

Elecciones regionales y municipales 2014: de la “cuota nativa” a la cuota (casi) indígena

Enith Pinedo Bravo
Universidad de Salamanca (España)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiant85.2015.08>

RECIBIDO: 30 de septiembre de 2014

APROBADO: 3 de marzo de 2015

MODIFICADO: 22 de agosto de 2015

RESUMEN: Debido a su tradicional relegación, el Estado peruano ha establecido cuotas de participación de mujeres, jóvenes e indígenas en las listas para elecciones que se rigen por el voto popular. Aunque ninguna de estas medidas se aplica a todos los procesos electorales, es la llamada “cuota nativa” la que parece ofrecer mayores retos. Realizadas las Elecciones Regionales y Municipales 2014, el presente artículo repasa sus principales características, analizando tanto sus resultados como las novedades introducidas en este proceso, que marcan un hito en el país en el tratamiento de dicho colectivo bajo términos electorales.

PALABRAS CLAVE: cuotas electorales • representación política • pueblos indígenas • procesos electorales

Regional and Municipal Elections 2014: From the “Native Quota” to the (Almost) Indigenous Quota

ABSTRACT: Addressing the problem of the traditional relegation of certain sectors of the population, the Peruvian state has established quotas for the participation of women, youths and indigenous people in the lists for popular elections. Although none of these measures applies to all of the electoral processes, it is the so-called “native quota” that seems to present the greatest challenges. With the Regional and Municipal Elections of 2014 having been called, this article reviews their main characteristics, analyzing both the results and the new features introduced into the process, the same ones that constitute a milestone in the history of the country regarding the treatment of this population in electoral terms.

KEYWORDS: electoral quotas • political representation • indigenous peoples • electoral processes



Eleições regionais e municipais 2014: da “cota nativa” à cota (quase) indígena

RESUMO: Devido à sua tradicional rejeição, o Estado peruano estabeleceu cotas de participação de mulheres, jovens e indígenas nas listas para eleições que são regidas pelo voto popular. Embora nenhuma dessas medidas seja aplicada a todos os processos eleitorais, é a chamada “cota nativa” a que parece oferecer maiores desafios. Tendo sido convocadas as Eleições Regionais e Municipais 2014, o presente artigo revisa suas principais características e analisa tanto seus resultados quanto as novidades introduzidas nesse processo, as mesmas que determinam um momento histórico no país no tratamento desse coletivo sob termos eleitorais.

PALAVRAS-CHAVE: cotas eleitorais • representação política • povos indígenas • processos eleitorais

1. La condición legal de los pueblos indígenas en Perú

Como sucede en buena parte de los países en los que habitan pueblos indígenas, la relación con el Estado se ha visto marcada históricamente por la discriminación, que se ha manifestado de diversas formas: desde masacres hasta el olvido. La actitud de estos Estados ha dependido, principalmente, de la fortaleza y organización de estos pueblos, así como del número de sus integrantes.

Una oportunidad para mostrar cómo se viene dando esta relación en la actualidad ocurrió durante la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, celebrada en septiembre de 2014 en la sede de las Naciones Unidas. En este evento se advirtieron las posiciones de los líderes indígenas y el enfoque de la Cepal a través del informe presentado por su Secretaria Ejecutiva, en el que concluye que en el último decenio se han producido logros en los Estados de América Latina, pero también se han constituido retos para la garantía de los derechos de quienes integran estos pueblos.

Las Naciones Unidas estiman que hay aproximadamente 370 millones de personas que pertenecen a pueblos originarios en noventa países; la Cepal (2014, 43) ha contabilizado 826 de estos pueblos en América Latina, los cuales reúnen aproximadamente 45 millones de personas. De estos pueblos, Brasil posee la mayor cantidad, con 305, seguido por Colombia, con 102; Perú, con 85; México, con 78, y Bolivia, con 39. No obstante, contabilizado por habitantes, México es el país latinoamericano con mayor población indígena, mientras que Perú ocupa el segundo lugar, con más de 7 millones de personas.

Pues bien, con estos datos, resulta irónico que en Perú todavía se dé un dilema para definir al indígena que se sustenta tanto en una histórica regulación e interpretación defectuosas como en diversos factores sociales, en los que la debilidad, e incluso la falta de autoreconocimiento del indígena, asumen un rol esencial. De esta forma, persiste un sistema jurídico que se reproduce y retroalimenta de imaginarios individuales y colectivos en los que los sesgos discriminatorios se encuentran bien asentados.

Por su importancia, este trabajo¹ considerará principalmente la defectuosa regulación, la cual está conformada por: i) El tratamiento inadecuado del colectivo

1 El presente apartado ha sido redactado sobre la base del Capítulo 2 de la tesis doctoral de la autora, referido a la situación jurídica de los pueblos indígenas en Perú. Pinedo Bravo, Enith.

indígena en los niveles más importantes de la jerarquía normativa peruana; ii) Las diferentes y, por lo general, arbitrarias denominaciones aplicadas al indígena y a los grupos de indígenas a lo largo del tiempo; iii) La dispersión temática de las normas; y, iv) La falta de desarrollo interno, que ocasiona el incumplimiento de las correspondientes normas internacionales, hecho más controvertido cuando se forma parte de tratados internacionales de derechos humanos previamente ratificados por el Estado peruano.

