

## INTRODUCCIÓN

La *emergencia indígena*, como ha sido denominada por distintos analistas (Stavenhagen 1997; Bengoa 2000), encuentra sus antecedentes en un largo proceso de toma de conciencia de los pueblos indígenas frente a su situación de opresión y marginación política, económica, social y cultural por sectores no indígenas, en algunos casos —como en Bolivia y Guatemala— minoritarios. Como parte de este proceso, quienes integran estos pueblos demandan que se les reconozcan los derechos individuales que les corresponden como personas y los derechos colectivos que les asisten como pueblos, entre ellos los referentes a la participación en las instancias de toma de decisión en los estados, así como también el derecho a la libre determinación y el derecho a la autonomía como expresión de este último.<sup>1</sup>

Tal conciencia llevó, a partir de la década de 1980, al desarrollo de procesos organizativos indígenas desde las escalas local, estatal y hasta la supraestatal a lo largo de la región.<sup>2</sup> Algunos de estos procesos organizativos dieron lugar a lo que Van Cott (2005) denominó movimientos políticos étnicos, mediante los cuales los pueblos indígenas intentaron participar —no sin dificultades— en instancias de representación electiva en los estados. Tales procesos encuentran su explicación en diversos fenómenos, entre ellos, las amenazas que para su subsistencia significaron proyectos de “desarrollo” impulsados por los estados durante la segunda mitad del siglo xx; su creciente vinculación con movimientos

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal 2006), en el caso de los pueblos indígenas que constituyen minorías en sus países, las demandas se centran en regímenes de autonomía para proteger sus territorios frente al asedio de los intereses económicos. En el caso de los pueblos que constituyen mayorías, sus demandas se orientan a la transformación del Estado y al establecimiento de regímenes democráticos plurales.

<sup>2</sup> Ejemplos son la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, la Unión de Nacionalidades Indígenas (UNI) de Brasil y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, creadas en el ámbito estatal en la década de 1980. En el ámbito supraestatal destacan la Coordinadora de Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica, entidad creada en 1992, y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas que agrupa a pueblos indígenas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile instituida en 2006.

indígenas en otros contextos geográficos por medio de su participación en foros internacionales; los procesos de democratización experimentados en diversos países en las últimas décadas, así como la conmemoración del llamado Quinto Centenario del Descubrimiento de América (Aylwin 2002).

La organización y la movilización de los indígenas para reclamar el reconocimiento de sus derechos colectivos fueron determinantes en las transformaciones jurídicas y políticas introducidas por la mayor parte de los estados desde 1980, en un proceso que ha sido conocido como la reforma del Estado (Assies 1999). Siguiendo la clasificación temporal de Yrigoyen (2011), quien distingue tres ciclos de las reformas jurídico políticas introducidas en la región con relación a los pueblos indígenas, en un primer momento, en la década de 1980 —y antecedendo la aprobación en 1989 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes—, en Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Brasil (1988) adoptaron nuevas constituciones políticas en las que se reconoce y protege la diversidad cultural indígena. Además, en estas reformas se conceden a los pueblos indígenas derechos sobre la tierra y en el caso de Nicaragua, formas de autonomía política en los territorios que habitan.

Un segundo ciclo de reformas se desarrolló en la década de 1990, luego de la aprobación del Convenio 169 de la OIT. Como parte de este ciclo, numerosos estados reformaron sus constituciones políticas o adoptaron nuevas en las que estos pueblos fueron reconocidos como sujetos colectivos, y se estableció en ellas un conjunto de derechos políticos de participación, consulta y autonomía, así como derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, además de un conjunto de prerrogativas de carácter lingüístico y cultural. Tales reformas constitucionales enfatizaron la naturaleza pluricultural, multicultural o multiétnica de los estados (Colombia, 1991; México, 1992 y 2001; Perú, 1993; Bolivia, 1994; Ecuador, 1998). De especial relevancia en este segundo ciclo —que ha sido caracterizado como el del constitucionalismo multicultural (Hale y Díaz citados en Burguete 2008a) o multicultural liberal (Aparicio 2011b)— es el reconocimiento del derecho

consuetudinario en la jurisdicción del Estado y mediante los sistemas de justicia indígena (México, Ecuador, Colombia y Perú), así como de derechos de representación política especial indígena (Colombia y Venezuela). Igualmente, derechos de autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas por medio de diferentes figuras y ámbitos —como resguardos, entidades territoriales indígenas, circunscripciones territoriales indígenas y municipios— fueron establecidos en las constituciones políticas de Colombia, Ecuador y México, como habían sido asentados por Nicaragua en 1987.<sup>3</sup>

Sin embargo, si bien el constitucionalismo multicultural de la década de 1990 brindó un reconocimiento formal a los pueblos indígenas marginados, legitimó políticas económicas neoliberales y privatizadoras impulsadas en el contexto del Consenso de Washington que impactaron adversamente a los pueblos indígenas. Tales reformas, por lo mismo, no lograron introducir cambios sustanciales en las estructuras uninacionales, monoculturales y hegemónicas de los estados (Walsh 2008). Esto determinó la existencia de una brecha en la implementación de los ordenamientos constitucionales (Stavenhagen 2006) que se manifestó en la distancia entre las disposiciones constitucionales y la norma legal y reglamentaria vigente, la ausencia de mecanismos para hacer exigibles los derechos reconocidos constitucionalmente, y en la falta de recursos o de voluntad para impulsar políticas públicas para hacerlos efectivos, entre otros aspectos.

Tal realidad originó distintas estrategias indígenas en diversos contextos de la región, entre ellas, las orientadas a disputar espacios políticos en las instituciones políticas de los estados, incluyendo las de participación de los pueblos indígenas en procesos electorales (Burguete 2008a). Ejemplos de esto fueron las

---

<sup>3</sup> Las reformas constitucionales de la década de 1990 en la región estuvieron influidas por el pensamiento liberal. Fue en ese periodo cuando el filósofo canadiense Kymlicka promovió, con gran difusión en la región, la ciudadanía diferenciada o multicultural, que suponía el repudio a la antigua ideología de un Estado, una nación, una lengua. En su reemplazo, Kymlicka (1996) propuso reconocer los estados multinacionales, así como la existencia de los indígenas y grupos nacionales subestatales que los integran. Para ello planteó la inserción de derechos especiales en el Estado, que incluyen desde la autonomía regional, el autogobierno, el estatus de las lenguas, el derecho consuetudinario, los reclamos de tierras, hasta los derechos especiales de representación.

estrategias desarrolladas por los pueblos indígenas en Ecuador y en Bolivia, donde su peso demográfico les permitió, mediante partidos políticos propios o alianzas con otros sectores, participar en procesos electorarios y lograr espacios en instancias de representación popular.

Fue gracias a esa estrategia de participación indígena en el Estado que se originó, precisamente en los países mencionados, el tercer ciclo de reforma del Estado, el cual ha sido denominado constitucionalismo plurinacional (Yrigoyen 2011) o constitucionalismo dialógico e intercultural (Aparicio 2011b).<sup>4</sup> Lo anterior se debe a la aprobación, mediante procesos democráticos e interculturales con activa participación de los pueblos indígenas, de nuevas constituciones políticas en 2008 en Ecuador, y en 2009 en Bolivia. Aunque diferentes en muchos aspectos, ambas constituciones políticas emanaron de asambleas constituyentes elegidas por voto popular, con representación de los pueblos y nacionalidades indígenas, y luego ratificadas mediante referéndum. Estas reformas, además, se vieron influidas por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) aprobada por la Asamblea General de esta entidad en 2007.

Las mismas constituciones políticas cuestionan el concepto *Estado nación* en el que los estados de la región fueron construidos, al reconocer la diversidad de pueblos y naciones, y al definir los estados como plurinacionales. Sin embargo, no ponen en duda la unidad del Estado (Constitución de la República del Ecuador, artículo 1, 2008; Constitución Política del Estado boliviano, artículo 1, 2009). La plurinacionalidad se enfatiza en el caso de Bolivia, pues se incorpora en la estructura y organización funcional del Estado mediante una Asamblea Legislativa Plurinacional, con circunscripciones especiales indígenas, la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) (artículos 145-147), un órgano judicial y un Tribunal constitucional con el mismo carácter y composición, también

---

<sup>4</sup> En opinión de Aparicio (2011b), este constitucionalismo se basa en un auténtico reconocimiento de la igualdad de las culturas, situación a partir de la cual los distintos sujetos colectivos están en condiciones de entablar un equilibrado diálogo intercultural.

con representación de estos pueblos (artículo 178), órganos a los que se hará referencia más adelante en este trabajo.

Otra característica común de las constituciones políticas de Ecuador y Bolivia es que proponen la interculturalidad como forma de relación entre los pueblos diferenciados que habitan en esos países.<sup>5</sup> En el caso de Ecuador, se incluye en la Constitución de la República (2008) un conjunto de derechos del buen vivir, entre los que se encuentran el derecho al agua y a la alimentación, al medio ambiente, a la comunicación, al trabajo, a la información, al hábitat, a la vivienda, etcétera (artículos 12 y ss.). En la misma Constitución, la interculturalidad se manifiesta, además, en la inclusión de los derechos de la naturaleza, lo que rompe con el paradigma predominante de que sólo los individuos o grupos pueden ser sujetos de derecho. Se trata, según Zaffaroni (2009), de una contribución de las culturas andinas al constitucionalismo moderno y, en general, a la humanidad.

También gravitante es el reconocimiento explícito que hace la Constitución Política del Estado (2009), en Bolivia, del derecho de las NPIOC a su libre determinación, que consiste en sus derechos a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (artículo 2). De manera menos explícita, la Constitución de la República del Ecuador (2008) reconoce los derechos de los pueblos indígenas a desarrollar sus propias formas de organización y convivencia social, y de generación y ejercicio de autoridad en sus territorios, así como el derecho a conformar circunscripciones territoriales indígenas (artículo 60). Las mismas cartas potencian el reconocimiento de los sistemas de justicia indígenas y su administración por las autoridades indígenas de acuerdo con sus propias normas y procedimientos con base en su derecho en su ámbito territorial (artículo 171), y la jurisdicción indígena originaria

---

<sup>5</sup> La interculturalidad se expresa en el deber del Estado de promover el buen vivir (*samak kawsay* en quichua) como legado cultural de los pueblos indígenas (preambulo de la Constitución de la República del Ecuador), y de proteger principios ético-morales de la sociedad plural de los conceptos indígenas (quechua y guaraní entre otros) *ama qhilla, ama llulla, ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), el buen vivir o vida buena y la tierra sin mal (Constitución Política del Estado, artículo 8).

campesina que se ejerce por sus propias autoridades con base en sus normas y procedimientos (Constitución Política del Estado, artículos 179 y 190, 2009).

Finalmente, estas cartas reconocen a los pueblos indígenas derechos territoriales, incluyendo los de posesión y propiedad ancestral de sus tierras y territorios (Constitución de la República del Ecuador, artículo 57, 2008; Constitución Política del Estado, artículos 2 y 30, 2009), así como derechos de usufructo, conservación y administración de recursos naturales (Constitución Política de la República del Ecuador, artículo 57, 2008), y participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios (Constitución Política del Estado, artículo 30, 2009). Vinculada a estos recursos, y como una expresión de sus derechos políticos de participación en el Estado, la Constitución de la República del Ecuador (2008) reconoce a los pueblos indígenas derechos de consulta previa, libre e informada frente a la exploración y explotación de dichos recursos, y a la participación en los beneficios de su explotación (artículo 57). La Constitución Política del Estado (2009), por otro lado, reconoce el derecho a la consulta previa obligatoria realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto de la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que los pueblos indígenas habitan (artículo 30). La regulación e implementación de ese derecho ha sido uno de los temas más críticos de la aplicación de estas cartas. Por lo mismo, serán también objeto de análisis posterior en el presente artículo.

Además de las reformas constitucionales aquí reseñadas, no puede dejar de subrayarse la implicancia que para el reconocimiento de los derechos políticos de pueblos indígenas ha tenido el derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, cabe destacar, en primer término, el Convenio 169 (OIT 1989), que ha sido ratificado por 15 estados de la región —del total de 22—. En materia de derechos políticos, este Convenio reconoce a los pueblos indígenas derechos de participación, así como el derecho a la autonomía en algunas esferas de sus vidas. En el primer ámbito cabe destacar el establecimiento del deber del Estado de establecer los medios mediante los cuales los pueblos indígenas

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 (OIT, artículo 6, numeral 1, fracción b, 1989) [y de] consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (OIT, artículo 6, numeral 1, fracción a, 1989).

Dichas consultas “deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (OIT, artículo 6, numeral 2, 1989).

Entre los derechos de autonomía destacan:

conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (OIT, artículo 8, numeral 2, 1989).

De igual forma, sobresale la obligación del Estado de “tomar debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario” (OIT, artículo 8, 1989) al aplicar la legislación nacional, respetar “los métodos a los que los pueblos interesados ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros” (OIT, artículo 9, numeral 1, 1989); y “establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin” (OIT, artículo 6, numeral 1, fracción c, 1989).

Aunque no constituye un tratado internacional, igualmente relevante en este proceso ha sido la DNUDPI de 2007 a la que se han adherido, al menos formalmente, todos los estados de la región.<sup>6</sup> En materia de derechos políticos, esta Declaración reconoce a los

---

<sup>6</sup> Aunque Colombia se abstuvo de aprobarla en 2007, posteriormente se adhirió a ella.

pueblos indígenas el derecho a la libre determinación en términos muy similares a como lo hace para todos los pueblos el artículo 1 en común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (1966) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Además, reconoce el derecho de estos pueblos a la autonomía o al autogobierno, estos últimos en cuestiones relacionadas con sus asuntos locales (DNUDPI, artículo 4, 2007).<sup>7</sup> También es importante, para el tema que aquí concierne, el reconocimiento que hace del derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos “por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos” (DNUDPI, artículo 18, 2007).

