

# Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 83

## Segregación política de los pueblos indígenas en Perú

Gloria Huamán Rodríguez



**Deusto**Digital

Instituto de Derechos  
Humanos Pedro Arrupe



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**

**Núm. 83**

Segregación política de los pueblos  
indígenas en Perú

**Gloria Huamán Rodríguez**

Bilbao  
Universidad de Deusto  
2016

#### **CONSEJO DE REDACCIÓN**

Felipe Gómez Isa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Trinidad L. Vicente, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Cristina de la Cruz, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.

#### **CONSEJO EDITORIAL**

Anja Mihr, Investigadora del Human Rights Center de la Universidad de Utrecht, Holanda.  
Antoni Blanc Altemir, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Lleida.  
Bartolomé Clavero, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Sevilla y miembro del Foro de las Naciones Unidas para Asuntos Indígenas.  
Carlos Villán Durán, Presidente de la Asociación Española para la Promoción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.  
Carmen Márquez, Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Sevilla.  
Cristina Churrua, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Eduardo J. Ruiz Vieytez, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Fernando Fantova, consultor en temas relacionados con los servicios sociales, Bilbao.  
Francisco López Bárcenas, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México.  
Gaby Oré Aguilar, consultora internacional en el campo de los derechos humanos y el género y miembro de Human Rights Ahead, Madrid.  
Gloria Ramírez, Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México.  
Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Jaume Saura, Presidente del Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.  
Joana Abrisketa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.  
Jordi Bonet, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona.  
José Aylwin, Director del Observatorio de Derechos Ciudadanos, Temuco, Chile.  
José Luis Gómez del Prado, miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de Mercenarios, Ginebra, Suiza.  
José Manuel Pureza, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra, Portugal.  
Judith Salgado, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.  
Koen de Feyter, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Amberes, Bélgica.  
Manuela Mesa, Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz, CEIPAZ, Madrid.  
Noé Cornago, Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.  
Pablo de Greiff, International Center on Transnational Justice, New York.  
Víctor Toledo Llancaqueo, Centro de Políticas Públicas, Universidad ARCIS, Santiago, Chile.  
Vidal Martín, investigador de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, Madrid.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org) <<http://www.cedro.org>>) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Publicaciones de la Universidad de Deusto  
Apartado 1 - 48080 Bilbao  
e-mail: [publicaciones@deusto.es](mailto:publicaciones@deusto.es)  
ISBN: 978-84-15759-79-9

# Índice

Introducción . . . . .	9
1. Pueblos indígenas de Perú . . . . .	13
2. La segregación en la historia nacional . . . . .	19
3. La segregación en la época republicana . . . . .	29
4. Un recuento constitucional de la segregación política . . . . .	37
5. Los derechos políticos en la legislación actual . . . . .	47
6. El problema de la cuota indígena a nivel regional y municipal . . . . .	53
7. Proceso de asimilación impuesto desde el Estado . . . . .	63
8. Democracia excluyente . . . . .	67
9. Presencia indígena en el Congreso de la República . . . . .	73
10. Barreras en la participación política . . . . .	79
11. El derecho a la participación política de los pueblos indígenas . . . . .	85
12. Representación política en el Congreso y la cuota proporcional . . . . .	95
13. Conclusiones . . . . .	103
14. Bibliografía . . . . .	107



# Introducción

Los pueblos indígenas de Perú, autodenominados pueblos originarios, son aquellos que han sobrevivido no sólo el largo proceso de invasión y consecuente colonización europea iniciado en el siglo xvi de la era cristiana, sino también el proceso de asimilación impuesto desde el Estado-nación. Dichos pueblos poseen, dominan, guardan, protegen, controlan y habitan grandes extensiones de territorios, denominados tradicionales o ancestrales, los mismos que desde épocas inmemorables son transmitidos de generación a generación y con los que guardan una relación especial de tipo religioso, cultural, social, económico, histórico y cósmico.

En las diferentes regiones del país denominadas Costa, Sierra y Selva, viven decenas de pueblos o naciones indígenas, cuya existencia precede a la invasión y colonización europea, así como a la fundación del Estado-nación y la fijación de sus fronteras.

A pesar de que los pueblos indígenas son sociedades vivas y dinámicas, con derechos humanos colectivos reconocidos internacionalmente como el derecho a la libre determinación, derechos políticos, el derecho a sus territorios ancestrales y recursos naturales, entre otros, ellos sufren las consecuencias de políticas nacionales de asimilación y marginación que los hace invisibles y los amenaza con desaparecer. La sociedad dominante y el Estado-nación se han propuesto homogenizar la sociedad del país bajo la ropa de la «única nación», desconociendo así la existencia de una variedad rica de pueblos originarios y sus derechos fundamentales que les debería garantizar seguir existiendo. Esa sociedad que los ignora adrede para apropiarse de lo mejor de sus territorios y recursos naturales, se ha arrogado el derecho exclusivo de gobernar el país sin permitirles la participación, a pesar de propagar los principios modernos de democracia e igualdad.

De acuerdo a diccionarios de la lengua española (castellana) la palabra *segregar* proviene del latín «*segregare*» (*se*=alejamiento, *grey*=rebaño) que, entre otras cosas, significa separar, apartar o marginar a seres humanos por diversos motivos, sean raciales, sociales, religiosos, políticos, etc.; por tanto, *segregación* es la acción y efecto de *segregar* o separar.

El objetivo del presente artículo es contribuir con el análisis del derecho de los pueblos indígenas de Perú a su participación en la vida política del país. El análisis del tema se enfoca especialmente en la marginación o segregación política que sufren dichos pueblos. Para explicar el origen de dicha segregación es indispensable volver la mirada al pasado. Durante el desarrollo de este estudio será necesario rememorar hechos que expliquen cómo, a la llegada de los invasores europeos en el siglo *xvi*, una buena parte de la ahora denominada América del Sur, era gobernada por un imperio y contaba con una organización política propia, y cómo éstos terminaron sucumbiendo ante las fuerzas invasoras, quienes traían e imponían modelos políticos totalmente ajenos a los que hasta entonces existían. Del mismo modo, se verá cómo los pueblos indígenas sometidos durante la colonia no han podido reivindicar sus derechos políticos durante la época republicana, sino por el contrario se les ha impedido explícitamente de ejercerlos.

El análisis del derecho de los pueblos indígenas a la participación política en la vida del país incluye el análisis del derecho a la representación política de los mismos en los órganos o instancias donde se toman decisiones políticas.

Desde hace 30 años aproximadamente, los gobiernos sucesivos han visto el desarrollo de la economía nacional en la extracción masiva de materia prima para la exportación y la industria. Esto ha permitido que dichos gobiernos, desconociendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas, dispongan libremente de los territorios ancestrales donde se encuentran los recursos naturales comerciables como los minerales e hidrocarburos. Para ello han adecuado las normas nacionales destinadas a la protección de las inversiones extranjeras y el comercio internacional. Se han firmado convenios bilaterales de protección a las inversiones y tratados internacionales de libre comercio, para cuya implementación el Estado-nación ha emitido leyes que afectan gravemente la integridad de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, sin mediar por lo menos una consulta previa ni consentimiento de los afectados. Estas decisiones y otras lesionan gravemente derechos colectivos de los pueblos indígenas, quienes han quedado atrapados en su rol de simples gobernados y segregados de las instancias estatales donde se toman las decisiones fundamentales del país.

Frente a medidas estatales arbitrarias y frente a políticas permisivas que alientan la invasión de territorios ancestrales o tradicionales por empresas legales e ilegales en busca de materia prima exportable; así como, frente a decisiones que los pone en peligro de extinción, es importante ahondar el debate del derecho de los pueblos indígenas a la participación activa y pasiva en la vida política del país. Esto implica un análisis especial del derecho de representación política de los pueblos indígenas en el Congreso o Parlamento nacional, lugar donde se toman las decisiones fundamentales del país, y donde los pueblos indígenas deberían estar debidamente representados por sus líderes legítimos con pleno derecho de voz y voto.

Muchas veces, los pueblos indígenas se ven obligados a buscar aliados o mediadores entre los parlamentarios que hacen de portavoces llevando algunas peticiones y denuncias contra medidas legales que los afectan. Por lo general sin resultados. Entonces, la cuestión que nos ocupa es el por qué de su ausencia en un lugar decisivo donde nacen las leyes y decisiones que posteriormente les afectarán.

Un análisis teleológico de las normas previstas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, en relación al derecho de participación en la vida política del país, nos ayudará a comprender la protección internacional del derecho de representación política de los pueblos indígenas. Esto permitirá, igualmente, desentrañar el estado en que se encuentra la implementación de dichos estándares internacionales en la legislación nacional.

Asimismo, este documento tiene la intención de animar una discusión sobre los efectos que ha de tener la propuesta de la representación política de los pueblos indígenas en uno de los órganos estatales de toma de decisiones. Si dicha representación ha de significar poner en riesgo el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y si ella facilita el camino de su asimilación definitiva a/por la sociedad dominante.



# 1. Pueblos indígenas de Perú

Los pueblos indígenas de Perú son los descendientes de los primeros pueblos que habitaron una parte del continente, ahora llamado americano, desde épocas inmemorables, desde mucho antes de la llegada de los invasores y colonos españoles y otros europeos y la fundación del Estado-nación y sus fronteras. Dichos pueblos han sobrevivido el proceso de invasión, colonización y asimilación impuesto desde fuera. Los territorios que ocupan actualmente han sido heredados de sus ancestros más lejanos, con los que guardan, con algunas variaciones por influencia externa, una relación intrínseca de tipo social, cultural, económico, histórico, cósmico, filosófico y/o religioso. Los pueblos indígenas del país se diferencian del resto de la sociedad dominante por sus costumbres y tradiciones transmitidas oralmente desde épocas muy lejanas, por su relación espiritual con el territorio que ocupan, por el respeto al medio ambiente que les rodea, por el disfrute y uso sostenible de los recursos naturales, por la forma de ver el mundo, por su decisión de conservar y preservar los territorios ancestrales pensando en las generaciones futuras, por practicar y respetar principios y valores humanos como la solidaridad, la reciprocidad y el amor al prójimo, por pensar en el bienestar común, por querer vivir bien con los demás, por no capitalizar materia, por evitar el individualismo y tomar decisiones en consenso, etc.

La comunidad internacional no ha querido adoptar una definición formal de pueblos indígenas para evitar interpretaciones que busquen limitar el ejercicio de sus derechos colectivos a falta de alguna característica legal. Más aún, si una definición formal de pueblos indígenas no constituye un requisito para alcanzar el reconocimiento y la protección cabal de sus derechos colectivos y libertades. Sin embargo, en 1983, el

Estudio Martínez-Cobo<sup>1</sup> ha propuesto una definición práctica y académica que conjuga acertadamente aspectos inherentes y diversos de los pueblos indígenas. Dicho estudio nos indica que:

*Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.*

Por su parte, uno de los instrumentos internacionales más importantes previos a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Declaración)<sup>2</sup>, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio 169)<sup>3</sup> ha introducido en su artículo 1 (1.b y 2) el término de pueblos indígenas como sigue:

*El presente Convenio se aplica:*

*1.b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender 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, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

*2) La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.*

---

<sup>1</sup> E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8 de la Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, Volumen V, informe final (última parte) presentado por el Relator Especial José R. Martínez Cobo, 1983, párrafo 379.

<sup>2</sup> Aprobada por Resolución 61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de septiembre del 2007, en la 107 reunión plenaria.

<sup>3</sup> Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989 y ratificado por Perú el 2 de febrero de 1994.

La OIT explica que esta norma del Convenio 169 no contiene una definición de pueblos indígenas, sino que simplemente los describe como beneficiarios de la protección internacional.<sup>4</sup>

Tanto en la definición provisional de pueblos indígenas asumida por el Estudio Martínez-Cobo, como en la descripción del Convenio 169 podemos identificar algunos elementos objetivos y subjetivos fundamentales que caracterizan a los pueblos indígenas como: la continuidad histórica en territorios ancestrales, sector no dominante, determinación de seguir existiendo, cultura, idioma, auto-identificación y auto-denominación, entre otros. Estos elementos ayudarán en la tarea de identificar a los pueblos indígenas que viven al interior de un país.

Volviendo al contexto peruano, en la época de la invasión española y consecuente colonización, la demografía de los pueblos indígenas del país sufrió un gran revés. Se calcula que en 1520, antes del arribo de los invasores, la población de Perú (con fronteras actuales) alcanzaba a más de nueve millones de personas. Esta cantidad disminuyó gravemente para el año de 1580, en plena época colonial, alcanzando a sólo un millón de habitantes indígenas. Lo más alarmante fue que a 1620, la población indígena sólo alcanzaba a 600.000. Esta implosión demográfica, como sostiene el historiador Nicholas Robins, se ha debido a la propagación de enfermedades virales traídas por los invasores, como la viruela, tifus, influenza, entre otras, que en forma de epidemia han causado la muerte masiva de personas nativas, quienes no contaban con suficiente resistencia inmunológica<sup>5</sup>. No sólo las enfermedades importadas por los agresores fueron la causa de disminución demográfica de los pueblos de Perú y de las demás regiones que formaban parte del imperio del Tahuantinsuyo, sino también los ataques armados y masacre de pueblos indefensos, la esclavitud y el trabajo forzado en las minas y campos de cultivo, que llevaron a la desaparición y diseminación rápida de dichos pueblos. Muchos de ellos huyeron también a lugares menos accesibles en la Sierra y la Selva en busca de seguridad frente a los invasores.

Hasta antes de la llegada de los europeos, la variedad de pueblos originarios era muy grande. En la época de los incas (que llegó a ocupar en el zenit de su desarrollo aproximadamente 4000 kilómetros de largo de América del Sur, y se extendió sobre los 950000 kilómetros cuadrados) sólo en la región del Cusco vivían pueblos denominados Sawasiray,

---

<sup>4</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009), *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica*, pp. 11, 18.

<sup>5</sup> Robins, Nicholas A. (2011), *Mercury, Mining, and Empire.—The Human and Ecological Cost of Colonial Silver Mining in the Andes*, Indiana University Press, USA, p. 15.

Wanakawri, Mara, Kana, Kanchi, Chanca, Sor, Pogra, Rakana, Kolla, Lupaka, Ankara, entre otros olvidados.

El cronista español Cieza calcula que antes de la primera campaña de asalto y usurpación de los primeros invasores españoles en el valle de Jauja (Xauxa), o valle del Mantaro, vivían más de treinta mil habitantes. A su llegada al valle en 1547, el cronista encontró una población diezmada y reducida de sólo diez mil habitantes<sup>6</sup>. En poco tiempo habían muerto o desaparecido las dos terceras partes de la población indígena.

La recuperación demográfica fue lenta durante los últimos dos siglos de duración republicana. Pero dicha recuperación también ha estado salpicada de sucesos que han continuado con la diseminación de pueblos y extinción definitiva de otros que en la época colonial se habían puesto a salvo. Durante esta segunda etapa de agresión a los pueblos indígenas, los pueblos de la Amazonía, quienes durante la colonia defendieron aguerridamente sus territorios, sufrieron la invasión y la colonización organizada por el Estado-nación y por grupos de poder económico interesados en las riquezas naturales de la zona como el caucho, madera, metales e hidrocarburos.

Según cálculos empíricos, se dice que para el 2010 en América Latina vivían aproximadamente 45 millones de personas pertenecientes a 826 pueblos indígenas, de los cuales aproximadamente siete millones vivían en Perú; siendo el segundo país, después de México (17 millones), con más población indígena de la región. Esto sería aproximadamente el 24% de la población total (29 millones). En cuanto a la cantidad de pueblos en Perú, se calcula que son aproximadamente 85 pueblos distintos, ubicándose así en el tercer lugar como uno de los países con mayor número de pueblos indígenas, después de Brasil (305) y Colombia (102)<sup>7</sup>. En la Amazonía se han identificado aproximadamente 60 pueblos indígenas, de los cuales muchos viven en situación de aislamiento. Según cálculos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú, quien ha llevado a cabo el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007<sup>8</sup>, en dicha región sólo vivirían 332.975

---

<sup>6</sup> Cieza de León, Pedro de (2005), *Crónica del Perú.—el Señorío de los Incas*, escrito en eentre 1541 a 1553, con selección, prólogo, notas, modernización del texto, cronología y bibliografía de Pease, Franklin G.Y publicado por la Fundación Biblioteca Ayacucho, Venezuela, p. 224.

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina-CEPAL (2014), *Los Pueblos Indígenas en América Latina.—Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Chile, pp.42, 43.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú-INEI (2009), *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, resumen ejecutivo, resultados definitivos de las 294 comunidades indígenas*, Perú, p. 11.

habitantes indígenas, significando sólo el 9% de la población total de dicha región (3.675.292)<sup>9</sup>. Mientras no se realice un censo adecuado y debidamente coordinado con los pueblos indígenas y sus representantes legítimos, estas cifras deben ser tomadas sólo como aproximaciones o referenciales.

Sea cual fuese la cifra de los pueblos indígenas y de sus miembros, éstos todavía siguen siendo sociedades y personas invisibles para la legislación nacional. El Estado peruano, a pesar de sus obligaciones internacionales, se resiste a reconocer la diversidad de pueblos indígenas que le anteceden en la historia como sociedades portadoras de derechos humanos colectivos; haciéndolos más vulnerables frente a intereses de terceros y obligándolos a la asimilación mediante políticas nacionales.

Hay autores que afirman que la Constitución Política de 1993 (Constitución de 1993)<sup>10</sup>, al lado de las de Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela, reconocería el pluralismo jurídico<sup>11</sup> y que formaría parte de la «cuarta ola de constituciones» dadas luego de firmado y ratificado el Convenio 169. Por tanto, estaría reconociendo en su artículo 2 (19) a los pueblos indígenas, señalando que:

*Toda persona tiene derecho:*  
 19.—*A su identidad étnica y cultural. 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.*

Sin embargo, esta norma no hace sino reconocer el derecho individual de las personas a su propia identidad étnica y cultural. En cuanto a la pluralidad étnica y cultural de la «nación», dicha norma es ambigua, se puede referir perfectamente al derecho de muchos migrantes extranjeros que se han asentado en el país y que tienen el derecho de preservar sus identidades étnicas y culturales. Es más, esta norma sigue dominada por la corriente de homogeneidad nacional, donde para ella sólo

<sup>9</sup> Informe N.º 014 de febrero 2009 del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú-INEI ([www.inei.gov.pe/](http://www.inei.gov.pe/), octubre 2010).

<sup>10</sup> Constitución Política del Perú, dada por el Congreso Constituyente Democrático el 29 de diciembre de 1993.

<sup>11</sup> Schönbohm, Horst (2011), *El pluralismo jurídico-una comparación a nivel de América Latina*, en Rojas Tudela, Farit/Schönbohm, Horst/García, Fernando/Molina, Ramiro y otros, *Los Derechos Individuales y Derechos Colectivos en la Construcción del Pluralismo Jurídico en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung e.V., Bolivia, pp. 35-42.

existe una única nación, dentro de la cual sólo caben individuos con algunas diferencias étnicas y culturales.

La Constitución de 1993 no reconoce la existencia de los pueblos indígenas o naciones indígenas, autodenominados pueblos originarios, que han sobrevivido todo el proceso de invasión y colonización de estos últimos siglos, ni los menciona a pesar del avance internacional en su reconocimiento y protección. Menos ha reconocido los derechos colectivos inherentes y fundamentales de dichos pueblos. No podemos hablar todavía de una constitución pluricultural y multinacional o multiétnica, pues no reúne esas características, menos se podrá hablar de una pluralidad jurídica, que no existe.

Muchos pueblos indígenas están en peligro de extinción definitiva, especialmente en la región amazónica, debido especialmente a políticas estatales de inversión en proyectos de explotación en materia prima, como el petróleo y gas natural, que trae consigo la invasión de territorios dominados y ocupados por pueblos o sectores de pueblos indígenas denominados pueblos en aislamiento, quienes, debido a las amenazas de extinción en el pasado, viven lejos de la influencia occidental.

## 2. La segregación en la historia nacional

Para comprender la situación de segregación política en que se encuentran los pueblos indígenas actuales de Perú, es necesario repasar algo de la historia, donde encontraremos una activa participación política, con características propias de su tiempo, en el gobierno de sus respectivos territorios como ocurrió durante la época de los Inca.

Desde mucho antes de la expansión de los Inca (Inga), al interior de las fronteras del actual Perú se desarrollaron grandes culturas como las de Chavín (siglos IX a I a.C.), Mochica (siglos I y VIII d.C.), Chimú (siglos XIII y XV d.C.), Huari (años 600 a 1200 d.C.), Tiahuanaco (años 200 a.C. a 1200 d.C.), Chachapoya (años 700 a 1500 d.C.), Huanca (años 1200 a 1460 d.C.), Anccara (años 1100 a 1470 d.C.), Chanca (años 1200 a 1404 d.C.), entre otros, que llegaron a ocupar grandes extensiones de territorios y anexionar pueblos o naciones que terminaron bajo una especie de confederaciones gobernados por reyes o monarcas autónomos cuyos poderes iban desde lo político y militar, pasando por lo religioso y cultural y terminando en lo económico. No se sabe mucho sobre la forma como era la organización política de dichos reinos, pero sí que estaban gobernados por sus propias élites.

El surgimiento del imperio incaico en los Andes del país marca una era trascendental en la historia peruana, y de una buena parte de América del Sur, en cuanto a organización política, jurídica y militar se refiere. Los Inca, en un principio un grupo étnico localizado en la región del Cusco, luego un imperio expansionista, tuvo su origen en el siglo VI d.C. (aproximadamente en el año 565). El imperio Inca, calificado como una monarquía absoluta y teocrática, tenía como su representante máximo al monarca Inca, conocido como «Sapa Inca» o «Capac Inca», que significaba «el único», «el todopoderoso» o «el señor». Él era no sólo la máxima autoridad política del Tahuantinsuyo (de las palabras quechua «tahu»=cuatro, «suyu»=región), sino también el máximo representan-

te de los poderes religioso y militar. Él era considerado descendiente del Sol (su padre) y de la Luna (su madre), por ende de origen divino, y encabezaba el aparato militar de defensa y expansión de su imperio. El sucesor del Inca, denominado Auqui (príncipe), era preparado desde muy pequeño para gobernar, incluso llegaba el momento en que ambos ejercían el gobierno imperial. No bastaba ser heredero del Inca para recibir la borla imperial («mascaypacha»), sino que el Auqui tenía que demostrar cualidades de guerrero valeroso, tenía que ser amado y respetado por los pueblos, y demostrar capacidades estratégicas en el campo político, militar y administrativo, además de cumplir fielmente las normas religiosas tradicionales.<sup>12</sup>

El Tahuantinsuyo estaba compuesto por cuatro regiones: el Antisuyo (desde el río de Yucaray en Colombia), Contisuyo (Chumbivilcas, Paruro, Cotabambas y Aimaraes, hasta el mar), Chinchaysuyo (Abancay, Andahuaylas, Huamanga, hasta más allá de Quito) y Collasuyo (La Paz, Potosí, hasta Tucumán, y Chile hasta el río Maule).

El imperio incaico se consolidó entre los años 1200 y 1400, alcanzando su máximo esplendor en el siglo xv y llegó a comprender grandes territorios desde el sur de Colombia hasta el norte de Argentina, ocupados y controlados por diferentes pueblos o naciones, quienes, ya sea mediante guerras o alianzas, fueron pasando a formar parte del imperio del Tahuantinsuyo. Este imperio estuvo gobernado hasta por 12 monarcas Inca<sup>13</sup> contados desde Manco Cápac, fundador del imperio y conocido como el legislador sabio por haber dado leyes importantes como la ley de la hermandad, leyes agrarias, leyes a favor de los enfermos, leyes para moderar el lujo, etc.<sup>14</sup>, hasta Huayna Cápac. Hay historiadores que consideran a Atahualpa, hijo ilegítimo de Huayna Cápac, como el último (13.º) Inca que gobernó el imperio<sup>15</sup>. En cambio, los herederos de Huayna Cápac, llamados Túpac Huallpa, Manco Inca (nombrados por Francisco Pizarro como sucesor Inca) y Sairi Túpac (nombrado por los capitanes de Manco Inca) estarían en la lista de gobernantes, pero con

---

<sup>12</sup> Sahuaraura Inca (1850), *Justo, Recuerdos de la Monarquía peruana ó Bosquejo de la historia de los Incas*, Francia, p. 37; Cieza de León, Pedro de (2005), p. 209; Guaman Poma de Aiala, Phelipe (1615), *El primer nueva corónica i buen gobierno*, en The Royal Library, Dinamarca, p. 343.