Aunque estas deficiencias están relacionadas entre sí, en nuestra opinión, la más relevante es la primera de ellas, pues no solo influye sobre las demás deficiencias de su tipo, sino también sobre todas las demás deficiencias normativas. Si nos centramos en la Constitución, por ejemplo, se aprecia que en cuanto norma suprema de todo orden jurídico constitucional, ni ella ni ninguna Constitución anterior han reconocido al sujeto jurídico *pueblos indígenas*, entendido dicho término ya sea de acuerdo con el Derecho Internacional, o con lo definido social o antropológicamente. En la actualidad, en dicha jerarquía normativa solo se habla de *comunidades campesinas* y de *comunidades nativas*, y con un sentido restrictivo, mencionándose aisladamente a los *pueblos originarios*.

En efecto, regulatoriamente, en Perú se distingue entre comunidades campesinas y comunidades nativas, habiéndose asumido socialmente como indígenas únicamente a los segundos, quienes son, en la lógica seguida en el país, los originarios de la selva. Por su parte, el *campesino* es el indígena originario de la sierra y es a quien se le atribuye la debilidad o ausencia de autorreconocimiento aludida líneas arriba. Ahora bien, como es de suponer, esta distinción constitucional, que en realidad se deriva de la ley,² ha terminado confundiendo denominaciones y etiquetas y sus significados, y esta confusión ha servido como argumento para relativizar los derechos específicos de los pueblos indígenas. Dicho esto, resulta

2013. El acceso de indígenas al Parlamento en Perú y en Bolivia. Una mirada desde el principio de igualdad (tesis doctoral).

2 Se trata de dos leyes. La primera es la Ley de Reforma Agraria - Decreto Ley No. 17716 (1968), la cual tuvo impacto no solo en la readjudicación de la tierra sino también en el simbolismo indígena, ya que produjo la eliminación, en todo el ordenamiento jurídico, del término *comunidad de indígenas*, que fue reemplazado por *comunidad campesina*. La segunda es la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva - Decreto Ley No. 20653 (1974), con la cual se crearon unos entes (*comunidades nativas*) que no existían jurídicamente, aunque ya eran considerados socialmente como *tribus selváticas*.

comprensible que, sobre todo en los últimos cinco años, la tarea fundamental en Perú haya sido determinar la noción de indígena, incluida aquella que las normas internas reconocen.

Sin poder profundizar, cabe decir además que desde la Constitución Política de 1933 y hasta la actualidad, el tratamiento jurídico constitucional sobre las *comunidades* indígenas³ ha enfatizado en el aspecto económico que representan, en particular, sus tierras. Así, la Constitución vigente (promulgada en 1993) resalta el régimen de propiedad de las tierras comunales antes que sus aspectos culturales o sociales. De hecho, mientras su predecesora (Constitución de 1979) establecía que dichas tierras eran inalienables, imprescriptibles e inembargables, en la vigente carta constitucional solo se dispone que son imprescriptibles.

En lo que concierne al nivel legal, si bien el tratamiento del colectivo indígena ha tenido las mismas características que el nivel constitucional, es desde 2011 que puede hablarse de un moderado giro, y ello debido a la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios (Ley No. 29785). En efecto, hasta la entrada en vigencia de dicha ley, las principales normas vinculadas con su tratamiento insistían en recalcar sus aspectos patrimoniales,⁴ siempre teniendo como base las comunidades campesinas y nativas. Ejemplo de ello es sin duda el Código Civil (1984), norma que por su cobertura regulatoria en las relaciones jurídicas tiene un decisivo peso en el ordenamiento interno, y que en su artículo 134 señala: “Las comunidades campesinas y nativas son organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral [...]”. De esta norma se subraya que sea la ley la que defina los fines de dichas comunidades, que se orientan principalmente al aprovechamiento de su patrimonio.

3 De hecho, en la historia constitucional peruana, el único término con el cual se ha identificado al colectivo indígena ha sido el de *comunidad*.

4 Otras normas relacionadas son la Ley No. 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, y la Ley No. 24657, Ley de Deslinde y Titulación del territorio de las comunidades campesinas, ambas de abril de 1987. Reiterando la predominancia de la regulación de las tierras comunales por su valor económico, se aprecia, sin embargo, que la Ley General de Comunidades Campesinas es la primera ley en Perú que hace referencia explícita a un derecho consuetudinario autóctono, aunque solo limitado al trabajo comunal.