Entre los derechos que derivan del reconocimiento a la libre determinación, la DNUDPI (2007) establece que estos pueblos tienen el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones (artículo 5); a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (artículo 18); a definir su propio desarrollo (artículo 23), y a mantener y desarrollar sus estructuras institucionales y costumbres o sistemas jurídicos (artículo 34). Esto además, sin perjuicio del derecho que la Declaración reconoce a estos pueblos a “[...] participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del país” (DNUDPI, artículo 5, 2007). También, como consecuencia del derecho de libre determinación, la DNUDPI va más allá que el Convenio 169 al disponer el derecho de los pueblos indígenas a que se obtenga su consentimiento libre, previo e informado antes de que los estados adopten decisiones que les afectan.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas” (DNUDPI, artículo 4, 2007).

<sup>8</sup> Entre las decisiones que, de acuerdo con la DNUDPI (2007), requieren del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, se encuentran el traslado desde sus tierras y territorios (artículo 10) y almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29, numeral 2), aquéllas de carácter legislativo y administrativas que les afecten (artículo 19), y la aprobación de proyectos que influyan en sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente los relacionados con “el desarrollo, la utilización o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo” (DNUDPI, artículo 32, numeral 2, 2007).



A la protección de los derechos de pueblos indígenas en la región, además, ha contribuido de manera fundamental la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) frente a las denuncias que estos pueblos han presentado por la violación de derechos humanos, amparados en las disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). De especial importancia en materia de derechos políticos es la decisión de la Corte IDH (2005b) en el caso *Yatama vs. Nicaragua*; en éste —al que se hará referencia más adelante en este libro—, la Corte IDH condenó a Nicaragua por la violación del derecho de participación política del partido indígena Yatama y ordenó al Estado a adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar el derecho de los indígenas a participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones en asuntos políticos, integrándose a los órganos estatales en forma proporcional a su población.

La importancia del derecho internacional de los derechos humanos de pueblos indígenas aquí referido es que éste no sólo está aplicándose de manera evolutiva por los órganos de tratado y los organismos encargados de su supervisión, como lo ha hecho la Corte IDH, al reconocerse la existencia de lo que ésta ha llamado el *corpus juris*<sup>9</sup> de los derechos de pueblos indígenas, sino también su creciente acogida directa en los estados de la región, tanto por su incorporación explícita mediante disposiciones constitucionales como por su aplicación directa por los tribunales de justicia o las instancias de justicia constitucional. Es así como varias constituciones políticas de la región (las de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Bolivia, entre otras) incorporan de diversas maneras los derechos humanos de tratados internacionales en su ordenamiento jurídico, muchas veces en el ámbito jerárquico superior. De especial relevancia es el hecho de que los tribunales de

<sup>9</sup> La Corte IDH ha sostenido que el *corpus juris* de los derechos humanos aplicables a pueblos indígenas está conformado por el conjunto de normas de derechos humanos que establecen la protección especial que requieren los miembros de las comunidades indígenas contenidas en diversos instrumentos internacionales, tanto dentro como fuera del sistema interamericano (Corte IDH 2005a).

justicia (Corte Suprema) y órganos de control constitucional (cortes o tribunales constitucionales) de diversos estados de la región han incorporado progresivamente, por medio de una jurisprudencia innovadora, no sólo los tratados internacionales de derechos humanos, que han pasado a formar parte del bloque de constitucionalidad de dichos estados, sino también la jurisprudencia de los órganos de tratado acerca de estos derechos. Es el caso, por ejemplo, de la Corte Suprema de Argentina, la Corte Constitucional de Colombia y la Sala Constitucional de Costa Rica, las cuales han aceptado en sus decisiones, como parte de ese bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Corte IDH, incluyendo aquella recaída en los casos de derechos de pueblos indígenas referidos.<sup>10</sup> Todo ello ha incidido en un marco jurídico que ha potenciado los derechos políticos de los pueblos indígenas —tanto de participación como de autonomía— de manera sustancial en las últimas décadas.

## **DESARROLLO JURÍDICO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE PUEBLOS INDÍGENAS**

Como se ha visto al analizar los instrumentos internacionales de derechos humanos que conciernen a los pueblos indígenas (Convenio 169 y DNUDPI), los derechos políticos que les han sido reconocidos son de diversa naturaleza. Para su mejor comprensión pueden ser clasificados en derechos de participación en el Estado y en derechos resultantes de su libre determinación. Los primeros incluyen, entre otros, el derecho a participar y a estar representados en la misma medida que otros sectores de la población en instituciones electivas y organismos administrativos responsables de las políticas que les conciernen por medio de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, y el derecho a ser consultados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas que

---

<sup>10</sup> Para un análisis de la evolución normativa y jurisprudencial en la materia véase Nash (2010).

les afecten directamente. Los segundos, en tanto, incluyen el derecho a la autonomía en asuntos internos y locales, al desarrollo de sus propias instituciones, sistemas normativos y de justicia indígena, y el derecho al consentimiento libre, previo e informado cuando se adopten decisiones que les afecten directamente.

Dado que el abordaje de la situación jurídica e implementación fáctica de todos estos derechos en los distintos estados de la región resultaría muy extenso, este trabajo se concentrará en el análisis del derecho a participar y a estar representados en instituciones electivas del Estado, así como en el derecho a la autonomía en asuntos internos y locales.

A continuación se analizará el desarrollo jurídico de estos derechos, así como los avances y obstáculos en su implementación práctica en distintos contextos de la región.

## DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN INSTITUCIONES ELECTIVAS DE REPRESENTACIÓN POPULAR

El derecho de los pueblos indígenas a participar en instituciones electivas de representación popular de los estados ha presentado un desarrollo constitucional y legislativo, así como uno político, en Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú y México, entre otros países de la región, como se expone enseguida.

En el caso de *Bolivia*, la movilización indígena impulsada en la década de 1990 hizo posible una creciente participación en los organismos electivos del Estado. Fue así como por medio de sus propias instancias políticas<sup>11</sup> o en alianzas con otros sectores, un indígena, Víctor Hugo Cárdenas, fue elegido vicepresidente de la República en 1993, y más tarde, en 2005, Evo Morales fue elegido presidente. De la misma manera, los indígenas representados en el Congreso llegaron a 24 en 2005, cifra equivalente a 15.28% del total de congresistas (Cárdenas 2011).

---

<sup>11</sup> Entre ellos, el Movimiento Indígena Pachakutik fundado por Felipe Quispe y el Movimiento Revolucionario Tupaq Katari de Liberación fundado por Víctor Hugo Cárdenas. Cabe agregar el Movimiento al Socialismo que une a grupos de izquierda tradicional y a grupos campesinos e indígenas.

La Ley de Participación Popular (Ley No. 1551 de 1994), que municipalizó el territorio de Bolivia, y la Ley de Descentralización Administrativa (Ley No. 1654 de 1995), que descentralizó los recursos públicos, gatillaron procesos por medio de los cuales los pueblos indígenas adquirieron protagonismo creciente en los gobiernos locales. Más tarde, en 2004, se reformó la Constitución Política del Estado de Bolivia para posibilitar que las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas pudieran participar como sujetos electorales en igualdad de condiciones con los partidos políticos, rompiendo así el monopolio de la representación (Ley No. 2650, artículo 222, 2004).<sup>12</sup>

La participación indígena se fortaleció en el proceso constituyente, en el cual 35% de los representantes elegidos para la Asamblea Constituyente fueron indígenas.<sup>13</sup> No es casual entonces que los derechos de participación política indígena fueran desarrollados extensamente en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009, en referéndum, por 61.4% de la población electoral boliviana. Esto no sólo mediante la inclusión en la Constitución de una Asamblea Legislativa Plurinacional —con circunscripciones especiales indígenas, en que se garantiza la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Constitución Política del Estado, artículos 145-147, 2009)—, sino también mediante el establecimiento de distintos ámbitos para el ejercicio de la autonomía, incluyendo los departamentos, los municipios y la autonomía de las NPIOC (Constitución Política del Estado, artículo 289, 2009).

De acuerdo con la carta referida, la Asamblea Legislativa Plurinacional en Bolivia está compuesta por una Cámara de Diputados y otra de Senadores (artículo 145). En ésta se crean, además, las circunscripciones especiales indígena originario campesinas (CEIOC) que se rigen por el principio de densidad poblacional en cada

---

<sup>12</sup> La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004 reguló esta materia estableciendo los requisitos para que esos pueblos pudieran participar en los procesos electorales.

<sup>13</sup> De ellos, sin embargo, dos terceras partes se eligieron en listas del Movimiento al Socialismo, partido que obtuvo 54% de los representantes en la Asamblea. No hubo candidatos con la figura de “pueblos indígenas” que había sido reconocida en la reforma constitucional de 2004 (Rojo 2007).

departamento y que elegirán representantes a la Cámara de Diputados. Tales CEIOC serán conformadas sólo en el área rural y en aquellos departamentos en donde la población referida constituya una minoría; esta conformación y su número serán determinados por el órgano electoral (artículo 146). Por otro lado, la Constitución garantizará la elección de asambleístas de las NPIOC con proporcionalidad. La misma carta establece, además, un Órgano Electoral Plurinacional responsable de organizar y administrar los procesos electorales (artículo 208), compuesto por 7 miembros, al menos 2 de los cuales serán de pueblos indígena originario campesinos (PIOC) (artículo 205, numeral II). Los candidatos a cargos públicos elegidos, con excepción de los del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), podrán ser postulados por medio de los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los PIOC cuya organización y funcionamiento sea democrático (artículos 208 y 209). En el caso de los pueblos indígena originario campesinos, además, la Constitución Política del Estado establece que podrán elegir a sus representantes para estas instancias mediante sus propias formas de elección y que corresponde al órgano electoral supervisar que la elección de autoridades, en este caso, dé estricto cumplimiento a la normativa de esos PIOC (artículo 211).

La operatoria de esta compleja normativa fue regulada más tarde por la Ley No. 026 de Régimen Electoral (2010) y la Ley No. 018 del Órgano Electoral Plurinacional (2010). La primera de estas leyes reconoce lo que define como democracia intercultural, la que se “sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones, de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria [...]” (Ley No. 026, artículo 7, 2010). El régimen considera, además de la participación en los procesos electorales mediante sufragio universal, la participación en asambleas y cabildos con fines deliberativos, el ejercicio de consulta previa, libre e informada por parte de las NPIOC, así como el ejercicio de la democracia comunitaria según sus normas y procedimientos propios (Ley No. 026, artículo 4, 2010).

Respecto de la participación electoral de los pueblos indígenas, la Ley de Régimen Electoral define sus principios fundamentales,

así como las circunscripciones electorales. Para el caso de la elección de autoridades y representantes nacionales se establecen siete circunscripciones especiales para diputados de las NPIOC (Ley No. 026, artículo 50, numeral I, 2010).<sup>14</sup> En el caso de la elección de autoridades y representantes departamentales, en cada departamento se asignarán escaños para la elección de representantes de las NPIOC que sean minoría poblacional (Ley No. 026, numeral II, 2010). Lo mismo ocurre en el caso de las autoridades y representantes en las autonomías regionales donde las NPIOC sean minoría poblacional, de acuerdo con el estatuto autonómico regional (Ley No. 026, numeral III, 2010), y en el plano municipal, donde también se asignarán escaños para la elección directa de representantes de las NPIOC que sean minoría poblacional en el municipio, de acuerdo con su carta orgánica (Ley No. 026, numeral IV, 2010).

Claramente, la nueva Constitución ha incidido en el fortalecimiento de la participación política electoral indígena en Bolivia, lo cual se refleja en los resultados de las elecciones de 2009 en que se eligieron 36 senadores, 70 diputados uninominales, 53 plurinominales y 7 especiales con el voto de nacionales y residentes en el exterior. El número de parlamentarios indígenas elegidos subió a 38 (32 diputados y 6 senadores), lo que representa 22.89% del total (Cárdenas 2011). La misma tendencia se reflejó en las elecciones municipales y departamentales de abril de 2010 convocadas con base en la normativa de la Constitución Política de 2009 y en la Ley Transitoria Electoral No. 4021 de 2009. En este proceso, que consideró la elección de representantes indígenas por medio de normas y procedimientos propios, se eligió un total de 21 representantes indígenas como parte de las asambleas legislativas en 7 departamentos, 19 de los cuales corresponden a tierras bajas y 2 a tierras altas. A ellos se agregan 2 representantes indígenas mujeres elegidas como asambleístas departamentales en circunscripción territorial provincial (Beni y Santa Cruz) mediante sufragio universal. En el ámbito municipal, en tierras bajas se eligieron, también mediante sufragio universal, 5 alcaldes indígenas en el departamento de

<sup>14</sup> A ellas se agregan 70 circunscripciones uninominales, 9 departamentales plurinominales para diputados y 9 departamentales para senadores (Ley No. 026, artículo 50, 2010).

Santa Cruz y 2 en el del Beni, la mayor parte de ellos por medio del Movimiento al Socialismo (MAS) (Cidob 2010).