<sup>13</sup> El imperio incaico, desde el Inca Yahuar Huaca hasta Huayna Cápac, experimento la mayor expansión territorial.

<sup>14</sup> Sahuaraura Inca (1850), p. 27.

<sup>15</sup> Betáncos, Juan de (1880), *Suma y Narración de los Incas, que los indios llamaron capaccuna, que fueron señores de la ciudad del Cuzco y de todo lo á ella sujeto*, publicada por Jiménez de la Espada, Marcos, Imprenta de Manuel G. Hernández, España, pp. 16y ss.

poderes y espacio muy limitados, precisamente porque los invasores europeos ya habían ocupado entonces los principales bastiones del imperio Inca.

Según Pedro Sarmiento, la hegemonía inca habría durado 968 años contados desde Manco Cápac hasta la muerte de Huáscar, hermano de Atahualpa, radicado en Cusco<sup>16</sup>. Mientras que para el cronista indígena Phelipe Guaman Poma de Aiala, el reino de los Inca habría durado 1515 años.<sup>17</sup>

En la administración y organización política del Tahuantinsuyo, el Inca contaba con un consejo imperial denominado «Camachic» que estaba compuesto por los representantes de los cuatro Suyos, llamados «Suyuyucc-Apu» o «Apocuna». Cada Suyo estaba dividido en «Huamani», los que estaban representados por los «Apunchic», éstos eran nombrados entre los más valerosos guerreros y ejercían labores políticas y militares y rendían cuenta ante el consejo imperial y el Inca. Los funcionarios móviles que se desplazaban por todo el territorio del Tahuantinsuyo, eran los «Tucuyrikuq» (el que ve todo), quienes iban en nombre del Inca y sus funciones abarcaban desde la celebración de matrimonios, hasta la recogida de los tributos. Por último los «Curaca», quienes eran jefes de los «Ayllu» (pueblo o provincia), eran los encargados de recoger los tributos para entregárselos a los Tucuyrikuq, además eran los encargados de velar por el orden interno, el trabajo de sus miembros y la producción. Los Curaca, como dice Juan de Betanzos, eran los «señores» o «reyes» de las provincias (posteriormente serían cambiados por los «caciques»)<sup>18</sup>. Los Curaca no eran sino los antiguos reyes o líderes de los pueblos que llegaron a formar parte del imperio incaico y de cuya lealtad estaban seguros los Inca. Ingresados a la estructura política incaica, ellos representaban el poder del Inca en sus provincias.

Esto quiere decir que durante la hegemonía de los Inca los pueblos originarios que pasaron a formar parte del imperio incaico contaban con líderes propios en el aparato estatal.

A la llegada de los invasores españoles, 1531-1532, el imperio incaico se encontraba en plena guerra interna desatada por dos hijos del emperador Inca Huayna Cápac, quien había fallecido en 1528 a consecuencia de la viruela traída por los españoles y que se expandía desde

---

<sup>16</sup> Sarmiento de Gamboa, Pedro (2001), *Historia de los Incas*, Miraguano Ediciones/Ediciones Polifemo, España, p. 171.

<sup>17</sup> Guaman Poma de Aiala, Phelipe (1615), *El primer nueva corónica i buen gobierno*, en The Royal Library, Dinamarca, pp. 87 y ss.

<sup>18</sup> Betanzos, 1880: 19.

América Central y el Caribe hacia el sur. Huáscar y Atahualpa estaban enfrentados por el poder del Tahuantinsuyo. El primero, por ser el hijo habido entre Huayna Cápac y su hermana Chimbo Oclo, es decir, sucesor legítimo, había sido coronado con la mascaipacha o borla imperial y vivía en Cusco. El segundo, afirmando ser el hijo mayor de Huayna Cápac, pero sin legitimidad para ostentar la corona, lo atacaba desde Quito con la intención de dominar todo el imperio.

Esta guerra fratricida facilitó no sólo la penetración de los invasores al corazón del imperio incaico, Cusco, que iba acompañada de actos genocidas como los ocurridos en Cajamarca, donde se capturó a Atahualpa, sino también el despojo tanto de las riquezas materiales y el poder absoluto de los Inca.

La estructura político-social incaica sucumbió ante los invasores españoles, quienes terminaron usurpando el poder de los Inca y aniquilando todos sus órganos representativos. Los virreyes terminaron reemplazando a los monarcas Inca. Nuevas instituciones como las de los gobernadores, la real audiencia, el cabildo (compuesto por alcaldes y regidores), los corregimientos (ocupado por corregidores que dirigían los repartimientos), intendencias, entre otros combinados con las encomiendas, se erigieron desde entonces y durante los siglos posteriores. A nivel local de los Ayllu, los invasores nombraron «caciques» entre los que antes ejercían cargos de Curaca, limitando su labor a la recogida de tributos impuestos a los pueblos indígenas, a la evangelización y para la provisión de la mita minera<sup>19</sup>. Con el paso del tiempo y debido a levantamientos indígenas, los caciques indígenas nombrados por los españoles fueron retirados y en su lugar fueron nombrados mestizos y criollos como los nuevos caciques<sup>20</sup>, asegurándose así el control absoluto de los pueblos indígenas.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> El sistema de la mita minera, impuesto por la élite minera y gobernantes españoles bajo el mando del virrey Francisco de Toledo, como una forma temporal de ir «acostumbrando» a los indígenas al trabajo en las minas, ha permitido que pobladores de diferentes Ayllu hayan sido obligados bajo sanción punitiva, a trabajar durante varios meses al año en las minas, especialmente de Potosí y Huancavelica. Cada jefe o cacique de los Ayllu se comprometía a entregar una determinada cantidad de varones entre los 18 y 50 años aptos para «servir» en las minas.

<sup>20</sup> La palabra criollo/a tiene su origen en la palabra portuguesa «crioulo», surgió en la época colonial como adjetivo o sustantivo para calificar o referirse a las personas nacidas en América, cuyos padres o ascendientes eran españoles o europeos. Este término se ha utilizado posteriormente para diferenciar a los descendientes de esclavos africanos nacidos en América.

<sup>21</sup> A partir del levantamiento de Túpac Amaru (1780) quien fue descuartizado como sanción a sus intentos de cambiar el orden social del virreinato, la administra-

La ideología de dominio colonial estuvo marcada por la doctrina aristotélica de la esclavitud natural y la guerra justa revivida por las sociedades europeas en el siglo xv; de allí el racismo extremo que llevó a los invasores y colonizadores a la convicción ciega de la supremacía blanca y, por ende, al desprecio de las instituciones y organización política indígenas. Al saqueo de las riquezas y la usurpación de poderes políticos se sumó la deshumanización de los dominados indígenas en todo el continente ahora denominado «América». Sus «pensadores», como Juan de Matienzo, Luis Capoche, el virrey Montesclaros, entre otros, han sido de la convicción absurda de que los indígenas habían nacido para ser sus esclavos. Juan de Matienzo<sup>22</sup>, sin mayor escrúpulo y bajo su razonamiento aristotélico racista, solía llenar sus crónicas con falsedades como que los indígenas carecían de sentimientos, no sufrían de dolor físico, que no tenían honra y serían:

*pusilánimes y tímidos, (...) no piensan que merecen bien ni honra y así es que no la tienen ni procuran, (...) no tienen por injuria que los a[z]otén, ni que los tomen sus mujeres, hijas, hermanas (...), son suzios (...) beven el agua mas salobre y encenagada, (...) lo que da á entender que naturalmente fueron nacidos y criados para servir.*

Continuando con sus calibraciones ofensivas y fuera de toda realidad, dicho personaje sostenía que los indígenas eran enemigos del trabajo, amigos de la ociosidad y de otros vicios, además idólatras y cuando están «*borrachos cometen graves delitos— son viciosos de mujeres (...) no se ayudan unos á otros, no curan de los enfermos, ni de los viejos aunque sean sus padres (...) son muy crueles*»<sup>23</sup>. De esta forma, un funcionario español, seguidor declarado de Juan Ginés de Sepúlveda<sup>24</sup>, llenaba sus panfletos denigrantes y deshumanizantes contra los indíge-

---

ción colonial terminó reemplazando a los caciques indígenas por caciques criollos y mestizos.

<sup>22</sup> Juan de Matienzo, jurista de profesión, fue nombrado en 1558 Oidor de la Audiencia de Charcas, luego fue nombrado consejero del virrey Francisco de Toledo y fue gobernador de Potosí (1577).

<sup>23</sup> Matienzo, Juan de (1910), *Gobierno de el Perú*, escrito en el siglo xvi, publicado por Matienzo, José Nicolás, Argentina, pp. 14, 15.

<sup>24</sup> Juan Ginés de Sepúlveda fue uno de los grandes propulsores de la deshumanización de los indígenas de América, defensor de la mita y enemigo de los indígenas. Él fue nada menos que el traductor de Aristóteles y humanista. Él sostenía que los indígenas no eran nada más que «bárbaros» y merecían ser dominados por los españoles para convertirlos en seres humanos.

nas. Hay que recordar que Matienzo era parte del aparato de invasión y colonización, defensor acérrimo del supuesto «justo título» de España para ocupar las mal llamadas «indias», basado en las bulas del papa Alejandro VI y de la invasión, mal llamada «conquista».

Dicha propaganda sirvió perfectamente para justificar no sólo el saqueo de las riquezas de los pueblos dominados, sino también la aniquilación de su organización e instituciones políticas.

Aun cuando algunos monarcas españoles, como la reina Isabel La Católica, hacían el esfuerzo de calificar a los indígenas como tributarios libres del «nuevo» continente a quienes se les debía proteger para no perder los tributos, la deshumanización de éstos era propagada tanto en América como en la Europa de entonces. Los usurpadores, adocotrados y convencidos de ser los únicos llamados a gobernar los reinos usurpados, excluyeron a los indígenas, incluso a los de la élite inca, de cualquier espacio de poder político y administrativo.

La esclavitud y la explotación a las que fueron sometidos los indígenas están relacionadas con la segregación política. En teoría no estaba permitida la esclavitud de los indígenas, pero en la práctica todo era distinto. Desde mucho antes de la llegada de los invasores a territorio del Tahuantinsuyo, ya existía una ley española (republicada varias veces) que prohibía la esclavitud de los indígenas. Se trata de la ley del 9 de noviembre de 1525 que decía:

*Mandamos, que ningún Adelantado, Gobernador, Capitan, Alcalde, ni otra persona, de qualquier estado, dignidad, oficio, o calidad, que sea, en tiempo y ocasion de paz, ó guerra, aunque justa, y mandada hazer por Nos (...) sea ossado de cautivar Indios naturales de nuestras Indias, Islas, y Tierra firme (...), descubiertas, ni por descubrir, ni tenerlos por esclavos (...)*<sup>25</sup>.

Sin embargo, la medida dictada por la corona española no tenía nada que ver con el respeto a la condición humana de los indígenas, sino era una forma de proteger su economía dependiente de las riquezas que traía del continente usurpado, pues el tráfico de esclavos indígenas a otros lugares, como Brasil, perjudicaba sus arcas: perdían la mano de obra forzada y tributarios.

---

<sup>25</sup> Ley del 9 de noviembre de 1525, contenido en el Libro VI, Título II, de la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, promulgada por Carlos II, último rey de los Austrias, el 18 de mayo de 1680 (<http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rlodi/indice/indice.html>, 9.3.2015).

Aunque la condición humana de los indígenas de América fuera defendida tenazmente por algunos miembros de la Escuela de Salamanca, entre los que se encontraban el dominico fray Bartolomé de las Casas, obispo de Chiapas (quien estuvo entre 1530-1544 entre México, Nicaragua, Isla Española, Panamá y Guatemala), opositores a la explotación de los indígenas mediante las encomiendas y enfrentados a Sepúlveda en la conocida «disputa de Valladolid» ante el Consejo de las Indias, y aun cuando la condición de súbditos libres de la corona española fuera reconocida mediante leyes dictadas en 1542, se creó la figura del «protector de los indios» por considerarlos incapaces de tomar decisiones libremente. Es decir, incapaces de gobernar en sus propios territorios.

Con el paso del tiempo, entre tanta discusión filosófica y doctrinaria, la oligarquía colonial, compuesta por los peninsulares y los criollos (éstos descendientes de los invasores y colonos europeos), se posesionaron del poder político, social, económico y militar de la región. Los indígenas terminaron excluidos de cualquier pretensión política.

Algún intento reformador al interior de la corona española, en los últimos decenios de dominio (inicios del siglo XIX), para abrir las puertas a la participación en la vida política de España a los miembros de los pueblos dominados, mediante la dación del Decreto V del 15 de octubre de 1810<sup>26</sup> sobre la representación en igualdad de españoles y americanos, ha quedado en eso, en un intento y algún mendrugo más. La jerarquía colonial estaba compuesta de tal forma que de sus estructuras sociales y políticas estaban excluidos otros grupos que no fueran españoles y criollos. Para ellos no existían pueblos indígenas, sino sólo «indios» obligados a servirlos y obedecerlos. Si bien en las Cortes de Cádiz se debatía el tema con un tono liberal, tal como sostiene Daniel Morán, las «élites políticas tanto peninsulares como americanas a la par que difundían un discurso liberal y reformista, incidían también en sostener la marginación de los sectores populares»<sup>27</sup>, refiriéndose a los miembros de pueblos originarios y descendientes africanos.

El citado Decreto V expresamente decía:

---

<sup>26</sup> Decreto V. de 15 de octubre de 1810, Igualdad de derechos entre españoles y ultramarinos: olvido de lo ocurrido en las provincias de América que reconozcan la autoridad de las Cortes ([http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-su-instalacion-en-24-de-septiembre-de-1810-hasta-igual-fecha-de-1811--0/html/0027b5e4-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_28.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-su-instalacion-en-24-de-septiembre-de-1810-hasta-igual-fecha-de-1811--0/html/0027b5e4-82b2-11df-acc7-002185ce6064_28.html), 13.10.2015).

<sup>27</sup> Morán, Daniel (2009), *Ni indios ni negros: Discurso político y exclusión social en el proceso de independencia, 1804-1814*, en Desde el Sur, Volumen 1, N.º 2, Perú, pp. 353-380.

*(...) los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma monarquía, una misma y sola nación, y una sola familia, y que por lo mismo los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos ó ultramarinos son iguales en derechos a los de esta península, quedando á cargo de las Córtes tratar con oportunidad, y con un particular interés de todo quanto pueda contribuir á la felicidad de los ultramar, como también sobre el número y forma que deba tener para lo sucesivo la representación nacional en ambos hemisferios.*

De modo excepcional y sólo porque la corriente liberal dominaba España en los últimos decenios del virreinato fuera propicio para tal, el nieto de Huayna Cápac, Dionisio Inca Yupanqui<sup>28</sup>, radicado en España desde su niñez al lado de su padre, fue nombrado delegado suplente representante de Cusco ante las Cortes de Cádiz, donde se debatía el tema de la igualdad de representación nacional de españoles y americanos a ser introducida en la primera constitución democrática española de 1812. Él, Dionisio, fue prácticamente el único delegado indígena que en toda la vida colonial participó en los debates constituyentes de España. Su linaje inca fue la garantía de su participación, aunque él jamás fuera testigo de la materialización de tal igualdad de participación política.

La marginación política de los pueblos originarios durante la colonia española, la esclavitud y explotación de los indígenas provocaron muchos levantamientos o rebeliones indígenas durante el virreinato de Perú. Entre los más saltantes se encuentran el levantamiento indígena de Cochabamba (actual Bolivia) y Cotabambas (actual Perú) de 1730 contra los repartimientos, pago de tributos indígenas y la mita minera; el levantamiento de Huarochirí (Lima) en 1750; el de Tarma (Perú) de 1742 dirigido por Juan Santos Atahualpa; la rebelión de Cusco de 1780-1781 dirigida por José Gabriel Condorcanqui (Túpac Amaru II)<sup>29</sup>, demandando un mejor gobierno, la protección de los indígenas frente a los abusos de los colonizadores y la abolición de la mita minera; y, el levantamiento en Cusco de 1814, esta vez dirigido por el cacique Ma-

---

<sup>28</sup> Muchos miembros de la élite inca conservaron sus privilegios económico-sociales, favorecidos por los invasores a fin de tenerlos como aliados y evitar rebeliones indígenas. Incluso, muchos de estos favorecidos terminaron trasladándose de por vida a la península. Pero todos ellos perdieron cualquier poder político de antaño.

<sup>29</sup> José Gabriel Condorcanqui, nacido en Tinta (Cusco), era uno de los caciques indígenas de los pueblos de Pampamarca, Tungasuca y Surimaná, descendiente de Túpac Amaru I, de la dinastía inca, un terrateniente rico, se dedicaba al transporte de mercaderías y tenía mucha influencia en Cusco.

teo García Pumacahua Chihuantito<sup>30</sup>. Estas rebeliones fueron duramente sofocadas por los invasores europeos, cuyas tropas, por desgracia, estaban conformadas por muchos indígenas.

Túpac Amaru II fue torturado varios días desde su captura y terminó siendo condenado a muerte. La condena incluía a toda su familia hasta el cuarto grado de consanguinidad y algunos colaboradores. El 18 de mayo de 1781 fue decapitado y descuartizado a manera de advertencia en una plaza principal de Cusco. Los cuerpos de los decapitados fueron descuartizados y enviados sus partes a las diversas provincias rebeldes.

Mateo Pumacahua, por muchos años fiel servidor de la corona española, llegó, excepcionalmente, a ser presidente interino de la Audiencia Real de Cusco, cargo en el que nunca fue ratificado por oposición de muchos criollos, fue convencido por los hermanos Angulo (criollos) para levantarse en 1814, luego derrotado por los realistas terminó decapitado en Sicuani (Cusco) el 17 de marzo de 1815.

Entre los historiadores se ha dado el debate entre si los movimientos de rebelión de los siglos XVIII y principios del XIX han sido indígenas o criollos. Algunos afirman que los primeros, entre los que se destaca el movimiento de Túpac Amaru II, fue netamente indígena y que los segundos fueron netamente criollos; pero, según Scarlett O'Phelan, ambos grupos de rebeliones habrían tenido una especie de participación mixta, donde en cada grupo primaba lo uno y lo otro, especialmente en la dirigencia. Túpac Amaru II estuvo rodeado de criollos, tal como revela el caso de su escribano. En las rebeliones de inicios del siglo XIX, los criollos habrían buscado incorporar a líderes indígenas sólo en calidad de aliados, como ocurrió con el cacique Mateo Pumacahua, pues les aseguraba tropas indígenas, alimentación y demás provisiones.<sup>31</sup>

No obstante a que los líderes indígenas tenían el respaldo de algunos criollos descontentos y oportunistas, éstos jamás estuvieron prestos a formar alianzas políticas duraderas debido a ideologías racistas que todavía les dominaba y debido también a las diferencias sociales, culturales y étnicas de la sociedad colonial de entonces. En el caso de

---

<sup>30</sup> Mateo García Pumacahua nacido en Chinchero (Cusco) en 1740, fue cacique del mismo lugar, formó parte de las tropas como capitán de compañía que sofocaron la rebelión de Túpac Amaru II, por su lealtad hacia la corona española ascendió a cargos de coronel de milicias, coronel de infantería y alférez real en Cusco. Igualmente fue nombrado presidente interino de la real audiencia de Cusco, sin que fuera designado en dicho cargo por oposición de criollos y españoles.

<sup>31</sup> O'Phelan Godoy, Scarlett (1985), *El Mito de la «independencia concedida»: Los programas políticos del siglo XVIII y del temprano XIX en el Perú y Alto Perú (1730-1814)*, en *Histórica* Vol. IX N.º 2, pp. 155-191.

Pumacahua, luego de muchos años de fidelidad a la corona española, terminó actuando como un aliado de los criollos que aborrecían el centralismo peninsular, es decir, fue utilizado por los criollos sin recibir a cambio ventaja política alguna.

Hasta aquí hemos podido observar cómo el poder político del imperio incaico y de los pueblos que habían llegado a formar parte del Tahuantinsuyo terminó suplantado por fuerzas e instituciones invasoras españolas, aniquilando cualquier pretensión política de los invadidos.

### 3. La segregación en la época republicana

Una nueva etapa en la historia del país se inaugura con la proclamación de la independencia de Perú de la corona española. La independencia ha tenido dos fases: la primera fue la proclamación ocurrida en Lima el 28 de julio de 1821 y la segunda referida a la capitulación definitiva de las fuerzas reales ocurrida en Ayacucho el 9 diciembre de 1824. Esto debido a que las tropas reales españolas no se retiraron en 1821, sino que las otras principales intendencias de Cusco, Huamanga, Tarma, Trujillo y Arequipa seguían resistiendo a las fuerzas independentistas.

En cuanto al tema de la independencia de Perú existe toda una controversia, de si fue una independencia producto de un proceso interno o si fue una concedida por el ejército de los criollos el argentino José de San Martín y el venezolano Simón Bolívar. En este último caso, la razón radicaría en que la aristocracia criolla peruana habría estado muy cómoda bajo el gobierno real español y que el poder militar y económico se encontraba en manos de éste. En el primer caso, se explica que en el Perú de entonces sí había un proyecto criollo de tipo aristocrático dispuesto a liberarse de la corona, pues estaban cansados de actuar bajo las leyes de España que dominaban el comercio, industria, bienes y personas de los criollos.

En cuanto a la definición del término «criollo», Simón Bolívar, líder de la independencia de los países de América del Sur y encargado del poder dictatorial de Perú, sostenía que ellos no eran ni:

*(...) indios ni europeos, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles: en suma, siendo nosotros americanos por nacimiento y nuestros derechos los de Euro-*

*pa, tenemos que disputar éstos a los del país y que mantenernos en él contra la invasión de los invasores; así nos hallamos en el caso más extraordinario y complicado.*<sup>32</sup>

No hablaba de los mestizos, sino de los descendientes de españoles nacidos en América.

La mayoría de los criollos de Perú se dedicaba a actividades lucrativas como la minería, el comercio, la exportación, la agricultura, entre otros. Ellos se convirtieron en los grandes terratenientes, habiendo despojando a los indígenas de las mejores tierras de cultivo. Los más ricos eran fieles defensores de la corona, mientras que los intelectuales y los menos ricos se inclinaban por la separación.

Si bien los historiadores consideran que los movimientos indígenas encabezados por Túpac Amaru II y, en cierta medida también, por Mateo Pumacahua, fueron el preludio de los movimientos independentistas posteriores, la independencia de Perú proclamada en 1821 ha sido el resultado de un proyecto de independencia netamente criollo, guiada por intereses económicos, políticos y militares y favorecida en dicho momento por la coyuntura europea.

La independencia de Perú ocurrió en un momento de crisis para la corona española. España había sido invadida en 1808 por Napoleón Bonaparte, quien había echado a Carlos IV del trono colocando en su lugar a su hermano José I. En esta época se dio el primer paso para las reformas liberales, permitiendo la creación de las cortes y la promulgación de la Constitución de 1812. Sin embargo, a partir de mayo de 1808 se había dado inicio a una insurrección popular contra los franceses. Fernando VII, hijo de Carlos IV fue restaurado en el poder en 1814.

Muy pocos de los criollos que vivían en Lima llegaron a ocupar cargos públicos importantes. Éstos estaban reservados para los peninsulares, especialmente desde que los Borbones desplazaron a los Habsburgo (siglo XVIII) del trono de España. Esta política centralista, con el paso del tiempo, llegó a provocar el resentimiento de los criollos menos favorecidos, especialmente de las provincias, quienes, como sostiene John Fisher, eran los menos privilegiados y estaban «*más proclives a participar de una resistencia abierta*».<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Bolívar, Simón (1985), *Doctrina del libertador*, prologuista Mijares, Augusto, compilador Pérez Vila, Manuel, Venezuela, pp. 56 y ss.

<sup>33</sup> Fisher, John (2000), *El Perú borbónico 1750-1824*, IEP Ediciones, primera edición, Perú, p. 162.