¿Cuáles son los méritos de la Ley No. 29785? El primero es la expresa remisión de su interpretación de conformidad con el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, circunstancia inédita en la normatividad peruana, puesto que dicho convenio fue ratificado por el Estado peruano en 1994, sin que desde entonces hubiera tenido desarrollo ni, menos aún, alusión directa en alguna norma interna. El segundo mérito es que tanto en su propia denominación como a lo largo de sus disposiciones, la Ley de Consulta reconoce que los términos *pueblos indígenas* o *pueblos originarios* son intercambiables, de modo que uno y otro pueden emplearse, entendiéndose ambos con el mismo significado. Lo dispuesto por el Artículo 7 *in fine*, incluso, va más allá: “Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no altera su naturaleza ni sus derechos colectivos”.

El punto de la ley que, sin embargo, consideramos de mayor relevancia es el que hace referencia a la determinación de los criterios de identificación de los pueblos indígenas, que, recogidos también en el Artículo 7, repiten lo que diecisiete años atrás el mismo Estado peruano había aceptado con la ratificación del Convenio No. 169. En otras palabras, la Ley de Consulta reconoce expresamente que los criterios objetivos de identificación son la descendencia de las poblaciones originarias del territorio estatal, los estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan, las instituciones sociales y costumbres propias, los patrones culturales, y el modo de vida distinto a los de otros sectores de la población del país. El criterio subjetivo, como es sabido, es la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria.⁵ De este modo, que legal o socialmente sean denominadas comunidades campesinas o comunidades nativas,⁶ o que al sustantivo pueblo o comunidad se le añadan

5 Cabe aclarar que si bien la Ley No. 27811 (2002), que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, ya hacía alusión de manera muy genérica a estas pautas, no las asumía como *criterios de identificación*, como sí lo hace expresamente la Ley de Consulta.

6 La consecuencia de la falta de definiciones exactas y, sobre todo, de una absoluta prescindencia de consideraciones propiamente indígenas es la maximización del componente clasista con el que surgió el término *comunidad campesina*, de forma que en la actualidad existen *legalmente* comunidades campesinas en la costa y la selva peruanas. Esto no quiere decir que socialmente no siga identificándose a los campesinos con los originarios de la sierra, ni que cuando se

adjetivos diversos, puede terminar siendo irrelevante cuando se tienen en frente los criterios que la Ley de Consulta establece para su identificación.

Detectadas las cuestiones positivas que indiscutiblemente trae esta ley, tampoco pueden dejar de reconocerse los retos que reporta, y ello pasa por cuestiones elementales que el Estado peruano aún no ha resuelto: ¿cuántos indígenas hay y dónde están? Se revela entonces un problema que constituye una deuda trascendental: no existe en Perú un censo contemporáneo de población indígena. Al respecto, al tener solamente los resultados del último censo poblacional general, realizado en 2007, algunas instituciones públicas han tomado la única variable más o menos cercana, que a tal efecto contenía, para construir una base de cálculo: la lengua materna. De esta variable se tiene que, para 2007, 4.045.713 personas manifestaron haber aprendido a hablar en un idioma originario, cifra que respecto del total nacional de personas entonces censadas representaba el 14,75%.⁷

Ahora bien, debe precisarse que, además del censo poblacional, en 2007 también se realizó el II Censo de comunidades indígenas de la Amazonía peruana.⁸ En este trabajo no se considera como fuente de información fidedigna para contabilizar a la población indígena amazónica porque, primero, no tiene criterios básicos de identificación de los indígenas según las normas internacionales;

mencione *comunidad nativa* no se piense en originarios de la selva. Sin embargo, debe subrayarse que dicha maximización, en la práctica, ha dado lugar a verificar que los comuneros no son necesariamente indígenas, y, por tanto, las comunidades campesinas y comunidades nativas reconocidas *legalmente* tampoco están integradas necesariamente por ellos, o solo por ellos. Es decir, las comunidades campesinas y nativas no son indefectiblemente indígenas.

7 De ahí que llamaran la atención las cifras publicadas por la Cepal en el informe presentado durante la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de septiembre de 2014, puesto que, tal como se afirma textualmente en el documento, sus estimaciones han considerado que “como el Censo 2007 del Perú incluyó solo idioma materno, se estimó a la población indígena con el siguiente criterio: cuando el jefe de hogar o su cónyuge declararon un idioma indígena, todos los miembros del hogar se asignaron como indígenas”. Y es que, además de esta extensión que podría cuestionarse metodológicamente, resulta debatible que habiéndose realizado dichas estimaciones a 2010, se haya pasado de 4 millones de personas con idioma materno originario a 7 millones en apenas tres años. Ello sin tomar en cuenta que, como se mencionó en el primer apartado, el informe de la Cepal hable de 85 pueblos indígenas, cuando el Viceministerio de Interculturalidad ha reconocido, siguiendo los criterios internacionales, únicamente a 54. En 2015 se han añadido dos pueblos: los aymaras y los quechuas.