No obstante los evidentes avances que el nuevo marco jurídico ha significado, persisten problemas para garantizar una representación electoral indígena adecuada. Entre ellos destacan las dificultades que tienen las mujeres para ser elegidas en términos de igualdad con los hombres en los procesos electorarios. En efecto, en las elecciones de 2009, las mujeres fueron 8 del total de 38 indígenas elegidos (Cárdenas 2011). Otro problema que obstaculiza la participación electoral indígena es la intermediación de los partidos políticos. Una parte no menor de los parlamentarios elegidos en 2009 fue en listas de partidos políticos no necesariamente indígenas, como el MAS del presidente Morales, que con sus aliados obtuvo 64.2% de los votos (Cárdenas 2011), a pesar de que la Constitución Política establece que los pueblos indígenas están habilitados para la presentación de candidatos a los procesos electorales. Todo indica, en ambos casos, que se trata de problemas de cultura política que deben ser abordados más allá de las reformas jurídicas a las que hasta ahora se ha hecho referencia.

En el caso de *Colombia*, si bien los indígenas han tenido movimientos organizativos y políticos de larga data,<sup>15</sup> su participación política electoral en los órganos públicos de representación popular se desarrolló a partir de finales de la década de 1980. Así, en la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución Política de Colombia en 1991, los indígenas contaron con 2 del total de 70 representantes elegidos para esta instancia. La participación indígena en esta asamblea fue clave para incorporar en la carta derechos fundamentales de sus pueblos, como los relacionados con la propiedad colectiva de la tierra (resguardos), y esferas importantes de autonomía en materia de gobierno de sus territorios y de ejercicio de funciones jurisdiccionales.

La Constitución Política de Colombia (1991) fue la primera en establecer derechos especiales de participación electoral de los pueblos indígenas, garantizando por medio de éstos su participación

---

<sup>15</sup> Entre ellos, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) creado a inicios de la década de 1970, y la ONIC creada a comienzos de 1980.

en el Congreso de la República mediante el establecimiento de un número adicional de dos senadores a ser elegidos por comunidades indígenas según el sistema de cociente electoral en circunscripción nacional especial.<sup>16</sup> De acuerdo con esta Constitución, los representantes indígenas deben haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su comunidad, o liderazgo de una organización indígena (artículo 171). Se establecen, además, circunscripciones electorales especiales para la Cámara de Representantes para permitir la participación de los grupos étnicos, entre otros (artículo 176). La participación indígena, en este último caso, fue reglamentada por la Ley 649 de 2001 que estableció una curul especial para las comunidades indígenas y dos para las comunidades negras, así como los mismos requisitos que los establecidos en las constituciones para los candidatos indígenas.<sup>17</sup>

En un primer momento, hasta 1998, la participación política electoral indígena estuvo marcada por un aprendizaje. Como parte de este proceso, los movimientos indígenas tuvieron que adoptar formas organizativas de carácter político, tales como la Alianza Social Indígena (Asi), el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (Aico) y el Movimiento Indígena Colombiano (MIC), este último, de corta vida. Una segunda etapa, de 1998 en adelante, estuvo caracterizada por avances en el posicionamiento de las temáticas de interés de los pueblos indígenas en el Congreso y una mayor apropiación de la mecánica legislativa, también por el impulso de alianzas con sectores no indígenas que permitieron a los representantes indígenas potenciar sus capacidades de incidencia legislativa. Todo esto determinó la aprobación de iniciativas legislativas de protección de derechos indígenas en diferentes ámbitos, incluyendo, entre otras materias, educación (Ley 115 de 1994), salud (Ley 691 de 2001) y autonomía administrativa de los resguardos indígenas por el Congreso (Ley 715 de 2001) (Moreno 2007; Padilla 2011).

<sup>16</sup> El Senado está compuesto por 102 senadores, 100 por voto popular en todo el territorio y 2 elegidos por la circunscripción especial indígena.

<sup>17</sup> La Cámara de Representantes está conformada por 166 miembros, 161 elegidos por circunscripción territorial (por departamentos y por el distrito capital) y 5 por las circunscripciones especiales, una de ellas indígena.



La participación electoral indígena, sin embargo, ha descendido desde la entrada en vigor de la nueva Constitución Política hasta 2007. Así, en el análisis de la votación general para los candidatos indígenas al Senado, incluyendo los votos por la circunscripción especial y la general, se observa que en 1998 un total de 6 candidatos lograron 150,281 votos, mientras que en 2002, 14 candidatos lograron 242,268 votos y en 2006, 10 candidatos obtuvieron 96,674 votos (Padilla 2011). Lo anterior ha sido interpretado como un castigo del electorado a los pobres resultados obtenidos por congresistas indígenas en su labor legislativa (Moreno 2007).

Además de la circunscripción especial indígena establecida en la Constitución, en las elecciones de 1998 se eligió un senador indígena por circunscripción nacional, en tanto que en 2002 se eligieron 2 senadores indígenas por la misma circunscripción, sumándose así a los 2 elegidos por circunscripción especial (Moreno 2007). En las elecciones de 2000 fueron elegidos más de 20 diputados regionales indígenas y más de 100 concejales en todo el país que pertenecían al Aico (0.52% del total nacional de concejales elegidos) y a la ASI (1.32% de los concejales elegidos). En 2003, la Alianza Social Indígena logró 6 alcaldías, 140 concejales y 3 diputados departamentales; Aico, por su parte, un gobernador (departamento de Guainía), 3 alcaldías, 68 concejales y 4 diputados. La representación indígena en las instancias electivas del Estado colombiano, además de incidir en el debate y la aprobación de legislación favorable a los pueblos indígenas, fortaleció sus organizaciones, su autonomía y su valoración social en la sociedad colombiana (Padilla 2011).

Con todo, persisten numerosos problemas que afectan la participación electoral indígena en Colombia. La representación especial indígena en el Senado y en la Cámara de Representantes que la Constitución Política y las leyes garantizan a los pueblos indígenas no es proporcional a la población indígena, que ha subido de 1.5% en 1991 a más de 3% del total.<sup>18</sup> La representación indígena fue establecida en proporción a la población indígena y por lo

---

<sup>18</sup> De acuerdo con estimaciones oficiales, la población indígena en Colombia alcanzó 1.3 millones en 2012.

mismo, no refleja el importante crecimiento que ésta ha tenido. Por otro lado, la información disponible indica que la participación de las mujeres indígenas en los procesos electorales, al igual que en otros contextos de la región, fue más baja que la de los hombres (Padilla 2011). Otro fenómeno observado es que los partidos políticos pueden llevar candidatos a elecciones en la circunscripción electoral indígena, lo que debilita la representación propia de los pueblos indígenas.<sup>19</sup>

El mayor obstáculo para el ejercicio de la participación electoral indígena, sin embargo, es el conflicto armado que enfrenta a fuerzas guerrilleras y del narcotráfico con el Estado, el cual afecta de manera radical los territorios de mayor población indígena. Este conflicto ha resultado en el asesinato de numerosos indígenas —más de 1,000 entre 1998 y 2008— y el desplazamiento forzoso de muchas comunidades (Anaya 2010), lo cual ha puesto en riesgo no sólo la posibilidad de los pueblos indígenas de ejercer sus derechos políticos y participar en los procesos electorales en instancias nacionales y locales de representación popular, sino su sobrevivencia misma.<sup>20</sup>

En Ecuador existe una larga trayectoria de participación política electoral de los pueblos indígenas. Si bien la actoría social indígena en ese país se remonta a la primera mitad del siglo xx, ésta adquiere relevancia con la creación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie)<sup>21</sup> en la década de 1980 (Aguilar 2007) y, más tarde, en la década de 1990, con el surgimiento de su expresión política, el Movimiento Pachakutik.<sup>22</sup>

Por medio de Pachakutik —movimiento creado con el fin de lograr una representación indígena directa en el Estado sin la

<sup>19</sup> Al respecto, cabe señalar que en 2006, la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral de Colombia concluyó, frente a una impugnación indígena, que los movimientos y partidos políticos sí están habilitados para inscribir listas de candidatos tanto por la circunscripción ordinaria como por las circunscripciones especiales, como la indígena (Sentencia T-123/07).

<sup>20</sup> De acuerdo con Padilla (2011), esta realidad fue constatada por un auto de la Corte Constitucional (auto 004 de 2009) que señaló que los pueblos indígenas en Colombia se encuentran en riesgo de ser exterminados física y culturalmente, y ubicó a 35 en una situación particularmente grave.

<sup>21</sup> Actualmente, en Ecuador existen 14 nacionalidades y 18 pueblos pertenecientes a la nacionalidad indígena kichwa (Maldonado y Jijón 2011).

<sup>22</sup> Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP).

intermediación de los partidos políticos o en alianza con otras organizaciones políticas— los pueblos indígenas lograron obtener una importante representación en los distintos ámbitos político administrativos de Ecuador. Es así como a inicios de la década de 2000 este movimiento llegó a contar con 11 de 100 diputados; para 2002 contaba con 4 de 22 prefecturas municipales y 32 de 215 alcaldías. Más tarde, en las elecciones de 2008, Pachakutik obtuvo 5 de 24 prefectos provinciales, 34 de 219 alcaldes y 98 de 420 presidencias de juntas parroquiales con membresías en otros 230 directorios parroquiales (Maldonado y Jijón 2011).

Si bien en las elecciones presidenciales de 2006 cuando fue elegido el presidente Rafael Vicente Correa Delgado, el candidato de Pachakutik, Luis Macas, sólo obtuvo 2.3% de los votos, más tarde, en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 2007, obtuvo 5 asambleístas del total de 124. Al igual que en Bolivia, fue desde este espacio donde los pueblos indígenas jugaron un rol primordial en la elaboración de la propuesta de la carta fundamental aprobada por referéndum en 2008, en la que los derechos de los pueblos indígenas, como se señaló, tuvieron reconocimiento significativo. En efecto, además de lograr la reconfiguración del Estado, concibiéndose como plurinacional e intercultural, en la carta se reconoce el derecho de estos pueblos a sus propias formas de organización social, a mantener organizaciones que los representen y a participar mediante sus representantes en los organismos oficiales en la definición de políticas públicas que les conciernen, así como en el diseño de planes y proyectos del Estado (Constitución de la República del Ecuador, artículo 57, 2008).

La Constitución de Ecuador de 2008, sin embargo, no considera mecanismos para asegurar la representación de los pueblos indígenas en la Asamblea Nacional —como sucede en las constituciones de Bolivia, Colombia y Venezuela—,<sup>23</sup> lo que, sin duda, afecta las posibilidades de una representación electoral indígena. En efecto, si bien los movimientos indígenas han mantenido sus estrategias de participación política electoral luego

---

<sup>23</sup> Sólo existe en la Asamblea Nacional una Comisión Legislativa Especial sobre Derechos Colectivos que trata asuntos indígenas.

de la promulgación de la Constitución de 2008, tal representación sigue siendo insuficiente si se tiene en consideración la importante presencia indígena en Ecuador, que se estima alcanza un tercio de la población total del país.<sup>24</sup>

En este sentido, otro de los déficits que se observan es el referido a la participación político electoral de las mujeres indígenas ecuatorianas. Desde 1997 se aprobó la legislación (Ley de Amparo Laboral de la Mujer de 1997 y Ley de Elecciones y Participación Política de 2000) que establece cuotas para la participación de las mujeres —y las particularidades étnico culturales en el caso de la segunda— en los procesos electorarios. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2009 regula el deber del Estado de promover la representación política paritaria de hombres y mujeres asentada en la Constitución de 2008, y establece dicha paridad en las listas en elecciones pluripersonales. Esto ha determinado un incremento sustancial de la participación de mujeres en el Parlamento de 6.1% en 1996, a 32.3% en 2009 (Consejo Nacional Electoral citado en Maldonado y Jijón 2011).<sup>25</sup> En cuanto al espacio local, en el proceso electoral de 2004 participaron 129 mujeres en las elecciones de alcaldes, de las cuales 13, incluyendo 3 de Pachakutik, fueron elegidas. En las elecciones de prefectos provinciales, el mismo año, fueron elegidas mujeres en 4 de 22 provincias, en tanto que en 2009 sólo en 2 de 23 provincias; en ambos casos, una prefectura fue ganada por una mujer de Pachakutik (Maldonado y Jijón 2011). Esto evidencia una participación aún muy débil de las mujeres indígenas en órganos de representación electoral en todos los ámbitos del Estado.

En *México*, país cuya población indígena se estima en 12.7% de la población nacional (CIESAS 2007), la participación política de los pueblos indígenas en instancias electivas, como el Congreso de la Unión, data de 1988 al menos (Sonnleitner 2012). Esta participación se ha visto fortalecida con las reformas a la Constitución Política

<sup>24</sup> Las estimaciones de población indígena en Ecuador son muy diversas, se ubican desde 7% a 25% de la población total del país (Maldonado y Jijón 2011).

<sup>25</sup> La información disponible no permite determinar cuántas de esas mujeres son indígenas.

de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1992<sup>26</sup> y de 2001, así como con las reformas introducidas en las constituciones y legislaciones de las entidades federativas, en particular de aquéllas con mayor demografía indígena, como Oaxaca y Chiapas. La reforma constitucional de 2001 dispone que “la Nación Mexicana es única e indivisible” (CPEUM, artículo 2, 2013) y reconoce a estos pueblos el derecho a la libre determinación que “[...] se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional” (CPEUM, artículo 2, 2013). De acuerdo con dicha reforma, esta autonomía incluye, entre otros derechos de estos pueblos, a

decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a [...] elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados y a [...] elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos (CPEUM, artículo 2, numeral A, fracciones I, III y IV, 2013).