El mismo historiador Fisher sostiene que los criollos, no sólo de Perú sino de toda la colonia española, «*estaban dispuestos a usar a indios, mestizos y negros para alcanzar el poder económico y político, y expresar su creciente sentir nacionalista*»<sup>34</sup>, refiriéndose con la palabra de «indios» a miembros de pueblos indígenas dominados por los europeos.

Desde la introducción de las intendencias en 1784 por la corona española, hubo cambios en el manejo administrativo-político de las colonias, el que terminó cayendo en manos de los recién llegados de la península (España) y Europa y dejando de lado a los criollos. Esto a nivel de la América ocupada. Puntos claves para el negocio como las aduanas y los corregimientos terminaron siendo dirigidos por los peninsulares. Estos manejos estratégicos motivaron a los criollos a lanzarse a la empresa independentista. Por tanto, tal como sostiene O'Phelan, «*las rebeliones anticoloniales del sur andino, que estallaron en el siglo XVIII y el temprano XIX, favorecieron principalmente a los sectores criollos y mestizos*», refiriéndose con el sur andino al Bajo y Alto Perú como una unidad regional. Las rebeliones criollas no tenían en su agenda la erradicación de los tributos que pagaban los indígenas a la corona, ni la abolición de la mita. Lo que ellos buscaban era tomar en sus manos todo el negocio de la exportación, así como la abolición de las alcabalas que los afectaban.

Muchos historiadores como Cecilia Méndez han coincidido en afirmar que tanto los movimientos independentistas de 1821 así como casi toda la vida republicana de Perú estuvieron marcados por la ideología del «nacionalismo criollo», siendo el criollo peruano Felipe Pardo y Aliaga uno de sus máximos exponentes, quien en sus constantes sátiras literarias que circulaban en Lima dejaba entrever el desprecio que él y los de su círculo social tenían por lo indígena o «indio» y todo lo que ello representaba.<sup>35</sup> Es decir, casi toda la vida republicana (hasta antes de la asunción del poder de Juan Velasco Alvarado) ha estado marcada por la idea criolla de «nación» de corte racista y segregacionista, una nación que no incluía a otros que no fueran criollos, o sea, descendientes de europeos, ante todo españoles.

Bolívar en su famosa «Carta de Jamaica» titulada «Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla», del 6 de setiembre de 1815, dirigida a Henry Cullen, explica las condiciones que se han dado para el inicio de la empresa libertaria. Él resume que:

---

<sup>34</sup> Fisher, 2000: 151, 152.

<sup>35</sup> Méndez, Cecilia (1996), *Incas sí, indios no: Apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú*, Lima, p. 4.

*(...) antes habíamos sido entregados a la merced de un usurpador extranjero; después, lisonjeados con la justicia que se nos debía y con esperanzas halagüeñas siempre burladas; por último, inciertos sobre nuestro destino futuro, y amenazados por la anarquía, a causa de la falta de un gobierno legítimo, justo y liberal, nos precipitamos en el caos de la revolución»<sup>36</sup>.*

Para los criollos americanos sublevados contra la corona española, los indígenas seguían siendo seres incapaces de asumir algún rol importante en la sociedad. Bolívar sostenía, en 1815, en uno de sus análisis sobre la situación étnica y social de «hispanoamérica» que de los «quince a veinte millones de habitantes que se hallan esparcidos en este gran continente de naciones indígenas, africanas, españolas y razas cruzadas, la menor parte es ciertamente de blancos», la misma que «posee cualidades intelectuales que le dan una igualdad relativa y una influencia» que se superpone. Agrega que los «indios» nunca «han podido ver a los blancos sino al través de una grande veneración, como seres favorecidos del cielo». Él agrega algo totalmente fantasioso como que el colono español jamás ha oprimido a «su doméstico con trabajos excesivos; lo trata como a un compañero; lo educa en los principios de moral y de humanidad que prescribe la religión de Jesús». Llegado el momento de calificar al indígena, Bolívar sostiene que el «indio es de un carácter tan apacible que sólo desea el reposo y la soledad; no aspira ni aun a acaudillar su tribu, mucho menos a dominar las extrañas. Felizmente esta especie de hombres es la que menos reclama la preponderancia; aunque su número excede a la suma de los otros habitantes», confirmando de esta manera los prejuicios que dominaban a los libertadores criollos, pues el indígena no estaría para gobernarse ni gobernar a otros, pues ellos no pretendían «la autoridad, porque ni la ambiciona ni se cree con aptitud para ejercerla, contentándose con su paz, su tierra y su familia»<sup>37</sup>; justificando de esta manera la exclusión de los pueblos indígenas de cualquier aspiración política, y reservando este privilegio sólo a sus iguales criollos.

Es más, una vez lograda la independencia de los países colonizados, los criollos someterían a los pueblos resistentes, injustamente llamados «salvajes», a la supuesta «civilización» y sus posesiones pasarían a manos de los libertadores, tal como era la aspiración de Bolívar en el caso de Colombia: «nuestras posesiones se aumentarían con la adquisición de la Goagira»<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Bolívar, 1985: 56 y ss.

<sup>37</sup> Bolívar, 1985: 76 y ss.

<sup>38</sup> Bolívar, 1985: 56 y ss.

Igualmente, Bolívar, en la misma «Carta de Jamaica», hace entrever que la independencia de América no debería ser una empresa solitaria de los independentistas, sino de la misma Europa. Ésta debería estar interesada en el logro de la independencia de toda América por serle favorable para el comercio ultramarino, así sostiene:

*La Europa misma, por miras de sana política, debería haber preparado y ejecutado el proyecto de la independencia americana; no sólo porque el equilibrio del mundo así lo exige; sino porque éste es el medio legítimo y seguro de adquirirse establecimientos ultramarinos de comercio*<sup>39</sup>.

Es decir, que el privilegio del comercio no debería quedar en manos de los peninsulares, por el bien de todos, sino debería pasar a manos de los criollos, una de las aspiraciones más grandes del movimiento independentista.

La disconformidad de los criollos por haber sido discriminados por la monarquía o gobierno central peninsular, se manifiesta otra vez en las reflexiones de Bolívar en su «Carta de Jamaica». Él reniega de las prohibiciones establecidas por la corona y el monopolio en cuanto al estanco de productos, las fábricas acaparadas por los peninsulares, los privilegios en el comercio, entre otros, y concluye que la independencia de América llevará a los criollos al fin a dominar sus propios «campos para cultivar el añil, la grana, el café, la caña, el cacao y el algodón, las llanuras solitarias para criar ganados, los desiertos para cazar bestias feroces, las entrañas de la tierra para excavar el oro que no puede saciar a esa nación avarienta», refiriéndose a España y a los productos destinados a la exportación (café, caña, oro, etc). En cuanto al manejo del gobierno y a los cargos públicos, Bolívar agrega que «[j]amás éramos virreyes ni gobernadores, sino por causas muy extraordinarias; arzobispos y obispos pocas veces; diplomáticos nunca; militares, sólo en calidad de subalternos; nobles, sin privilegios reales; no éramos, en fin, ni magistrados, ni financistas y casi ni aun comerciantes» a pesar de que habían pactos sociales acordados con el antiguo emperador Carlos V y los invasores y colonizadores para llevar adelante la empresa de invasión y colonización a cuenta propia, pero con derecho a «que fuesen señores de la tierra, que organizaran la administración y ejerciesen la judicatura», y demás privilegios, comprometiéndose, igualmente, el rey a no tocar la propiedad de los «conquistadores» ganados para sí y sus descendientes. No

---

<sup>39</sup> Bolívar, 1985: 56 y ss.

obstante se habrían dado leyes que «favorecen casi exclusivamente a los naturales del país originarios de España en cuanto a los empleos civiles, eclesiásticos y de rentas», desconociendo el derecho de los primeros invasores y colonizadores.<sup>40</sup>

Quiere decir que la empresa independentista buscaba la reivindicación de los derechos de los criollos, toda vez de que sus antepasados, invasores y colonizadores, habían llegado a un acuerdo con los monarcas españoles para hacerse dueños y señores de las tierras que invadían, con derechos de gobierno y dirección.

Si bien los criollos terminaron emancipándose, liberándose de su «madre patria», no fue para unirse con los indígenas del continente, quienes sufrieron las consecuencias de la invasión y colonización de sus reinos; sino todo lo contrario, fue para asumir el dominio directo sobre ellos, sin estar más sujetos a leyes centralistas de la corona; es decir, asumiendo directamente la dirección de los países independizados y gozando de los beneficios económicos sin atadura peninsular. Aun proclamada la independencia en muchos países, el brazo colonial español seguía muy extendido, pues los criollos emancipados pretendían instituir una monarquía al estilo español; proyecto que no se concretó debido a la anarquía que reinaba las sociedades criollas de la región.

La independencia de Perú no significó el rompimiento del dominio extranjero, sino la fortificación de dicho dominio en manos de los criollos.

La aristocracia continuó en el poder luego de declarada la independencia del país. Personajes como Bartolomé María de las Heras (sacerdote español), Isidro de Cortázar y Abarca (español marino, dedicado al comercio y a la minería, alcalde de Lima), Francisco Xavier de Echagüe (criollo nacido en Argentina, funcionario durante la colonia), Hipólito Unanue y Pavón (criollo nacido en Arica, primero servidor de los virreyes, luego colaborador de José San Martín y Simón Bolívar), Francisco Javier de Luna Pizarro (sacerdote, nacido en Perú de padre español y criolla arequipeña), entre otros llamados «ilustres» de la «ciudad de los reyes» (Lima), fueron los que participaron de la ceremonia de independencia y firmaron el acta de la misma. El primer Congreso Constituyente, responsable de proponer el primer proyecto de constitución, estaba formado por sacerdotes, militares y burgueses criollos, entre los que se encontraban Toribio Rodríguez de Mendoza, otra vez Francisco Javier de Luna Pizarro, Hipólito Unanue, Faustino Sánchez Carrión, Nicolás de Aranibar, José de la Mar, Carlos Pedemonte y Talavera, etc.

---

<sup>40</sup> Bolívar, 1985: 56 y ss.

El proyecto de independencia del país, que formaba parte de los movimientos independentistas que recorrían casi toda la región sur de América (Venezuela, Chile, Argentina), no tenía ni la más mínima intención de incluir a los pueblos indígenas, salvo para formar las tropas separatistas, es decir, sólo como «carne de cañón». Los miembros de los pueblos originarios fueron obligados no sólo a formar parte de las tropas independentistas, sino también de las tropas reales, pues hasta entonces los pueblos o provincias estaban controlados por los llamados «caciques», en su mayoría mestizos o criollos, quienes de acuerdo a su inclinación terminaron formando parte de las contiendas.

Los pueblos indígenas no fueron incluidos en los planes de gobierno de la novísima república peruana, ni en los planes de reivindicación de sus derechos perdidos durante la colonia. Todo lo contrario, y tal como ya mencionamos líneas arriba, ellos eran considerados incapaces de conducir la vida política del país, privilegio guardado sólo para la aristocracia blanca.

Los criollos han buscado justificaciones absurdas para no dar paso a los pueblos indígenas en el gobierno y la dirección del país. Se intentaba explicar que desde el descuartizamiento de Túpac Amaru II, la destrucción de las élites indígenas tradicionales se había acelerado, pues gran parte de su familia, así como otros «curacas», había corrido el mismo destino<sup>41</sup>. Los criollos decían que la élite inca había desaparecido con la muerte de Túpac Amaru y no había con quién pactar el nacimiento de la república. Es cierto que las medidas radicales dictadas por la colonia a raíz de la rebelión del líder indígena, como la prohibición del uso del quechua, de la ropa tradicional o de las prácticas culturales tradicionales, el cambio de los curacas indígenas por mestizos y criollos, etc., afectaron gravemente, de modo especial a la élite inca, pero no por eso se habían extinguido como para sostener que al momento de declararse la independencia del país ya no había con quién pactar, si las mismas tropas independentistas estaban comandadas y formadas por indígenas de diferentes regiones del país. Hay que recordar que muchos miembros de la élite inca sobrevivieron la colonia gozando de grandes privilegios económicos y sociales hasta entrado el siglo XIX, aunque excluidos del poder político.

Por tanto, el cambio del sistema colonial al republicano ha significado para los pueblos indígenas la pérdida acelerada de muchos derechos colectivos e individuales, que ya habían sido debilitados durante la colo-

---

<sup>41</sup> Manrique Gálvez, Nelson (2006), *Democracia y Nación. La Promesa pendiente*, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, *La Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente*, primera edición, Perú, pp.13-56.

nia. El nuevo régimen, formado exclusivamente por criollos, acaparó no sólo el poder económico, social y cultural, sino también el poder político y militar. Dejaron de lado a los indígenas y sus líderes, quienes terminaron excluidos de cualquier participación o representación en el mundo político y social de ese nuevo país. La tarea principal de los criollos independentistas fue buscar la homogeneidad cultural y la fundación de una identidad nacional, cerrando los ojos a una realidad multicultural, multiétnica y multinacional del país. Los indígenas, ante los ojos de los criollos, significaban un problema o una barrera para lograr dicha meta. Es por ello que, desde los inicios de la república, los gobernantes criollos desarrollaron políticas de asimilación de los pueblos indígenas a la sociedad dominante, con resultados que ahora conocemos: un gran porcentaje de indígenas han terminado amestizados y viven carentes de identidad cultural y social.

## 4. Un recuento constitucional de la segregación política

La república peruana, desde su fundación, ha contado con 13 constituciones políticas (partiendo de 1823 hasta 1993), incluida la Constitución Política de la Confederación Perú-Boliviana y tres decretos de confederación.

El sueño de los criollos libertadores de América, como Bolívar, fue siempre hacer de todo el «*Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión*»<sup>42</sup>, esto pensando siempre en los criollos, pues sólo ellos podían reunir todas esas características. Pero al final no se fundó una sola nación americana, pero sí muchas naciones americanas y siempre con la misma doctrina nacionalista y la ideología anti-indígena.

Sin duda, al inicio de la época republicana tendremos noticia de algunos representantes indígenas en el gobierno, o la participación de indígenas con derecho de sufragio, pero todo ello obedecerá a hechos aislados favorecidos por cuestiones sociales y privilegios económicos del que gozaban algunos de la élite inca hasta finales de la colonia e inicios del nuevo régimen de gobierno.

Los criollos se hicieron con el poder político del país y se apropiaron de los mecanismos desarrollados durante la colonia española; es decir, continuaron con toda la herencia colonial para anclarse en el poder con exclusión de los pueblos indígenas y sus miembros, a quienes no se les consideraba ciudadanos, sino sujetos de obligaciones tributarias. Si bien el tributo indígena fue abolido a inicios de la era republicana, dicho tri-

---

<sup>42</sup> Bolívar, 1985: 56 y ss.

buto fue restablecido en 1826 con una denominación distinta, «contribución personal», debiendo ser pagada exclusivamente por los indígenas a partir de 1840, abolida luego de 14 años, en 1854. Sin embargo, no fue su final, sino sola una pausa, pues volvería nuevamente hasta que al final fue derogado definitivamente en 1912.<sup>43</sup>

La marginación de los pueblos indígenas de la vida política continuó durante la etapa republicana. Así se desprende de la lectura de la Constitución Política sancionada por el Congreso Constituyente del 12 de noviembre de 1823. Esta norma no se ocupa del tema de los pueblos indígenas ni de sus miembros, quienes para entonces representaban la mayoría de la población del país. En cuanto a los derechos políticos de los individuos, dicha constitución precisaba que un ciudadano era sólo aquel que era peruano, casado, o mayor de 25 años, sabía leer y escribir, tenía propiedad, o ejercía cualquier profesión, o arte con título público, o se ocupaba en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero(a) (artículos 17 y 24). Es decir, de la condición de ciudadano (mujeres y varones) estaban descartados todos aquellos que no estaban casados, no sabían leer ni escribir en castellano, no tenían propiedad y estaban sujetos a la servidumbre o trabajaban en las grandes propiedades de los descendientes blancos y demás colonos. En las haciendas de los criollos trabajaban indígenas sometidos a la explotación. La gran mayoría de la población indígena no sabía ni leer ni escribir en el idioma que se les había impuesto, no estaban casados bajo las normas coloniales, tampoco tenían títulos de propiedad otorgados por autoridades coloniales y republicanas. Por tanto, aquel que no tenía el estatus legal de ciudadano, con las características antes citadas, no podía acceder a empleos, cargos o destinos de la república ni ejercer el derecho de elección (artículo 22). Es decir, los miembros de pueblos indígenas estaban excluidos de ejercer cualquier derecho político, no siendo posible participar ni como elector ni elegido. Para ocupar cualquier cargo político o administrativo se tenía que acreditar la ciudadanía. Así, se institucionalizaron los cargos de prefecto, intendente, gobernador como entes políticos en los departamentos, provincias y distritos, que debían cubrirse únicamente con ciudadanos en ejercicio.

Aquel que era considerado analfabeto, como ocurría con la mayoría de los miembros de pueblos indígenas, no tenía derecho al voto. Esta situación no cambió hasta casi finales del siglo pasado. Es decir, que los pueblos indígenas y sus miembros continuaron excluidos de cualquier participación política durante casi toda la vida republicana del país.

---

<sup>43</sup> Manrique, 2006: 13-56.

Si bien es cierto que Simón Bolívar proclamó los derechos de los mal llamados «indios» como ciudadanos, prohibiéndose la explotación a la que habían sido sometidos durante la colonia, tal como se desprende del decreto del 4 de julio de 1825, cuyos considerandos 1 y 2 decían:

*1.º Que la igualdad entre todos los ciudadanos es la base de la Constitución de la República;*

*2.º Que esta igualdad es incompatible con el servicio personal que se ha exigido por fuerza a los naturales indígenas, y con las exacciones y malos tratamientos que por su estado miserable han sufrido éstos en todos tiempos por parte de los jefes civiles, curas, caciques y aun hacendados.*

Dicha igualdad no tocó las puertas de los indígenas, sino que pasó de largo para perderse en los papeles históricos. Por el contrario, la explotación personal se intensificó, especialmente en las llamadas haciendas o latifundios, donde los indígenas, luego de perder sus tierras productivas eran obligados a trabajar en los campos de cultivo y crianza de animales para los hacendados. Al ser abolida definitivamente la figura de «caciques» surgieron los gamonales o terratenientes blancos, quienes amparados por el caos de la era republicana se apropiaron de las mejores tierras de los pueblos indígenas para su explotación agraria y ganadera.

Continuando, el citado decreto establecía en sus artículos 1 y 2 lo siguiente:

*1.º Que ningún individuo del Estado exija directa o indirectamente el servicio personal de los peruanos indígenas, sin que preceda un contrato libre del precio de su trabajo.*

*2.º Se prohíbe a los prefectos de los departamentos, intendentes, gobernadores y jueces, a los prelados eclesiásticos, curas y sus tenientes, hacendados, dueños de minas y obrajes que puedan emplear a los indígenas contra su voluntad en faenas, séptimas, mitas, pongueajes y otras clases de servicios domésticos usuales.*

Este decreto bolivariano nunca fue implementado en el país. Los miembros de pueblos indígenas continuaron sometidos a la explotación personal y sus tierras continuaron pasando a manos de los terratenientes. Después de más de un siglo, dicha situación cambió radicalmente con la llegada al poder del militar Juan Velasco Alvarado<sup>44</sup>. En 1969, luego de varios intentos preliminares, se inauguró la reforma agraria

---

<sup>44</sup> Juan Velasco Alvarado gobernó Perú desde 1968 a 1975.

más importante del siglo xx<sup>45</sup>. Bajo el lema de «la tierra es para quien la trabaja», el gobierno militar decidió suprimir los regímenes de latifundio y minifundio por un sistema distinto de propiedad, tenencia y explotación de tierras (aunque no muy satisfactorio), desterrando así la explotación personal de los indígenas por los terratenientes.

Desde los albores de la república independiente surgieron caudillos militares, quienes gobernaron el país. No obstante a la militarización del poder, se desarrollaron mecanismos de representación parlamentaria. La oligarquía criolla dejó en manos de los militares la labor de gobernar. Sin embargo, dicha oligarquía se instaló en el poder a fines del siglo xix e inicios del siglo xx con los gobiernos de Nicolás de Piérola, Augusto B. Leguía, Manuel Candamo, entre otros, pero siempre con un programa de corte colonial y exclusión de los indígenas.

A inicios de la era republicana nos encontramos con algunos casos excepcionales de indígenas ocupando cargos políticos importantes. Pero esto no se debió a una apertura del régimen a la participación y representación de los pueblos indígenas en la vida política de la república, sino se debió a casos aislados de personas privilegiadas como lo fue Ignacio Quispe Ninavilca, elegido diputado en 1828 gracias a méritos obtenidos como comandante de los montoneros (guerrillas indígenas) del centro del país. Igualmente, tenemos a José Domingo Choquehuanca y Béjar, elegido en 1825 diputado por Puno, luego senador en 1832, dueño de muchas haciendas, rico descendiente de los inca. O el caso del diputado Justo Sahuaraura Inca, elegido el 3 de noviembre de 1825. Éste pudo ocupar un cargo sólo por haber sido asimilado a la sociedad dominante y por tener ascendientes privilegiados (llamados «nobles»), pues era descendiente de Túpac Inca Yupanqui y Huayna Cápac.<sup>46</sup>

Desde la proclamación de la independencia, se ha tratado de presentar a Perú como un país compuesto por una sola nación. Para las nuevas fuerzas políticas de la república, sólo los criollos o españoles americanos o migrantes blancos eran considerados ciudadanos de esa nueva nación. Los indígenas terminaron excluidos de tal estatus. Todo esto obedecía no sólo a diferencias económicas o étnicas que había entre los herederos de los invasores y colonos europeos y los indígenas, sino que se basaba en un racismo endémico importado por los primeros españoles, quienes se consideraban de «raza» superior.

El racismo ha sido y sigue siendo la matriz de la exclusión de los pueblos indígenas en el disfrute de los derechos políticos en igualdad

---

<sup>45</sup> El 24 de junio de 1969 se promulgó el Decreto Ley 17716, Ley de Reforma Agraria de Perú.

<sup>46</sup> Sahuaraura 1850: 46, 47.

de condiciones. El racismo como ideología ha sido heredado por los criollos y ha ido tomando cuerpo en el sistema legal desde los primeros pasos de la república. La oligarquía criolla y sus intelectuales se han ocupado en hacer invisibles a los pueblos indígenas para despojarles no sólo de sus derechos territoriales sino también de los políticos y culturales.

Continuando con nuestro recuento constitucional sobre los mecanismos de exclusión de los pueblos y personas indígenas de la vida política del país, nos encontramos ante una repetición del concepto de ciudadanía, esta vez dada por la Constitución Política de 1826. Para ser ciudadano en ejercicio se tenía que ser peruano, casado (ante autoridades criollas), saber leer y escribir (en castellano) y tener algún empleo o industria. La exclusión continúa, pues sólo los ciudadanos en ejercicio tenían el derecho de acceder a cargos públicos, ser elegidos miembros de la cámara de tribunales, cámara de senadores o del poder ejecutivo.

Es de observar que las repetidas constituciones se basaron en la doctrina de la «única nación». Así, desde inicios de la república se repite lo mismo: la «*Nación Peruana es para siempre libre e independiente...*», o que los «*los ciudadanos de la Nación Peruana*» son aquellos hombres libres nacidos en territorio peruano, tal como prevén los artículos 2 y 4 de la Constitución Política de 1828. Esta constitución, si bien en apariencia abría la posibilidad del ejercicio del derecho al sufragio a los miembros indígenas (la ciudadanía no estaba limitada sólo a los letrados), ella los excluía literalmente de cualquier representación política. Su artículo 13, en relación a la cámara de diputados, la misma que estaba compuesta por representantes elegidos por medio de colegios electorales de parroquia y de provincia, precisaba entre otros que:

*Por cada doscientos individuos de la parroquia se elegirá un elector parroquial que tenga las calidades:*

- 1.—De ciudadano en ejercicio.*
- 2.—Vecino y residente en la parroquia*
- 3.—Tener una propiedad raíz, o un capital (...)*
- 4.—Saber leer y escribir, excepto por ahora los indígenas con arreglo a lo que prevenga la ley de elecciones.*

Para esta norma constitucional, aun cuando algunos indígenas privilegiados de la élite inca habían aprendido a leer y a escribir en castellano, éstos no tenían ninguna opción para ser elegidos representantes en la cámara de diputados. Una clara prueba de la exclusión política de los pueblos indígenas en el quehacer de la joven república.

