que es más democrático que imponer o digitar a un miembro de cualquier comunidad, esto a nuestro entender no sería democrático ni representativo.”¹⁰³

La mayor parte de los candidatos indígenas inscritos en la etapa postulación fueron elegidos en una fecha cercana a las elecciones, con lo cual resulta difícil afirmar que exista un papel de representatividad y liderazgo al interior de sus comunidades, en algunos

⁹⁹ Entrevista 7 San Martín.

¹⁰⁰ Entrevista 6 San Martín.

¹⁰¹ Entrevista 1 San Martín.

¹⁰² Entrevista 7 Cusco.

¹⁰³ Entrevista 5 Cusco.

casos no viven en el territorio de la comunidad ni mantienen un vínculo social con ella.

De esta manera, si bien el planteamiento de la cuota indígena tiene la intención de promover la participación política indígena, en la práctica ha devenido en un formalismo legal que las agrupaciones políticas tienen la obligación de cumplir para poder inscribirse en las elecciones. Las poblaciones indígenas se sienten excluidas en estos procesos electorales, puesto que las personas inscritas bajo esta cuota especial no necesariamente son representantes de sus comunidades y por tanto no podrían trabajar en beneficio de aquellas.

Asimismo, como hemos señalado en el primer capítulo, el Reglamento de Inscripción de Lista de Candidatos para las Elecciones Regionales y Municipales del año 2010¹⁰⁴ define como comunidades nativas y pueblos originarios a las agrupaciones humanas con identidad y organización propias, reconocidas por el Estado peruano que participan en las elecciones en aquellos lugares en que el JNE determine. Más adelante, el artículo 21 señala que la comunidad nativa o pueblo originario debe estar reconocido ante la Dirección Regional Agraria y que la acreditación del candidato será efectuada por el jefe de la comunidad o de manera presencial ante un Juez de Paz.

Efectivamente, el Reglamento define a las comunidades nativas y pueblos originarios como agrupaciones con determinadas características reconocidas por el Estado. En este punto se presentan algunas dificultades, en primer lugar, la definición presentada por el JNE debería construirse acorde a los criterios identificados por el

¹⁰⁴ Aprobado por Resolución 247-2010-JNE.

Convenio 169 de la OIT, marco normativo internacional vigente en nuestro país desde el año 1995. El Reglamento del JNE del año 2010 también deberá implementarse de acuerdo a la Ley del Derecho a la Consulta Previa del año 2011 y demás normas internacionales.

Una segunda dificultad que nos plantea el Reglamento es sobre aquellas comunidades que deben ser reconocidas por el Estado a través de la Dirección Regional Agraria, nos preguntamos qué sucedería con aquella comunidad que habiendo cumplido con los criterios del Convenio 169, la Ley de Consulta Previa y la definición dada el Reglamento del JNE no es reconocida como comunidad nativa o pueblo originario en su debido momento por esta entidad del Estado. Al mismo tiempo, también podría darse la figura de reconocer a una agrupación como comunidad nativa o pueblo originario y que en la realidad no cumplan con los criterios para ser reconocidos como tal.

“Lo que si en los últimos años ha habido un proceso de formación de nuevas comunidades nativas, que un poco no es el espíritu creo, de determinadas zonas se ha agrupado personas, algunos nativos, algunos no nativos y se han declarado como nativos y sobre esa base están pidiendo territorio, supuestamente ancestrales, entonces hay que tener un poco de cuidado con eso.”¹⁰⁵

Para evitar esta falta de claridad, una de los aportes obtenidos en el *“Encuentro Internacional: Participación Política Indígena en la Región Andina”*¹⁰⁶ fue que resulta necesario construir una base de datos a nivel nacional con información sobre las poblaciones indígenas reconocidas, elaborada con el apoyo de RENIEC, INEI y otras

¹⁰⁵ Entrevista 7 San Martín.

¹⁰⁶ Realizado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer los días 22 y 23 de noviembre de 2012.

instituciones relacionadas. Actualmente, el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura es la entidad responsable de elaborar y consolidar la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios¹⁰⁷. Esta documentación viene siendo elaborada por la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos. Cabe recordar que esta base de datos sería declarativa y no constitutiva de derechos.