La regulación de estos derechos, al igual que la de los demás reconocidos en esta carta, es entregada a las constituciones y leyes de las entidades federativas, en este caso “[...] con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas” (CPEUM, artículo 2, numeral A, fracción VII, 2013).

Desde antes de la reforma de 2001, y con posterioridad a ella, se ha desarrollado, tanto en la escala federal como en las entidades federativas, la legislación referida a la participación política de los pueblos indígenas en diversas instancias, incluyendo el Congreso de la Unión, los congresos estatales y los municipios. En el primer ámbito, en 2005, el Consejo General del Instituto Federal Electoral

---

<sup>26</sup> En aquélla se reformó el artículo 4 de la Constitución política mexicana reconociéndose la composición pluricultural de la nación mexicana y los derechos de los pueblos indígenas, entre éstos, sus usos, costumbres y formas específicas de organización social.

(IFE) aprobó una delimitación de los 300 distritos electorales federales en que se divide el territorio mexicano e incorporó criterios etnolingüísticos. Dicha delimitación dio origen a un total de 28 distritos con un porcentaje de población indígena superior a 40%, los cuales serían conocidos como “distritos indígenas” (Burguete 2010). Los mismos distritos, que fueron diseñados con la intención de reducir lo que Sonnleitner (2012) denomina subrepresentación legislativa indígena, se distribuyen en 11 entidades federativas de alta demografía indígena (CIESAS 2007).<sup>27</sup> Como consecuencia de ello, así como de las estrategias de inclusión preferencial voluntarias desarrolladas por los partidos políticos más relevantes,<sup>28</sup> la representación indígena en el Congreso de la Unión se incrementó, pasando de 7 diputados indígenas elegidos en 2003, a 18 en 2006 y a 16 en 2009. De ellos, 7, 17 y 10 legisladores fueron elegidos en las circunscripciones uninominales creadas por el IFE (Sonnleitner 2012).

Este sistema electoral, si bien ha posibilitado una mayor representación relativa indígena en el Congreso de la Unión, ha sido analizado críticamente, dado que la práctica ha demostrado que por sí solo no permite mejorar la calidad de la representación indígena y su efectividad para asegurar los intereses de los pueblos indígenas. En efecto, muchos indígenas llegan a la Cámara de Diputados —no así al Senado de la República— como militantes de partidos políticos más que como resultado de la cuota étnica, lo cual limita seriamente su independencia de los compromisos que tienen con ellos (Burguete 2010). A juicio de Sonnleitner (2012), la forma en que fueron establecidos estos distritos uninominales —los cuales se basan en criterios que tienden a sobrestimar la población indígena— determina que los candidatos indígenas muchas veces compitan en condiciones minoritarias, sin beneficiarse del efecto buscado de discriminación positiva legal.

En el segundo ámbito, el estatal, destaca el caso de Chiapas —entidad federativa con casi un tercio (28.4% según estimaciones

<sup>27</sup> Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

<sup>28</sup> Incluyen al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

oficiales) de la población total, y con una larga historia de movilización indígena que incluye el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994—, que ha introducido reformas orientadas al reconocimiento de los pueblos indígenas y su derecho de participación política en distintas esferas. Una de estas reformas fue la Ley Electoral del Estado (Decreto No. 205 de 1994) que modificó la integración del Congreso del Estado, aumentando de 15 a 20 los distritos electorales uninominales, lo que dio origen a 7 distritos electorales mayoritariamente indígenas (Burguete 2010; Sonnleitner 2012). En dicha reforma se establece que en los distritos con población predominantemente indígena, los partidos políticos preferirán registrar a candidatos indígenas, respetando en el proceso de selección sus usos y costumbres (artículo 37); se determinó así un incremento inicial de la representación indígena en el Congreso de Chiapas, que para 1995 alcanzó 10 diputados, lo que significa 25% de los 40 legisladores que lo integran. Tal representación, sin embargo, se redujo en 1998 a 6 diputados, manteniéndose en el mismo número en 2001, para luego disminuir a 4 diputados en 2004, y a 3 en 2007 y 2010 (Sonnleitner 2012). Al igual que en el ámbito federal, la representación política indígena en el legislativo de Chiapas no sólo disminuyó gradualmente en el tiempo mediante este mecanismo, sino que no fue la adecuada en razón de que muchos de los candidatos indígenas elegidos fueron designados por los partidos políticos y respondieron más a sus intereses o a los de los gobiernos de turno que a los de sus pueblos. A ello se agrega el hecho de que su incidencia en favor de los intereses de los indígenas ha sido irrelevante, ya que carecen de una propia agenda legislativa (Sonnleitner 2012; Burguete 2010).

Otro ámbito de participación política indígena importante en México es el municipal. Dada su consideración por la reforma constitucional de 2001 como el espacio privilegiado para el ejercicio de la libre determinación y autonomía indígena, y por su desarrollo en las legislaciones de algunos entes federativos como espacios de elección y gobierno indígena con base en usos y costumbres (Oaxaca), se hará referencia a este ámbito al tratar la normativa y experiencias de autonomías indígenas.

En *Perú*, país que cuenta con una importante población indígena (entre 25 y 47% de acuerdo con distintas estimaciones), la participación política indígena en espacios de representación regional y local ha sido promovida por la Constitución política y las leyes. En efecto, la carta de 1993 dispone que la ley debe establecer porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales al igual que en los concejos municipales (artículo 191).<sup>29</sup> Dicha normativa fue desarrollada por la Ley No. 27683 de Elecciones Regionales (artículo 12, 2002) y la Ley No. 27734 de 2002, que modifica la Ley No. 26864 de Elecciones Municipales (artículo 10, 1997), que disponen, para cada caso, que las listas de candidatos al Consejo Regional y la lista de candidatos a regidores deben estar conformadas por un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Cabe señalar que la Ley No. 26864 de 1997 estableció, además, la cuota especial de género que posteriormente fue extendida a las listas de candidatos al Congreso de la República, al Parlamento Andino y a los consejos regionales. Igualmente, la Ley No. 29470 de 2009 estableció la cuota de jóvenes en las listas de candidatos a concejos municipales provinciales y distritales que más tarde se extendió a los consejos regionales. Las implicancias de esta legislación han sido especialmente relevantes para las mujeres indígenas, quienes, al igual que en otros contextos de la región, son objeto de formas de discriminación múltiple por su doble calidad: ser mujeres y pertenecer a un pueblo o comunidad indígena.

Desde 2006, cuando la legislación mencionada comenzó a aplicarse a las comunidades nativas y pueblos originarios, se incrementaron las candidaturas de éstos para la elección en los cargos antes mencionados. Así, en el ámbito regional, ese año se presentaron 55 indígenas como candidatos a consejeros regionales y fueron elegidos 12 de ellos. En 2010, en tanto, las candidaturas indígenas subieron a 258 y resultaron elegidos sólo 14. No hubo candidaturas

---

<sup>29</sup> Artículo modificado más tarde, en 2002, por la Ley No. 27680.



indígenas en ambas elecciones para el cargo de presidente de dichos consejos. En el ámbito provincial, en tanto, en 2006 se presentaron 450 indígenas como candidatos a regidor, 14 de ellos fueron elegidos, mientras que en 2010 se presentaron 482 candidatos, pero sólo 34 de ellos resultaron elegidos. También hubo un candidato indígena a alcalde en 2006, que no fue elegido (JNE 2012).

La normativa acerca de cuotas indígenas, así como su aplicación en la práctica, han sido objeto de análisis crítico. Por un lado, los resultados de las elecciones regionales y provinciales antes referidas evidencian que la participación electoral indígena sólo se hace presente en cargos para los que la normativa de cuotas es obligatoria (JNE 2012). Dichos resultados muestran, además, que esta participación no es proporcional a la elevada población indígena de Perú. Cabe señalar que la participación electoral indígena es particularmente baja con relación a la población en el área andina, en la que se concentra la mayor parte de la población indígena de ese país. Entre los factores que explican esta realidad destaca el hecho de que, por largo tiempo, la legislación vigente<sup>30</sup> limitó la población indígena a la amazónica. Si bien con la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la legislación posterior (Ley No. 28736 de 2006 y Ley 29785 de 2011) se ha adoptado una definición amplia de lo indígena, la política pública sigue reduciendo lo indígena a las comunidades campesinas y nativas, lo cual ha valido un cuestionamiento de la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT) al Estado peruano;<sup>31</sup> esto, sin duda, incide en una aplicación restrictiva de la ley de cuotas, en particular en los territorios indígenas andinos.

Otro tema crítico que la práctica de la ley de cuotas ha evidenciado es la instrumentalización de este mecanismo por los partidos políticos. Así, algunas agrupaciones políticas convocaron a miembros no representativos de los pueblos indígenas en sus listas sólo para cumplir la ley. Muchas veces, además, dichas agrupaciones

<sup>30</sup> Ley No. 20653 de 1974 sobre comunidades nativas.

<sup>31</sup> En 2009, el Comité de Expertos de la OIT instó al Estado peruano a aplicar el Convenio 169 a las comunidades campesinas que reúnen los requisitos del artículo 1, párrafo 1, del Convenio, independientemente de las diferencias o similitudes con otras comunidades y de su denominación (OIT 2009).

pusieron a los representantes de pueblos indígenas en un lugar poco privilegiado en sus listas, con lo cual perdían posibilidades de ser elegidos (Pinedo 2010; Chuecas 2007). Todo esto, lejos de potenciar la participación electoral indígena, que en la década de 1980 habría sido fuerte en el ámbito de las elecciones locales en la selva peruana, la debilitó (Chirif 2012).<sup>32</sup>

Debe señalarse, finalmente, que pese a que en las elecciones nacionales para el Congreso de la República no se han reservado escaños para los indígenas, candidatos de estos pueblos han sido elegidos como parlamentarios. Entre estos figuran varias mujeres indígenas, quienes fueron elegidas en 2001 y 2006 como parte de coaliciones políticas mayores. Cabe mencionar, en este sentido, los casos de Hilaria Supa Huamán y María Sumire, quienes luego de ser elegidas en 2006 juramentaron en lengua quechua, hecho que fue cuestionado por otra integrante del Congreso, quien alegó que el idioma oficial del país era el castellano (Salmón 2011). Los casos expuestos demuestran las restricciones fácticas que encuentran los y las indígenas para participar, sin discriminaciones, en esta instancia de representación popular.

Los obstáculos de la ley de cuotas para hacer efectiva la participación política indígena en instancias de representación popular mediante los procesos electorales motivaron un debate que involucra a organizaciones de pueblos indígenas y al JNE en torno a la necesidad de su reforma. En este debate, que tuvo lugar en 2012, se analizó tanto la posibilidad de reformar el sistema de cuotas como el establecimiento de una circunscripción electoral especial indígena con representación parlamentaria, cuestión que sería fundamental para asegurar su participación en el Congreso de la República.

En *Venezuela*, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en cuyo proceso constituyente participaron representantes del Consejo Nacional del Indio de Venezuela (Conive), además de reconocer la existencia y derechos de los pueblos indígenas a sus culturas, usos y costumbres, tierra ancestral y

---

<sup>32</sup> Alberto Chirif es antropólogo asociado al Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA, por sus siglas en inglés).

aprovechamiento de recursos naturales (artículos 119 y 120), estableció su derecho de participación política al disponer que “el Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley” (artículo 125). Se trata de un reconocimiento significativo para un país cuya población indígena no sobrepasa 2% del total (BID citado en Sieder 2011).

Este derecho fue desarrollado en 2005 por la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) que estableció una representación indígena mínima en los ámbitos nacional (Asamblea Nacional), estatal (consejos legislativos), municipal (concejos municipales) y parroquial (juntas parroquiales). En el caso de la Asamblea Nacional, la Constitución dispuso la creación de tres curules para la representación indígena, cada una elegida en una región circunscripción diseñada para estos efectos.<sup>33</sup> La LOPCI, a su vez, garantizó la representación de un diputado indígena en los consejos legislativos de ocho estados de ocupación tradicional indígena.<sup>34</sup> Esta legislación se complementó con la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE) de 2009 que estableció que los estados con más de 500 indígenas elegirían un integrante en consejos legislativos (artículo 151). De acuerdo con esa Ley, se reserva una curul a la representación indígena en los concejos municipales y en las juntas parroquiales cuando en estas unidades se determine la presencia de población indígena ajustada a los criterios de ancestralidad y tradicionalidad. La misma Ley dispuso la elección de un representante indígena en los municipios con 300 o más indígenas (artículo 152), y de otro en las parroquias con 180 o más indígenas (artículo 153). La determinación de los estados, municipios y parroquias con derecho a representación étnica especial, sin embargo, ha sido realizada hasta la actualidad con base en criterios de ocupación ancestral indígena y no con base en la población indígena censada (Angosto 2012).

<sup>33</sup> Occidente (incluye los estados de Mérida, Trujillo y Zulia), Sur (formada por los estados Amazonas y Apure) y Oriente (compuesta por los estados Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre).

<sup>34</sup> Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia.

Hasta antes de esta ley, las comunidades y las organizaciones indígenas eran las únicas habilitadas para presentar candidatos para representación indígena especial en estos ámbitos político administrativos. En virtud del artículo 143 de la LOPE (2009), sin embargo, se abre la posibilidad a otros candidatos indígenas para estos efectos, quienes deben hablar una lengua indígena, tener una reconocida trayectoria en la lucha a favor de los pueblos indígenas (artículo 154, numeral 2) o haber realizado acciones en beneficio de los pueblos o comunidades indígenas (artículo 154, numeral 3). En cuanto al electorado, la misma ley dispone que para la elección de la representación indígena votan todos los inscritos en las circunscripciones correspondientes y no tan sólo aquellos categorizados como indígenas (Angosto 2012), lo que debilita la representación indígena.