Ningún cargo o puesto político o administrativo estaba reservado para los nativos del país. Éstos se convirtieron en el objeto de asimilación impuesta por el Estado-nación, el mismo que seguía dominado por la misma doctrina colonial de superioridad racial. Es así que para asimilar a los indígenas, que hasta entonces se habían resistido al dominio de los invasores y sus descendientes, el artículo 75 (10) de la misma constitución de 1828, al tratar sobre las atribuciones de unas llamadas juntas departamentales, disponía lo siguiente:

*Son atribuciones de estas Juntas:*

*10.—Entender en la reducción y civilización de las tribus de indígenas limítrofes al departamento y atraerlos a nuestra sociedad por medios pacíficos.*

Las siguientes constituciones políticas de 1839, 1856 y 1860 repetirán los mismos requisitos para ejercer la ciudadanía: saber leer y escribir, etc.. Continuando así el derecho al voto como exclusivo de las minorías.

En los años 50 del siglo XIX, durante el gobierno del criollo Ramón Castilla, quien abolió el tributo indígena y la esclavitud, se hicieron intentos liberales de incluir el voto universal, que incluiría a los indígenas como votantes. Sin embargo, esta decisión no fue para favorecer la participación política de los indígenas, sino de los artesanos que trabajaban en la capital, con quienes se daría el inicio del ciclo «civilizador» para luego continuar con los indígenas que vivían tradicionalmente en sus territorios ancestrales. Es decir, se desarrollaba un programa de integración nacional, como precisa Nelson Manrique<sup>47</sup>

La Constitución Política de 1867 fue algo más genérica en cuanto al ejercicio de la ciudadanía de los peruanos. Su artículo 38 precisaba que los peruanos mayores de 21 años y los emancipados eran ciudadanos en ejercicio y que éstos gozaban del derecho de sufragio popular, es decir, del derecho al voto en las elecciones (artículo 39). Nos encontramos ante una constitución un poco más liberal, pues para ser representante del poder legislativo ya no se requería ni acreditación de bienes y profesión, sino, tal como precisaba su artículo 48, que para «*ser Representante se requiere: haber nacido en el Perú, ser ciudadano en ejercicio, y natural del departamento, o tener en la provincia dos años de residencia*». Aparentemente una posibilidad de participación activa de los indígenas en la vida política del país, pero como apreciamos esta constitución ni menciona su existencia o cualquier posibilidad de representación.

<sup>47</sup> Manrique, 2006: 13-56.

La Constitución de 1867 daba la sensación de haber superado las injustas restricciones en el ejercicio del sufragio para los indígenas; pero algunos decenios más tarde se vuelve al mismo camino de las limitaciones en el ejercicio de la ciudadanía. La Constitución Política de 1920 precisa en su artículo 66 que:

*Gozan de derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir. No podrá ejercer el derecho de sufragio ni ser elegido (...).*

La gran mayoría de los miembros de pueblos indígenas no sabían ni leer ni escribir en castellano, por tanto estaban impedidos de ejercer el derecho al voto. Si bien esta misma constitución reconocía por primera vez la existencia de pueblos indígenas en el país, llamándolos impropia-mente «comunidades de indígenas», lo hacía de tal forma que daba la impresión de que ellos no formaban parte de esa «nación peruana». Así lo delata su artículo 58:

*El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.*

Ninguna mención sobre los derechos políticos de dicha «raza» que intentaba proteger, tampoco sobre la reivindicación de los derechos perdidos durante la colonia y la era republicana. Entonces, estamos en lo mismo, en la exclusión legal de los pueblos indígenas de formar parte de la vida política del país.

La Constitución Política de 1933 (artículo 86) repite el mismo requisito para el goce del derecho de sufragio previsto por la constitución anterior. Siendo esto un impedimento constitucional para el ejercicio del derecho al sufragio de los miembros indígenas. Si para ejercer el derecho de voto se requería saber leer y escribir en un idioma que no era el suyo, el castellano, entonces la posibilidad de los indígenas, que no contaban con dicho requisito, de ser elegidos como representantes políticos era completamente nula. El artículo 98 de la misma constitución disponía con claridad los requisitos para la elección de diputados:

*Para ser diputado se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, haber cumplido 25 años de edad y ser natural del departamento a que pertenece (...)*

*Para ser senador se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido 35 años de edad.*

Aun cuando esta constitución haya dedicado algunos artículos a las llamadas «comunidades de indígenas», en ningún momento hace referencia a los derechos políticos de los pueblos originarios. Sólo se ocupa de algunos aspectos de propiedad de las comunidades, las garantías de la propiedad comunal, adjudicación de tierras en caso de faltar, etc. (artículos 207 y siguientes).

Sin embargo, hay que resaltar una minúscula novedad en esta constitución, la misma que no cambiará el estatus quo de los derechos políticos de los pueblos indígenas. Se trata por primera vez de incluir en la vida política local (a nivel de concejos municipales) a un personero designado por las comunidades indígenas. Así se desprende de su artículo 205:

*En cada Concejo Municipal de distrito, y en los que se creen por acuerdo del Concejo Departamental, las comunidades indígenas tendrán un personero designado por ellas en la forma que señale la ley.*

Un cargo nada significativo en la gestión de una municipalidad distrital, pero un paso importante para hacer visible la existencia de los pueblos indígenas en el país.

Sin duda, una de las constituciones más liberales fue la Constitución Política de 1979<sup>48</sup>. Ésta ha previsto que son ciudadanos todos los peruanos(as) mayores de 18 años y que para el ejercicio de la ciudadanía no se requiere más que estar inscrito en el registro electoral con derecho al voto (artículo 65). A partir de esta constitución, todas las personas con capacidad de voto tienen el derecho de fundar partidos políticos, tal como se aprecia del artículo 68:

*Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participación democráticamente en ellos.*

A partir de esta constitución, los mal llamados «analfabetos», ante todo referidos a los miembros de pueblos indígenas, por no haber aprendido a leer y escribir en un idioma que no era el suyo, tienen reconocido el derecho de voto o sufragio, un derecho que se les había veda-

---

<sup>48</sup> Constitución para la República del Perú, promulgada el 12 de julio de 1979.

do durante casi toda la vida republicana. Desde entonces, el gobierno central del país se dedica, aunque con muchas limitaciones, a inscribir en el padrón electoral también a los «analfabetos» para que puedan participar en las elecciones nacionales, regionales y locales.

Es importante resaltar que esta misma constitución ha dedicado un par de artículos a las llamadas «comunidades campesinas y nativas», organizaciones legales que fueron asumidas por muchos pueblos o sectores indígenas a fin de proteger parte de sus territorios ancestrales. El artículo 161 y siguientes tratan aspectos de organización comunal, trabajo y uso de la tierra comunal, aspectos económicos y administrativos, entre otros aspectos. Lamentablemente, en la parte segunda del artículo 161, salen a la luz los prejuicios que se tienen todavía de los pueblos indígenas, cuando dice:

*El Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la (sic) superación cultural de sus integrantes.*

Esto nos lleva a sospechar que los complejos de superioridad de los criollos y mestizos, si es que los hubo entre los que redactaron dicha constitución, no habían sido superados hasta entonces. La «*superación cultural*» a que hace mención la norma nos quiere empujar a creer que la cultura de los pueblos indígenas, organizados en comunidades campesinas o nativas, estaría en un estado de subdesarrollo, debiendo el Estado propiciar su superación.

Aparentemente, según su artículo 171, no habría impedimento alguno para que algún indígena postule a cargos políticos de presidente o vicepresidente de la república, senador o diputado, pues sólo se requería ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido los 35 o 25 años, respectivamente. Pero la realidad es otra. La posibilidad de que miembros indígenas funden un partido político y compitan con otros partidos o movimientos políticos muy bien dotados de medios económicos es casi nula. Y la posibilidad de que ganen en una contienda electoral es mucho más lejana.



## 5. Los derechos políticos en la legislación actual

Como hemos visto en el repaso precedente, la legislación peruana ha avanzado algo en el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos como individuos. Este avance, aunque tardío, ha obedecido a la influencia de normas internacionales dedicadas al reconocimiento de derechos humanos universales que se daban desde fines de la segunda guerra mundial, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos<sup>49</sup> (PIDCP, en vigor desde el 23 de marzo de 1976), entre otros, que han introducido normas específicas sobre la protección de derechos políticos de las personas. Al respecto, el artículo 25 del PIDCP expresa que:

*Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

- 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.

Sin estos adelantos en materia de protección de derechos humanos, el sistema legal peruano no se habría ocupado del tema de los derechos políticos de los individuos.

---

<sup>49</sup> Adoptado el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 marzo de 1976.

Tanto la Constitución Política de 1979 como la vigente Constitución Política de 1993 han reconocido el derecho de sufragio universal a todos los ciudadanos del país, sin la discriminación habida en el pasado. Para ello se ha considerado como ciudadano a todo peruano de nacimiento o nacionalizado mayor de 18 años y en pleno goce de sus derechos civiles, como se aprecia del artículo 2 (17) de la constitución política vigente, el mismo que precisa que todo ciudadano tiene derecho:

*A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.*

Esta norma es precisada por el artículo 31 de la misma constitución:

*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. (...)*

*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.  
(...)*

Como vemos, esta norma constitucional reconoce una serie de derechos políticos a los ciudadanos, quienes han llegado a la mayoría de edad (18 años) y que estén en pleno goce de sus derechos civiles; es decir, que no padezcan de impedimentos prescritos por el código civil. Ha reconocido, especialmente, el derecho de participación política activa y pasiva, es decir, el derecho de elegir y ser elegido. Cualquier ciudadano que goce de capacidad civil, sea indígena o no, sepa escribir o no, tendrá, en consecuencia, el derecho (y la obligación) de elegir a sus representantes políticos, así como el derecho de ser elegido, participando para ello de modo individual o asociado en partidos, movimientos o alianzas políticas.

A partir de 1979 el voto o sufragio adquiere la calidad de universal, donde el único requisito es estar inscrito en el registro electoral, dejando de ser un derecho exclusivo para los letrados (ciudadanos que sepan leer y escribir).

Sin embargo, el derecho de sufragio se ha convertido en una trampa para los miembros de pueblos indígenas. Como quiera que el voto no sólo es el ejercicio del derecho de sufragio, sino también una obligación o deber de elegir, los ciudadanos indígenas se ven obligados a votar por candidatos que no los representan. La omisión al voto se sanciona con multas pecuniarias. Es por ello que la gran mayoría de votantes indígenas acude a las urnas a emitir su voto por presión legal. Esta obligación hace que los candidatos criollos y mestizos oportunistas dirijan su mirada a los pueblos indígenas para convencerlos de votar por ellos. Por lo general, ellos se ven obligados a elegir, como se dice, entre la peste y la cólera, pues hasta donde sabemos, la mayoría de los candidatos de partidos políticos, especialmente de larga trayectoria, no están libres de denuncias por diferentes actos de corrupción, violación de derechos humanos, etc.

En casi todos los eventos electorales se repite la misma escena de manipulación, oportunismo, presión, engaño y discriminación hacia los pueblos indígenas. Muchos candidatos, antes de las elecciones, arman todo un aparato de propaganda dirigido a las comunidades campesinas y nativas. En los mítines hacen ofrecimientos de cambios a favor de los pueblos indígenas, de sus territorios y recursos naturales. Aun cuando está prohibido legalmente, les llevan regalos ridículos para ganarse la simpatía de los votantes indígenas. Les prometen defender sus recursos fundamentales como el agua, tierras y bosques frente a la deforestación, degradación y depredación de las empresas transnacionales y empresas ilegales. Sin embargo, una vez elegidos, las promesas hechas por los candidatos se quedan en el olvido y todo continúa como siempre o peor: se dan leyes de inversiones que comprometen territorios indígenas, las que nunca más se removerán; el desarraigo y discriminación hacia los pueblos indígenas empeoran y sus recursos naturales siguen siendo rematados al mejor postor u obsequiados a cambio de regalías que nunca llegan a manos de los pueblos en cuyos territorios se exploran.

Desde la apertura legal a la participación electoral de los miembros indígenas, los problemas no han terminado allí. Hasta hoy hay muchas barreras legislativas y políticas que impiden la participación de dichas personas en los procesos electorales. Tal como precisa Adda Chuecas, existen factores de tipo estatal que impiden el ejercicio del derecho al

voto a los miembros indígenas del país<sup>50</sup>. En cuanto al número de votantes indígenas no se tiene ninguna información. Muchos miembros de pueblos indígenas carecen del documento de identidad estatal, por tanto no se conoce todavía cuál sería la masa de votantes indígenas. Si sólo quisieran basarse en las conocidas comunidades, el número no sería realista, pues hay muchos pueblos indígenas que no se han organizado en comunidades, ya sea por falta de recursos económicos o porque se les ha negado esa posibilidad.

Si bien es cierto que ya no se discrimina a los indígenas en los procesos electorales, tal como prevé la vigente Constitución Política de 1993, la representación política de los pueblos indígenas ha sido casi nula, salvo la participación de algunos líderes indígenas, a título personal y en algunas listas de candidatos no indígenas. El país todavía no ha vivido el momento de ver a un partido o movimiento político netamente indígena.

Lo que pasa es que la nueva constitución, al igual que la anterior, no se ocupa para nada de los pueblos indígenas como tales; es decir, como sociedades vivas y con derechos humanos colectivos inherentes y fundamentales. No obstante al avance internacional en la protección de los derechos humanos de pueblos indígenas, dicha constitución ni reconoce la existencia del gran número de pueblos originarios, ni menciona sus derechos colectivos, entre los que se encuentran los derechos políticos. Simplemente, vuelve a repetir que reconoce la existencia legal de las ya mencionadas comunidades campesinas y nativas, y una supuesta autonomía en su organización, trabajo comunal y uso y libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo (artículo 89 de la misma constitución). Para esta constitución, los pueblos indígenas, como sujetos de derechos colectivos fundamentales, simplemente no existen.

Está claro que cualquier miembro de pueblos indígenas, de modo individual o asociado, tiene el derecho de ser elegido, por tanto puede postularse en las elecciones presidenciales (para presidente de la república o vicepresidentes) y parlamentarias, pues basta tener el estatus de ciudadano: ser peruano de nacimiento, haber cumplido 35 ó 25 años, respectivamente, gozar del derecho de sufragio (artículos 110 y 90, tercer párrafo, de la Constitución de 1993, así como artículos 106 y 112 de la Ley Orgánica de Elecciones de Perú<sup>51</sup>), y estar inscrito en el regis-

---

<sup>50</sup> Chuecas Cabrera, Adda (2007), *Participación política de los pueblos indígenas en el Perú*, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudios sobre participación política indígena*, Costa Rica, pp. 141-165.

<sup>51</sup> Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones de Perú, publicada el 1 de octubre de 1997.

tro de identificación y estado civil. Conforme a la Ley Orgánica de Elecciones de Perú (Ley Orgánica), todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes.

De esta manera, la apertura legal del derecho al sufragio ha permitido, aunque de modo limitado y oportunista, que algunos partidos o alianzas políticas del país incorporen en sus listas para el Congreso a personas indígenas, a título personal y no como representantes de sus pueblos correspondientes. De los 130 congresistas elegidos para el período 2011-2016, sólo nueve son de procedencia indígena, y de éstos muy pocos se auto-identifican como indígenas, tal es el caso de los congresistas Eduardo Nayap Kinin y Claudia Coari Mamani. Este número es muy bajo en comparación con la cantidad de miembros de pueblos indígenas del país. Según cálculos empíricos, al 2010 vivían en Perú aproximadamente siete millones de miembros de pueblos indígenas que hacían el 24% de la población total (29 millones). Aún está pendiente la realización de censos adecuados y debidamente coordinados con los pueblos originarios.<sup>52</sup>

En otros países de América Latina ocurre casi lo mismo. En Bolivia, de los 130 diputados, sólo 41 son indígenas; en Guatemala, de 158 parlamentarios, sólo 19 son indígenas; en México, de 500 diputados sólo 14 eran indígenas; y, en Ecuador, hasta el 2013, de los 124 asambleístas sólo siete eran indígenas.<sup>53</sup>

Los pocos indígenas que han logrado llegar al Congreso nacional a través de partidos o movimientos políticos no indígenas, no representan los intereses ni la agenda política de los pueblos de donde proceden; sino que, su actuación y decisiones obedecen a una agenda programática de los partidos políticos a los que se unieron.

---

<sup>52</sup> Ver detalle en el capítulo 1 del presente documento.

<sup>53</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2013/05/22/pueblos-indigenas-en-america-latina-pese-a-los-avances-en-la-participacion-politica-las-mujeres-son-las-mas-rezagadas-segun-el-pnud.html>, (10.09.2015).



## 6. El problema de la cuota indígena a nivel regional y municipal

A inicios del presente siglo, a nivel regional y municipal se ha dado un cambio aparente en cuanto al derecho de representación de los pueblos indígenas en la vida política. Se dice aparente, porque muchas normas nacionales, lejos de solucionar un problema, las agravan, o por ser muy superficiales no logran el objetivo deseado o desde ya nacen muertas.

La Constitución de 1993, en su artículo 191 (cuarto párrafo), reformado en el 2002 y 2005<sup>54</sup> respectivamente, prevé para los gobiernos regionales y concejos municipales (provinciales y distritales) el cumplimiento de un porcentaje mínimo de acceso a la representación de género y comunidades campesinas y nativas, tal como se desprende del siguiente texto:

*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.*

La redacción de esta norma es totalmente confusa, pues estaría diferenciando a tres sujetos jurídicos distintos: comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos originarios. Los pueblos indígenas en Perú se auto-identifican como pueblos originarios por ser los descendientes de los primeros pueblos que habitaron sus territorios desde mucho antes de la llegada de los invasores europeos. La formación de comunidades campesinas y nativas obedece a una situación coyuntural, a

---

<sup>54</sup> Última reforma ocurrida mediante Ley 28607, publicada el 4 de octubre del 2005.

una única salida legal que el Estado peruano ha ofrecido a los pueblos indígenas. Éstos se han ido fraccionando legalmente para formar comunidades y de esta manera preservar, en parte, sus territorios ancestrales. Por tanto, la gran mayoría de comunidades están compuestas por miembros de pueblos indígenas.

Aunque separe a las comunidades campesinas y nativas de los pueblos indígenas u originarios, los mismos que en su gran mayoría y por cuestiones coyunturales se han organizado en tales comunidades, esta norma constitucional, aparentemente, sería un primer paso positivo en el ejercicio del derecho de representación de los pueblos indígenas en la vida política a nivel regional (las regiones son los antiguos departamentos políticos, que reúnen varias provincias y éstas varios distritos políticos) y local. Notamos cómo la norma es muy vaga al señalar que la ley específica establecerá un porcentaje para hacer «*accesible la representación*» en los gobiernos regionales o locales, sin precisar contundentemente la garantía de su participación en dichos gobiernos menores.

De esta forma se promulga la Ley de Elecciones Regionales<sup>55</sup>, la misma que en su artículo 12 textualmente dice:

*Las agrupaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a la presidencia y vicepresidencia y una lista al Consejo Regional (...)*

*La lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios.*

*La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:*

- 1. No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres*
- 2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.*
- 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).*

*Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.  
(...)*

Esto significa que las listas de candidatos para las elecciones regionales deben incluir mujeres (o varones), jóvenes y representantes de comunidades nativas y pueblos originarios, según las circunstancias. En

<sup>55</sup> Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, publicada el 15 de marzo de 2002.

este último caso, el menor de todos, es del 15%. Hay que anotar que esta norma no guarda relación con la ley constitucional, pues sólo se refiere a las comunidades nativas y pueblos originarios. No obstante a una modificación posterior del citado artículo 12, la norma no ha incluido a las comunidades campesinas como parte de la cuota nativa.<sup>56</sup>

El tema de la identificación de los pueblos indígenas en el país es uno pendiente, pues a pesar de diversas advertencias de órganos internacionales, el gobierno peruano todavía no ha unificado los criterios para el trato de los pueblos indígenas. Es así como se pierde en la denominación y confunde en su identificación correcta.

Mientras la Constitución de 1993 (artículo 89), la Ley de Comunidades Campesinas<sup>57</sup> y la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva<sup>58</sup> hablan de comunidades campesinas y nativas, otras leyes como la Ley General del Ambiente<sup>59</sup>, la Ley de Consulta Previa (artículo 70), la Ley Sobre la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (artículo 2.a y 2.b.)<sup>60</sup> y la Ley de Consulta Previa<sup>61</sup> hacen mención a pueblos indígenas u originarios, y a veces diferenciándolos de las comunidades nativas y campesinas.

En el 2008, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) hizo saber al Estado peruano sus observaciones sobre la falta de un criterio unificado y de una terminología para distinguir la categoría jurídica de pueblos indígenas en el país. Además, le ha precisado que los términos de «comunidades campesinas y nativas» no hacen sino llevar a confusión en cuanto al sujeto de derecho protegido por el Convenio 169. Es por ello que la CEACR recomendó al gobierno peruano, en consulta con las organizaciones indígenas, corregir tal anomalía. Es decir, en un proceso de implementación del Convenio 169, se adopte una terminología y criterio único para de-

---

<sup>56</sup> Ley 29470, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales.

<sup>57</sup> Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, promulgado el 14 de abril de 1987.

<sup>58</sup> Decreto Ley 20653, promulgado el 18 de junio de 1974; nuevo Decreto Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, promulgado el 9 de mayo de 1978.

<sup>59</sup> Ley 28611, Ley General del Ambiente, dado el 13 de octubre del 2005.

<sup>60</sup> Ley 28736, sobre la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, promulgada el 16 y publicada el 18 de mayo de 2006.

<sup>61</sup> Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), promulgada el 7 de setiembre de 2011.

terminar la titularidad de los derechos colectivos reconocidos internacionalmente.<sup>62</sup>

Según la Ley de Elecciones Regionales en comentario, será el jurado nacional de elecciones (JNE) quien determine en qué región existen dichas comunidades o pueblos. Es decir, un acto estatal unilateral determinará dónde aplicar dicha cuota. Si para el gobierno central ya es un gran problema determinar la existencia de pueblos indígenas con fines de la consulta previa, para lo cual ni se coordina debidamente con los pueblos indígenas, quienes arbitrariamente terminan fuera de la base de datos que se viene elaborando con tal fin; entonces, para efectos de elecciones regionales y municipales el problema será mucho mayor. Este dilema tiene su origen en la falta de sinceramiento de la realidad del país. El Estado peruano se resiste a reconocer a los pueblos indígenas como verdaderos pueblos o naciones vivas premunidos de derechos colectivos universalmente reconocidos como el derecho a la libre determinación, el derecho a sus territorios y recursos naturales, derecho a su propia cultura y religión, derechos políticos y sociales, etc. Todavía no se han implementado normas internacionales que protegen tales derechos. Como ya citamos, la constitución política sigue estancada en su creencia de que en el país sólo hay comunidades nativas y campesinas, las mismas que sólo son organizaciones de origen legal y con derechos limitados a un área de tierra comunal.

El hecho de incluir a algunos líderes de pueblos originarios en las listas de candidatos no garantiza la representación política de los pueblos indígenas en los gobiernos regionales o locales. En la mayoría de las veces los candidatos indígenas no son representantes legítimos de sus comunidades o pueblos; es decir, que no han sido elegidos en las sesiones o asambleas comunales ni están acreditados para representarlos. Ellos son incluidos en las listas a dedo por los partidos interesados. El hecho de estar en la lista de candidatos tampoco les garantiza su elección, pues casi siempre los candidatos indígenas terminan siendo ubicados en la segunda o tercera posición, donde la oportunidad de ganar y formar parte de los gobiernos es mínima o imposible. Por tanto, la cuota indígena habrá terminado en las listas de candidatos, pues, es conocido que los partidos políticos o alianzas electorales se vuelcan en busca de algún miembro indígena, sin mediar consenso o decisión de las comunidades o pueblos, sólo para llenar los requisitos que manda la ley, terminando dicho candidato indígena al final de la lista. Incluso si el

---

<sup>62</sup> Observación (CEACR)-Adopción: 2008, Publicación: 98.<sup>a</sup> reunión CIT (2009): [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2296554](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2296554) (junio 2012).

movimiento político resultara ganador, debido a la cifra repartidora, el candidato de origen indígena resulta eliminado por estar al final de la lista.