8 De acuerdo con sus resultados, dichas comunidades entonces eran 1786, poseían 332.975 *habitantes*, se encontraban en once de los veinticuatro departamentos del país y se agrupaban en trece familias lingüísticas.

y segundo, porque fue un censo de comunidades en el que se registraron las declaraciones de los jefes comunales, y no las de sus habitantes.

Sea como fuere, que hasta ahora no se hayan resuelto cuestiones elementales que atañen a los indígenas peruanos, y que desde la promulgación de la Ley No. 29785 se discutan —e incluso se obstaculicen— sus alcances en la oficialidad estatal, constituyen la razón de que se haya manifestado, líneas arriba, que el giro dado es moderado. La actual condición legal de los pueblos indígenas peruanos, por tanto, se enfrenta a una realidad diferente.

2. La representación electoral indígena a través de la cuota

Aun cuando el campo para el desarrollo de los derechos colectivos o específicos de los pueblos indígenas es todavía débil en Perú —a pesar de la ratificación del Convenio No. 169, de la vigencia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de la Ley No. 29785—, hay un escenario en el que al parecer dicha situación no se repite tan contundentemente: la representación electoral subnacional.

Antes de continuar conviene precisar que, para este trabajo, por representación electoral se entiende solo la representación que se produce con las candidaturas, y no con los finalmente electos. Dicho esto, se indica que con la reforma constitucional de 2002 se introdujo en la Constitución Política el término *pueblos originarios*, colectivos que, junto con las comunidades campesinas y las comunidades nativas, fueron considerados por la norma constitucional (artículo 191) destinatarios de las cuotas de participación electoral para procesos de elecciones regionales y municipales (ERM).

El establecimiento de esta cuota, desde entonces denominada “cuota nativa” —consecuencia lógica de la tradición peruana—, ha obligado a que un porcentaje de los postulantes a las listas electorales de las organizaciones políticas esté compuesto por representantes de los citados colectivos. Ahora bien, debido a esa misma tradición, su aplicación ha considerado, desde el inicio, únicamente a los miembros de las comunidades nativas —no necesariamente indígenas, como se advirtió en el pie de página 5—, obviando analizar las implicancias de

que en la Constitución también se haga referencia explícita a los pueblos originarios.⁹ Esto puede apreciarse en mayor detalle en el cuadro 1.

a. La “cuota nativa” hasta las elecciones regionales y municipales de 2010

Desarrollada la norma constitucional por la Ley de Elecciones Municipales y por la Ley de Elecciones Regionales, ambas atribuyeron al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) la competencia de definir las regiones y provincias en las que se aplicarían los porcentajes mínimos, y especificaron que, al tratarse de elecciones municipales, la cuota era aplicable únicamente a las listas electorales a los concejos provinciales.

Para definir el aludido ámbito territorial, el JNE delimitó primero el ámbito personal de aplicación de la cuota a través de distintas resoluciones, cada una enmarcada en cada proceso electoral regional y municipal, según se muestra en el cuadro 1.

Como puede observarse, para la inscripción de candidaturas en virtud de la cuota, el JNE emitió en 2006 una resolución específica, mientras que en 2010 dicha inscripción fue incluida en una norma general para todas las postulaciones. La diferencia más importante, sin embargo, reside en la consideración de quiénes eran los destinatarios de la medida de acción afirmativa: mientras que en 2006 el JNE asumió como tales a las comunidades nativas, identificándolas como

9 A este respecto, fue reveladora la interpretación de *pueblo indígena* que realizó el poder ejecutivo, en junio de 2010, plasmada precisamente en sus observaciones respecto al proyecto de Ley de Consulta. De acuerdo con la observación presidencial, pueblos indígenas en Perú eran solo las etnias amazónicas y los grupos no contactados, de manera que el proyecto de ley incurría en error al extender su ámbito de aplicación a la comunidad campesina andina y costeña. El argumento del entonces Presidente de la República se centraba en que —dado que el Convenio No. 169 de la OIT hace referencia a que los pueblos indígenas son distintos de otros sectores de la colectividad nacional por sus condiciones sociales, culturales y económicas— tanto la comunidad andina, por ser una institución española “sustantivamente vinculada a la ciudad, al comercio y a los servicios del Estado”, como la comunidad costeña, con mayor arraigo en los negocios comerciales, no son distintas de la mayoría de la población del país. Como es de suponer, la importancia de este documento radica en la influencia que puede alcanzar en todo el aparato estatal nacional la posición del Presidente de la República. No se olvide además que fue durante este gobierno —el de Alan García Pérez— cuando se produjo el conflicto de Bagua (junio de 2009), con un saldo de 38 muertos, entre indígenas y miembros de la Policía Nacional. Pueden consultarse dichas observaciones siguiendo el enlace [http://www.servindi.org/pdf/Ley_Consulta_Observaciones21Jun2010.pdf].