Respecto a la educación y capacitación, los líderes que representan a sus comunidades debería ser capacitados en temas de derecho, gestión pública, entre otros. Ocurre mayormente que al ser elegidos sus propuestas no son recibidas no solamente por no cumplir ciertos aspectos legales o contenidos mínimos, sino también por la falta de conocimiento acerca de la existencia de la norma que proponen o la competencia responsable.

Estas capacitaciones también deberían incluir herramientas para la resolución de conflictos, puesto que muchas de las comunidades indígenas se ubican en zonas geográficas cuyos recursos naturales son objeto de explotación por parte del Estado o en peores casos por empresas informales. Estas actividades económicas, en especial las iniciadas en la década anterior, se caracterizan por haber sido acordadas sin normas transparentes y negociaciones de buena fe. De esta manera, en los últimos años se ha incrementado la cantidad de conflictos socio ambientales con las comunidades indígenas.

¹⁰⁷ Ministerio de Cultura. Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, publicada el 27 de mayo de 2012, aprueba la Directiva N° 03-2012-MC que regula el funcionamiento de la Base Datos Oficial. Disponible en: http://www.mcultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/rm_202-_aprobar_directiva_ndeleg_03-base_datos_pueblos_indigenas_0.pdf

“Yo por ejemplo para asumir estos cargos no he aparecido de la noche a la mañana, yo estuve siempre agradezco a parte de la universidad (UNSAAC)... Entonces, un líder se forma no solamente tal vez en el colegio, escuela o en la universidad, sino también cuando uno sigue formando más líderes o sea más gente preparada (...).”¹⁰⁸

“Aquí en la universidad por ejemplo cuando ellos (estudiantes de comunidades nativas) vienen hay un porcentaje que les dan, pero hay una diferencia muy notoria entre la formación digamos de nativos es un problema, ya los docentes tienen problemas porque hay que nivelarlos.”¹⁰⁹

Esta capacitación debería iniciarse de manera general a todos los integrantes de la comunidad desde la escuela primaria y secundaria, promoviendo la práctica de su lengua originaria, entre otras enseñanzas. En la UNSAAC (Universidad Nacional de San Antonio de Abad del Cusco) existe una forma especial de admisión a partir de convenios firmados entre el centro de estudios y las organizaciones indígenas de la región¹¹⁰, la iniciativa tiene una gran importancia en sí misma; sin embargo, al ingresar a los centro de educación superior en varios casos existe una diferencia de preparación académica en comparación con los estudiantes de las zonas urbanas o cercanas a la capital de la región; esta situación es similar en San Martín. Es importante capacitar a los líderes jóvenes, no solo porque representan un gran porcentaje en las elecciones, sino también, porque son ellos los que participarán como candidatos en las próximas elecciones representando a sus comunidades.

¹⁰⁸ Entrevista 1 Cusco.

¹⁰⁹ Entrevista 6 San Martín.

¹¹⁰ SANBORN Cynthia y ARRIETA Alonso. Documento de Discusión DD/11/16. Universidad y Acción Afirmativa: balance y agenda pendiente. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Noviembre, 2011. P. 32. Disponible en: http://www.up.edu.pe/ciup/SiteAssets/Lists/JER_Jerarquia/EditForm/Universidad%20y%20acci%C3%B3n%20afirmativa2.pdf

Respecto a la responsabilidad de las agrupaciones y partidos políticos, tanto los representantes de organizaciones indígenas como representantes de partidos políticos coinciden en que los segundos deberían acercarse a las comunidades mediante hacer un trabajo continuo y uniforme previo a las elecciones.

“No solamente es el problema de las cuotas de poder, sino también de que los planes de gobierno de los propios partidos políticos tendrán que centrar su accionar no solo en las ciudades también en las comunidades.”¹¹¹

“Yo creo que hay que mejorar la ley de partidos políticos, y también la ley electoral para que los partidos políticos tengan primero constancia, presencia, vida activa, no se aparezcan solamente a la hora de las elecciones.”

“Para que el partido más que reconocerlos como una cuota nativa o como obligación legal, pueda reconocerlos como líderes dentro del partido y puedan ocupar esos cargos más que por cuotas, por liderazgo dentro del partido.”¹¹²

Asimismo, las propias agrupaciones y partidos políticos deberían comenzar por conocer las demandas de las poblaciones indígenas, trabajar en proyectos a mediano y largo plazo, no solamente acercarse meses previos a las elecciones. Se debe trabajar con los propios comuneros que viven y son parte de las comunidades indígenas, de quienes se puede obtener su apoyo para las labores municipales y garantizar su participación política, no necesariamente a través de cuotas.