La ley no obliga a las organizaciones indígenas a constituirse como partidos políticos para participar en las elecciones, sino como organizaciones civiles. Sin embargo, éstas se vinculan generalmente a los partidos políticos, así como estos últimos a ellas para fines electorales.<sup>35</sup> A decir de Angosto (2012, 178), la ley

garantiza la representación indígena y reduce a mínimos el coste de acceso a la competición electoral para los actores del movimiento social, permitiendo que tanto organizaciones como comunidades indígenas puedan postular a candidatos.

Sin embargo, dada la realidad demográfica de los pueblos indígenas, la falta de recursos económicos y la polarización de la política que existe en Venezuela, los indígenas se ven obligados a establecer alianzas con los partidos políticos que controlan la competencia electoral, en particular con los del bloque bolivariano, que se presentan como abanderados de sus derechos, con el objeto de garantizar su participación política. Muestra de ello

---

<sup>35</sup> Excepcionalmente, los indígenas han optado por la conformación de instancias políticas propias para participar en los procesos electorales. Es el caso del partido regional indígena (Pemon 08) creado en 2008 en el Estado de Bolívar, de población indígena minoritaria (Angosto 2012).

fueron las elecciones regionales de 2008 en el Estado de Bolívar, donde los principales candidatos a la representación indígena y que obtuvieron mayor votación, lo hicieron como parte de los dos bloques políticos nacionales en pugna (Angosto 2012). Este último factor ha deteriorado las posibilidades de que los pueblos indígenas cuenten con una adecuada e idónea representación en las instancias de participación del Estado venezolano por la vía electoral.

## DERECHOS DE AUTONOMÍA INDÍGENA

Los análisis de las experiencias de autonomía que involucran a los pueblos indígenas en América Latina suelen ser de naturaleza muy diversa; incluyen desde los resultantes de procesos de descentralización y regionalización del Estado que han dado origen a entidades administrativas subnacionales en que pueden habitar los pueblos indígenas (así como otros sectores de la población) hasta los que son establecidos como producto de acomodación de intereses y demandas de estos pueblos con objeto de posibilitar el ejercicio de sus derechos políticos en el territorio. Se presenta aquí la definición de autonomía indígena de González (2010a, 39):

régimen político formal (es decir, legal) de autogobierno territorial en el cual el Estado reconoce derechos, tanto colectivos como individuales, a los pueblos indígenas (y otros grupos étnico-culturales, a pueblos afro-descendientes, por ejemplo) de manera que éstos puedan ejercer el derecho de autodeterminación.<sup>36</sup>

Como adelanté, las constituciones políticas que reconocen derechos de autonomía política especiales a los pueblos indígenas y otros grupos étnicos incluyen, primero, la de Nicaragua (1987) y más tarde las de Colombia (1991), Ecuador (1998 y 2008), México (2001) y Bolivia (2009). A éstas se agregan las autonomías

<sup>36</sup> Considero esta definición de autonomía coincidente con las directrices del derecho internacional de los derechos humanos, en particular con el artículo 3 de la DNUDPI, que reconoce la autonomía de los pueblos indígenas en asuntos internos y locales como expresión de la libre determinación, así como el artículo 18, que establece el derecho de estos pueblos a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

de Panamá, primeras en ser reconocidas en la región y que a diferencia de las posteriores han sido desarrolladas mediante legislación y no constitucionalmente. A continuación analizaré los marcos jurídicos de estas autonomías, así como las experiencias de su desarrollo.

Los pueblos indígenas en *Panamá* han logrado el reconocimiento, con la figura de comarcas, de cinco territorios indígenas que ocupan 75,517 km<sup>2</sup>, los cuales, junto a otros no legalizados constituyen 23% del territorio del país. Tales comarcas se rigen por leyes especiales que les dieron origen —en las que se establecen sus competencias y formas de gobierno (Castillo 2007)—, así como por sus cartas orgánicas internas.

La primera de estas entidades en ser establecida fue la comarca Kuna de San Blas en 1934 (Ley No. 18) que más tarde, en 1953, fue organizada por la Ley No. 16 y se reconoció como comarca de Kuna Yala (Ley No. 99 de 1998). Desde entonces se han creado cuatro nuevas comarcas: la comarca Emberá-Wounaan en Darien, en 1983 (Ley No. 22), regulada por carta orgánica mediante Decreto Ejecutivo No. 84 de 1999; la comarca Kuna de Madungandí, en 1996 (Ley No. 24), regulada por carta orgánica mediante Decreto Ejecutivo No. 228 de 1998; la comarca Ngöbe Buglé, en 1997 (Ley No. 10), regulada por carta orgánica mediante Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999, y por último, la comarca Kuna de Wargandi, en 2000 (Ley No. 34).

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, el territorio del Estado se divide en provincias, distritos y corregimientos, y la ley podrá crear otras divisiones políticas. Sin embargo, en la Ley No. 2 de 1987 de la Constitución mencionada, por medio de la cual se regulan las funciones de los gobernadores (que son la máxima autoridad provincial), se asienta que en las comarcas indígenas se establecerá un régimen jurídico especial y que las leyes nacionales se aplicarán en forma supletoria. Esto ha sido interpretado como la prevalencia de las leyes comarcales en aquellos sitios en donde el régimen especial comarcal es la institución por medio de la cual se establece la autonomía indígena (Valiente 2002).

Dado que su establecimiento ha sido realizado por leyes diferentes, cada una de las comarcas tiene sus particularidades. En

general, las comarcas tienen dos ámbitos de gobierno, el indígena y el del Estado, que coexisten, aunque con dificultades y tensiones. Se ve ejemplificada tal situación en la comarca Kuna Yala, en la que el gobierno indígena se rige por la Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala que establece al Congreso General Kuna como la máxima autoridad comarcal, así como su forma de elección, composición y competencias, entre las cuales se encuentra la definición de planes y programas de desarrollo social, económico, cultural y político en beneficio de la comarca. El gobierno del Estado, en tanto, es regulado formalmente por el Decreto Ejecutivo 89 de 1983 que establece al intendente como la autoridad a cargo de la comarca, quien es nombrado y removido por el Ejecutivo. Dicho Decreto reconoce, sin embargo, al Congreso General Kuna y a los congresos de pueblos que se organizan con base en las tradiciones y la carta orgánica del pueblo kuna. En virtud de lo anterior establece que el intendente de la comarca será designado por el Ejecutivo de una terna elegida democráticamente por el Congreso General Kuna. Igualmente, reconoce la potestad de este Congreso indígena para solicitar la remoción del intendente en caso de violación de la carta orgánica Kuna y de las normas y valores del pueblo kuna.<sup>37</sup> Otras esferas de autonomía cuyo reconocimiento legal fue logrado por la comarca de Kuna Yala incluyen la justicia propia (se reconoció al juez comarcal por Código Judicial de 1984), el matrimonio tradicional (Ley 25 de 1984 y Ley 3 de 1994) y los derechos de propiedad intelectual de las molas<sup>38</sup> (Ley 26 de 1984).

Otras leyes comarcales establecen competencias de las instituciones indígenas en materia de medio ambiente y recursos naturales. Así, la Ley No. 22, artículos 19 y 20, de 1983, por la que se creó la comarca Emberá-Wounaan, dispone que para el aprovechamiento de los recursos naturales debe existir el consentimiento de los caciques indígenas (artículo 19). También dispone que el Ejecutivo

<sup>37</sup> De acuerdo con Valiente (2002), el Congreso General Kuna no ocupa este Decreto, ya que considera que el intendente es un representante del Órgano Ejecutivo ante el Congreso General Kuna y que el Ejecutivo puede nombrar a cualquier persona para dicho cargo.

<sup>38</sup> Diseños textiles de creación kuna.

garantizará los beneficios económicos y sociales que se deriven de la explotación de los recursos del subsuelo (artículo 20). Además, el Decreto Ejecutivo No. 84 de 1999 dispone la administración conjunta del Parque Darien ubicado en la comarca.

La Ley No. 24 de 1996 de la Comarca Kuna de Madungandi reconoce a las autoridades e instituciones indígenas, incluyendo a los congresos indígenas (general, regional y locales), caciques y sáhilas (artículos 5-7). La misma ley, además de reconocer la propiedad colectiva de las tierras indígenas, dispone que los recursos del subsuelo pueden ser explotados mediante acuerdos de las autoridades y comunidades de la comarca. La Ley de la Comarca Ngöbe Buglé No. 10 de 1997 establece la necesidad de contar con estudios de impacto ambiental previos a la realización de actividades que afecten los recursos naturales. Finalmente, la Ley No. 34 de 2000 de la comarca Kuna de Wargandi dispone que el Congreso General Kuna de Wargandi, conjuntamente con las comunidades, elaborará un plan de manejo y desarrollo de la región basado en la cultura kuna para garantizar el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad. Dicho plan, sin embargo, debe ser aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente (Ley No. 34, artículo 9, 2000).

No son pocos los problemas que debilitan la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer la autonomía política por medio del régimen comarcal; uno de los mayores ha sido el de las estrategias gubernamentales orientadas a intervenir las comarcas mediante el impulso de figuras afines políticamente para los cargos tradicionales (Ospina 2011) y de la generación, por parte de los partidos políticos, de divisiones internas entre la figura del presidente de los congresos indígenas (donde existen) y la de los caciques generales (Castillo 2007). Otro fenómeno que se observa es el de la baja participación de las mujeres indígenas, tanto en el gobierno de las comarcas como fuera de ellas, lo cual parece responder más a una tendencia general del país donde menos de 10% de las mujeres acceden a cargos de elección popular. En este sentido, un cambio es la reciente elección de una mujer como cacique general de la comarca Ngöbe Buglé (Ospina 2011).



Por otro lado, el poder político de los pueblos indígenas no se extiende más allá de la comarca, ya que, salvo en el caso de Ngöbe Buglé y Kuna Yala, donde pueden elegirse diputados a la Asamblea General asignados directamente a la comarca, éstos no logran tener representación política en instancias de toma de decisión fuera de sus territorios. Por ejemplo, para las elecciones de diputados de 2009, los indígenas obtuvieron 5 de un total de 72, lo que representa 6.94% del total, cifra inferior al porcentaje de población que representan (estimada en alrededor de 12% del total). Esto disminuye las posibilidades de los pueblos indígenas de influir en los espacios de toma de decisión de los asuntos que les conciernen, en concreto participar en la elaboración de las leyes que regulan las competencias y potestades de las autonomías comarcales (Ospina 2011).

La autonomía comarcal se ha puesto a prueba en los últimos años en el contexto de la presión que el Estado panameño ha ejercido en el tema de los recursos naturales que se encuentran en los territorios indígenas, lo cual ha generado serios conflictos con sus autoridades. Claros ejemplos son los problemas que han provocado los proyectos hidroeléctricos y mineros en el territorio de la comarca Ngöbe Buglé, que a pesar de ser rechazados por la mayoría de la población y las instancias de gobierno de la comarca, siguen promoviéndose mediante diferentes mecanismos, incluyendo el desconocimiento de las autoridades indígenas y la fragmentación indígena, lo que debilita seriamente la autonomía comarcal (Jordán 2010).

Finalmente, varios pueblos indígenas, como el naso y el bribri, no cuentan con el reconocimiento de sus tierras y territorios, tampoco con comarcas mediante las cuales puedan ejercer derechos de autonomía política (Castillo 2007). Mientras la autonomía comarcal no sea reconocida constitucionalmente, su calidad y extensión a todos los pueblos indígenas seguirá siendo frágil.

Una de las experiencias más relevantes de autonomía étnica que involucra a los pueblos indígenas en la región es la de la costa atlántica de *Nicaragua*. Aunque ésta tiene antecedentes históricos

tempranos,<sup>39</sup> se consolidó en la década de 1980 por medio de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 (reformada más tarde en 1995, 2000 y 2003) que estableció las bases para un régimen de autonomía de un territorio que constituye alrededor de 50% del total del país, donde habita 12% de la población total, en la que se cuentan tres pueblos indígenas: miskito, mayangnas y ramas (Hooker 2010). Dicha Constitución, que reconoció el derecho de las comunidades de la costa atlántica a sus propias formas de organización social, histórica y cultural, y a la libre elección de sus autoridades y representantes (artículo 180, 2003), entregó a la ley la organización de un régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la costa atlántica, la regulación de sus atribuciones de sus órganos de gobierno y su relación con otros órganos del Estado (artículo 181, 2003).<sup>40</sup>

El Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica (Ley N° 28, de 1987) reguló los alcances del régimen especial para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de esta parte de Nicaragua, estableciendo dos regiones autónomas en el departamento de Zelaya: la del atlántico norte (RAAN) y la del atlántico sur (RAAS) (artículo 6). Dispuso además que éstas se subdividirían administrativamente en municipios establecidos y organizados por los consejos regionales correspondientes conforme con sus tradiciones (artículo 7). Las regiones autónomas, concebidas como personas jurídicas de derecho público, tendrían como órgano de administración principal el Consejo Regional, compuesto por 45 miembros elegidos por voto universal, con representación de “todas las comunidades étnicas” de la región respectiva, presidido por una junta directiva compuesta por, entre otros, un presidente y un vicepresidente (artículos 19-27). Se agrega la figura del coordinador

<sup>39</sup> El tratado Harrison Altamirano de 1905 por el cual Inglaterra reconoció la soberanía de Nicaragua en la costa atlántica de ese mismo país (Mosquitia) contiene disposiciones orientadas a la protección de los derechos de los indígenas que allí habitaban, así como a la posesión de sus tierras.