Cuadro 1. Ámbitos de aplicación en los procesos electorales de 2006 y 2010

ERM 2006	ERM 2010
Resolución No. 1235-2006-JNE: Reglamento de inscripción de miembros de comunidades nativas	- Resolución No. 247-2010-JNE: Reglamento de inscripción de listas de candidatos (abril) - Resolución No. 370-2010-JNE (junio)
<p>ÁMBITO DE APLICACIÓN</p> <p>Comunidades nativas o pueblos amazónicos (Artículo 2). Miembros de todos aquellos pueblos o comunidades peruanas de naturaleza tribal de origen prehispánico o desarrollo independiente a este, provenientes o asentados en las regiones de la selva y ceja de selva del territorio nacional (Artículo 4)</p>	<p>ÁMBITO DE APLICACIÓN</p> <p>Comunidades nativas y pueblos originarios (Res. 247-2010-JNE), y luego comunidades nativas, comunidades campesinas y pueblos originarios (Artículo 3, Res. 370-2010-JNE)</p>
<p>ACREDITACIÓN DE CANDIDATO/A</p> <p><i>Artículo 6. Postulación de miembros de comunidades nativas</i></p> <p>Miembro de una comunidad inscrita como nativa. Ante la ausencia de certificado, constancia, documento o registro oficial o comunal, debe considerarse la declaración de conciencia que haga la persona de su identidad nativa o tribal como criterio fundamental.</p>	<p>ACREDITACIÓN DE CANDIDATO/A</p> <p><i>Artículo 21. Cuota de comunidades nativas, comunidades campesinas y pueblos originarios</i></p> <p>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.</p> <p>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.</p>

Fuente: JNE. Elaboración propia.

pueblos amazónicos —llegando incluso a resumir los artículos 7 y 8 de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de regiones de Selva y Ceja de Selva del gobierno militar—, en 2010 consideró a estas mismas comunidades y a las comunidades campesinas y a los pueblos originarios. Con esta última mención, el JNE repetía entonces, textualmente, las modificaciones realizadas en la reforma constitucional.

Ahora bien, a través de estas disposiciones, es llamativo cómo el JNE estableció los mecanismos de acreditación de las candidaturas para cada proceso

electoral: mientras que en 2006 se reconocía como fundamental la identidad nativa o tribal, donde primaba la inscripción de la comunidad, en 2010 se recurrió a una mayor formalidad con la incorporación de más funcionarios estatales y se eliminó la declaración de conciencia en torno a la identidad. Sobre el particular, resulta interesante advertir que, basándonos solo en estas normas, en 2006 el JNE se hubiera acercado a las pautas subjetivas que reconoce el Convenio No. 169 para identificar a los pueblos indígenas u originarios, y que, en tal virtud, haya establecido una forma de acreditación acorde con tal situación, y que en 2010 hubiera eliminado tal indicación.

Hecho el repaso del ámbito personal, corresponde revisar seguidamente la definición del ámbito territorial de la cuota por el JNE entre 2002 y 2010.

El cuadro 2 muestra que en el período señalado, los cambios se produjeron únicamente en el proceso de 2010, y se centraron en la adición de dos departamentos y una provincia. Recuérdese que las normas disponen que el JNE determina las zonas donde se aplica la cuota, *ahí donde existieran* comunidades nativas, comunidades campesinas y pueblos originarios. Tomando en cuenta que el Estado peruano está dividido política y administrativamente en veinticuatro departamentos, ¿debe entenderse entonces que en 2002 y 2006, en trece departamentos del país no existían dichos colectivos, pero en 2010 solo eran once los que carecían de ellos?

Es importante insistir en que el JNE no tiene competencia para definir si un colectivo es o no un pueblo originario, o una comunidad campesina o nativa. No obstante, resulta de interés comprobar que en 2010 se añadieron Ica y Moquegua al grupo de departamentos en los que se aplicaba la cuota, puesto que durante los dos procesos anteriores había primado una consideración más bien amazónica, y dichos departamentos se localizan en la costa peruana. ¿Cambió la cuota o cambió el JNE? Por supuesto, cambió el JNE, y no la cuota, pero quedó también la tarea de analizar la finalidad de las normas vinculadas con ella, cuestión que se cumplió en 2014.

b. Elecciones regionales y municipales 2014: cuota (casi) indígena

La evolución normativa que ha seguido desde 2002 la llamada cuota *nativa* tiene su mayor marca en el proceso electoral de 2014: no solo se ha trascendido la consideración amazónica en el enfoque de los colectivos beneficiarios sino que, tomando en cuenta fundamentalmente la información del Viceministerio