¹¹¹ Entrevista 6 Cusco.

¹¹² Entrevista 7 San Martín.

Desde otra perspectiva, uno de los entrevistados señaló que antes de hablar de cuotas nativas, se debe mejorar la voluntad de los partidos respecto a este tema. Los partidos tienen escasa o nula presencia en las comunidades. Se debe incentivar el liderazgo de los nativos dentro de la organización del partido, de modo que el propio partido lejos de reconocerlos como una cuota nativa o como obligación legal, pueda reconocerlos como líderes dentro de la organización partidaria.

De esta manera, el funcionamiento de las normas de cuotas (juvenil, de género y nativa) también recae en la responsabilidad de las agrupaciones y partidos políticos, deben fortalecer su presencia a nivel regional y local, y comprender la realidad de las comunidades indígenas.

Respecto a las políticas públicas, esta iniciativa debe pensarse en el marco de una política pública que integre la agenda indígena, de modo que los proyectos que se implementen y desarrollen tengan una perspectiva intercultural.

“Bueno, antes que se apruebe las leyes nunca nos han consultado, ellos nos hubieran consultado de elecciones y tratar de explicar cómo va ser. (...) Bajo una consulta se puede construir buscar una salida muy positiva, pero eso no ha existido hasta ahora y sigue, y trabajan a su manera.”¹¹³

Respecto a la construcción normativa de la cuota indígena, aquella debe ser trabajada y coordinada en primer lugar con los propios beneficiarios (las poblaciones indígenas) y en segundo lugar con las agrupaciones políticas que presten su apoyo. Acorde al cuerpo

¹¹³ Entrevista 1 San Martín.

jurídico de las normas sobre pueblos indígenas, se deberá someter a consulta las normas que les afecte o estén relacionadas a su desarrollo. Deberíamos revisar el funcionamiento real de las normas que garantizan la cuota nativa y pensar en cómo mejorarla. Conforme al comentario citado, la norma sobre cuota indígena debería ser reformulada bajo un contexto y diálogo y consulta con los actores beneficiarios e involucrados, con el apoyo de entidades estatales y organizaciones académicas que han investigado el tema.

En relación a las demandas de las poblaciones indígenas se encuentran los servicios básicos como luz, agua y comunicaciones; asimismo, otro problema grave que afrontan es la falta de delimitación de territorios, lo cual constituye no solo una inseguridad jurídica para las propias comunidades, sino también para evitar conflictos con autoridades estatales y empresas.

Debido al fuerte proceso migratorio que caracteriza a San Martín, muchos colonos mantienen la práctica de explotar las tierras sin respetar la propiedad nativa, creando de esta manera un conflicto adicional.

Asimismo, a la luz de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)¹¹⁴, aquellas deberían ser reformuladas atendiendo a las características de las comunidades indígenas, es decir, al aplicar los mismos parámetros de un centro poblado para aprobar un proyecto de agua potable o alumbrado a una comunidad campesina o

¹¹⁴ El SNIP es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública con la finalidad de mejorar de la calidad en el uso de los recursos para lograr el mayor bienestar social. Disponible en: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=306&Itemid=100883&lang=es

comunidad nativa con características geográficas y demográficas totalmente distintas, la actuación de esta entidad estatal se torna excluyente, con lo cual las comunidades prácticamente son obligadas a desaparecer o migrar a las ciudades.

En cuanto a la enseñanza de la lengua nativa en las escuelas, uno de los entrevistados señaló que existe contradicción entre la norma la promueve y las propias autoridades educativas, quienes no estarían permitiendo la enseñanza en la lengua nativa en las zonas donde corresponde. Asimismo, otra de las demandas fue la falta de centros educativos cercanos a sus comunidades, obligando a los propios estudiantes tener que caminar largas distancias para poder estudiar.

Otra demanda para las poblaciones indígenas es la mejora en la administración de los ingresos económicos para retomar y promover las actividades agrarias; asimismo, implementar políticas públicas en beneficio de la salud y calidad de vida de las comunidades campesinas y nativas.

Finalmente, identificamos que las demandas de las poblaciones indígenas se limitan a pedidos de subsistencia para afrontar dificultades económicas o de salud; sin embargo, durante las entrevistas no se ha identificado de manera concreta demandas sobre reconocimiento de derechos colectivos.