La cifra repartidora es un mecanismo introducido por la Ley Orgánica para las elecciones parlamentarias a fin de propiciar la representación en el Congreso de las listas menos favorecidas, llamadas minorías. Las reglas de la cifra repartidora están previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica tal como sigue:

*Para Elecciones de Representantes al Congreso de la República, la Cifra Repartidora se establece bajo las normas siguientes:*

*a) Se determina el número de votos válidos obtenidos por cada lista de candidatos;*

*b) El total de votos válidos obtenidos por cada lista se divide, sucesivamente, entre 1, entre 2, entre 3, etc. según sea el número total de Congresistas que corresponda elegir;*

*c) Los cuocientes parciales obtenidos son colocados en orden sucesivo de mayor a menor, hasta tener un número de cuocientes igual al número de los Congresistas por elegir; el cuociente que ocupe el último lugar constituye la Cifra Repartidora;*

*d) El total de votos válidos de cada lista se divide entre la Cifra Repartidora, para establecer el número de Congresistas que corresponda a cada una de ellas;*

*e) El número de Congresistas de cada lista está definido por la parte entera del cuociente obtenido a que se refiere el inciso anterior. En caso de no alcanzarse el número total de Congresistas previstos, se adiciona la unidad a quien tenga mayor parte decimal; y,*

*f) El caso de empate se decide por sorteo entre los que hubieran obtenido igual votación.*

Este mecanismo se aplica también para la elección de los consejos regionales. El artículo 8 de la Ley de Elecciones Regionales establece que los miembros del consejo regional son elegidos por un período de cuatro años en forma conjunta con el proceso de elección de presidentes y vicepresidentes, debiendo sujetarse la elección a diferentes reglas que a continuación se detallan:

*1. Para la elección de los consejeros regionales, cada provincia constituye un distrito electoral.*

*2. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) señala el número total de consejeros, asignando a cada provincia al menos un consejero y distribuyendo los demás de acuerdo con un criterio de población electoral.*

*3. En cada provincia se proclama consejero electo al candidato con la mayor votación. En la provincia en que se elija dos (2) o más*

*consejeros, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de candidatos establecidos por los partidos políticos y movimientos políticos.*

*4. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) aprueba las directivas necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.*

Como vemos, este mecanismo, de origen belga (método de D'Hondt), es un ejercicio matemático que consiste en buscar una cifra llamada repartidora, que es el cociente más bajo entre los votos válidos de las listas competidoras; luego se divide el número de votos de cada lista entre la cifra repartidora. Al final se sabrá el número de escaños que corresponde a los partidos. Dicho método, si bien busca la repartición proporcional de escaños, resulta siendo muy perjudicial para candidatos indígenas que son ubicados más allá del segundo lugar en las listas.

Del mismo modo, la Ley de Elecciones Municipales<sup>63</sup> ha establecido una cuota mínima del 15% para representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia en las listas de candidatos de organizaciones políticas o alianzas electorales, tal como precisa su artículo 10 (3):

*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.*

Entonces, el JNE será quien decida en qué provincia o distrito existe la obligación de incluir en las listas de candidatos un mínimo de 15% de representantes indígenas. Esta norma, al igual que las normas de elecciones regionales, excluye a las comunidades campesinas de la cuota indígena a que hace referencia la constitución política. Esto quiere decir que esta norma es inconstitucional por no considerar dentro de

---

<sup>63</sup> Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, publicada el 14 de octubre de 1997, modificada mediante Ley 27734 del 6 de mayo de 2002.

sus cuotas a las llamadas comunidades campesinas, las mismas que en su mayoría están compuestas por miembros de pueblos indígenas de la Sierra y parte de la Selva.

Excepcionalmente, desde antes de la vigencia de la cuota indígena, como a partir de 1983, ya se daban algunos casos de candidatos indígenas elegidos como alcaldes en la Amazonía peruana (entre 10 y 12 aproximadamente). Esto ha ocurrido debido al proceso de asimilación y desaparición de comunidades nativas o campesinas para convertirse en distritos, los que vienen a constituir unidades político-administrativas menores en la división provincial del Estado-nación.<sup>64</sup>

La tarea de identificar a las regiones, provincias y distritos donde existan pueblos indígenas o comunidades, por parte del JNE, se ha convertido en una de difícil cumplimiento, pues dicho organismo no tiene claro qué institución o qué organización le ha de informar sobre tal existencia. De allí que toma decisiones arbitrarias como que para unas elecciones en una provincia hay pueblos indígenas y en las siguientes han desaparecido (Dátém del Marañón y Purús). Sin embargo, con ayuda del viceministerio de interculturalidad del Ministerio de Cultura, el JNE ha venido identificando algunas provincias con cuotas de comunidades nativas, campesinas y/o pueblos originarios. Pero esa ayuda no es completa, porque dicho viceministerio aplica mecanismos limitados para identificar a los pueblos indígenas del país con fines de consulta previa. Una de las bases de identificación para este órgano estatal es la lengua materna<sup>65</sup>. Muy bien sabemos por historia que muchos pueblos indígenas, por la influencia del mundo occidental, han ido perdiendo su lengua materna, especialmente en la Sierra, pero sus tradiciones y costumbres aún se mantienen en pie. Éstos, dependiendo de la coyuntura, se van reinventando y recreando, sin perder lo esencial: la identidad indígena y su relación intrínseca con los territorios que ocupan desde sus ancestros más lejanos. Por tanto, no existe un registro idóneo que sirva de base para que el JNE determine la existencia de esas «minorías» en las localidades donde se aplique la cuota en mención.

Según el JNE, podrán integrar la lista de candidatos para las elecciones regionales y municipales las «*personas que reúnan la calidad o condición de miembros de comunidades nativas*», sin importar si fueron

---

<sup>64</sup> Espinosa de Rivero, Óscar (2012), *El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones*, en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Jurado Nacional de Elecciones, *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*, coeditoras Águila, Alicia del, Suito, Milagros, Perú, pp. 37-46.

<sup>65</sup> Resolución N.º 270-2014-JNE del 1 de abril del 2014.

elegidos como sus representantes mediante mecanismos tradicionales o no. Es decir, si no contara con una acreditación mediante una constancia, un certificado o un documento oficial, sólo bastará una «*declaración de conciencia que haga la persona de su identidad nativa o tribal*»<sup>66</sup>. Estas exigencias han ido cambiando en algunas cosas. A partir del 2010 se exige la acreditación del candidato por el jefe o representante de la comunidad, que también puede terminar en un acto arbitrario.

A partir de la modificación de la Constitución de 1993 y de las leyes de elecciones regionales y municipales, es decir, a partir del 2002 se viene aplicando la cuota indígena en ambas contiendas electorales: regional y local. Pero la representación indígena efectiva en dichos gobiernos ha sido mínima. En las elecciones regionales del 2006, de 312 candidatos indígenas en listas para gobiernos regionales, sólo 12 candidatos fueron electos. En el caso de elecciones municipales, de 450 candidatos para consejeros municipales, sólo 14 resultaron elegidos. Estos resultados habrían mejorado en las contiendas electorales del 2010. De 507 candidatos, 14 resultaron elegidos en las regionales, y de 468 candidatos indígenas, 34 resultaron elegidos para las municipalidades<sup>67</sup>. Estas cifras son el reflejo de la falta de claridad en las reglas de juego, pues las normas de elecciones en mención no garantizan la efectiva representación indígena en los gobiernos locales y regionales. Por tanto, no se puede hablar de cambios en la protección y garantía de los derechos políticos de los pueblos indígenas y sus miembros.

Desde el establecimiento de la cuota indígena en los procesos electorales a nivel regional del país, no se conoce un caso de presidente regional indígena.

El hecho de incluir a algún candidato de origen indígena en las listas de las organizaciones políticas o alianzas políticas o electorales a nivel regional o municipal no garantiza que dicho candidato sea el ganador de las elecciones, menos, aún ganando, represente los intereses del pueblo indígena del que proviene. En tal sentido, la cuota indígena sólo sirve para cumplir algún requisito formal establecido por ley, inscribir una lista para las elecciones y atraer el voto indígena. No ha sido pen-

---

<sup>66</sup> Resolución N.º 1235-2006-JNE del 11 de julio 2006.

<sup>67</sup> Espino Cortés, Hernán (2012), *en torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010*, en Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Jurado Nacional de Elecciones, *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*, coeditoras Águila, Alicia del, Suito, Milagros, Perú, pp. 73-79.

sada para cambios reales en las estructuras políticas menores del Estado que den acceso a los representantes legítimos de los pueblos indígenas al proceso de toma de decisiones, por lo menos en el ámbito regional o municipal.

Lo peor es que la cuota indígena prevista para las elecciones regionales y municipales, lejos de favorecer a los pueblos indígenas, se ha convertido en una causa más de divisiones al interior de los mismos. Como quiera que las organizaciones o alianzas políticas electorales se vuelcan a las comunidades campesinas y nativas en busca de candidatos indígenas para rellenar sus listas, van provocando fracciones, enemistades, ambiciones personales, etc. al interior de los pueblos. Del mismo modo, el voto de los electores indígenas se reparte entre las muchas listas competidoras. Al final, los indígenas habrán votado por candidatos que no los van a representar en los gobiernos municipales y regionales.



## 7. Proceso de asimilación impuesto desde el Estado

Como un punto aparte, es bueno reflexionar sobre el tema de asimilación de los miembros y pueblos indígenas del país a la sociedad dominante.

El racismo como ideología y la asimilación como parte de un programa impuesto por el gobierno, sea colonial o republicano, han afectado gravemente la demografía indígena. Muchos pueblos han desaparecido para siempre y otros han perdido una buena parte de su población.

Sin contar los efectos graves de la invasión violenta de inicios del siglo xvi, así como de la cristianización forzada de los siglos posteriores, o de la explotación del caucho en la Amazonía a fines del siglo xix e inicios del xx, del enfrentamiento armado entre grupos terroristas y las fuerzas armadas del Estado de los años 80» y 90» del siglo pasado, que han llevado a la desaparición de cientos de pueblos indígenas y al desplazamiento de otros en las diferentes regiones del país, debido a las masacres, muertes por enfermedades contagiosas, explotación y persecución; un buen sector de los pueblos actuales, quienes habían logrado recuperar su demografía, están perdiendo nuevamente a sus miembros debido a políticas nacionales de asimilación y resquebrajamiento de la seguridad territorial y alimentaria que los obliga a abandonar sus hogares tradicionales. En territorios indígenas se instalan escuelas y colegios donde se imparte educación diseñada para la sociedad dominante, se construyen postas médicas donde se impone la medicina occidental o se crean municipalidades desapareciendo las débiles comunidades campesinas y nativas, entre otras formas destinadas a lograr una «nación homogénea» de habla castellana y tinte occidental. Es más, con fines de implementación de políticas económicas neo-liberales, el Estado dis-

pone arbitrariamente de los territorios indígenas para la explotación de materia prima, con consecuencias graves para el medio ambiente, que obliga a los afectados a abandonar sus hogares.

Según cálculos empíricos, se dice que a inicios del siglo xx la 9/10 parte de la población del país estaba compuesta por indígenas, 20 años más tarde habrían sido la 4/5 parte, a mediados del siglo sólo el 50%<sup>68</sup>: Hoy se dice que serían solo el 10%. Se suele sostener que la mayoría de la población del país está compuesta por mestizos. Pero esta afirmación no tiene nada que ver con la mezcla biológica entre europeos e indígenas u otros grupos, sino con el movimiento migratorio y la huida de una parte considerable de miembros indígenas, quienes, por causas antes mencionadas u otras, como el cambio climático y sus efectos, se ven obligados a abandonar sus territorios tradicionales en busca de seguridad y otras alternativas de vida, asentándose en áreas marginales de las ciudades cercanas, donde comienza, o continúa, el proceso de asimilación con efectos irreversibles de aculturación y pérdida de identidad.

El proceso de asimilación se dio inicio en la época de la colonia y ha continuado intensamente durante toda la era republicana. La asimilación ha tenido graves consecuencias para las instituciones tradicionales indígenas. Ya hemos anotado cómo instituciones políticas, administrativas, religiosas y militares coloniales fueron imponiéndose, llevando a la desaparición de las instituciones indígenas. Durante la era republicana, a ningún gobierno criollo le ha interesado restablecer la vigencia de las instituciones indígenas despojadas durante la colonia; por el contrario, lejos de escuchar las demandas justas de los pueblos indígenas, los gobiernos nacionales crearon figuras legales que tergiversaron incluso la naturaleza de los pueblos indígenas en la Sierra, que eran los Ayllu. Se crearon comunidades de indígenas, posteriormente comunidades campesinas y nativas, las mismas que no tenían nada en común con los antiguos pueblos. Dichas figuras (comunidades) representan sólo una ficción legal con derechos limitados a una fracción de suelo superficial, y con algún derecho de administración interna. Con el paso del tiempo, muchas comunidades nativas y campesinas han ido desapareciendo para crearse en su lugar los conocidos distritos y/o centros poblados, cuerpos jurídicos estatales; obligando así a los miembros indígenas a privatizar sus tierras comunales y aceptar ser gobernados por entes estatales como las municipalidades distritales y municipalidades de centros poblados.

---

<sup>68</sup> Manrique, 2006: 13-56.

Los centros poblados, última categoría en la organización estatal de tipo municipal, están gobernados por alcaldes y regidores<sup>69</sup> y se crean por ordenanza de la municipalidad provincial respectiva<sup>70</sup>. Varios centros poblados forman un distrito, así como varios distritos forman una provincia.

Según información oficial, los centros poblados están compuestos o tienen las características de pueblo, caserío, anexo, comunidad nativa, comunidad campesina, entre otros<sup>71</sup>. Es decir, que las comunidades, organizadas ante todo por miembros de pueblos indígenas, han sido incluidas en la categoría de centros poblados. Muchos pueblos indígenas que no pudieron organizarse en comunidades se agrupan también en los llamados caseríos, pueblos o anexos.

La cantidad de distritos y centros poblados en el país va creciendo constantemente a costa de los pueblos indígenas. Hemos elaborado un cuadro para poder ver ese crecimiento:

Cuadro 1

**Desarrollo de distritos y centros poblados en el país<sup>72</sup>**

Año	Distritos	Centros poblados
2010	1639	2155
2013	1643	2302
2014	1643	2337
2015	1646	2437

En el rubro de centros poblados observamos un crecimiento de 285 centros poblados en sólo cinco años.

<sup>69</sup> Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, del 23 de diciembre de 2004.

<sup>70</sup> Artículo 128 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, del 27 de mayo de 2003.

<sup>71</sup> Oficina Nacional de Procesos Electorales.—ONPE (2007), Mesa de Sufragio, Experiencia de Conformación en Centros Poblados: Comicios 2006, Documento de Trabajo Nro. 15, Perú, p. 12.

<sup>72</sup> INEI: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1201/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html); [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1159/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1159/index.html); [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1108/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1108/Libro.pdf); (10.3.2016).

Por su parte, la imposición de distritos es muy controvertida y causa conflictos al interior de las comunidades campesinas. En marzo del 2016 más de 800 miembros de las comunidades campesinas de Coyllurqui y Ñahuinlla (provincia de Cotabambas, región de Apurímac) se enfrentaron violentamente debido al proyecto de creación del distrito de Ñahuinlla, que subsumiría tres comunidades campesinas (Ñahuinlla, Pamputa y Huanquire) que se encuentran en el área de influencia del proyecto minero de cobre Las Bambas. En este enfrentamiento resultaron muchas personas heridas de gravedad<sup>73</sup>. El proyecto de creación de este distrito y otros cinco más tiene su origen en una disposición del gobierno central que declara como zona de interés nacional la provincia de Cotabambas para la ejecución de acciones de demarcación territorial<sup>74</sup>. Tras de esta demarcación territorial está el interés del Estado de asegurar espacio suficiente para la ejecución de proyectos mineros, como el actual, que ocupan inconsultamente territorios ancestrales de pueblos indígenas de la región; por tanto, transformar las comunidades en distritos es la fórmula más rápida de desaparecer los títulos débiles de propiedad comunal. Mientras algunas comunidades rechazan la creación de distritos, otras, atraídas por la distribución del canon minero proveniente de los impuestos que deja la empresa minera (MMG), las aceptan aun cuando ello significa el fin de sus derechos territoriales.

De esta manera, el Estado va imponiendo órganos y autoridades estatales sobre las comunidades nativas y campesinas, así como en otras áreas ocupadas por pueblos indígenas.

Esto nos indica que el proceso de asimilación de los pueblos indígenas y sus miembros forma parte de todo un programa impuesto desde el Estado. Éste se resiste a reconocer la existencia de la diversidad de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos inherentes, contemplada por normas internacionales de derechos humanos como el Convenio 169, la Declaración, los Pactos Internacionales, entre otros.

La desaparición de los Ayllu y otros pueblos tradicionales y la conversión de las débiles comunidades en centros poblados, distritos o provincias estatales han acelerado el proceso de asimilación de los indígenas a la sociedad dominante.

---

<sup>73</sup> Inforegion: <http://www.inforegion.pe/218956/apurimac-comuneros-se-enfrentan-por-demarcacion-territorial-en-cotabambas/>; Radio Americana: <http://www.radioamericana.net/publico/algo-mas-de-20-heridos-deja-enfrentamientos-entre-comuneros-de-coyllurqui-y-nahuinlla/> (11.3.2016).

<sup>74</sup> Decreto Supremo 008-2016-PCM del 26 de enero de 2016.

## 8. Democracia excluyente

La democracia no sólo es un principio jurídico sino también un sistema político o forma de Estado, donde los poderes políticos nacen del pueblo o de los pueblos que forman parte de un país. En este tipo de sistema político, los pueblos (o pueblo) eligen a sus gobernantes, quienes los han de representar en el quehacer gubernamental.

Literalmente la palabra «democracia» proviene de dos palabras griegas: «demos» que significa «pueblo» y «kratós» que significa «poder» o «gobierno». El término primario de democracia, tal como precisa Giovanni Sartori, *«siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno»*, es decir, la democracia sin adjetivos es la democracia política. Pero, existen dos tipos de democracias que dependen de la democracia política. Ellas son la democracia social y la democracia económica. Mientras que la democracia social no hace sino revelar una *«sociedad cuyo ethos exige a sus propios miembros, verse y tratarse socialmente como iguales»* y donde las democracias primarias (de base), a partir de la sociedad civil, vigorizan y alimentan a la democracia; la democracia económica apunta a la igualdad económica, a la eliminación de los extremos de la pobreza y riqueza y a una *«redistribución que persigue el bienestar generalizado»*.<sup>75</sup>

Para él, si la democracia es el poder popular, entonces las democracias deberían ser sistemas y regímenes políticos donde el pueblo manda. Sin embargo, se debería definir lo que es pueblo y el poder que se le atribuye. Según él, la noción de pueblo no es nada simple de definir; sin embargo, la democracia debe encajar en el principio «mayoritario moderado» donde *«la mayoría tiene el derecho de hacer prevalecer los*

---

<sup>75</sup> Sartori, Giovanni (1993), *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, Primera Edición en español, Editorial Patria, México, pp. 3 y ss.

*límites, es decir, respetando los derechos y la libertad de las minorías»; o sea, la democracia se funda en reglas mayoritarias, mecanismos de elección y transmisión representativa del poder. Por ende, dicha mayoría es quien ostenta el poder. La democracia, continúa el autor, tiene la fórmula siguiente: democracia es poder del pueblo sobre el pueblo, donde la «elección y la representación son el equipo instrumental sin el cual la democracia no se realiza»; por tanto, el poder es legítimo si éste nace de la voluntad popular. En ese sentido, según el autor, la palabra democracia alude a una «sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida», donde los que gobiernan rindan cuentas ante los gobernados y donde el Estado está al servicio de los ciudadanos y no al revés.<sup>76</sup>*

Por su parte, Hans Kelsen precisa que la idea de la democracia es definida por el valor de la libertad y que la lucha por la democracia durante la historia ha sido una lucha por la libertad política, es decir, *«por la participación del pueblo en las funciones legislativas y ejecutiva»<sup>77</sup>*. Para él, la democracia *«es la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva»* o el orden social nace del pueblo. En la democracia se da la identidad de dirigentes y dirigidos y gobierno del pueblo por el pueblo, donde pueblo como supuesto fundamental de la democracia es una unidad o pluralidad de seres humanos que representa una realidad jurídica, es decir, pueblo no es *«una masa o un conglomerado de hombres, sino un sistema de actos individuales regidos por la ordenación jurídica del Estado»*. Para Kelsen, la democracia moderna es mediata, parlamentaria, donde la voluntad colectiva es determinada por la mayoría.<sup>78</sup>

En tal sentido, democracia significa poder del pueblo o gobierno del pueblo o pueblos. En un sistema democrático, el poder no cae en una sola mano, sino en la de los ciudadanos, quienes participan en la toma de decisiones de modo directo o indirecto. En el primer caso, el pueblo o los pueblos participan de modo directo en la toma de decisiones políticas (referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocatoria, entre otros). En el segundo caso, los pueblos eligen a sus representantes legítimos mediante mecanismos electorales acordados.

---

<sup>76</sup> Sartori, 1993: 13-25.

<sup>77</sup> Kelsen, Hans (1934), *Esencia y Valor de la Democracia*, traducción de la 2a. edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Editorial Labor S.A., España-Argentina, pp. 126, 127.

<sup>78</sup> Kelsen, 1934: 29 y ss.

La Carta Democrática Interamericana (Carta Democrática)<sup>79</sup> afirma que la democracia es fundamental para el desarrollo social, político y económico de los pueblos americanos, por tanto, el ejercicio de la democracia representativa es el pilar fundamental del Estado de derecho. La democracia representativa existe y se refuerza con la participación de la ciudadanía de forma permanente, ética y responsable (artículos 1, 2). La democracia representativa, según dicha Carta Democrática, tiene elementos que lo identifican: el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, acceso al poder y su ejercicio sujeto al Estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres y justas mediante sufragio universal y secreto, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos (artículo 3).

A su vez la democracia funda su existencia en los principios universales de igualdad, libertad, pluralismo y tolerancia. La igualdad nos precisa que la democracia no diferencia a las personas por su origen, religión, procedencia, etc.; sino que todos son iguales para participar en su realización. Un sistema democrático respeta al ser humano en toda su magnitud, respeta la libertad intrínseca. El pluralismo y la tolerancia implican la variedad de la participación y modos de ver el mundo, esto debe ser tolerado al interior de una sociedad democrática.

La democracia moderna tiene elementos claves que los diferencia de otros regímenes como la monarquía, oligarquía, teocracia, aristocracia, dictadura, etc., entre los que tenemos: la existencia de una constitución política donde se describen los derechos y deberes de los ciudadanos, la organización del Estado y sus funciones, la separación de los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), la igualdad de derechos entre los ciudadanos y el derecho de voto en igualdad de oportunidades.

La democracia ha sido recogida en documentos internacionales de derechos humanos como uno de los preceptos fundamentales de convivencia humana en paz y respeto mutuo. Según la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>80</sup>, la democracia se basa en la voluntad del pueblo o pueblos, tal como nos explica su punto 8:

*8) La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio*

---

<sup>79</sup> Aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de setiembre de 2001.

<sup>80</sup> Aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena el 25 de junio de 1993.

*régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional (...)*

Por tanto, la democracia se basa en la voluntad del pueblo/pueblos, quienes deciden libremente el régimen político (instituciones, órganos de gobierno, etc.), económico, social y cultural que más les conviene.

Del mismo modo, la Declaración de la ONU sobre derechos de pueblos indígenas en uno de sus considerandos (18) expresa claramente que ella «*fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe*».

Sin embargo, en países como Perú la democracia ha quedado en la teoría, en los papeles y en el discurso superfluo de los negociantes políticos. La democracia que es alardeada en la constitución política no incluye a los pueblos indígenas del país como debería ser, a pesar de que éstos forman un sector muy importante de la sociedad peruana.

La Constitución de 1993 expresa en su artículo 43 que la «*República del Perú es democrática, social, independiente y soberana*».