Cuadro 2. Departamentos y provincias donde se ha aplicado la cuota hasta 2010

ERM 2002		ERM 2006		ERM 2010	
Amazonas	Bagua	Amazonas	Bagua	Amazonas	Bagua
	Condorcanqui		Condorcanqui		Condorcanqui
Ayacucho	Huanta	Ayacucho	Huanta	Ayacucho	Huanta
Cajamarca	San Ignacio	Cajamarca	San Ignacio	Cajamarca	San Ignacio
Cusco	La Convención	Cusco	La Convención	Cusco	La Convención
	Paucartambo		Paucartambo		Paucartambo
	Quispicanchis		Quispicanchis		Quispicanchis
Huánuco	Puerto Inca	Huánuco	Puerto Inca	Huánuco	Puerto Inca
Junín	Chanchamayo	Junín	Chanchamayo	Junín	Chanchamayo
	Satipo		Satipo		Satipo
Loreto	Maynas	Loreto	Maynas	Loreto	Maynas
	Loreto		Loreto		Loreto
					Dátum del Marañón
	Alto Amazonas		Alto Amazonas		Alto Amazonas
	Requena		Requena		Requena
	Ucayali		Ucayali		Ucayali
	Mariscal Ramón Castilla		Mariscal Ramón Castilla		Mariscal Ramón Castilla
Madre de Dios	Manu	Madre de Dios	Manu	Madre de Dios	Manu
	Tahuamanú		Tahuamanú		Tahuamanú
	Tambopata		Tambopata		Tambopata
Pasco	Oxapampa	Pasco	Oxapampa	Pasco	Oxapampa
San Martín	Rioja	San Martín	Rioja	San Martín	Rioja
	Lamas		Lamas		Lamas
	El Dorado		El Dorado		El Dorado
	San Martín		San Martín		San Martín
	Moyobamba		Moyobamba		Moyobamba
Ucayali	Atalaya	Ucayali	Atalaya	Ucayali	Atalaya
	Coronel Portillo		Coronel Portillo		Coronel Portillo
	Purús		Purús		Purús
	Padre Abad		Padre Abad		Padre Abad
				Ica	
				Moquegua	
Total	11 departamentos 29 provincias		11 departamentos 29 provincias		13 departamentos 30 provincias

Fuente: JNE. Elaboración propia.

de Interculturalidad, el JNE ha reconocido implícitamente que el grupo central de su ámbito de aplicación lo constituyen los pueblos originarios o indígenas, más que las comunidades nativas o campesinas.¹⁰

Para sustentar la afirmación hecha nos centramos en las Resoluciones No. 269 y 270-2014-JNE, con las cuales el JNE acogió las recomendaciones de dicho Viceministerio,¹¹ que tuvieron a la lengua materna indígena como principal criterio objetivo de identificación de los beneficiarios de la cuota electoral, en el entendido de que, al ser una medida de acción afirmativa dirigida a promover la participación electoral de los miembros de colectivos infravalorados, debe tenerse una comprensión extensiva y no restrictiva de los sujetos destinatarios. De este modo, y ante la ausencia de un censo de población indígena en Perú, la definición de la lengua materna indígena ha repercutido en la redefinición del ámbito territorial y personal de la cuota, al incluir, por primera vez desde su establecimiento, la zona andina del país, zona en la cual no solo habita el mayor número de hablantes peruanos de lenguas originarias sino que, además, es donde, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013), se asienta el mayor número de productores agropecuarios formalizados en comunidades campesinas.

Cuadro 3. Departamentos y provincias en las que ha aplicado la cuota

Aplicación de la cuota	ERM 2002	ERM 2006	ERM 2010	ERM 2014
Departamentos	11	11	13	18
Provincias	29	29	30	92

Fuente: JNE.

10 Sobre las comunidades campesinas y comunidades nativas, incluidas en la denominación de la cuota, más allá de que efectivamente estén o no asociadas con pueblos indígenas, debe decirse que, como se manifiesta en el Considerando 18 de la Resolución No. 270-2014-JNE, la información que sobre ellas remitieron las Direcciones Agrarias de los gobiernos regionales no determina “con meridiana certeza su número de integrantes y el porcentaje de población que representan”, cuestiones con las que sí cumplía la información del Viceministerio.

11 Dependencia del Ministerio de Cultura —creado en 2010— que actualmente es el órgano especializado del poder ejecutivo en materia de pueblos indígenas.

Este nuevo criterio para la definición de las zonas en las que la cuota es exigible ha significado, como es de suponer, que numéricamente se hayan producido incrementos importantes, de manera que, como puede observarse en el cuadro 3, para el proceso de 2014 fue en las dos terceras partes de los departamentos del país donde la cuota fue aplicable, y esto se triplicó en el caso de las provincias, alcanzándose así casi la mitad de su totalidad (195).