4. Conclusiones y perspectivas

En nuestro país existe un marco jurídico nacional e internacional vigente que dispone que los Pueblos Indígenas participen en la vida política del Estado para estar representados en la toma de decisiones. Adicionalmente, la realidad de los últimos años nos ha mostrado que es necesario cambiar las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas por los violentos conflictos que se han producido y continúan generándose respecto al modelo de desarrollo para los territorios indígenas. Asimismo, los resultados de las elecciones presidenciales del 2011 mostraron, de manera sorpresiva para muchos, que los indígenas constituyen una porción importante del electorado nacional, cuyos votos pueden ser importantes en la definición de los resultados.

Sin embargo, hemos identificado una serie de limitaciones para la aplicación del derecho a la participación política de los Pueblos Indígenas, provocando así que no se respeten los estándares jurídicos vigentes ni se permita su inclusión real en la toma de decisiones a nivel de los diferentes espacios de gobierno.

En primer lugar, tenemos el mecanismo de cuota nativa que ha sido aprobado como requisito para la inscripción de las listas en las elecciones regionales y municipales. Si bien es un importante avance en relación a las políticas monoculturales anteriores, es un mecanismo que en la práctica no ha mostrado los resultados esperados.

Este mecanismo solamente se ha aplicado en algunas regiones y la identificación de quiénes son indígenas para términos de la aplicación de la cuota es cuestionable. De otro lado, los partidos políticos consideran este requisito como una formalidad más a cumplir y no buscan realmente incluir a los indígenas en sus organizaciones.

Además el mecanismo solamente exige la inclusión de los indígenas en las listas de candidatos pero no asegura que se mantenga ese porcentaje en la elección final, lo cual genera que en la práctica no exista una garantía de representación de los indígenas en los espacios de toma de decisión.

A pesar de estas limitaciones, en algunos casos los postulantes indígenas a través de la cuota nativa son elegidos y acceden a ocupar un cargo como regidor o consejero regional. Sin embargo, un número importante de los indígenas elegidos no tienen vínculos con sus organizaciones, ya que fueron elegidos por los partidos de manera individual y en base a criterios muchas veces de clientelismo o solamente para llenar un espacio. Adicionalmente, los representantes indígenas por lo general no tienen los conocimientos y capacidades específicas para el cargo que ocupan, por lo que no llegan a tener un impacto real en los espacios políticos de los que forman parte, reduciendo su campo de trabajo y/o siguiendo las consignas de su partido.

No obstante, en algunos casos las organizaciones indígenas logran contactar y coordinar con estas autoridades locales o regionales y poder, a través de ellos, canalizar sus pedidos o acordar algunas acciones conjuntas.

De la información recogida también hemos comprobado que la existencia en el plano normativo de la cuota nativa es conocida solamente por un reducido número de personas que han estado

vinculados directamente a su aplicación en las elecciones regionales y municipales del 2010. Por lo general, todavía es un mecanismo poco conocido para la mayoría de organizaciones indígenas y políticas e inclusive para las mismas autoridades estatales.

Otro aspecto importante que hemos identificado es el escaso y casi inexistente interés de los partidos políticos respecto a los derechos de los pueblos indígenas dentro de su agenda partidaria y a considerar la posibilidad de mejorar sus relaciones con las organizaciones indígenas. Durante las actividades programadas como parte del recojo de información (entrevistas, talleres y encuentro internacional) de este libro tratamos de comunicarnos con las principales agrupaciones políticas que participaron en las últimas elecciones nacionales, pero lamentablemente no mostraron interés en participar en las discusiones sobre este tema salvo contadas excepciones.

Por otro lado, la situación es diferente con los movimientos políticos regionales o locales, tal como indica Pajuelo¹¹⁵ si bien no existen partidos indígenas o movimientos nacionales, si se presentan algunos movimientos locales que podrían ser considerados indígenas, y en general la participación de aquellos en los movimientos y luchas locales es definitivamente más activa y visible que en la política nacional.

Sin embargo, estos movimientos, sean predominantemente indígenas o campesinos, no han construido una propuesta con reivindicaciones culturales ni una visión de derechos respecto a los pueblos indígenas, por lo general manejan un discurso clasista proveniente de la ideología de izquierda, sus líderes siguen teniendo una visión muy paternalista sobre los pueblos indígenas, y en algunos casos

¹¹⁵ PAJUELO TEVES, Ramón. *Op. cit.*, p. 123.

hablan en nombre de ellos sin tener verdaderamente una representación de sus demandas.