<sup>40</sup> La propuesta de autonomía contenida en la Constitución política fue una salida al conflicto armado que enfrentó a los miskito con el gobierno sandinista. También ha sido interpretada como una estrategia de dicho gobierno para afianzar su control y proyecto político en el territorio costeño (González 2012).

regional, elegido por el Ejecutivo de la región, quien también puede ser el representante del gobierno central (artículos 29-31).

El Estatuto de Autonomía, sin embargo, otorgó a las regiones autónomas atribuciones muy generales<sup>41</sup> y entregó al gobierno central la mayor parte de las responsabilidades para hacer efectivo dicho mandato. Los consejos regionales establecidos en 1990 funcionaron sin reglamento hasta 2003, año de su aprobación por la Asamblea Nacional (Decreto No. 3854). Este reglamento, además de definir la naturaleza jurídica de las autonomías, concibiéndolas como espacios descentralizados en la unidad del Estado,<sup>42</sup> corrigió vacíos del Estatuto, estableció un mecanismo para la descentralización de los programas de salud, justicia, transporte y educación, y confirmó el poder de veto de los consejos regionales en materia de explotación de recursos naturales propuestos por el Estado en sus territorios.<sup>43</sup> A esto se agregan la creación de un Fondo Especial de Desarrollo y la clarificación de los procedimientos de coordinación entre las autoridades regionales y nacionales, así como entre los municipios y las comunidades territoriales e indígenas en él reconocidas (González 2012).

A juicio de diversos analistas (Hooker 2010; Wilson, González y Mercado 2005), esta normativa significó un avance importante si se tiene presente que desde 1990, el gobierno central se resistió a valorar el rol de los gobiernos regionales como la expresión de la

---

<sup>41</sup> Entre las potestades otorgadas por el Estatuto a las regiones autónomas están la participación en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región; la administración de programas de salud, educación, cultura, y otros; el impulso de los proyectos económicos, sociales y culturales propios; la promoción del racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico, así como el fomento, desarrollo, preservación y difusión de las culturas tradicionales (Ley No. 28, artículo 8, 1987).

<sup>42</sup> El artículo 2 del reglamento define el régimen de autonomía como “el sistema o forma de gobierno, jurídico, político, administrativo, económico y financieramente descentralizado que dentro de la unidad del Estado nicaragüense, establece las atribuciones propias de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, de sus órganos de administración, los derechos y deberes que corresponden a sus habitantes para el ejercicio efectivo de los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas [...] consignadas en la Constitución Política de la República de Nicaragua, la Ley 28 y demás leyes de la República” (Ley No. 28 1987).

<sup>43</sup> Mediante la reforma a la Constitución política en 1995 se dispuso que los contratos de explotación racional de los recursos naturales en dichas regiones autónomas deberían contar con la aprobación del Consejo Regional Autónomo correspondiente (artículo 181).

institucionalidad estatal nacional en la costa del Caribe. Por lo mismo, la normativa estableció un nuevo marco de relaciones operacionales entre el gobierno central y las regiones autónomas. Cabe aclarar, de todos modos, que la autonomía indígena establecida en la Constitución política y en la ley, lejos de ser una como la que reclamaron los miskito en la década de 1980, constituye una autonomía de base multiétnica que tiene por objeto permitir a los diferentes grupos étnicos que allí habitan —que incluyen, además de pueblos indígenas, a otros grupos étnicos, como dos pueblos afrodescendientes (creoles y garífunas) y mestizos— participar e incidir en el gobierno de la región (Hooker 2010).<sup>44</sup>

En su desarrollo, sin embargo, el sistema de autonomías ha enfrentado dificultades no menores. Diversos analistas (Fruhling y otros 2007; Hooker 2010; González 2012) coinciden en subrayar las debilidades del sistema de autonomías, y en particular de los consejos regionales, para ejercer una autonomía efectiva en la costa atlántica, debido a factores como las dificultades de dotarse de estructura de gobierno que les permitan ejecutar de forma transparente sus decisiones; también debido a la interferencia de los gobiernos centrales, en particular, en materia de transferencia de recursos y funciones.

Otro problema del que ha adolecido el régimen de autonomías ha sido el que tiene que ver con las dificultades de los pueblos indígenas para obtener una representación significativa en los consejos regionales que les permita el control efectivo de los espacios territoriales donde habitan, consecuencia tanto del peso demográfico de otros sectores que se ubican en la costa atlántica, como de las estrategias impulsadas por los partidos políticos nacionales. Así, entre 1990 y 2014, 52% de los miembros del Consejo Regional de la RAAS han sido mestizos y 23% creoles/krioles. En los consejos regionales de la RAAS, en el mismo periodo, 45% de los miembros han sido mestizos, en tanto que 45%, miskito (González 2012). En ambos casos, la población mestiza elige fundamentalmente a

---

<sup>44</sup> Tal situación estuvo determinada por el temor del gobierno sandinista de la época a una hegemonía de los miskito, el grupo indígena más fuerte que se había enfrentado al régimen (Hooker 2010).

representantes de los partidos nacionales, como el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). El partido Yatama, creado en la década de 1980 por los pueblos indígenas, en particular por los miskito de la costa atlántica, sólo ha obtenido importante representación en la RAAN (45% del total de representantes en el Consejo Regional entre 1990 y 2014), donde su población alcanza 35% del total (González 2012), lo que los ha obligado a establecer alianzas electorales (con el FSLN) para asegurar la gobernabilidad.

Otra de las debilidades de las autonomías, hasta hace poco, se relacionaba con las limitaciones al ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas de la costa atlántica a sus tierras y recursos naturales, así como a la administración y al gobierno de las mismas. Como consecuencia del fallo de la Corte IDH en el caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*, la Asamblea Nacional aprobó en 2002 la Ley No. 445 (publicada el 23 de enero de 2003), que establece el procedimiento de demarcación y titulación de los territorios indígenas de las regiones autonómicas que son responsabilidad de la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (Conadeti). La misma ley dicta las bases administrativas para el gobierno de los territorios comunales por parte de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas. Para estos efectos, establece asambleas territoriales cuyas autoridades son elegidas de acuerdo con los usos y costumbres, siendo éstas las máximas autoridades encargadas del gobierno del territorio y de la representación de la comunidad (artículos 4 y ss.). Tales asambleas tienen facultades para otorgar autorización para el aprovechamiento de tierras y recursos naturales a favor de terceros, facultad que debe ser respetada y apoyada por los consejos regionales autónomos, los municipales y gobiernos.

Hasta 2010 se habían entregado títulos a 15 de los 23 territorios indígenas y afrodescendientes de la costa atlántica, lo que representa 70% de los territorios reclamados (Alfred-Cunningham 2011). A juicio de Hooker (2010) la legislación y la política de demarcación introdujeron un cambio importante en el modelo autonómico multiétnico vigente en esa parte del país y lo sustituyeron por uno

en que cada grupo etno racial ganó el control de sus territorios y comunidades.<sup>45</sup>

En relación con los derechos de participación política de los indígenas en instituciones electivas del Estado, cabe referirse a las limitaciones existentes en la legislación electoral vigente que se evidenciaron en el impedimento al partido indígena Yatama de participar en las elecciones municipales de 2004. Esto, en razón de la Ley Electoral de 2000 (Ley No. 331) que limitó la participación política en procesos electorales a los partidos políticos, excluyendo a asociaciones de suscripción popular, así como en virtud de la decisión del Consejo Electoral que rechazó la participación de esta entidad por no cumplir con los requisitos formales de la nueva legislación.<sup>46</sup> El caso, que fue llevado ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (caso Yatama vs. Nicaragua), concluyó con una sentencia de la Corte IDH (2005b) que condenaba al Estado de Nicaragua por la violación del derecho de participación política, en relación con los artículos 1.1 (respeto de derechos sin discriminación alguna), 2 (deber de adoptar disposiciones en el derecho interno) y 24 (igualdad ante la ley) de la CADH. En su fallo, la Corte dispuso que el Estado de Nicaragua debía adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho de los indígenas a participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones en asuntos políticos, integrándose en los órganos estatales en forma proporcional a su población. Para ello, obligó a Nicaragua a reformar su legislación electoral tomando en cuenta las tradiciones, los usos y las costumbres de los pueblos indígenas (Corte IDH, artículo 106, párrafos 256 y

---

<sup>45</sup> De acuerdo con González (2012), esta tendencia al fortalecimiento de las autonomías de base étnica se ve reflejada en dos iniciativas de reforma legal al régimen de autonomía vigente que han sido presentadas al Parlamento de Nicaragua y están en tramitación. La primera de ellas, presentada en 2007, coordinada por el Consejo de Desarrollo de la Costa Caribe (CDCC), propone un régimen de autonomías y gobiernos territoriales de base indígena, afrodescendiente y distritos multiétnicos. La segunda de estas iniciativas, impulsada en 2012 por Yatama, pretende definir las competencias de los órganos de gobierno, control interno y de justicia de los territorios de pueblos indígenas y afrodescendientes de las regiones autónomas, incorporándolos al sistema de administración pública del país.

<sup>46</sup> Entre ellos, en el caso de la RAAS, no contar con candidatos en 80% de los municipios existentes, a pesar de que Yatama presentó candidatos en 5 de los 6 municipios de la RAAS, y en el caso de la RAAN, por no registrarlos en el tiempo establecido para estos efectos.

ss., 2005b), así como a compensar a las víctimas por los daños causados (Corte IDH, artículo 112, párrafos 266 y ss., 2005b). Además, la Corte IDH (2005b) dispuso que los ciudadanos, en este caso indígenas, no sólo pueden ejercer sus derechos de participación política mediante los partidos políticos, sino también por medio de sus propias organizaciones, tomando en cuenta sus especificidades; se reconocen, de esta manera, las instituciones propias de los pueblos indígenas como válidas para ejercer la representación política.

Después de varios años de esta sentencia (emitida en 2005), el gobierno de Nicaragua, si bien pagó la indemnización a los candidatos privados de participar en las elecciones, no ha aprobado las reformas a la Ley Electoral para asegurar el derecho de participación política indígena en los procesos electorales, sin discriminación. En efecto, una reforma a la Ley Electoral No. 331 aprobada por la Asamblea Nacional de Nicaragua (DO No. 95 del 23 de mayo de 2012) introduce diversas reformas a esta legislación, que no incluyen aquéllas ordenadas por la Corte IDH, no obstante el compromiso del gobierno nicaragüense y las audiencias de seguimiento realizadas para estos efectos en 2010, y las resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencia emitidas por esta instancia en ese mismo año y en 2011 (Cenidh y Cejil 2012).

Cabe indicar, finalmente, que otros pueblos indígenas que habitan en el Pacífico, centro y norte de Nicaragua que constituyen un porcentaje mayoritario de la población indígena de este país, no gozan de un estatuto especial como el de la costa atlántica que les reconozca sus derechos políticos especiales, tanto de autonomía como de presentación en instancias electivas del Estado. Se trata de una omisión grave que hasta finales de 2012 no había sido aún abordada.

Como fue señalado en la parte introductoria de este trabajo, en *Bolivia*, la Constitución Política del Estado (2009), al igual que la reformada por México en 2001, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía<sup>47</sup> dentro

<sup>47</sup> En noviembre de 2007, Bolivia fue el primer país en aprobar la legislación (No. 3760) de la DNUDPI y la convirtió en ley interna, la cual, como se señala, reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y su derecho a la autonomía en asuntos internos y locales.

del marco de la unidad del Estado. Entre las manifestaciones de la libre determinación que dicha Constitución establece se encuentran las referidas a la gestión territorial autónoma y al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos de acuerdo con sus cosmovisiones (artículo 30). Para estos efectos se incluye, entre los distintos ámbitos para el ejercicio de la autonomía, además del departamental, regional y municipal, la de las NPIOC. Esta última autonomía está concebida como una expresión del derecho de autodeterminación de las naciones y pueblos cuya población “comparte un territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas sociales y económicas propias” (Constitución Política del Estado, artículo 289, 2009).

Para su implementación, estas autonomías requieren de la creación de entidades territoriales indígenas basadas en la consolidación de sus territorios. De acuerdo con esta carta fundamental boliviana, dichas entidades territoriales pueden estar constituidas por territorios, municipios y regiones territoriales, todas ellas indígenas, originarias o campesinas (IOC) (artículo 292). Las entidades territoriales autónomas establecidas en la Constitución Política del Estado no están subordinadas entre ellas y tienen igual rango constitucional (artículo 276). La autonomía indígena originaria campesina (AIOC) tiene, entre otras competencias exclusivas, la definición de sus propias formas de desarrollo económico, social y político, así como de sus instituciones democráticas conforme a sus normas; el ejercicio de la jurisdicción indígena; la participación de los mecanismos de consulta previa libre e informada frente a medidas legislativas y administrativas; la planificación y gestión territorial, y la gestión y administración de recursos naturales renovables (artículo 304, fracción 1).

Con el establecimiento de la AIOC se abordó uno de los problemas más críticos del ordenamiento jurídico, que desvinculaba la modalidad referida a la propiedad indígena colectiva —reconocida como tierras comunitarias de origen (TCO)— de la jurisdicción o control político indígena en las mismas. En efecto, no existía anteriormente un mecanismo que permitiera articular las potestades administrativas y jurisdiccionales reconocidas a los indígenas en la



Constitución política de 1994 y el sistema de descentralización político administrativo impulsado en los últimos años con base en la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (1995). Así, era común que las TCO se superpusieran a municipios, provincias y departamentos, lo que dificultaba significativamente el gobierno, la gestión, y en última instancia, el control territorial indígena.