Este cambio es trascendental, aunque podría preguntarse si el idioma constituye una variable válida de identificación de la población indígena, más aún cuando el Convenio No. 169 no lo menciona entre sus pautas de identificación. De hecho, debe recordarse que el Informe de Cepal 2014 sobre pueblos indígenas utiliza esta variable para su definición de cifras en Perú. Si bien en este espacio no se reproducirá el debate que se ha desarrollado sobre el particular en el ámbito académico, debe decirse que las pautas del convenio de la OIT, por ser pautas, no constituyen parámetros fijos, pues la identificación de quién es indígena o no dependerá de la realidad de cada Estado Parte, aunque siempre teniendo como base los referentes internacionales. Dicho esto, en tanto que el artículo 1.b) del convenio dispone que uno de dichos referentes es la descendencia “de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, la lengua originaria debe entenderse comprendida en la normativa internacional al constituir una manifestación tanto de dicha descendencia como de la conservación de una expresión cultural.

Cabe agregar algo. Como es sabido, el Convenio No. 169 de la OIT también hace referencia a un criterio subjetivo para la identificación de un pueblo como indígena, el cual es el autorreconocimiento de dicha condición. Pues bien, el JNE también ha acogido esta consideración al establecer en las Resoluciones No. 271 y 272-2004-JNE, por las que aprobó los Reglamentos de Inscripción de listas de candidatos a las Elecciones Regionales y Municipales 2014, que para acreditar la condición de representante de una comunidad campesina, nativa, o un pueblo originario era exigible la declaración de conciencia que sobre dicha situación realizara el postulante, aunque esta debía ser refrendada por el jefe o autoridad comunal.

Dicho todo esto, ¿por qué se habla de una cuota que es casi indígena, y no de una cuota indígena, si se han tomado en cuenta los criterios del Derecho Internacional? La respuesta es que, al no existir un censo de población originaria en Perú, difícilmente puede asegurarse que esta cuota electoral, así como cualquier otra medida estatal vinculada con dicha población, está realmente comprendiéndola en su totalidad. El ejemplo más contundente es la provincia de Lima, lugar en el que habita el mayor número de quechuahablantes del país y en el que, sin embargo, no es aplicable la cuota.

c. Resultados de la aplicación de la cuota electoral

Con el convencimiento de que la representatividad de un colectivo no necesariamente es mejor porque haya “más representantes”, debe también admitirse que en sociedades desiguales, como la peruana, su visibilidad, aun cuando es impulsada por el Estado, tiene un carácter simbólico que repercute en una idea de representación también atendible.

Hecha esta atingencia, es importante analizar los resultados de la aplicación de la cuota desde que se tiene registro.

Cuadro 4. Candidatos representantes de la cuota de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos originarios

CARGO	2006	2010	2014
	%	%	%
Presidencia regional	0,00	0,00	0,00
Vicepresidencia regional	0,00	0,00	0,00
Consejería regional	18,10	19,40	20,99
Alcaldía provincial	0,40	0,00	0,00
Regiduría provincial	20,60	22,90	21,14
Alcaldía distrital	0,00	0,00	0,00
Regiduría distrital	0,00	0,00	0,00

Fuente: JNE.

Como puede observarse en el cuadro 4, los resultados a nivel de candidaturas no han sido muy alentadores en términos generales. Antes de analizar las cifras conviene hacer tres precisiones, a fin de que sean comprensibles. Primero, debe recordarse que la cuota en estudio no se aplica a nivel distrital

sino únicamente regional y provincial, y es por ello que no se tienen cifras en dicho ámbito, pese a que es muy probable que, debido a la mayor concentración poblacional que existe en dichas localidades, por pequeñas, buena parte de los candidatos sean, efectivamente, indígenas. Segundo, de acuerdo con la legislación nacional, y para este tipo de procesos electorales, las cuotas vigentes en el país (además de las que se vienen estudiando, la de género y la de jóvenes) se aplican sobre la lista de candidatos a regidores municipales y consejeros regionales. De este modo, se entiende por qué los registros mostrados no incluyen porcentajes para los demás cargos. Y tercero, las cifras de 2014 toman en cuenta la proporción registrada en las mismas zonas en las que se aplicó la cuota en años anteriores, de manera que no refleja el porcentaje total, en el que se incluyen las zonas andinas del país.

Hechas estas aclaraciones, es interesante advertir cómo a nivel regional el porcentaje de candidatos por esta cuota ha ido en aumento, mientras que esto no ha sucedido a nivel municipal, y sin embargo, cuando nos centramos en los electos, sucede lo contrario: a nivel municipal se ha registrado un aumento proporcional en los últimos procesos electorales, y a nivel regional se ha producido más bien un retroceso, que puede observarse en el cuadro 5.

De cualquier modo, debe destacarse que en ambos niveles el porcentaje de electos es menor que el de la cuota electoral (15%), y ello se explica porque se trata de una medida cuyo fin es asegurar la participación en listas de determinados postulantes, y no asegurar que los postulantes sean elegidos. Para lograr este objetivo, que mejoraría también los resultados de mujeres y jóvenes electos, numerosos Estados han establecido mandatos de posición, lo cual implica establecer algún orden de ubicación de los postulantes en las listas. Al no existir en Perú este mandato, su ausencia es relevante porque es práctica frecuente entre las organizaciones políticas incluir a los miembros de los colectivos beneficiarios en posiciones poco visibles dentro de las listas, con lo que, en virtud del sistema electoral aplicable a las elecciones regionales y municipales peruanas —listas cerradas y bloqueadas y cifra repartidora—, dichos miembros tienen reducidas posibilidades de resultar elegidos.