Frente a esta situación, y recordando que esta es una primera exploración que debe ser complementada por estudios posteriores, queremos formular algunas propuestas basadas en nuestro análisis de los datos recogidos, pero también recogiendo las opiniones de los líderes indígenas, líderes de partidos y movimientos políticos, autoridades estatales, congresistas, asesores parlamentarios y académicos, tanto de Perú como de la Región Andina, que han participado en los talleres y encuentros en los que hemos discutido este tema.

- **Definición clara sobre a quiénes se aplica los derechos indígenas:**

A pesar de que el Convenio 169 establece los criterios de identificación, todavía no se cuenta con una base de datos oficial del Estado que permita definir con claridad a quiénes se considera como indígenas y que impida las distorsiones que se han producido al aplicar la norma de cuota nativa. Esta base de datos debe hacerse con la participación de los pueblos indígenas y ser consultada con ellos. Una vez que sea aprobada debe ser difundida a todas las instancias estatales y en el caso específico de la participación política indígena, a las autoridades del sistema electoral y los partidos políticos para que la tomen en cuenta.

- **Escaños diferenciados:**

Como lo hemos mencionado en un estudio anterior¹¹⁶, existen otras alternativas que se deben tomar en cuenta para asegurar

¹¹⁶ Comisión Andina de Juristas. *Lineamientos para una agenda pública*, p. 94 y ss.

la efectiva participación política de los pueblos indígenas. Entre las personas consultadas para nuestro estudio, especialmente los líderes indígenas, se ha propuesto la necesidad de contar con cupos permanentes en los gobiernos locales, regionales y a nivel nacional. Así se aseguraría que no solo postulen personas indígenas sino también que lleguen efectivamente a ser elegidos.

- **Dimensión colectiva:**

La cuota nativa está enfocada en el individuo, busca promover que la mayor cantidad de individuos indígenas participe en las elecciones como candidatos. Sin embargo se ha dejado de lado la dimensión colectiva de los pueblos indígenas. Consideramos que se debe tomar en cuenta este aspecto y permitir que participen en las elecciones como organizaciones, eligiendo a sus representantes con sus propios métodos y sin pasar necesariamente por los partidos políticos ni por los mecanismos formales de sufragio. Esto no implica que no puedan existir al mismo tiempo mecanismos que fomenten la participación individual en las elecciones, como lo hace la cuota nativa, pero no debe dejarse de lado la dimensión colectiva de los pueblos como sucede en la actualidad.

- **Mecanismos propios:**

Tomando en cuenta que tanto el Convenio 169 como la Declaración de la ONU, junto a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, disponen que se respeten las instituciones propias de los pueblos indígenas, se debe promover la implementación de mecanismos ad-hoc diferenciados para que accedan a espacios de representación política. Aquellos deben plantearse conjuntamente con los pueblos, considerando que nuestro sistema electoral y de partidos ha sido diseñado sin tomar en cuenta la diversidad cultural de nuestro país, por lo tanto no

necesariamente la inscripción en partidos y el voto individual son las únicas formas de poder canalizar la participación de los colectivos indígenas. Debemos recordar que los pueblos indígenas tienen mecanismos propios de toma de decisiones a través de asambleas donde todos participan, los cuales se usan para aplicar su justicia o tomar acuerdos sobre la vida de la comunidad, entre otros asuntos.

Sin embargo, estas acciones como el resto de sus expresiones culturales, no siempre están vigentes y en algunos casos ya no son respetados por la comunidad, pero el Estado puede darles la posibilidad de reconstruir y recuperar esos mecanismos y costumbres, reforzando así también su cultura. Es decir, la debilidad actual de algunas organizaciones indígenas no puede tomarse como pretexto para negarles el ejercicio de los derechos que la legislación vigente les reconoce, por el contrario, el Estado debe tomar las medidas necesarias para garantizarles la libertad de recuperar su cosmovisión y forma de vida.

- **Promover una visión positiva de la política:**

Otro aspecto importante que ha sido resaltado a lo largo de nuestro estudio y en los debates con los diferentes actores ha sido la necesidad de promover los espacios de participación política para las organizaciones y movimientos que existen y así desmotivar que se recurra a otro tipo de medidas para presionar al Estado como las movilizaciones violentas. Por lo tanto, la implementación del derecho a la participación política de los pueblos Indígenas no solamente será un beneficio para estos colectivos sino también para todo el país, pues permitirá disminuir la conflictividad social y que el Estado recupere su legitimidad al incluir las voces de los pueblos que no han sido históricamente parte de la vida política de nuestro país.