Los pueblos indígenas del país, no obstante a la vigencia de tratados y normas internacionales que reconocen su existencia histórica y derechos colectivos, siguen sufriendo la discriminación estructural del Estado peruano, el cual, a pesar de llamarse democrático, y faltando a sus obligaciones internacionales, se niega a reconocerles el estatus de sujetos de derechos humanos colectivos. Esta negación hace que los pueblos indígenas no disfruten a plenitud de los derechos colectivos e individuales como los derechos políticos, sociales, económicos, culturales, etc., en igualdad con los demás. En el campo político, la negación hace que los citados pueblos no puedan disfrutar del derecho a la participación y representación política en el quehacer gubernamental del Estado-nación. De esta manera, la democracia en Perú, como modelo político de gobierno no deja de ser sólo un ideal.

La democracia peruana es una de las más débiles del mundo, con partidos políticos de muy bajo nivel institucional e ilegítimos. La historia del país republicano se ha caracterizado por el dominio de una minoría criolla, quien se ha visto como la única llamada a ejercer el poder político en el país, mientras que las mayorías son excluidas de cualquier pretensión política. Esto hace que la democracia termine sólo

en la teoría, pues tal como precisa Manrique, la «*traba fundamental que cerró el camino a la construcción de un orden democrático fue la persistencia de las relaciones coloniales de dominación luego de la Independencia*»<sup>81</sup>, que hasta hoy se mantienen casi sin cambios. El racismo inamovible que domina en la sociedad peruana impide la realización del ideal.

---

<sup>81</sup> Manrique, 2006: 13-56.



## 9. Presencia indígena en el Congreso de la República

En estos últimos decenios se ha podido observar a uno que otro congresista, entre varones y mujeres indígenas, quienes participaron en listas de distintos partidos políticos a título individual. Mujeres indígenas del sur peruano como Paulina Arpasi (2001, partido Perú Posible), Hilaria Supa y María Sumire (2006, Unión por el Perú), Claudia Coari Mamani, Juana Huancahuari, entre otras, son una excepción en cuanto a la participación indígena en el quehacer legislativo. Para mencionar, Claudia Coari es una mujer nacida en el centro poblado o comunidad campesina de Iskillani, distrito de Capachica, a orillas del lago Titicaca (en Puno), donde aún persiste el Ayllu como modelo organizativo indígena, con algunas variaciones debido al proceso de asimilación emprendido desde el gobierno central. Se inició en aulas de dirigencia campesina, para luego hacerse política. Ella participó en las elecciones parlamentarias de marzo de 2011 en la lista del partido Alianza Gana Perú. Su labor como congresista termina el año 2016<sup>82</sup>. Como ya mencionamos, en 2011 fue elegido por primera vez un líder indígena Awajún, Eduardo Nayap, candidato en la lista del partido Alianza Gana Perú. Su candidatura ha favorecido el voto de un buen sector indígena de la Amazonía, que ha terminado llevando a Ollanta Humala Tasso a la presidencia del país. Colocar a un candidato indígena en una lista política se ha con-

---

<sup>82</sup> Mamani Condori, Carlos (2013), *De Iskillani al Congreso de la República de Perú, el camino de Claudia Coari*, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, *Ciudadanía intercultural.—Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Primera edición, Estados Unidos de Norteamérica, pp. 208-224.

vertido en la mejor estrategia que pueden tener los partidos o alianzas para asegurarse el triunfo electoral.

La participación de algunas mujeres indígenas en listas de partidos políticos obedece más a la cuota femenina y a las ventajas del voto indígena que les trae su inclusión que a cualquier decisión estatal de abrir las puertas a la representatividad indígena en las elecciones generales. En la legislación nacional se ha previsto una cuota llamada de «género» para, de alguna forma, superar la grave discriminación hacia las mujeres en el mundo político<sup>83</sup>. Para ello, la Ley Orgánica ha previsto en su artículo 116 la siguiente regla:

*Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunstancias en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.*

Ésta es la única cuota que regula la ley electoral a nivel nacional que obliga a las organizaciones políticas incluir en sus listas un mínimo de mujeres (o varones) candidatas. Sin embargo, observamos en las listas publicadas para las próximas elecciones parlamentarias del 2016 que las candidatas, con alguna excepción, han sido colocadas en el tercer y último lugar de las listas, como ocurre con las listas de partidos políticos para Huancavelica<sup>84</sup>. El hecho de colocar a la mujer candidata en la parte final de la lista, donde su opción de llegar al Congreso es mínima o nula, obedece a toda una mala práctica que domina el mundo no indígena del país, donde la ley se cumple a medias o simplemente se buscan mecanismos para evitarla. Desde la época colonial se arrastra un refrán traído desde Europa que dice «hecha la ley, hecha la trampa» (del latín «inventa lege inventa fraude»). Este refrán aplica perfectamente al caso de la cuota femenina, donde los partidos políticos han encontrado la forma de evitar la participación real de las mujeres en el Parlamento nacional.

Una cuota similar para candidatos indígenas no ha sido prevista por la legislación nacional. Pero, en caso de llegar a regularse una cuota indígena para el Congreso de la República bajo las mismas condiciones, los resultados serán igual que para el caso de las mujeres; se buscará la

---

<sup>83</sup> Mediante la Ley 12391, promulgada en setiembre de 1955, se reconoce por primera vez en Perú el derecho al voto a las mujeres mayores de 21 años, pero sólo a las que sabían leer y escribir.

<sup>84</sup> Jurado Nacional de Elecciones de Perú: [http://aplicaciones007.jne.gob.pe/jne\\_mlc/PresidenteCongresoParlamentoAndino](http://aplicaciones007.jne.gob.pe/jne_mlc/PresidenteCongresoParlamentoAndino) (13.2.2016).

mejor forma de hacer trampa a la ley y evitar que los candidatos indígenas lleguen a ocupar escaños en el Parlamento a pesar de una norma legal.

Volviendo al Congreso nacional, sólo muy pocos congresistas indígenas se auto-identifican como tales. El resto, a pesar de su origen, prefieren pasar desapercibidos.

En todo caso, dichos congresistas tienen una agenda política impuesta por los partidos políticos a los que pertenecen. Ellos no son elegidos por los pueblos indígenas de su procedencia, por tanto no los representan, y menos tienen una agenda acordada al interior de sus respectivos pueblos. Es posible que los parlamentarios indígenas asuman tareas en diferentes comisiones del parlamento relacionados con temas de medio ambiente, pueblos indígenas, educación, entre otros; pero, como repetimos, ello no obedece a un programa diseñado por los pueblos indígenas.

Por otro lado, la presencia de los pocos congresistas indígenas en el parlamento peruano reanima las llamas del racismo y discriminación que aún se mantienen vivos en el país. La intolerancia de muchos congresistas criollos sale a la luz a través de algunos medios de comunicación que dominan en ese país, como es el caso del diario peruano «el Correo». Este periódico solía atacar a la congresista Hilaria Supa Huamán, nacida en la comunidad campesina de Huayllaccocha, provincia de Anta, Cusco, parlamentaria nacional del 2006 al 2011 y actual miembro del Parlamento Andino, por el hecho de no saber escribir correctamente en castellano, un idioma impuesto por el Estado como el oficial, y por seguir usando el quechua, su idioma materno, en la labor parlamentaria. Aunque el parlamento haya reaccionado correctamente contra el ataque periodístico<sup>85</sup>, esto nos demuestra que para el sector dominante de la sociedad peruana, la presencia indígena en órganos de toma de decisiones es todavía inaceptable.

Entretanto, el racismo, la segregación y el desprecio que se tiene a los miembros y pueblos indígenas del país, ya no son un impedimento para continuar con el intento de llegar, no sólo al Parlamento, sino también a la presidencia del país. Las elecciones presidenciales y parlamentarias programadas para abril del 2016, donde se elegirán a los nuevos representantes del Congreso, así como al presidente del país y sus dos vicepresidentes, prometen ser algo diferente. En estas elecciones también se elegirán a los miembros del Parlamento Andino.

---

<sup>85</sup> Comunicado del Congreso de la República de Perú del 23 de abril de 2009: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/79145f8bf3cca1d5052575a1005d9e99/?OpenDocument> (12.12.2015).

Según información del Jurado Nacional de Elecciones peruano, ante los diferentes jurados electorales especiales del país se han presentado 406 solicitudes de inscripción de listas para candidatos al Congreso, correspondiente a 18 organizaciones políticas (15 partidos políticos y tres alianzas)<sup>86</sup>. Estas organizaciones políticas han presentado también listas de candidatos para la presidencia y vicepresidencias<sup>87</sup>. Para el Parlamento Andino se han presentado 13 listas de candidatos. Del total de organizaciones políticas, sólo nueve han presentado listas para el Congreso en todos los 26 distritos electorales del país.<sup>88</sup>

Dentro de los partidos políticos inscritos para estas últimas elecciones está uno nuevo denominado Progresando Perú. Su candidato presidencial es un líder indígena shipibo-conibo, Miguel Hilario Escobar, con una carrera académica en el extranjero. Si bien este partido ha logrado inscribir la lista de candidatos a la presidencia y vicepresidencia, él no ha llegado a inscribir listas de candidatos para el Congreso más que en sólo 13 distritos electorales de los 26 que hay en todo el país. Entre ellos se encuentran los distritos electorales de Amazonas, Ucayali y Madre de Dios, que se encuentran en la región amazónica. En regiones importantes como Lima, Arequipa y Trujillo carece de presencia. Revisando el plan de gobierno de este partido político observamos que los temas de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos no son expuestos abiertamente, sino escondidos en generalidades. Aunque, en pocas palabras, se compromete a promover, entre otros, los derechos de los pueblos indígenas, afirmando que uno de sus principios es la política de multiculturalidad, se pierde en conceptos y propuestas vagos. En cuanto a sus lineamientos de política territorial sostiene que el territorio, en general, sería un *«elemento central del Estado porque en ella se desarrolla todas las actividades del ciudadano como individuo, familia y sociedad. El ciudadano es parte del ecosistema, he ahí la importancia de promover una visión integral de desarrollo»* sostenible en el campo social, cultural, ambiental e institucional. En cuanto a las comunidades, propone

---

<sup>86</sup> En el Registro de Organizaciones Políticas se han inscrito 25 partidos políticos, ocho de los cuales han formado tres alianzas.

<sup>87</sup> Entre tanto han quedado fuera de carrera la fórmula presidencial del partido político Todos Por el Perú y el candidato para presidente del partido Alianza para el Progreso del Perú, César Acuña. Igualmente, el Partido Nacionalista Peruano acaba de retirar la fórmula de candidatos para la presidencia y vicepresidencias, como las listas de candidatos al Congreso a nivel nacional (<http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/default.aspx>, <http://rpp.pe/politica/elecciones/acuerdo-para-retirar-candidatura-de-urresti-fue-firmado-por-nadine-heredia-noticia-945110>, 12.3.2016).

<sup>88</sup> Jurado Nacional de Elecciones de Perú: <http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/> (12.2.2016).

la titulación de comunidades nativas y campesinas<sup>89</sup>, aun cuando dicha titulación significa la pérdida de territorios ancestrales y recursos naturales. Ninguna mención sobre los derechos colectivos que reclaman los pueblos indígenas como el reconocimiento de los territorios ancestrales, el derecho a sus recursos naturales, la implementación del derecho a la libre determinación, el respeto al derecho de la consulta previa según estándares internacionales, etc.

De candidatos indígenas en las pocas listas de Progresando Perú para el Congreso no tenemos conocimiento, pero es posible la presencia de algunos líderes amazónicos.

Por su parte, otro nuevo partido político denominado Frente Amplio para la Justicia, la Vida y la Libertad (Frente Amplio), de izquierdas, liderado por una mujer no indígena, Verónika Mendoza Frisch, ha incluido en su lista de candidatos para el Parlamento Andino a, por lo menos, una lideresa indígena, Gladis Vila Pihue (tercera en la lista). En las listas para el Congreso a nivel de distritos electorales fuera de Lima, Frente Amplio está proponiendo a algunos líderes indígenas como Santiago Manuin Valera (primero en la lista), un líder awajún muy reconocido, quien candidatea para el departamento de Amazonas; Nérida Ayay Chilón (tercera), en la lista para Cajamarca; Henderson Rengifo Hualinga (tercero en la lista), presidente de la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva de Perú (AIDSESP) para el departamento o región de Loreto.

A diferencia del partido Progresando Perú, a cuya cabeza se encuentra un líder indígena, el partido Frente Amplio ha presentado un plan de gobierno muy prometedor a favor de los pueblos indígenas. Contiene muchos aspectos claros sobre el maltrato a los pueblos indígenas desde el Estado y hace propuestas contundentes para cambios estructurales. Su visión se basa en la existencia de una democracia participativa e intercultural, donde los derechos humanos tengan plena vigencia y las relaciones entre los humanos y la naturaleza se basen en el respeto de ésta como parte del modelo del «buen vivir»<sup>90</sup>; es decir, en

---

<sup>89</sup> Plan de gobierno del Partido Progresando Perú: <http://de.scribd.com/doc/295171794/Plan-Progresando-Peru> (12.2.2016).

<sup>90</sup> «Sumacc kausay» o «allin kausay» son términos quechua que significan «buen vivir» o «vivir bien». El buen vivir más que un concepto representa una forma de vida de los pueblos indígenas, especialmente de América del Sur, caracterizada por la vida en armonía y equilibrio con la Madre Tierra o Pachamama, con los animales y plantas, el medio ambiente, el cosmos, la familia, la comunidad y consigo mismo, así como por la solidaridad y la satisfacción común. Esta práctica indígena se repite desde tiempos inmemorables. Sin embargo, como precisa Philipp Altmann, desde hace poco el «buen vivir» ingresa como concepto al discurso político de los pueblos indígenas para reivindicar sus

armonía, igualdad, equidad y solidaridad. El plan de gobierno afirma que el «*sistema político que nos rige contiene vicios de origen y ha colapsado. El Estado peruano se creó sobre el despojo y la colonización de nuestras naciones indígenas y originarias*». Del mismo modo, al identificar el problema del territorio, autonomía y representación para los pueblos indígenas, él propone el reconocimiento del derecho al territorio ancestral, la titulación de comunidades pendientes y el reconocimiento de los pueblos de la Amazonía en su lucha por reivindicar sus territorios integrales y la respectiva titulación. En cuanto al tema político de participación de pueblos indígenas, el plan de gobierno del Frente Amplio propone el funcionamiento de un distrito electoral indígena para el Congreso, concejos municipales y gobiernos regionales. Remitiéndose a los demás derechos colectivos de los pueblos indígenas, propone la creación de un órgano estatal que se encargue de velar y controlar el cumplimiento irrestricto en la implementación del Convenio 169. Igualmente, incluye el pleno ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas<sup>91</sup>, entre otros aspectos. Como vemos, un plan muy ambicioso que se dirige a los pueblos indígenas, especialmente de la Amazonía peruana. Sin embargo, la cantidad de líderes indígenas que han sido invitados a participar en las listas para el Congreso y el Parlamento Andino es muy limitada. Las listas de candidatos están dominadas por una mayoría no indígena quien, en caso de ganar las elecciones, decidirá los lineamientos del gobierno aun cuando se haya prometido tantos cambios en el plan mencionado.

Sin embargo, la participación individual de algunos líderes indígenas no garantiza la representatividad de los pueblos indígenas en el Congreso de la República, lugar donde se toman las decisiones más importantes del país. Todavía nos encontramos ante iniciativas aisladas que no obedecen a estrategias destinadas a cambiar una estructura estatal anti-indígena. Por no haber sido elegidos directamente por los pueblos indígenas y por no llevar una agenda propuesta, desarrollada y aprobada al interior de los mismos, esos candidatos indígenas aislados se someterán a la agenda del partido por el cual postularon.

---

derechos y explicar precisamente ese modo de vivir en oposición a las políticas occidentales de desarrollo. El término del buen vivir ha sido incluido en algunas constituciones políticas como las de Ecuador y Bolivia: Altmann, Philipp (2013), *El Sumak Kawsay en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano*, en INDIANA 30 (2013), Ibero-Amerikanisches Institut, Stiftung Preußischer Kulturbesitz, pp. 283-299.

<sup>91</sup> Plan de gobierno del partido Frente Amplio: <http://cde.3.elcomercio.pe/doc/0/1/2/8/9/1289276.pdf> (12.2.2016).

## 10. Barreras en la participación política

Aun cuando los líderes de pueblos indígenas decidieran formar sus propias organizaciones políticas para participar en las elecciones nacionales, regionales o municipales, el camino a salvar es muy difícil, por no decir imposible, y costoso.

Según información de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de Perú, once partidos políticos y tres alianzas electorales que participan en las elecciones generales han reportado gastos correspondientes al mes de febrero del 2016 hasta por más de 15 millones de soles (aproximadamente cuatro millones de euros), siendo la Alianza para el Progreso del Perú y el partido Fuerza Popular, de la hija del ex dictador Alberto Fujimori Fujimori, quien purga condena en la cárcel por delitos graves contra los derechos humanos (homicidio calificado, secuestro agravado, lesiones graves), Keiko Fujimori, los que reportaron mayores gastos de campaña. La primera habría invertido casi nueve millones de soles y el segundo más de tres, tal como apreciamos a continuación<sup>92</sup>:

---

<sup>92</sup> Oficina de Nacional de Procesos Electorales: <https://www.onpe.gob.pe/> (11.3.2016).

Cuadro 2

**Información financiera de organizaciones políticas 2016<sup>93</sup>**

Partido o Alianza	Ingresos enero	Egresos enero	Ingresos febrero	Egresos febrero
Alianza para el Progreso	1.556.986,96	1.527.986,96	7.632.111,80	8.793.925,75
Fuerza Popular	1.707.897,98	299.167	2.899.869,41	3.099.278,77
Frente Amplio	135.660,00	5.105,69	78.191,00	40.787,83
Progresando Perú	*116.311,61	94.835,61	No ha presentado informe	No ha presentado informe

\* El reporte de ingresos de Progresando Perú se refiere ante todo a aportaciones en especie.

Esto demuestra que los recursos financieros del Frente Amplio y Progresando Perú son muy bajos en comparación con otras organizaciones políticas. Así, las chances de un partido político netamente indígena de ganar unas elecciones, por falta de recursos económicos, serían nulas, pues no podrían disponer de los millones que otros sí poseen para activar la maquinaria de campañas electorales.

Por otra parte, el ejercicio del derecho a la representación política a nivel nacional, como parte de la participación política, se ha limitado a los partidos políticos, los mismos que, de acuerdo a la Ley de Partidos Políticos (Ley de Partidos)<sup>94</sup>, son «*personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país*», donde la «*denominación «partido» se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas*», siendo ellos los únicos que «*gozan de las prerrogativas y derechos establecidos*» en la ley que nos ocupa (artículo 1).

El registro de organizaciones políticas está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, quien registrará un partido político sólo si éste cumple con los requisitos establecidos por el artículo 5 de la Ley de Partidos, tal como se detalla:

*La solicitud de registro de un partido se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada de:*

<sup>93</sup> Fuente: ONPE (<https://www.web.onpe.gob.pe/servicios/financiamiento-organizaciones-politicas/info-partidos-alianzas-presentacion/>).

<sup>94</sup> Ley de Partidos Políticos Nro. 28094, publicado el 1 de noviembre de 2003.

- a) *El Acta de Fundación que contenga lo establecido en el artículo 6.*
- b) *La relación de adherentes en número no menor del tres por ciento (3%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de éstos.*
- c) *Las actas de constitución de comités partidarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8.*
- d) *El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9 de la presente ley.*
- e) *La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.*
- f) *La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.*

Del mismo modo, esta Ley de Partidos obliga que el acta de fundación contenga una serie de requisitos como el ideario que precise los principios, objetivos y visión del país, la relación de órganos directivos y de los miembros que lo conforman, la denominación y símbolos partidarios (artículo 6), entre otros. En cuanto a la relación de firmas de adherentes, se obliga a los partidos políticos adjuntar una relación con por lo menos el tres por ciento de los que sufragaron por última vez. Si del estatuto de constitución del partido hablamos, nos encontramos con toda una gama de requisitos que incluso para el sector no indígena ya es casi imposible cumplirlos. El artículo 9 precisa que dicho estatuto debe contener, entre otros, la descripción de la estructura organizativa interna, debiendo tener por lo menos un órgano deliberativo, la forma de elección, duración, plazos y facultades de éste, requisitos para tomar decisiones internas, requisitos de afiliación, derechos y obligaciones de afiliados, la previsión de la asamblea general como máximo órgano, normas de disciplina, sanciones, régimen patrimonial y financiero, regulación de designación de representantes legales, etc.

Es posible que los partidos políticos formen alianzas con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos en el registro correspondiente.

Otros tipos de organización política que tienen el privilegio de ejercer el derecho a la representatividad política vienen a ser los movimientos políticos y organizaciones políticas locales, también previstos por la Ley de Partidos. El alcance de los primeros es de nivel regional o departamental, y el de los segundos sólo provincial o distrital. Estos movimientos y organizaciones locales deben estar también inscritos en el registro de organizaciones políticas y deben cumplir una serie de requi-

sitos formales descritos en el artículo 17 de la Ley de Partidos, como la relación de un mínimo de adherentes, actas de constitución de comités, acta de constitución del partido, entre otros.

La Ley de Partidos regula la fundación de partidos políticos para una sociedad no indígena. Para los pueblos indígenas y sus miembros, la naturaleza de un partido político del tipo diseñado por la ley nacional es totalmente ajena a la forma de su organización tradicional. El Estado peruano no ha dado otra alternativa de participación política que no sea a través de dichos partidos políticos o movimientos menores; por tanto, dicha ley es discriminatoria, por no considerar otras formas de organización y de representación política. Para los pueblos indígenas y sus miembros será imposible reunir tantos requisitos que manda la ley para inscribir un partido político indígena.

Por tanto, la barrera legal impide a miembros de pueblos indígenas a participar en las elecciones generales, regionales y locales, mediante organizaciones o movimientos políticos que obedezcan a usos, costumbres y tradiciones propias, que les dé la oportunidad de llegar al Congreso del país en igualdad de condiciones con el resto de partidos no indígenas.

A pesar de que la Carta Democrática Interamericana obliga a los Estados miembros de la OEA a promover y fomentar diversas formas de participación política, tal como prevé la parte final del artículo 6:

*La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.*

El Estado peruano limita el ejercicio del derecho a la representación política sólo a los partidos políticos y algunas alianzas u otras organizaciones legales, impidiendo así a las organizaciones indígenas su participación en las elecciones nacionales, regionales y locales.

Tal como ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al resolver el caso de violación de los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención)<sup>95</sup>, en perjuicio de candidatos propuestos por la organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka, que significa «organización de los hijos de la madre Tierra») que participaron en las elecciones

---

<sup>95</sup> Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

del 2000 en Nicaragua, el Estado debe diseñar «*normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas*»<sup>96</sup>.

Los requisitos diseñados para los partidos políticos que no puedan cumplir los pueblos indígenas significa una «*restricción indebida al ejercicio de un derecho político*»<sup>97</sup> que limita el derecho a ser elegido, y son contrarios a las normas previstas por los artículos 23 y 24 de la Convención, pues limitan el derecho de participación política y violan el principio de la igualdad.

En consecuencia, los factores que imposibilitan el ejercicio libre del derecho a la participación política de miembros de pueblos indígenas obedecen no sólo al racismo institucionalizado, sino también a las limitaciones económicas y financieras, así como a las barreras legales.

---

<sup>96</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos.-CIDH (2005), Sentencia del 23 de junio de 2005 dictada en el caso Yatama Vs. Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 207.

<sup>97</sup> CIDH, 2005: párrafos 219, 220.



## 11. El derecho a la participación política de los pueblos indígenas

Normas internacionales legalmente vinculantes y no vinculantes reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la participación libre y voluntaria en la vida política del país. Este derecho de participación política de los pueblos indígenas comprende tanto el derecho de participación individual de sus miembros, como el derecho colectivo de participación política del mismo pueblo indígena, en los ámbitos electorales y no electorales. El derecho de participación política colectiva se refleja a través de movimientos sociales formados en busca de cambios en las normas legales y estructuras estatales. Este segundo aspecto del derecho de participación política no ha sido considerado por el Estado como una alternativa a los partidos y movimientos políticos establecidos por ley; sin embargo, debemos resaltar que los movimientos sociales indígenas nacen como una respuesta a la segregación sistemática de los pueblos indígenas de la vida política del país y una alternativa para defender sus territorios y recursos naturales frente a medidas legales arbitrarias que disponen su explotación sin contar con el consentimiento de los pueblos afectados.