Los requisitos específicos para la conformación de la AIOC fueron definidos por la Ley Marco de Autonomías (No. 031) de 2010. De acuerdo con dicha ley, para la conformación de una AIOC debe certificarse la condición de territorios ancestrales actualmente habitados, la viabilidad gubernativa —que se acredita por el Ministerio de Autonomía, que comprueba la existencia de representatividad, el funcionamiento efectivo de una estructura organizacional y un plan de desarrollo integral— y la base poblacional. Esto implica que debe existir una población igual o mayor a 10,000 habitantes en el caso de los pueblos indígenas de tierras altas, e igual o mayor a 1,000 habitantes en el caso de tierras bajas (Ley No. 031, artículos 56-58, 2010). Para la transformación de un municipio en AIOC se requiere de un referéndum de conformidad con la Constitución Política del Estado (artículo 294, 2009). De acuerdo con Albó (2010), las posibilidades que existen de conformación de otros municipios como AIOC en las tierras altas son significativas, dado el porcentaje mayoritario de población que se identifica como indígena. A las competencias que éstas tienen como municipios se agregan aquéllas que son exclusivas de la AIOC, lo que hace más relevante su conformación como tales. Sin embargo, de acuerdo con otros analistas (Cameron 2012), los requisitos que esta ley indica limitan seriamente las posibilidades de los pueblos indígenas de establecer las AIOC, lo cual se reflejó en el hecho de que de los 18 pueblos que en 2010 manifestaron su interés en convertirse en AIOC, sólo 11 lograron conformarlas mediante la vía municipal, 9 en municipios de tierras altas y 2 en tierras bajas en el Chaco.

En cuanto a las AIOC conformadas mediante las tierras comunitarias de origen —que la Constitución Política del Estado (2009) denomina territorios indígena originario campesinos (TIOC)—, según

el artículo 294, fracción I, éstas deberán ser adoptadas de acuerdo con las normas y procedimientos de consulta, conforme con los requisitos y condiciones establecidos en ella y en la ley. Se trata de una alternativa de gran relevancia para los pueblos indígenas, ya que les permitiría hacer posible el control político en sus territorios. Lo anterior teniendo presente que hasta 2009 habían sido reconocidas 149 TCO (ahora TIOC) con una superficie total de 15.5 millones de hectáreas (Chumacero 2010). De acuerdo con Albó (2010) esta conversión sería de especial interés para el caso de los pueblos minoritarios de tierras bajas, ya que sus posibilidades de ejercer autonomía mediante los municipios, dada su situación demográfica, son menores.

En cuanto a la modalidad de elección de autoridades y representantes en los municipios autónomos indígena originario campesinos (MAIOC), la Ley No. 026 de Régimen Electoral de 2010 (LRE) establece que se aplicarán sus normas y procedimientos, y el estatuto de su entidad autónoma. La misma ley dispone que la elección de los representantes indígenas en estas instancias se realizará mediante sus normas y procedimientos, en una relación de complementariedad con otras formas de democracia, y como parte de su derecho al autogobierno (artículo 91). El Órgano Electoral Plurinacional, en tanto, será el encargado de supervisar, por medio del Servicio Intercultural para el Fortalecimiento Democrático (Sifde), el cumplimiento de las normas y procedimientos propios, para lo cual coordinará con la autoridad indígena el establecimiento de una metodología de acompañamiento, garantizando la no interferencia con el ejercicio de la democracia comunitaria (artículo 92). Tales autoridades, en el caso de las circunscripciones electorales indígenas, luego serán refrendadas por el voto ciudadano y elegidas por simple mayoría o en su caso, en segunda vuelta electoral (artículo 62) (Zegada 2012).

Dado que se trata de un proceso nuevo, son pocos los antecedentes de que se disponen en Bolivia acerca de las formas de operatoria de las autonomías indígenas en la práctica. De acuerdo con la información disponible, en el proceso electoral de 2010 verificado, en los 11 municipios que adoptaron la calidad de autonomías

indígenas, en 9 ganó el MAS con representantes indígenas, en tanto que en 2 ganaron representantes indígenas elegidos por otros partidos (Cidob 2010). Esto da cuenta que la representación política indígena en las nacientes autonomías sigue mediatizada por partidos políticos —que aunque de fuerte componente indígena, son externos a las autonomías— y no por sus formas propias de organización, como permite el ordenamiento jurídico. Lo anterior coincide con información de 2012 que constata que las diferencias políticas partidarias constituyen uno de los aspectos que dificultan un avance más sostenido de los procesos autonómicos indígenas (Albó 2010).<sup>48</sup>

Un problema subyacente en el proceso de conformación de las AIOC establecidas en la Constitución Política es el de la potencial conflictividad que su creación plantea para los planes económicos del Estado boliviano asociados a la actividad extractiva. En efecto, la lentitud en la conformación de las autonomías indígenas en Bolivia, a juicio de Cameron (2012), responde a una falta de voluntad del gobierno que visualiza que, dadas las potestades que se reconocen a los pueblos indígenas, puede entorpecerse el acceso del Estado boliviano a los recursos naturales que se encuentran en los territorios indígenas. A ello agrega, además, que las autonomías pueden poner en riesgo los vínculos políticos entre el partido de gobierno, el MAS, y sus bases políticas en los municipios rurales. Todo ello hace, por ahora, incierto el futuro de las autonomías indígenas en Bolivia.

El derecho de autonomía de los pueblos indígenas en *Colombia*, en tanto, está recogido de diversas formas en la Constitución Política de 1991, la cual, en su artículo 286, reconoce los territorios indígenas y les otorga la calidad de entidades territoriales para efectos político administrativos. En su artículo 287, además, dota a estas entidades de autonomía para la gestión de sus intereses, disponiendo que éstas pueden gobernarse por sus propias autoridades,

---

<sup>48</sup> De acuerdo con Albó (2010), el caso de Jesús de Machaca (La Paz) es ilustrativo de lo anterior, ya que a pesar de haber sido uno de los municipios que más avances mostró en su proceso de conversión en AIOC, quedó estancado por diferencias internas partidarias. Véase Ministerio de Autonomías del Estado Plurinacional de Bolivia (2012).

ejerger competencias que les corresponden, administrar recursos, establecer tributos y participar de las rentas nacionales en el marco legal y constitucional. La conformación de las entidades territoriales indígenas queda entregada a una ley orgánica de ordenamiento territorial al establecerse que su delimitación se hará con la participación de las comunidades indígenas. La Constitución colombiana entrega a la ley la definición de las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquéllas de las que forman parte (artículo 329). También dispone que los territorios indígenas estarán gobernados por concejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres (artículo 330). Igualmente, reconoce a las autoridades de los pueblos indígenas funciones jurisdiccionales en su ámbito territorial y establece como límite que éstas no sean contrarias a la misma Constitución y a las leyes (artículo 246).

Lamentablemente, las entidades territoriales indígenas contenidas en la Constitución Política de 1991 no han sido implementadas hasta 2013, dado que no se ha dictado la legislación que permita su operatividad. En efecto, sólo en 2011 se dictó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecida en la citada Constitución (Ley 1454 de 2011), que dicta un nuevo modelo de desarrollo territorial del Estado colombiano, permitiendo que las regiones puedan convertirse en entidades territoriales. También regula la creación de provincias, zonas de inversión y alianzas estratégicas entre entidades territoriales. Dicha legislación, sin embargo, no trató las entidades territoriales indígenas establecidas en la Constitución.<sup>49</sup>

No obstante lo anterior, los pueblos indígenas gozaban, hasta 2013, de importantes grados de autonomía que ejercen principalmente por medio de los resguardos, institución de origen colonial que constituye no sólo una forma de propiedad colectiva indígena, sino también un espacio de gobierno indígena. Si bien desde esa época subsisten cerca de 50 resguardos, especialmente en el

---

<sup>49</sup> Según información de Ana Cecilia Betancur, abogada colombiana, el desarrollo legislativo de las entidades territoriales indígenas habría sido postergado para una nueva ley que sería concertada entre el gobierno y los pueblos indígenas, que hasta finales de 2012 no había sido dictada.

Cauca y Nariño, la mayor parte de ellos fueron creados luego de la aprobación de la Constitución Política de Colombia (1991) por medio del proceso de la reforma agraria.<sup>50</sup> La Constitución Política colombiana reconoció que los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable (artículo 329). Mediante diversas leyes, la figura de los resguardos, así como la de los cabildos,<sup>51</sup> que son los órganos encargados de regular la vida local, distribuir la propiedad, asignar los castigos y orientar las decisiones del resguardo (Otero 2006), han sido potenciados en las dos últimas décadas como espacios de gobierno indígena. Así, el Decreto 1809 de 1993 confiere a los resguardos el estatus de municipios para efectos de las transferencias de recursos públicos (artículo 1). El Decreto 1088, también de 1993, establece normas relativas al funcionamiento de los territorios indígenas al disponer que las asociaciones de cabildos son entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa (artículo 2). En consecuencia, las decisiones emitidas por las asociaciones creadas por los cabildos y autoridades tradicionales son decisiones de órganos de derecho público de carácter especial y poseen la misma importancia y entidad que las decisiones adoptadas por un juez de la República o por una autoridad administrativa. Más tarde, el Decreto 2001 (1998) definió el resguardo como

una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales (artículo 2).

Leyes posteriores han fortalecido las atribuciones de estas entidades y de las autoridades indígenas en materia de salud<sup>52</sup> y

<sup>50</sup> De acuerdo con el relator especial de derechos indígenas, James Anaya, hasta 2007 existían un total de 710 resguardos que ocupaban una extensión de 34 millones de hectáreas, equivalentes a 29.8% del territorio colombiano (Anaya 2010).

<sup>51</sup> Ya en 1890, la Ley 89 facultó a los cabildos indígenas para administrar el gobierno económico de los resguardos.

<sup>52</sup> El artículo 14 de la Ley 691 de 2001 dispone que las autoridades de los pueblos indígenas podrán crear administradoras de salud (ARSI).

educación (Moreno 2007).<sup>53</sup> De especial importancia es la Ley 715 de 2001 referida a la participación en las rentas públicas que establece que los resguardos serán beneficiarios de los recursos que transfiera la nación destinados a satisfacer necesidades básicas de salud; educación preescolar, básica primaria y media; agua potable; vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena.<sup>54</sup> De acuerdo con la ley, sin embargo, tales recursos serán administrados en cuentas separadas por el municipio en que se encuentra el resguardo, para lo cual se celebrará un contrato con las autoridades de éste, hasta que no se creen las entidades territoriales indígenas previstas en la Constitución política, a partir de lo cual recibirían estos aportes directamente.

También relevante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, la cual ha reafirmado durante las últimas dos décadas el carácter autónomo de los resguardos frente al actuar del Estado al reconocer que las comunidades indígenas son sujetos colectivos de derecho y que en virtud de ello tienen derecho a determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, así como a darse sus normas, costumbres, proyectos de vida y adoptar las decisiones internas y locales que estimen necesarias para la consecución de esos fines, aun en contradicción con las de otros órganos públicos.<sup>55</sup> Tales derechos son reconocidos por la Corte Constitucional no sólo en cuestiones administrativas, sino también en materia de justicia o fuero indígena, al respaldar la potestad de las autoridades indígenas para impartir justicia en su ámbito territorial de acuerdo con sus propias normas y costumbres, sin necesidad de esperar que se dicte una ley de coordinación (Sentencia C-139/1996).

---

<sup>53</sup> La Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación reconoce el derecho a la etnoeducación y prevé su administración por parte de las autoridades indígenas.

<sup>54</sup> La participación de los resguardos, sin embargo, es de 0.52% del monto equivalente a 4% del total de los recursos asignados para estos efectos (Ley 715, artículo 2, 2001).

<sup>55</sup> En la sentencia C-921/07, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia sostiene que, en virtud de lo anterior, las decisiones del resguardo deben primar frente a las de la entidad municipal al existir discrepancias en cuanto al uso de recursos para el desarrollo de sus competencias.

Consecuentemente, los resguardos y cabildos se han reafirmado como espacios de autonomía indígena con potestades políticas, económicas y jurisdiccionales, en particular en algunas zonas de Colombia, como en el departamento del Cauca, en el territorio de los paeces y guambianos (Otero 2006). Dicha autonomía, sin embargo, también ha sido limitada por diversos factores que la debilitan. Además del enfrentamiento armado referido anteriormente, que afecta seriamente las posibilidades de muchos pueblos indígenas de ejercer control efectivo en sus territorios, uno de los mayores problemas de los resguardos como forma de autonomía indígena es la relación de dependencia que, con base en el ordenamiento legal vigente acerca de transferencias de recursos públicos, se establece frecuentemente con los municipios. El acceso a los recursos públicos por esta vía, lejos de reforzar la autonomía indígena, ha determinado que algunas autoridades indígenas se hagan funcionales al Estado y se conviertan más en intermediarios, haciéndose partícipes de un ordenamiento administrativo y legal que no comparten (Otero 2006).

Frente a esta amenaza y la que significa el conflicto armado, los pueblos indígenas en Colombia han planteado como estrategia política para el fortalecimiento de la autonomía en el ámbito local los denominados planes de vida. Estos planes han sido definidos por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC 1998) como “una herramienta fundamental para lograr la integración, coherencia, orden y sistematización de las alternativas de solución que plantean los pueblos indígenas frente a la problemática actual” (ONIC citado en Ulloa 2010, 8). Cabe resaltar que tales planes de vida constituyeron, hasta 2012, la estrategia más importante de negociación con el Estado, orientando la actividad de los cabildos y la asignación de recursos públicos (Ulloa 2010), y han tenido importancia no sólo para los pueblos indígenas de Colombia, también en las estrategias autonómicas de los pueblos indígenas andinos de la región.