De esta manera, resulta necesario modificar la legislación actual sobre la cuota nativa para adecuarla a los estándares del derecho internacional, desarrollando políticas públicas que permitan la real y efectiva participación de los indígenas tanto en los espacios de toma de decisiones como en la agenda política en general, respetando su identidad cultural.

Anexo

Autoridades indígenas electas en las elecciones municipales y regionales del 2010

Departamento	Entidad	Organización Política	Cargo	Nombre
Amazonas	Gobierno Regional	Movimiento Regional Movimiento Independiente Surge Amazonas	Consejero Regional	Nelida Calo Nantip
Amazonas	Gobierno Regional	Movimiento Regional Unidad y Democracia de Amazonas	Consejero Regional	Santiago Manuin Valera
Amazonas	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	Movimiento Regional Movimiento Independiente Surge Amazonas	Regidor Provincial	Simon Kaikat Tuyas
Amazonas	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	Movimiento Regional Movimiento Independiente Surge Amazonas	Regidor Provincial	Juan Antun Pijuchkun
Amazonas	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	Movimiento Regional Movimiento Independiente Surge Amazonas	Regidor Provincial	Debora Jempets Ramirez
Amazonas	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	Movimiento Regional Movimiento Independiente Surge Amazonas	Regidor Provincial	Javier Santa Nanco
Amazonas	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	Movimiento Regional Movimiento Independiente Surge Amazonas	Regidor Provincial	Mario Mayan Sejekam

Departamento	Entidad	Organización Política	Cargo	Nombre
Amazonas	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	Movimiento Regional Fuerza Amazonense	Regidor Provincial	German Nuncum Petsayit
Amazonas	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	Partido Político Acción Popular	Regidor Provincial	Edgardo Tsamajen Chijiap
Cajamarca	Gobierno Regional	Alianza Electoral Movimiento Afirmación Social	Consejero Regional	Cervando Puerta Peña
Cajamarca	Gobierno Regional	Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	Consejero Regional	José Luis Chiwan Cubas
Cajamarca	Gobierno Regional	Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	Consejero Regional	Janet Chiwan Jempekit
Cajamarca	Municipalidad Provincial de San Ignacio	Organización Local (Provincial) Fuerza Campesina	Regidor Provincial	Tomás Bazán Jempekit
Cusco	Gobierno Regional	Alianza Electoral – Gran Alianza Nacionalista Cusco	Consejera Regional	Heidi Viviana Choque Chipayo
Cusco	Municipalidad Provincial de Paucartambo	Movimiento Regional – Autogobierno Ayllu	Regidor Provincial	Marcial Mamani Ccallo
Cusco	Municipalidad Provincial de Paucartambo	Movimiento Regional – Autogobierno Ayllu	Regidor Provincial	Maura Meza Huamán
Cusco	Municipalidad Provincial de Paucartambo	Alianza Electoral – Gran Alianza Nacionalista Cusco	Regidor Provincial	Roberto Zamata Herencia
Cusco	Municipalidad Provincial de Quispicanchi	Movimiento Regional – Autogobierno Ayllu	Regidor Provincial	Julian Condori Puma

Departamento	Entidad	Organización Política	Cargo	Nombre
Cusco	Municipalidad Provincial de Quispicanchi	Partido Político Restauración Nacional	Regidor Provincial	Lucio Ttito Huaraccone
Huánuco	Gobierno Regional	Movimiento Regional: Movimiento Político Hechos y No Palabras	Consejero Regional	Gelin Elita Vasquez Fumanga
Junín	Gobierno Regional	Partido Político Fuerza 2011	Consejero Regional	Mario Flores Chiricente
Junín	Gobierno Regional	Partido Político Fuerza 2011	Consejero Regional	Delia Manuela Calderón Perez
Junín	Municipalidad Provincial de Satipo	Partido Político Fuerza 2011	Regidor Provincial	Marcelino Camacho Mahuanca
Junín	Municipalidad Provincial de Satipo	Partido Político Fuerza 2011	Regidor Provincial	Maritza López Cristina
Junín	Municipalidad Provincial de Satipo	Partido Político Alianza para el Progreso	Regidor Provincial	Jhenny Ivonne Muñoz Hilares
Loreto	Municipalidad Provincial de Alto Amazonas	Movimiento Regional Movimiento Independiente Loreto - Mi Loreto	Regidor Provincial	Bladimiro Tapayuri Murayari
Loreto	Municipalidad Provincial de Loreto	Movimiento Regional Movimiento Independiente Loreto - Mi Loreto	Regidor Provincial	Eber Tamani Pacaya
Loreto	Municipalidad Provincial de Ucayali	Movimiento Regional Movimiento Independiente Loreto - Mi Loreto	Regidor Provincial	Virgilio Cauper Flores