Cuadro 5. Electos por la cuota en los últimos procesos electorales regionales y municipales¹²

	ERM 2006	ERM 2010	ERM 2014	Total
ERM 2006	16	14	16	46
Regidores	21	34	115	170
Total	37	48	131	216

Fuente: JNE.

3. Dos de las varias tareas pendientes: representación indígena en el ámbito nacional, y participación y representación según sus procedimientos

Como ha podido advertirse, en este trabajo se ha hecho referencia solamente a una expresión de la participación política, en el marco de medidas generales de acción afirmativa para grupos discriminados. En tal sentido, no se ha abordado el derecho específico de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que los afecten, reconocido por el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, que además señala que dicha participación debe realizarse por medio de representantes elegidos, “de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones”. No se olvide tampoco que el artículo 20 destaca tal participación como condición necesaria para decidir sobre el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, lo cual debería conducir a comprender la necesidad de “asegurar su participación dentro de los procesos de toma de decisión a nivel nacional” (Kymlicka 2003, 133), y no solo a nivel regional o local. De este modo, se enlaza el derecho a la

12 Aunque es materia de otro análisis, no puede dejar de resaltarse la débil participación y representación electorales de la mujer indígena, sobre todo a nivel municipal. De los 16 consejeros regionales electos, 6 son mujeres; y de los 115 regidores provinciales electos, 16.

autonomía o al autogobierno indígena en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, y, por tanto, con el derecho a mantener y reforzar las propias instituciones políticas.

Aun cuando pueda argumentarse que una cuota de participación electoral como la vigente en Perú forma parte del derecho a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan a los pueblos indígenas, debe enfatizarse que dicho derecho, debido a su amplitud, implica también la participación en todo el ciclo de las políticas públicas que los involucran, cuestión que las cuotas electorales no garantizan porque ni aseguran que los candidatos resultarán elegidos, ni son aplicables a todas las instancias estatales desde las cuales pueden adoptarse tales políticas. A este respecto, no se olvide que no existe ninguna norma o medida que promueva su participación a nivel nacional, lo cual, sumado a las propuestas de eliminación del voto preferencial y a las poco democráticas prácticas de las organizaciones políticas peruanas en sus elecciones primarias, hacen que el acceso electoral de los indígenas al Congreso de la República presente, aún, mayores retos.

Por estas razones, consideramos que una tarea pendiente para el Estado peruano es desarrollar el derecho específico de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que los afecten, para cuya comprensión seguimos a Raquel Yrigoyen (2011) cuando afirma que, según el Derecho internacional y constitucional actuales, dicho derecho conlleva, además de la participación en el ciclo de las políticas estatales, tres derechos: a) Decisión autónoma de su modelo de desarrollo; b) Consulta previa a medidas legislativas o administrativas concretas; y c) Consentimiento previo, libre e informado cuando pueden ponerse en riesgo derechos fundamentales de los pueblos, como la integridad o el modo de vida y desarrollo. De cualquier modo, y conocidos los inconvenientes y trabas en la implementación de la Ley No. 29785 y su reglamento, no puede dejar de reconocerse que lo establecido por el JNE para el proceso electoral regional y municipal de 2014 representa un significativo avance en el tratamiento electoral del principio-derecho de igualdad en Perú.

Referencias

1. Comisión Económica para América Latina (Cepal). 2014. *Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago: Naciones Unidas.
2. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2013. IV Censo Nacional Agropecuario 2012 Resultados definitivos. Lima: INEI.
3. Kymlicka, Will. 2003. *La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
4. Pinedo Bravo, Enith. 2013. El acceso de indígenas al Parlamento en Perú y en Bolivia. Una mirada desde el principio de igualdad (tesis doctoral).
5. Yrigoyen, Raquel. 2011. Derechos de los pueblos indígenas en las decisiones de los asuntos que les afectan. *Punto Medio. Revista Peruana de Análisis, Prevención y Gestión de Conflictos* 4 (4): 26-35.



Enith Pinedo Bravo es doctora en Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca. Actualmente coordina el programa “Mujer e Inclusión Ciudadana” del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú. Sus líneas de investigación se centran en el estudio de los sistemas electorales, la participación política y los pueblos indígenas. Entre sus últimas publicaciones están: “¿Quién es indígena en Perú?”. *Iberoamericana. América Latina, España, Portugal* 48 (2012): 177-183; y “El acceso de los indígenas al Congreso de la República. Una mirada desde el diseño del sistema electoral y del principio de igualdad”. Jurado Nacional de Elecciones, Documento de Trabajo No. 3, 2012.

Correo electrónico: enith@usal.es