En el pasado colonial, la exclusión política de los pueblos indígenas del país tenía como respuesta el surgimiento de movimientos indígenas revolucionarios con agendas de reivindicación de sus derechos violados durante siglos de dominio extranjero. Ejemplo de ello tenemos los levantamientos indígenas que se dieron en el siglo XVIII y XIX, como se ha precisado líneas arriba. Los más relevantes fueron la rebelión de Túpac Amaru II en 1781, la de Mateo García Pumacahua Chihuantito en 1814 y la de Juan Santos Atahualpa de 1742, que terminaron en represiones trágicas y aleccionadoras para los pueblos sometidos.

Con el tiempo, los pueblos indígenas han ido cambiando de estrategias para fortificar los movimientos y denunciar la violación de sus derechos y alcanzar su reivindicación. Ellos se han organizado en personas jurídicas diversas como los frentes de defensa, asociaciones, rondas campesinas, confederaciones, comités, federaciones agrarias, movimientos de mujeres indígenas, comités de defensa, defensores de las lagunas, congresos, etc.. A través de estas organizaciones o movimientos sociales, nacidas al interior de los mismos pueblos originarios y mediante cooperación con otros del país, ellos han encontrado una alternativa a las limitaciones impuestas desde el Estado para el ejercicio del derecho a la participación política.

Los movimientos indígenas en el país han logrado en determinados momentos cambios fundamentales en las decisiones estatales, como ocurrió con el caso de Bagua en el 2009, cuando el gobierno central, luego de la movilización de los pueblos indígenas Awajún y Wampis del norte amazónico, se vio obligado a derogar decretos leyes que afectaban los territorios de pueblos indígenas para favorecer la implementación del tratado de libre comercio firmado con Estados Unidos de Norteamérica. Por tanto, una de las respuestas de los pueblos indígenas a la segregación política impuesta desde el Estado y los grupos de poder político y económico, ha sido y es la organización de diferentes movimientos sociales indígenas que buscan no sólo la reivindicación de sus derechos políticos, económicos, culturales y sociales, sino también desempolvar el principio jurídico de democracia y convertirlo en un instrumento de justicia e igualdad.

Una de las primeras organizaciones indígenas fundadas en Perú fue el Congreso Aguaruna-Huambiza de los años 70 del siglo pasado<sup>98</sup>. Luego, desde 1976 surgen en la Sierra las conocidas rondas campesinas como organizaciones rurales, en un primero momento para combatir la delincuencia común (abigeato) a falta del interés del Estado de perseguir y sancionar a los delincuentes, posteriormente para defender sus territorios ancestrales frente a la invasión de empresas transnacionales dedicadas a la explotación de minerales. En los años 90 del siglo pasado se creó la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, así como la Unión de Comunidades Aymaras en la Sierra sur del país, entre otras organizaciones importantes para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

---

<sup>98</sup> Ruiz Murrieta, Julio (2003), *Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina*, publicado por el Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de las Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Francia, p. 11.

En cuanto al tema del derecho de participación política electoral de los pueblos indígenas y sus miembros, de las dos formas de participación, una activa y otra pasiva, es decir, de la participación como elector y como elegido respectivamente, nos detendremos en el análisis de la segunda forma de participación colectiva, es decir, del pueblo en su conjunto, por ser la más relevante en el logro y satisfacción de los derechos políticos colectivos de los pueblos indígenas. Esta segunda forma de participación política no es nada menos que el derecho a la representación política de los pueblos originarios en los poderes del Estado.

En principio, los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación consagrada en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo Inciso 1 textualmente dice:

*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.*

Esta norma también se aplica a los pueblos indígenas. Por tanto, dichos pueblos, en ejercicio de este derecho, podrán determinar libremente la forma, el tipo, la organización, reglas y estructuras políticas destinadas a un gobierno autónomo que conduzca la vida política del pueblo sin intervención externa, sea del Estado-nación o de la sociedad dominante. A mérito de esta norma internacional legalmente vinculante, los Estados-nación de los países donde viven los pueblos indígenas están en la obligación de promover, respetar y garantizar el ejercicio del derecho de libre determinación política, conforme a la Carta de las Naciones Unidas (Inciso 3).

La norma en comentario ha sido adecuada a los pueblos indígenas mediante el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; así:

*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.*

Esta norma debe ser leída en concordancia con el artículo 5 de la misma Declaración, el mismo que textualmente dice:

*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.*

Es derecho de los pueblos indígenas de determinar libremente su condición política. Esto significa que tienen derecho a cuidar, conservar, reforzar y desarrollar sus propias instituciones políticas heredadas desde sus ancestros o fundadas al interior de sus pueblos para un autogobierno, sin influencia externa. Este derecho no limita o disminuye el derecho de participar, si así lo desean, en la vida política del país donde viven.

La citada norma reconoce el derecho colectivo de los pueblos indígenas de participación política, en la forma de representación política, en el quehacer del Estado-nación. Este derecho se ejerce sin menoscabar el derecho intrínseco a la libre determinación en el campo político que todo pueblo indígena tiene. Su participación política en las instancias estatales no debe implicar de ninguna forma un proceso de asimilación o integración de las instituciones políticas indígenas a las instituciones políticas de la sociedad dominante.

El artículo 5 (b) del Convenio 169, si bien no especifica el carácter político de las instituciones indígenas, establece que al aplicar las disposiciones pactadas en el convenio:

*b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;*

Esta norma se debe interpretar en conjunto con lo establecido por el artículo 6 (1, b) del mismo convenio, el que obliga a los gobiernos a:

*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;*

Los gobiernos están en la obligación de respetar las instituciones políticas de los pueblos indígenas, sin someterlos a la asimilación o integración. Esto no significa que los gobiernos aíslen a los pueblos indígenas, sino por el contrario, respetando el derecho a la libre determinación que tienen, deberán propiciar el establecimiento de mecanismos efectivos que permitan la participación democrática de los pueblos indígenas, en igualdad de condiciones con otros sectores de la sociedad, en los órganos estatales donde se toman las decisiones políticas y administrativas. Tal como precisa el artículo 7 (1, parte final) del mismo Convenio 169, los pueblos indígenas tienen el derecho de

«participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlos directamente». Esta representación o participación será precisamente en el parlamento y en el poder ejecutivo del país, donde se toman decisiones que en la mayoría de los casos los afectan directamente. Este derecho va más allá del derecho a la consulta previa, pues se trata de un derecho político colectivo que ha quedado rezagado hasta nuestros días.

El derecho de representación política se refiere al derecho del pueblo indígena en su conjunto. Es decir, el pueblo indígena, además de gozar del derecho a la libre determinación política, tiene el derecho, si así lo desea, de participar en la vida política del país, especialmente en los órganos donde se toman decisiones, mediante sus representantes o líderes legítimos.

En cuanto al derecho humano individual de participación política de los miembros de pueblos indígenas del país, el artículo 25 del PIDCP reconoce que todas las personas, sin ninguna distinción y restricción indebida, tienen los derechos de participar en la conducción de los asuntos públicos por sí o por medio de sus representantes elegidos libremente; de elegir y ser elegidos en elecciones auténticas y libres, mediante el voto universal, igual y secreto; y, de tener acceso, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos no indígenas, a las funciones públicas del país donde viven.

Esta norma, si bien se refiere al derecho individual de participación política de los ciudadanos de un país, aplicable también a los miembros indígenas, incluye el derecho ser elegido; es decir, también a la representación política en la dirección de los asuntos políticos del país, en igualdad de condiciones y sin discriminación por motivos de raza, color de la piel, sexo, idioma, religión, origen, entre otros.

A nivel continental, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha reconocido a la persona individual hasta tres tipos de derechos políticos. Así tenemos el artículo 23 (1):

- 1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - 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.

Esos derechos políticos son: 1) el derecho de todo ciudadano, incluidos los indígenas, a participar en la dirección de asuntos públicos del país. Esta participación será de modo directo o por intermedio de sus representantes libremente elegidos; 2) el derecho de elegir y ser elegido; es decir, el de elegir a su representante legítimo y el derecho a ser elegido como tal en elecciones democráticas, mediante el voto universal, igual y secreto; y 3) el derecho de acceder a funciones públicas sin discriminación alguna.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso de la organización política indígena Yatama contra el gobierno de Nicaragua, ha afirmado que la democracia representativa es determinante en todo el sistema interamericano y es un principio reafirmado por los Estados americanos que han suscrito la Carta de la Organización de Estados Americanos; por tanto, los derechos políticos previstos en la citada Convención conllevan al fortalecimiento de la democracia y del pluralismo político. Los derechos previstos en el artículo 23 de la Convención deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad<sup>99</sup>, tal como prevé el artículo 24, el mismo que afirma que todas las personas *«son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley»*. Esto significa que el Estado tiene obligaciones internacionales para establecer condiciones y mecanismos óptimos a fin de que dichos derechos políticos sean ejercidos efectivamente bajo la mirada del principio de la igualdad y la no discriminación.<sup>100</sup>

La Carta Democrática afirma en su primer considerando que *«la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región»*. Su artículo 2 precisa que la democracia representativa *«se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía»*.

La CIDH precisa también que la participación política incluye toda una gama de actividades que las personas realizan de modo individual u organizado a fin de intervenir en la designación de los gobernantes o los encargados de asuntos públicos de un Estado. Igualmente, el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegidos viene a ser *«la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política»*<sup>101</sup>; por tanto, es derecho de todos los ciudadanos, sin discriminación alguna, de participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado, por me-

---

<sup>99</sup> CIDH, 2005: párrafos 192, 194.

<sup>100</sup> CIDH, 2005: párrafo 195.

<sup>101</sup> CIDH, 2005: párrafos 196, 197.

dio de representantes elegidos por ellos libremente, a través del voto libre y en igualdad.

Volviendo al derecho colectivo de los pueblos indígenas a la participación política, citamos la Declaración y Programa de Acción de Viena como un instrumento internacional importante que recoge tal derecho. Ella recuerda a los Estados miembros de las Naciones Unidas su obligación de garantizar la libre participación de los pueblos indígenas en todos los aspectos de la sociedad, incluido el político, tal como explica su punto 20:

*20) La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad (...). Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan. Considerando la importancia de las actividades de promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas y la contribución de esas actividades a la estabilidad política y social de los Estados en que viven esos pueblos, los Estados deben tomar medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social.*

Esta recomendación recuerda a los Estados su obligación internacional de promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos colectivos de los pueblos (entonces todavía conocidos como «poblaciones») indígenas, a fin de garantizar la estabilidad política y social del país.

A raíz de la apertura legal al voto de los miembros de pueblos indígenas, la participación pasiva (derecho de ser elegidos) indígena en las elecciones generales (presidenciales y parlamentarias) se ha limitado a la participación individual de algunos en listas de partidos o movimientos políticos no indígenas.

Es cierto que se ha intentado regular la representatividad política de las comunidades nativas y campesinas a nivel local y regional. Sin embargo, esto ha llevado a que algunos líderes indígenas, a título personal y no en representación de sus pueblos, participen en las elecciones a través de listas no indígenas, donde son incluidos en posiciones nada esperanzadoras. Esta apertura a la participación política no tiene la envergadura como para afirmar que el derecho de representa-

ción política de los pueblos indígenas en la vida gubernamental se ha efectivizado, o que los pueblos indígenas se encuentren en pleno disfrute de tal derecho. Es que los candidatos indígenas participan a título personal, sin haber sido elegidos o nombrados legítimamente por sus pueblos. Aun cuando algunos municipios distritales, como ocurre en la Amazonía, estén gobernados por movimientos indígenas, ellos no cuentan con los recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades de sus gobernados, y su rol al interior del aparato estatal es muy limitado, pues su campo de acción en temas cruciales no va más allá de lo local.

Las decisiones fundamentales son tomadas por el Congreso y el gobierno central, quienes disponen arbitrariamente de territorios ancestrales indígenas y recursos naturales. A fin de implementar el acuerdo de promoción comercial celebrado entre el gobierno peruano y Estados Unidos de Norteamérica, el Congreso de Perú promulgó en diciembre de 2007 la Ley 29157 delegando facultades legislativas amplias al poder ejecutivo que encamine la implementación de dicho acuerdo comercial en las materias de facilitación del comercio, mejora del marco regulatorio y simplificación administrativa, promoción de inversión privada, mejora de la competitividad de la producción agropecuaria, entre otras. A raíz de esta delegación de facultades, el gobierno del presidente Alan García Pérez, en el 2008, emitió 101 decretos legislativos, muchos de los cuales afectaban gravemente el territorio de los pueblos indígenas y sus recursos, incluso debilitaban los títulos comunales adquiridos decenios antes. Entre dichos decretos citamos a los números 994 (promoción de inversión privada en proyectos de irrigación para ampliar la frontera agrícola), 995 (sobre el banco agropecuario), 1015 (unificación de procedimientos de comunidades campesinas y nativas de la Sierra y la Selva con las de la Costa, para mejorar la producción y competitividad agropecuaria), 1064 (aprobación de régimen jurídico para el aprovechamiento de tierras de uso agrario), 1073 (modifica Ley 26505, sobre inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del Estado y de comunidades campesinas y nativas) 1079 (medidas que garantizan el patrimonio de áreas naturales protegidas) 1081 (sistema nacional de recursos hídricos), 1089 (régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales) y el 1090 (ley forestal y de fauna silvestre). Los más graves de estos decretos legislativos eran el 1015 y el 1073, los mismos que facilitaban la disolución de las débiles comunidades campesinas y nativas y la disposición (venta, puesta en hipoteca, arrendamiento) de las tierras comunales. Para ello bastaba el voto de un 50% de los comuneros asistentes. Dichos decretos y otros terminaron siendo derogados por

el Congreso a exigencia de los pueblos indígenas. Del mismo modo, fue derogado el decreto legislativo 1064 (promulgado el 27 de junio de 2008) que aprobaba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, donde el Estado garantizaba el libre acceso a la propiedad de tierras agrarias (de uso agrícola, forestal o pecuario), destinadas al pastoreo, cultivo de forrajes, con recursos forestales y de fauna, tierras eriazas, así como riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos (artículo IV). Para dicha ley, las tierras eriazas con aptitud de uso agrario eran las no explotadas por falta o exceso de agua y los demás terrenos improductivos (artículo V). Gran parte de los territorios ancestrales de pueblos indígenas caerían bajo esta calificación para ser otorgados por el Estado a terceros interesados en su explotación económica. Estos decretos legislativos han sido el colmo de la disposición arbitraria de los territorios indígenas. Normas antiguas como las normas de comunidades campesinas y nativas, mencionadas anteriormente, no han hecho sino reducir el derecho territorial de los pueblos originarios a una parcela de tierra para uso agropecuario, desconociendo así el derecho inalienable a la integridad del territorio ancestral. En la dación de estas leyes no han participado los pueblos indígenas, menos han sido consultados debidamente.

La permanente afectación de los derechos colectivos indígenas por medidas legislativas y administrativas estatales hace necesaria la participación de los pueblos indígenas en los órganos de toma de decisiones del Estado, donde sus representantes legítimos acudan con voz y voto, al igual que los representantes de otros sectores del país. Este derecho no ha sido regulado ni garantizado hasta el momento por el Estado, agravando así la situación vulnerable de los pueblos indígenas frente al grupo dominante del país.



## 12. Representación política en el Congreso y la cuota proporcional

El actual Congreso de la república está compuesto por una sola cámara y es la que representa al poder legislativo del país. Según la Constitución de 1993, el Congreso está conformado por 130 congresistas elegidos cada cinco años mediante un proceso electoral diseñado por ley. Puede ser elegido congresista cualquier peruano de nacimiento, mayor de 25 años y que goce del derecho de sufragio (Art. 90 de la Constitución de 1993).

Los partidos políticos, llamados «tradicionales», nacieron en los primeros decenios del siglo pasado por iniciativa de criollos y quizá algunos mestizos de la capital del país. Los partidos más antiguos son la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y el Partido Comunista del Perú que se fundaron como organizaciones políticas en los años 20 y 30. Estos partidos fueron posteriormente proscritos y perseguidos por el gobierno de Manuel A. de Odría, hasta llegar a la clandestinidad. Posteriormente, en los 50 del mismo siglo surgieron otros partidos políticos llamados Acción Popular, Democracia Cristiana, Movimiento Social Progresista, Movimiento de Izquierda Revolucionaria<sup>102</sup>. Luego de muchos años caracterizados por golpes militares, recién en 1978, cuando se convoca a elecciones para la asamblea constituyente que daría la Constitución de 1979, los partidos políticos volvieron a sus actividades proselitistas. A 1995 los partidos tradicionales perdieron el peso que tenían antes y surgieron otros movimientos políticos como Cambio 90—Nueva Mayoría, Unión por el Perú, etc. La característica de estos par-

---

<sup>102</sup> Manrique, 2006: 13-56.

tidos o movimientos políticos es que nacieron todos en la capital del país y a iniciativa de criollos y algunos mestizos.

Hasta las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2011, en el país no se había inscrito partido político u organización política fundada a iniciativa de líderes indígenas. Esta falta de iniciativa tiene muchas razones, que van desde la naturaleza de los partidos o movimientos políticos regulados por ley, que son entes ajenos a las formas de organización indígena, hasta el factor económico.

Para inscribir un partido u organización política se requiere cumplir con muchos trámites administrativos, los que combinados con costos elevados (ver punto 10 sobre barreras en el ejercicio del derecho a la representación política), inalcanzables para la débil economía de los pueblos indígenas, hacen que éstos desistan de sus intentos de fundar un partido que los lleve al Congreso o a la presidencia del país.

Otra de las razones es la falta de experiencia para lidiar con partidos dominados por criollos y mestizos, quienes son diestros en el manejo logístico y jugadas electoreras. A esta razón sumamos un factor importante, que es el centralismo de la vida política del país y el racismo encarnado no sólo en la administración pública, sino también en los medios de comunicación de masas como los periódicos y la televisión. Estos últimos, en su mayoría representan los intereses del sector dominante del país y transmiten, si es que lo hacen, una imagen llena de prejuicios y calificativos como que los pueblos indígenas del país son los «anti-desarrollistas» o «anti-mineros», etc.; torciendo así la percepción de los otros sectores de la sociedad y volcándolos en su contra.

Si bien las normas nacionales no impiden explícitamente la participación y representación de indígenas en instituciones democráticas del país, como en el Parlamento, éstas están copadas casi exclusivamente por representantes criollos y algunos mestizos. Si algún indígena ha llegado al Congreso de la República, por decisión personal y por formar parte de una lista presentada por una organización política no indígena, no significa que los pueblos indígenas del país ya estén representados debidamente en el Congreso nacional. La presencia individual de dichos parlamentarios indígenas en el Congreso no obedece a una decisión de los pueblos originarios, menos significa el disfrute de derechos políticos colectivos.

El Congreso de la República es el lugar donde se debaten y aprueban las leyes del país. En él se aprueban leyes que afectan directamente los derechos e intereses de los pueblos indígenas. Allí se dispone de los territorios y riquezas de estos pueblos, de su derecho a la consulta previa, de la explotación de recursos naturales por empresas transnacionales, de la política de inversiones, etc.. En dicha institución se igno-

ra la existencia de los pueblos originarios del país y se incumple con la implementación de normas internacionales que protegen sus derechos colectivos políticos, sociales, económicos y culturales. Allí se desarrollan las políticas para el proceso de asimilación estructural de los pueblos indígenas.

De acuerdo al artículo 102 de la Constitución de 1993, es atribución del Congreso nacional, entre muchas, la dación de leyes y resoluciones legislativas, así como su modificación y derogación. Del mismo modo, el Congreso puede delegar sus facultades al poder ejecutivo para legislar mediante decretos legislativos en materia específica (artículo 104). Según la misma constitución, tanto el presidente de la república como los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes. Este mismo derecho asiste a los otros poderes del Estado, instituciones públicas autónomas, gobiernos regionales y locales, entre otros. Una vez aprobada la ley por el Congreso, éste envía al presidente de la república para su promulgación. Toda esta actividad legislativa sólo envuelve a un sector, que no incluye a los pueblos indígenas.

Mientras esta situación no cambie, y los directamente afectados no estén presentes en los debates cruciales a la hora de tomar decisiones que los afectan directamente y mientras ellos tengan sólo la opción de ir suplicando a algunos congresistas para que los apoyen y defiendan en el Congreso, sus derechos serán reducidos y hasta extinguidos, y ellos terminarán asimilados por la sociedad dominante. Las decisiones arbitrarias que se toman no sólo en el Congreso, sino también en el poder ejecutivo, cuyo accionar regulatorio depende de decisiones legislativas, violan constantemente derechos colectivos de pueblos indígenas, quienes durante estos últimos siglos, desde el momento de la invasión europea, han ido perdiendo el dominio de sus territorios ancestrales y recursos naturales con consecuencias graves en la economía, integridad social y cultural. Demandas de pueblos indígenas para la reivindicación de sus derechos colectivos jamás fueron atendidas o fueron atendidas a medias, como ocurrió con la creación de comunidades campesinas y nativas.

Es urgente que los pueblos indígenas, representados por sus líderes legítimos en el Congreso de la República, tengan voz y voto al momento de tomarse decisiones políticas fundamentales. Un proceso de consulta previa desarrollado por el Estado sin escuchar a los pueblos indígenas no es la solución para detener tanta arbitrariedad que viene desde los órganos estatales.

Una representación legítima de los pueblos indígenas no sólo en el Congreso nacional, sino también en los gobiernos regionales y locales, así como en el poder ejecutivo (en los ministerios y otras instituciones

públicas) hará de la democracia una realidad inclusiva, donde al fin se hable del ejercicio pleno de derechos políticos.

A estas alturas de nuestra reflexión nos vemos confrontados con la pregunta de cómo se puede viabilizar la representatividad o participación política de los pueblos indígenas en el Congreso de la República. Quizá una de las respuestas podría ser la de seguir el ejemplo de la cuota indígena prevista para las elecciones regionales y locales; pero, como ya mencionamos líneas arriba, este sistema no ha sido más que una ilusión y falsa expectativa para los pueblos indígenas, quienes a pesar de la cuota del 15% siguen en la marginación y con mayores conflictos al interior de sus pueblos. Por tanto, esta respuesta no sería la más adecuada a los intereses de los pueblos indígenas del país.

El debate sobre la representación política de los pueblos indígenas en el Congreso está en sus inicios. Algunas organizaciones indígenas han ido desarrollando ideas y propuestas para dar solución al tema de la representación legítima en dicho poder estatal. Ellas plantean que la solución consiste en una cuota o escaños específicos de representantes de los diferentes pueblos indígenas en el Parlamento nacional.<sup>103</sup>

Para los líderes indígenas, el Estado debe limpiar el camino de las barreras legales que impiden a los pueblos indígenas disfrutar del derecho a la representación política. Gladis Vila, actual candidata para el Parlamento Andino por el partido Frente Amplio, asegura que escaños específicos para los pueblos indígenas en el Congreso desterrarían la competencia desigual en la arena electoral y asegurarían su presencia al momento de tomarse decisiones que los afectan; para ello, la elección de los representantes indígenas debería llevarse a cabo siguiendo usos y costumbres ancestrales, como la elección comunitaria en las asambleas<sup>104</sup>. Por su parte el líder indígena Antolín Huáscar afirma que en la elección de autoridades indígenas al interior de las comunidades campesinas «*no existen campañas electorales ni corrupción de candidatos*», resultando una práctica sana de hacer realidad la participación política en democracia<sup>105</sup>. Para los líderes indígenas, el factor colectivo es determinante en la participación política de los pueblos indígenas. Esto escapa a cualquier realización individual de los derechos electorales. Para la preparación política de lideresas indígenas, representantes de la Organización Nacional de

---

<sup>103</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Jurado Nacional de Elecciones, IIDAE-JNE (2012), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*, coeditoras Águila, Alicia del, Suito, Milagros, Perú, p. 94.

<sup>104</sup> IIDAE-JNE, 2012: 99.

<sup>105</sup> IIDAE-JNE, 2012:100, 101.