Departamento	Entidad	Organización Política	Cargo	Nombre
Loreto	Municipalidad Provincial de Ucayali	Movimiento Regional Movimiento Independiente Loreto - Mi Loreto	Regidor Provincial	Marcelo Pacho Carrillo
Loreto	Municipalidad Provincial de Mariscal Ramón Castilla	Movimiento Regional Fuerza Loretana	Regidor Provincial	Rita Curico Moreno
Loreto	Municipalidad Provincial de Mariscal Ramón Castilla	Partido Político Acción Popular	Regidor Provincial	Maaca Farias Samapayo
Loreto	Municipalidad Provincial del Datem del Marañon	Movimiento Regional: Movimiento Independiente Integración Loretana	Regidor Provincial	Roldan Shanti Alicia
Madre de Dios	Gobierno Regional	Partido Político Perú Posible	Consejero Regional	Luz Marina Bario Santos
Madre de Dios	Municipalidad Provincial de Tambopata	Movimiento Regional Justicia Regional	Regidor Provincial	Alcimo Valles Pacaya
Madre de Dios	Municipalidad Provincial del Manu	Partido Político Partido Aprista Peruano	Regidor Provincial	Ada Belen Jicca Bario
Madre de Dios	Municipalidad Provincial de Tuhuamano	Partido Político Perú Posible	Regidor Provincial	Julio Añez Do Santos
Pasco	Gobierno Regional	Partido Político Partido Democrático Somos Perú	Consejero Regional	Fredy Bernaldo Gomez
Pasco	Municipalidad Provincial de Oxapampa	Partido Político Fuerza 2011	Regidor Provincial	Patricia Araceli Ballesteros Colina

Departamento	Entidad	Organización Política	Cargo	Nombre
San Martín	Gobierno Regional	Partido Político Alianza para el Progreso	Consejero Regional	Luz Martiza Sangama Salas
San Martín	Municipalidad Provincial de Lamas	Movimiento Regional Fuerza Comunal	Regidor Provincial	Marco Antonio Sangama Cachay
San Martín	Municipalidad Provincial de Lamas	Movimiento Regional Fuerza Comunal	Regidor Provincial	Gil Salas Huamán
Ucayali	Gobierno Regional	Movimiento Regional Integrando Ucayali	Consejero Regional	Joel Bardales Martínez
Ucayali	Gobierno Regional	Movimiento Regional Todos Somos Ucayali	Consejero Regional	Celin Cushi Vasquez
Ucayali	Municipalidad Provincial de Padre Abad	Movimiento Regional Ucayali Región con Futuro	Regidor Provincial	Jovita Limas Amasifen
Ucayali	Municipalidad Provincial de Atalaya	Movimiento Regional Integrando Ucayali	Regidor Provincial	Cleofaz Quintori Soto
Ucayali	Municipalidad Provincial de Atalaya	Movimiento Regional Integrando Ucayali	Regidor Provincial	Jovita Vasquez Balarezo
Ucayali	Municipalidad Provincial de Atalaya	Movimiento Regional Todos Somos Ucayali	Regidor Provincial	Bernardo Faman Martha
Ucayali	Municipalidad Provincial de Purus	Movimiento Regional Integrando Ucayali	Regidor Provincial	Manuel Pereyra Moreyra

Bibliografía

ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia

2009 *El sujeto indígena y el derecho de autodeterminación en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: ¿Tienen los pueblos indígenas personalidad jurídica internacional?* En: ÁLVAREZ MOLINERO, Natalia, OLIVIA MARTÍNEZ, J. Daniel y ZUÑIGA GARCÍA-FALCES, Nieves (editores). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Hacia un mundo intercultural y sostenible*. Madrid: Catarata.

ANAYA, James

2010 *El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la declaración*. En: CHARTERS, Claire y STAVENHAGEN, Rodolfo. *El desafío de la declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. Copenhague: IWGIA.

APARICIO WILHELMI, Marco

2006 “El derecho de los pueblos indígenas a la Libre Determinación” En: BERRAONDO, Mikel (Coordinador). *Pueblos Indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto.

CORREA ASTE, Norma

2011 *Interculturalidad y Políticas Públicas: una agenda al 2016*. Lima: Consorcio de Investigación Económica Social y Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: http://elecciones2011.cies.org.pe/sites/elecciones2011.cies.org.pe/files/documentos_completos/InterculturalidadDocumento.pdf

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

2006 *El derecho humano a la participación política*. En: *Derecho PUCP*. Revista de la Facultad de Derecho N° 59. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2008 *Participación política y democracia. I Curso de perfeccionamiento magisterial en educación cívica*. Disponible en: <http://www.icpna.edu.pe/documentos/Participaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20y%20democracia.pdf>

CÁRDENAS, Víctor y otros

2011 *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Comisión Andina de Juristas

2011a *Derechos de los pueblos indígenas: módulo de capacitación*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

2011b *Lineamientos para una agenda pública en derechos de los pueblos indígenas*. Lima: Comisión Andina de Juristas y Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Defensoría del Pueblo

2011 *Informe Defensorial N° 152. Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a Favor de los Pueblos Indígenas del Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe-Defensorial-152.pdf>

ELGUERA ALVAREZ, Carlos Jonathan

2012 *Curso Virtual sobre el Derecho Consulta Previa en el Perú y sus estándares en el Sistema Interamericano*. Materiales de clase. Lima: Comisión Andina de Juristas.

Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)

2010 *Mapa Etnolingüístico del Perú (Propuesta)*. En: http://www.principal.indepa.gob.pe/galerias/mapas/mapa_etnolinguiastico_2010.jpg

Instituto Nacional de Estadística e Informática

2007 *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Perfil Sociodemográfico del Departamento de Cusco y San Martín*. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/>

LUX DE COTI, Otilia

2010 *Gobernabilidad y Pueblos Indígenas*. San José C.R.: Flacso. Disponible en: http://www.ops.org.bo/multimedia/cd/2010/sri-2010-4/files/docs/7_otros/91.%202010%20Gobernabilidad%20y%20pueblos%20ind%C3%ACgenas.pdf

- OIT
2009 *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. Programa para promover el Convenio Número 169 de la OIT (Pro 169.)* Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.
- PAJUELO TEVES, Ramón
2006 *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- REMY SIMATOVIC, María Isabel
2011 *Cuadernos Descentralistas N° 28. Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Disponible en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/CD28.pdf>
- ROSENBERGER, Markus y PAJUELO, Ramón (Editores)
2007 *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias.* Lima: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- RUIZ CHIRIBOGA, Oswaldo y DONOSO, Gina
2012 *Pueblos indígenas y la Corte Interamericana: Fondo y Reparaciones.* Disponible en: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2094289
- SALMÓN, Elizabeth (coord.)
2012 *La Consulta previa, libre e informada en el Perú: La inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos.* Lima: IDEHPUCP.
- SANBORN, Cynthia y ARRIETA, Alonso
2011 *Documento de Discusión DD/11/16. Universidad y Acción Afirmativa: balance y agenda pendiente.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Disponible en: http://www.up.edu.pe/ciup/SiteAssets/Lists/JER_Jerarquia/EditForm/Universidad%20y%20acci%C3%B3n%20afirmativa2.pdf
- SHELTON, Dinah
2011 *Self-determination in regional human rights law: From Kosovo to Cameroon.* Legal Studies Research Paper N° 53. The George Washington University Law School. Washington DC.

TORRES SEOANE, Javier

2007 *Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú.*
En: Población Indígena: Derechos y Participación. Aportes al debate multicultural. Desde la perspectiva nacional y regional. Lima: Fundación Konrad Adenauer y Congreso de la República.

YRIGOYEN, Raquel

2009 *El Convenio 169 y su aplicación en el Perú.* Disponible en: www.alertanet.org.

*Implementación del Derecho a la Participación
Política Indígena en Cusco y San Martín*

se terminó de imprimir en

WR Impresores

Dirección: Jr. José Gálvez 1670, Lince

Teléfono: 265-3576

E-mail: wr.peru@gmail.com

Diciembre de 2012