Mujeres Andinas y Amazónicas (ONAMIAP) proponen la fundación de una escuela de formación política para mujeres indígenas que promueva la representación femenina en el mundo político nacional<sup>106</sup>. No sólo para las mujeres líderes se insiste en la formación o preparación para ejercer la representación política, sino en general. Esto debería llevarse a cabo mediante la educación formal, educación universitaria, entrenamiento en administración pública, desarrollo de habilidades políticas, negociación con otros grupos, entre otros; que el representante tenga experiencia en dirigir su comunidad y que pertenezca al pueblo.<sup>107</sup>

En la literatura internacional de minorías se habla del tema de los «derechos especiales de representación», donde las minorías étnicas y raciales, de mujeres, o discapacitados deberían estar representadas en los procesos políticos del país. Will Kymlicka sostiene que para hacer frente a procesos políticos no representativos, los partidos políticos deberían ser más inclusivos, dando la oportunidad a dichas minorías, o debería adoptarse alguna forma de representación proporcional. Pero la idea de reservarse un número determinado «*de escaños en el legislativo a los miembros de grupos desfavorecidos o marginados*» estaría ganando más espacio en el debate internacional. Es decir, que la representación insuficiente podría ser superada con la representación garantizada. En cuanto a la representación proporcional o de cuotas, el autor precisa que la candidatura de un partido incluya candidatos de las diferentes minorías. Él concluye que la representación de grupo, como la de los pueblos étnicos, juega un papel importante en el sistema político democrático, debiendo identificarse a los grupos verdaderamente desfavorecidos.<sup>108</sup>

Sin embargo, como ya hemos analizado el tema de las cuotas en las listas de partidos políticos, no es una solución a la ausencia de representantes legítimos de pueblos indígenas en los gobiernos locales ni regionales, menos lo será en el Congreso. Por tanto, la idea de reservarse un número determinado de escaños en el Congreso para los representantes de los pueblos indígenas, por ser el sector más marginado de la sociedad peruana, resulta ser la más adecuada y guarda relación con las aspiraciones de los mismos pueblos. Es decir, lo que se busca es una

---

<sup>106</sup> IIDAE-JNE, 2012: 103 y ss.

<sup>107</sup> Villanueva Montalvo, Aída (2012), *en torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano*, en *Debates en Sociología* Nro. 37, pp. 43-76.

<sup>108</sup> Kymlicka, Will (1996), *Ciudadanía multicultural.—Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Editorial Paidós, España, p. 25, 45.

cuota o porción proporcional de escaños que garantice la representación política indígena.

Para la determinación del número de escaños se tendrá que aclarar primero la cantidad no sólo de pueblos indígenas que existen en el país, sino también la cantidad de sus miembros. Esto implica la realización de encuestas debidamente acordadas con los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas. El resultado de estas encuestas consensuadas permitirá determinar el porcentaje de la población indígena del país y la cuota que le correspondería en el Parlamento.

Tal como proponen los líderes indígenas, los representantes para el Parlamento serían elegidos directamente al interior de los pueblos originarios, quienes obedeciendo a costumbres y tradiciones ancestrales podrían adecuar los mecanismos internos de elección, designación, revocación, impugnación, etc.. De esta manera, la elección de sus representantes parlamentarios estaría legitimada y la representación política de los pueblos indígenas en la vida democrática del país tomaría al fin el camino correcto. Las comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas, federaciones y otras formas de organización social han servido para demostrar que los pueblos indígenas cuentan con mecanismos suficientes para la elección democrática de sus líderes. Las asambleas comunales o de rondas campesinas, por ejemplo, sirven para ello. En estas asambleas son elegidas las autoridades y líderes mediante un proceso democrático de voto directo. Los miembros (mujeres y varones) de las comunidades y rondas campesinas, si son mayores de edad (18) o menores emancipados y están inscritos en los padrones, tienen derecho de voz y voto en igualdad, así como a ser elegidos y elegir a sus autoridades internas. La asamblea comunal y popular de las rondas campesinas es el lugar donde se ponen de manifiesto principios y valores ancestrales como la solidaridad, libertad, justicia, reciprocidad, honradez e independencia. Igualmente, en la asamblea de la ronda se fiscaliza, evalúa, critica y estimula a los ronderos y sus autoridades.

La representación legítima de los pueblos indígenas y la cuota proporcional en el Parlamento de sus representantes o líderes elegidos o designados por ellos, cambiaría el panorama actual de elecciones generales, donde prima el oportunismo, el comercio de votos, el engaño y la sorpresa. Los pueblos indígenas están cansados de recibir visitas de mercaderes políticos en sus comunidades, quienes sólo en épocas electorales se acuerdan de que en el país hay otra gente y otros pueblos, supuestamente olvidados, a quienes es necesario llevar carreteras, «desarrollo», educación, salud, trabajo, etc.. Ellos se ven obligados a escuchar constantemente ofertas de cambio que jamás se

cumplen. Los partidos políticos tradicionales de criollos y mestizos que siempre han negado la existencia de los pueblos indígenas, en épocas electorales, se vuelcan con promesas falsas y populistas en busca del voto indígena. Como el voto, según la legislación estatal, es obligatorio, ellos tienen que elegir entre las listas que no representan sus intereses colectivos.

Por tanto, la cuota proporcional de representantes legítimos de pueblos indígenas en el Congreso es totalmente viable; pues una determinada cantidad de escaños, dependiendo de la cantidad de pueblos y miembros indígenas, estaría asegurada para sus representantes legítimos. Para ello, se tendrán que cambiar muchas normas legales, desde la constitución política del Estado, hasta los reglamentos menores, pasando por las leyes electorales; desde el reconocimiento de los pueblos indígenas como parte de un país multicultural y multiétnico portadores de derechos colectivos inherentes y fundamentales, hasta el reconocimiento de las organizaciones indígenas como las rondas campesinas, frentes de defensa, congresos, asociaciones indígenas, etc.. Como ya mencionamos líneas arriba, los pueblos indígenas del país todavía no han sido reconocidos debidamente como sociedades vivas y portadoras de derechos humanos colectivos. La constitución política actual los ignora a pesar de estar protegidos por normas internacionales como el Convenio 169 y la Declaración, firmados, ratificados y acordados por el gobierno peruano. Las normas legales inferiores tampoco se ocupan de los pueblos indígenas como tales, sino, en su afán de remediar obligaciones internacionales, se pierden incluso en la terminología.

Por su parte, los mismos pueblos indígenas, que son numerosos y variados, tendrán que buscar mecanismos de consenso para regular su representación política en el Congreso. Esto implica el desarrollo de fórmulas democráticas a fin de que todos los pueblos, por muy pequeños que estos sean, se sientan representados por los líderes elegidos. Del mismo modo, se tendrá que buscar la forma de garantizar la presencia de mujeres líderes representantes.



## 13. Conclusiones

Para entender la marginación política actual de los pueblos indígenas de Perú ha sido necesario recorrer algún trecho de la historia. Este recorrido histórico nos ha servido para situar el origen de la segregación política en el momento de la invasión y consecuente colonización europea del país iniciadas en la primera mitad del siglo xvi, cuando arribaron los invasores españoles en busca de riqueza fácil. Ellos fueron los primeros en despojar a los pueblos originarios no sólo de las riquezas materiales y culturales, sino también del poder político, económico y administrativo de sus gobernantes; se encargaron de aniquilar sus instituciones para someterlos y avasallarlos. Una vez usurpado el poder de los incas, quienes se encontraban gobernando el Tahuantinsuyo, y sometidos los pueblos originarios, el derecho de estos pueblos a conducir o administrar sus propios destinos fue quebrado de tal forma que hasta hoy no han encontrado todavía la fórmula de cómo recuperar lo perdido.

El cambio del sistema colonial al republicano ocurrido en el siglo xix de nada ha servido en la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas violados durante la primera etapa. Por el contrario, su situación frente al nuevo Estado-nación se agravó. De los poderes e instituciones del nuevo Estado republicano, desde la declaración de independencia del país, han sido excluidos los pueblos indígenas y sus representantes, siendo copados casi en exclusivo por el sector dominante compuesto por los criollos y algunos mestizos. El Estado-nación se ha ocupado constantemente de hacerlos invisibles con el propósito de desaparecerlos. Desde la Constitución política se puede observar que el afán estatal es crear una sociedad artificialmente homogénea, donde todos sus pobladores usen el mismo idioma traído desde Europa, practiquen las mismas costumbres, se sometan a las mismas normas de conducta y estén para servir al sector dominante. Las políticas de asimila-

ción desarrolladas desde el Estado han sido muy efectivas durante esta época republicana. Muchos pueblos, luego de su recuperación demográfica afectada durante la colonia española, fueron desapareciendo o diseminándose con mucha rapidez.

Durante más de un siglo y medio, casi todas las constituciones políticas del país cerraron el paso a la participación política de los pueblos indígenas, convirtiendo los derechos al voto y a la representación política en derechos exclusivos de los criollos. Aun cuando dichas limitaciones fueron levantadas con la aprobación de la Constitución de 1979, los pueblos indígenas todavía no han encontrado una forma de hacer efectivo el derecho que tienen a formar parte de la vida política del país. Muchos factores se lo impiden, entre ellos la fundación de partidos políticos u organizaciones políticas como exclusivos portadores del derecho de representación, el racismo enquistado en la sociedad dominante, mestiza y amestizada, la falta de recursos financieros y logísticos para participar en iguales condiciones con otros partidos políticos en las contiendas electorales, la falta de normas electorales claras de juego que permitan su participación en equidad, entre otros.

Frente a las demandas políticas de los pueblos indígenas, se ha forzado la figura de la cuota indígena a nivel regional y municipal, obligando a los partidos políticos u organizaciones políticas para incorporar en sus listas como mínimo un 15% de candidatos indígenas. Esta regulación no ha solucionado la ausencia de representantes legítimos de los pueblos indígenas en los órganos regionales y municipales. Los candidatos indígenas, quienes por lo general no han sido acreditados por sus respectivos pueblos, son colocados en la parte final de las listas no indígenas con opción nula de ingresar al gobierno regional o municipal aun cuando su partido haya triunfado. Esto se debe al sistema de la cifra repartidora. La cuota indígena bajo dichas características no garantiza el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la participación en la vida política del país.

Igualmente, la participación de algunos líderes indígenas en listas de partidos políticos en las elecciones presidenciales y parlamentarias obedece a la iniciativa individual de los mismos y no a un plan de representatividad de los pueblos indígenas de donde proceden o a una apertura del sector dominante, anclado en el Estado y sus órganos, para dar paso a representantes de los pueblos originarios a su participación efectiva en la vida política del país.

Por tanto, el derecho de participación política, en su forma de representación política, todavía no ha encontrado el camino para su realización efectiva en el país. A pesar de estar protegido a nivel internacional el derecho de participación política de los pueblos indígenas, el

Estado peruano sigue reticente a un cambio del sistema electoral que permita a los pueblos indígenas, a través de sus representantes legítimos, formar parte del Congreso de la República, lugar donde se toman las decisiones más importantes que afectan derechos colectivos de los pueblos indígenas. Algún indígena que llegue a ocupar un escaño en dicho congreso no representa los intereses ni la agenda de los pueblos indígenas, pues no fueron elegidos como sus representantes al interior de los mismos.

La propuesta de una cuota indígena proporcional, no en las listas electorales, sino en el mismo Congreso nacional; es decir, una cantidad determinada de escaños reservados para los representantes legítimos de pueblos indígenas, elegidos en el seno de éstos, cambiaría todo el panorama de exclusión que han experimentado desde hace varios siglos. El porcentaje de los representantes se tendría que calcular luego de conocer la cantidad de pueblos indígenas y de sus miembros, calculada debidamente y bajo criterios acordados con los mismos pueblos indígenas. Sólo una encuesta sincera y compartida definirá la verdadera demografía indígena para así determinar la cuota o el porcentaje que les corresponde en el Parlamento peruano.



## 14. Bibliografía

- Altmann, Philipp (2013), *El Sumak Kawsay en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano*, en INDIANA 30 (2013), Ibero-Amerikanisches Institut, Stiftung Preußischer Kulturbesitz, pp. 283-299 ([http://www.academia.edu/5643092/El\\_Sumak\\_Kawsay\\_en\\_el\\_discurso\\_del\\_movimiento\\_indigena](http://www.academia.edu/5643092/El_Sumak_Kawsay_en_el_discurso_del_movimiento_indigena), 21.11.2015).
- Aylwin Oyarzún (2006), José, *Ombudsman y Derechos Indígenas en América Latina: Estudio comparativo sobre el marco normativo e institucional*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica ([http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_157895943/Ombudsman-indigenas-completo.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_157895943/Ombudsman-indigenas-completo.pdf), 30.9.2010).
- Betánzos, Juan de (1880), *Suma y Narración de los Incas, que los indios llamaron capaccuna, que fueron señores de la ciudad del Cuzco y de todo lo á ella sujeto*, publicada por Jiménez de la Espada, Marcos, Imprenta de Manuel G. Hernández, España (<http://www.cervantesvirtual.com/obra/suma-y-narracion-de-los-incas-que-los-indios-llamaron-capaccuna-que-fueron-senores-de-la-ciudad-del-cuzco-y-de-todo-lo-a-ella-sujeto--0/>, 5.10.2015).
- Bolívar, Simón (1985), *Doctrina del libertador*, prologuista Mijares, Augusto, compilador Pérez Vila, Manuel, Venezuela (<http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/>, 16.10.2015).
- Cieza de León, Pedro de (2005), *Crónica del Perú.—el Señorío de los Incas*, escrito entre 1541 a 1553, con selección, prólogo, notas, modernización del texto, cronología y bibliografía de Pease, Franklin G.Y publicado por la Fundación Biblioteca Ayacucho, Venezuela ([http://bibliotecayacucho.gob.ve/fba/index.php?id=97&backPID=87&begin\\_at=224&tt\\_products=311](http://bibliotecayacucho.gob.ve/fba/index.php?id=97&backPID=87&begin_at=224&tt_products=311), 19.2.2015).
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), *Informe Final sobre el Conflicto Armado Interno ocurrido en Perú entre los años de 1980 y 2000*, Perú (<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/indice.php>, 8.3.2016).
- Comisión Económica para América Latina-CEPAL(2014), *Los Pueblos Indígenas en América Latina.—Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Chile ([www.cepal.org](http://www.cepal.org) 20.10.2014).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005), Sentencia del 23 de junio de 2005 dictada en el caso Yatama Vs. Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) ([http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf), 15.02.2016).
- Fisher, John (2000), *El Perú borbónico 1750-1824*, IEP Ediciones, primera edición, Perú (<http://198.57.164.64/~ieporg/textos/DDT/peruborbonico.pdf>, 24.9.2015).
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo-GNUD (2008), *Directrices sobre asuntos de los pueblos indígenas* (<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6451.pdf>, 25.11.2010).
- Guaman Poma de Aiala, Phelipe (1615), *El primer nueva corónica i buen gobierno*, The Royal Library, Dinamarca (<http://www.kb.dk/permalink/2006/poma/titlepage/es/text/>, diciembre 2014).
- Huamán Rodríguez, Gloria (2015), *Pueblos indígenas e inversión en territorio ancestral.—Violación de un derecho colectivo.—Amazonía en pedazos para petróleo y gas*, primera edición, Peter Lang GmbH, Alemania.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance.-IDEA International (2012), *Il Mesa de Trabajo «Participación Política Indígena y Mecanismo de la Cuota Nativa en el Perú»*, Perú (<http://www.idea.int/publications/indigenous-participation-in-elections/upload/part3.pdf>, 23.10.2015).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007), *Estudios sobre participación política indígena, Costa Rica* ([www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr), 10.9.2015).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIDH (2008), *Módulos de capacitación sobre participación política indígena*, Costa Rica ([http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.Interno/BD\\_125911109/Modulos\\_capacitacion\\_pp\\_indigena.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos.Interno/BD_125911109/Modulos_capacitacion_pp_indigena.pdf), 13.11.2015).
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Jurado Nacional de Elecciones (2012), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*, coeditoras Águila, Alicia del, Suito, Milagros, Perú (<http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PE/participacion-electoral-indigena-y-cuota-nativa-en/view>, 26.10.2015).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú-INEI (2009), *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, resumen ejecutivo, resultados definitivos de las 294 comunidades indígenas*, Perú (<http://www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0789/Libro.pdf>, 14.2.2012).
- Kelsen, Hans (1934), *Esencia y Valor de la Democracia*, traducción de la 2a. edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Editorial Labor S.A., España-Argentina (<http://www.saavedrafajardo.org/Archivos/LIBROS/Libro0624.pdf>, 7.3.2016).
- Kymlicka, Will (1996), *Ciudadanía multicultural.—Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Editorial Paidós, España.
- Konrad Adenauer Stiftung e.V. (2011), *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*, Bolivia (<http://www.kas.de/ppi/es/publications/30218/>, 10.10.2015).
- Lajo, Javier (2014), *La independencia traicionada: la lucha continua*, (<http://alainet.org/active/5496&lang=es>, 27.10.2015).

- Matienzo, Juan de (1910), *Gobierno de el Perú*, escrito en el siglo xvi, publicado por Matienzo, José Nicolás, Argentina (<https://ia600400.us.archive.org/26/items/gobiernodelper00mati/gobiernodelper00mati.pdf>, 17.2.2015).
- Méndez, Cecilia (1996), *Incas sí, indios no: Apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú*, Lima ([http://www.comercioexterior.ub.edu/latinoamerica/lecturas07\\_08/Lecturas\\_para\\_debatir/Lectura\\_002.pdf](http://www.comercioexterior.ub.edu/latinoamerica/lecturas07_08/Lecturas_para_debatir/Lectura_002.pdf), 24.9.2015).
- Morán, Daniel (2009), *Ni indios ni negros: Discurso político y exclusión social en el proceso de independencia, 1804-1814*, en Desde el Sur, Volumen 1, N.º 2, Perú, pp. 353-380 (<http://carpetapedagogica.com/historiadordanielmoran/articulo/niindiosninesros.pdf>, 24.9.2015).
- OEA/Ser.LV/II Doc. 56/09 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (2009), *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*, USA (<http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>, 25.2.2011).
- Oficina Nacional de Procesos Electorales.—ONPE (2007), Mesa de Sufragio, Experiencia de Conformación en Centros Poblados: Comicios 2006, Documento de Trabajo Nro. 15, Perú ([http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con\\_uibd.nsf/F2234A7A907898E10525751C00538B73/\\$FILE/I-2-2-016.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/F2234A7A907898E10525751C00538B73/$FILE/I-2-2-016.pdf), 10.3.2016).
- O'Phelan Godoy, Scarlett (1985), *El Mito de la «independencia concedida»: Los programas políticos del siglo xviii y del temprano xix en el Perú y Alto Perú (1730-1814)*, en Histórica Vol. IX N.º 2, pp. 155-191 (<http://es.static.z-dn.net/files/dfb/570fa99ff1ae8ba093df14417a71ce6e.pdf>, 24.9.2015).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009), *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica* [http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/lang--es/docName--WCMS\\_113014/index.htm](http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/lang--es/docName--WCMS_113014/index.htm), 13.11.2010).
- Paredes M., Jorge G. (2006), *¿La independencia peruana, un don foráneo?*, Perú (<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WTEy-bJf0usJ:www.biblioteca.udep.edu.pe/wp-content/uploads/2011/02/Facultad-de-Humanidades-Septiembre-2011.pdf+&cd=11&hl=de&ct=clnk&gl=at>, 24.9.2015).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2013), *Ciudadanía intercultural.—Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Estados Unidos de Norteamérica ([www.undp.org/content/undp/es/home/librariypage/democratic-governance/Ciudadania-Intercultural-Aportes-desde-la-participacion-politica-de-los-pueblos-indigenas-de-Latinoamerica.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/librariypage/democratic-governance/Ciudadania-Intercultural-Aportes-desde-la-participacion-politica-de-los-pueblos-indigenas-de-Latinoamerica.html), 13.12.2015).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2006), *La Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente*, primera edición, Perú ([www.pnud.org.pe](http://www.pnud.org.pe), 29.10.2015).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2013), *Ciudadanía intercultural.—Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Primera edición, Estados Unidos de Norteamérica ([http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp\\_gt\\_libroGPECS.pdf](http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_libroGPECS.pdf), 6.11.2015).

- Ribotta, Bruno (2010), *Diagnóstico Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas de Perú*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Fundación Ford, Perú ([http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/40386/Peru\\_julio2010.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/40386/Peru_julio2010.pdf), 6.3.2016).
- Robins, Nicholas A. (2011), *Mercury, Mining, and Empire.—The Human and Ecological Cost of Colonial Silver Mining in the Andes*, Indiana University Press, USA.
- Rojas Tudela, Farit/Schönbohm, Horst/García, Fernando/Molina, Ramiro/Albarracín, Waldo/Tibán Lourdes/Padilla, Guillermo/Aranda Mirva y Rodríguez, Eduardo (2011), *Los Derechos Individuales y Derechos Colectivos en la Construcción del Pluralismo Jurídico en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung e.V., Bolivia ([http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_29169-1522-1-30.pdf?111020233423](http://www.kas.de/wf/doc/kas_29169-1522-1-30.pdf?111020233423), 4.3.2016).
- Ruiz Murrieta, Julio (2003), *Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina*, publicado por el Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de las Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Francia (<http://www.unesco.org/most>, 28.9.2015).
- Sahuaraura Inca (1850), *Justo, Recuerdos de la Monarquía peruana ó Bosquejo de la historia de los Incas*, Francia (<http://pds.lib.harvard.edu/pds/view/4978889>, 20.9.2015).
- Sarmiento de Gamboa, Pedro (2001), *Historia de los Incas*, Miraguano Ediciones/Ediciones Polifemo, España.
- Sartori, Giovanni (1993), *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, Primera Edición en español, Editorial Patria, México, (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1135/17.pdf>, 6.3.2016).
- Schäfer, Christian (2002), *La política de Aristóteles y el Aristotelismo Político de la Conquista*, en Ideas y Valores Nro. 119, Colombia, pp. 109-135 ([http://datateca.unad.edu.co/contenidos/401214/AVA\\_CHRISTIAN\\_SCHAFER\\_LA\\_POLITICA\\_DE\\_ARISTOTELES\\_Y\\_EL\\_ARISTOTELISMO\\_DE\\_LA\\_CONQUISTA.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/401214/AVA_CHRISTIAN_SCHAFER_LA_POLITICA_DE_ARISTOTELES_Y_EL_ARISTOTELISMO_DE_LA_CONQUISTA.pdf), 5.2.2015).
- Villanueva Montalvo, Aída (2012), *en torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano*, en Debates en Sociología Nro. 37, pp. 43-76 (<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/3934/3908>, 11.3.2016).

# Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 83

Los pueblos indígenas de Perú sufren todavía la segregación racial, cultural, económica y política, iniciada hace más de cuatro siglos. Con ayuda de información histórica, este análisis intenta reconstruir de modo breve la forma que ha ido tomando la segregación política de dichos pueblos a partir de la invasión española y consecuente colonización, pasando por la época republicana y hasta el presente. Igualmente, un análisis sistemático de la legislación nacional nos ha de permitir ver el estado en que se encuentra la implementación del derecho de los pueblos indígenas a la participación en la vida política del país. Este análisis ahonda el tema del derecho a la representación política de los citados pueblos en uno de los órganos centrales de toma de decisiones políticas del país, que es el Congreso de la República, como un punto estratégico en las aspiraciones de reivindicación de los pueblos originarios del país.

**Gloria Huamán Rodríguez** ha nacido en Huancavelica (Perú), es Magister y Doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Viena (Austria). Ha estudiado en universidades de Ayacucho (Perú), Salamanca (España) y Viena (Austria). Ha trabajado como Abogada independiente, así como Defensora de Oficio en los tribunales peruanos. Igualmente, ha sido Comisionada de Derecho para el Defensor del Pueblo en Perú. Ha laborado como Jurista en el Fondo Nacional de la República de Austria para las Víctimas del Holocausto. Publica estudios, artículos y entrevistas relacionados a derechos humanos en diferentes medios. Participa como expositora en diferentes eventos internacionales sobre la situación de pueblos indígenas. Se dedica a la investigación de derechos humanos de pueblos indígenas. Actualmente trabaja en un organismo no gubernamental de cooperación internacional y derechos humanos.