En el caso de *Ecuador*, la figura para el ejercicio de derechos de autonomía indígena inicialmente reconocida en la Constitución de la República del Ecuador de 1998 y reafirmada por la de 2008 es

la figura de las circunscripciones territoriales indígenas (CTI).<sup>56</sup> De acuerdo con la Constitución de 2008 podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo, rigiéndose por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Para su creación, las parroquias, provincias o los cantones conformados mayoritariamente por pueblos indígenas o afrodescendientes deberán realizar una consulta que debe ser aprobada por las dos terceras partes de los votos emitidos. Su conformación, funcionamiento y competencias quedan entregadas a la ley (Constitución de la República del Ecuador, artículo 257, 2008).

Luego del levantamiento indígena de la Conaie en 2009, se impulsó un diálogo en que uno de los temas abordados fue el de las circunscripciones territoriales indígenas, aprobándose luego, en 2010, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (Martínez 2011). En este Código se establece el procedimiento para la conformación de las CTI a iniciativa de los pueblos indígenas.<sup>57</sup> De ser aprobadas, de acuerdo con el mecanismo establecido por la COOTAD, los pueblos indígenas (y afrodescendientes) tienen la facultad de elaborar y aprobar el estatuto constitutivo de las CTI y asumir las competencias de gobierno y administración que la Constitución y la misma ley establecen.<sup>58</sup>

Hasta 2013, no se había creado ninguna circunscripción territorial indígena, a pesar de que algunos pueblos y nacionalidades

<sup>56</sup> La Constitución de 1998 reconoció las CTI, que eran consideradas unidades político administrativas del Estado. Éstas, sin embargo, nunca fueron implementadas, tanto por razones jurídicas como políticas.

<sup>57</sup> El procedimiento para constituir las CTI incluye una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos, para lo cual las comunidades deben solicitar al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular con el respaldo de un número no inferior a 10% de las personas inscritas en el registro electoral de su circunscripción o de las tres cuartas partes si la iniciativa es gubernamental.

<sup>58</sup> Dichas competencias incluyen el ejercicio del gobierno autónomo garantizando los derechos colectivos de cada nacionalidad y pueblo; el establecimiento de políticas de desarrollo autónomo de manera articulada con la planificación nacional y regional; la planificación, el control, la administración, el uso y manejo de territorios, suelos, ambiente, aguas, recursos naturales y biodiversidad; la administración de justicia de acuerdo con las costumbres y el derecho consuetudinario; la planificación y ejecución de un sistema de educación propio, programas de vivienda, salud y seguridad social.



indígenas han impulsado iniciativas para estos efectos, y el gobierno, mediante diversas entidades, está trabajando en una propuesta para la creación de 10 de estas circunscripciones en la Amazonia, correspondientes al mismo número de nacionalidades y pueblos que allí habitan (Maldonado y Jijón 2011). Las dificultades para la consolidación de las CTI como espacios de autonomía indígena en Ecuador están, sin duda, relacionadas con los conflictos que los pueblos y las nacionalidades indígenas han tenido con el gobierno desde la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador (2008), y que al igual que en otros contextos han estado gatilladas por los planes extractivos de recursos naturales impulsados desde el Estado. Tales planes, indudablemente, se afectarían en la medida en que los pueblos indígenas asumieran las potestades que figuras autonómicas, como las mencionadas circunscripciones, establecen para el control y administración de sus tierras y recursos naturales, así como para la planificación de su propio desarrollo.

En México existen 2,428 municipios, de los cuales, por su composición étnica, 803 son considerados oficialmente municipios indígenas (CIESAS 2007).<sup>59</sup> El espacio municipal en México es posiblemente el que mayor interés ha concitado en los pueblos indígenas, y aquél en que, en diversos estados, ellos han volcado sus estrategias. En esto incide el hecho de que es en este espacio local donde, como consecuencia de la concentración demográfica indígena, estos pueblos tienen mayores posibilidades no sólo de participación e incidencia, sino también de gobernanza. Incide también que, de acuerdo con Burguete (2008b), la reforma constitucional de 2001 reconoció, en su artículo 2, la diversidad municipal como un derecho constitucional, siendo por tanto éste concebido como el espacio para el desarrollo de las autonomías con base en los usos y las costumbres. Lo anterior, no obstante los límites que, de acuerdo con el mismo autor, se encuentran incorporados en el artículo 115 de la Constitución política, en el que se establece un diseño único municipal, que no da cabida a la diversidad del gobierno local ni a otras opciones de organización y nombramiento

---

<sup>59</sup> Se consideran municipios indígenas aquellos que tienen 30% o más de población indígena.

de la autoridad, lo que claramente obstaculiza el ejercicio de los derechos autonómicos y el autogobierno indígena en el ámbito local. Este artículo, hasta 2012, seguía sin ser reformado.

El caso más relevante a analizar, en este sentido, es, sin duda, el del estado de Oaxaca, donde la participación política indígena en el espacio local municipal ha tenido más desarrollo. En efecto, la legislación de Oaxaca, entidad federativa con la más alta concentración de población indígena en México (34%), ha potenciado los municipios como espacios de participación y gobierno indígenas basados en sus usos y costumbres. Es así como en 1995 se reformó la Constitución Política del Estado de Oaxaca y se reconocieron en ella “sus formas de organización social, política y de gobierno” de los pueblos y a las comunidades indígenas (artículo 16, párrafo 2); y protegiéndose “[...] las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos” (artículo 25). El mismo año se dictó el Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado (CIPPEE) en el que se establece que para ser considerados municipios de usos y costumbres, esto es, aquellos cuyas autoridades pueden ser elegidas de acuerdo con el sistema tradicional, tales municipios deben haber “[...] desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos” (artículo 110). El mismo artículo establece la posibilidad de que sean considerados como tales “aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria, opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno”. En dicho Código, además, se estableció que en los ayuntamientos elegidos de acuerdo con normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidaria, limitándose la actuación de los partidos políticos en ellos. Igualmente relevante, el CIPPEE establece las facultades del Instituto Electoral Estatal (IEE) para determinar los municipios que pueden elegir sus autoridades por el sistema electoral consuetudinario, supervisar los procesos de elección de autoridades por usos y costumbres, declarar la validez del proceso

eleccionario y conocer de las controversias que estos procesos susciten.<sup>60</sup>

A partir de estas reformas, un porcentaje mayoritario de los municipios de Oaxaca —estado que concentra 23% de los municipios del país— comenzó a utilizar este mecanismo para la elección de sus autoridades. En la actualidad, 418 de los 570 municipios se rigen por el sistema de usos y costumbres reconocido por la normativa antes referida, en tanto que los 152 restantes se rigen por el sistema representativo (Zegada 2012).

La implementación práctica del sistema de usos y costumbres para la elección y el gobierno municipal indígena en Oaxaca, sin embargo, no ha estado exenta de dificultades. Uno de los problemas que han enfrentado los municipios indígenas ha sido el de los intentos de instrumentalización por parte de los partidos políticos, que a pesar de las limitaciones legales establecidas para estos efectos, han intentado intervenir en ellos por medio de distintos mecanismos.<sup>61</sup> Otro problema que ha afectado este sistema es el de la discriminación de la mujer indígena, cuyos derechos de participación política se han vulnerado en virtud de las prácticas consuetudinarias amparadas por la ley estatal,<sup>62</sup> lo cual se constata en los resultados de los procesos eleccionarios municipales. Así, el promedio de presidentes municipales en Oaxaca es de sólo 1.9%. Las asambleas municipales son dominadas por los hombres, y las mujeres acuden a ellas cuando son viudas o los hombres no pueden asistir, en tanto

---

<sup>60</sup> Cabe señalar, sin embargo, que la intervención del Instituto Estatal Electoral en los procesos eleccionarios por usos y costumbres, de acuerdo con López (1997), es un requisito de eficacia y no de validez del proceso electoral, pues ésta la otorga el órgano electoral comunitario y las instituciones propias de los pueblos indígenas que participan en el proceso eleccionario.

<sup>61</sup> Algunos autores como Valdivia (2010) han resaltado los intentos del PRI de mantener la hegemonía histórica que tenía en el Estado por medio de diferentes mecanismos, como pactos electorales y otros.

<sup>62</sup> El suceso más reconocido es el de Eufrosina Cruz Mendoza, indígena zapoteca que en 2007 fue elegida alcaldesa del municipio de Santa María Quiévolani y su elección para ejercer el cargo en razón de los usos y costumbres fue impugnada. El caso fue analizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos que consideró que este hecho constituía una violación de los derechos humanos de las mujeres, instando a las autoridades de Oaxaca y México a modificar las leyes para dar amparo a los derechos de las mujeres en las comunidades indígenas (Reyes 2011).

que los roles de las mujeres en los ayuntamientos son menores (Barrera-Bassols 2006 citado en Zegada 2012).

En un análisis de la práctica de tres municipios de Oaxaca que eligen sus autoridades mediante el sistema de usos y costumbres, Sonnleitner (s. f.) identifica, entre los problemas del sistema de elección consuetudinario en ellos utilizado, el del pluralismo, la secrecía y la universalidad del sufragio; la inclusión o exclusión de las minorías intracomunitarias, y la legitimidad de los gobernantes ante los gobernados, problemas que requieren ser abordados teniendo presentes las costumbres políticas locales.<sup>63</sup> Lejos de oponerse a las formas de elección y representación política de los pueblos indígenas, Sonnleitner sostiene que las elecciones plurales son una condición y una garantía para que éstas puedan ejercerse en el respeto de la diversidad, las diferencias y los derechos humanos más elementales.

Otro estado en que las autonomías a escala municipal ha sido parte de las demandas indígenas es Chiapas. Sin embargo, en esta entidad, también de alta demografía indígena, la legislación no ha reconocido el rol de los usos y costumbres en la elección de los gobiernos municipales,<sup>64</sup> lo que aunado a los procesos de movilización indígena posteriores al levantamiento del EZLN en 1994 ha llevado a la conformación de los denominados municipios autónomos en 38 de los municipios de la región. Se trata de espacios que coexisten con los municipios oficiales y que constituyen jurisdicciones y territorios paralelos. Mediante estas instancias, los indígenas han impulsado sus propios programas alternativos de salud, educación y justicia, entre otros, y han rechazado los programas del Estado. Tales experiencias autónomas, sin embargo, se desarrollan en un contexto altamente politizado y conflictivo. Por lo mismo, su efectividad para asegurar la gobernanza y el control

---

<sup>63</sup> Sonnleitner (s. f., 31) afirma al respecto que “está surgiendo una conciencia cada vez más generalizada sobre la utilidad del pluralismo y sobre la necesidad de incluir a las diversas minorías dentro de las mismas comunidades, que integran crecientemente el voto secreto y otros procedimientos técnicos utilizados por el Instituto Federal Electoral, dentro de sus propias costumbres políticas locales”.

<sup>64</sup> El Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (2008) no contiene regulación de las elecciones por usos y costumbres.

territorial indígena es limitada (Mora 2010). La necesidad de que estas experiencias sean reconocidas para otorgar legitimidad a esos gobiernos paralelos ha sido planteada por Burguete (2008b); de acuerdo con esta analista, tal reconocimiento haría efectivo el municipio indígena diverso establecido por el artículo 2 constitucional, hasta ahora ceñido al diseño único municipal por una lectura restrictiva del texto constitucional.

## CONSIDERACIONES FINALES

Las transformaciones jurídicas y políticas experimentadas en la mayor parte de los estados de la región latinoamericana, como se ha analizado en este trabajo, han permitido el reconocimiento progresivo de los pueblos indígenas como sujetos colectivos, de sus derechos políticos de participación en instancias de representación estatal, así como de su autonomía en sus asuntos internos y locales. Tal reconocimiento se ha expresado en las reformas constitucionales verificadas en las últimas tres décadas, cuyos contenidos y objetivos se han reflejado en la promoción de multiétnicidad y la multiculturalidad de las constituciones de Ecuador (2008) y de Bolivia (2009), así como en la refundación del Estado monoétnico y su sustitución por uno de carácter plurinacional e intercultural más reciente. También se ha manifestado en las legislaciones elaboradas en diversos contextos geográficos con miras a implementar estos derechos y a hacerlos operativos. Dicho reconocimiento ha sido reforzado por la adscripción de la mayor parte de los estados a los instrumentos internacionales de derechos humanos que conciernen a estos pueblos, en particular el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI, cuyas normas relacionadas con estos derechos también fueron referidas. Estos instrumentos han sido ratificados o suscritos por la mayor parte de los estados de la región, obligándose con ello al cumplimiento de sus normas ante las instancias de las que emanaron. Sus normas y contenidos, además, han sido incorporados en sus ordenamientos jurídico domésticos en la más alta jerarquía como consecuencia de los ordenamientos constitucionales que lo

establecen, así como de la interpretación hecha, en este sentido, de los órganos de justicia ordinaria o constitucional.

Como resultado de estos reconocimientos jurídicos, que no habrían sido posibles sin procesos de movilización y demanda, los pueblos indígenas, que históricamente estuvieron excluidos de participar en instituciones electivas de representación popular en las que se toman decisiones acerca de los asuntos que les conciernen, han comenzado a acceder —en diferentes grados e intensidades— a dichas instituciones en los distintos ámbitos de la administración de los estados, desde el ámbito local hasta el central estatal. En menor medida han logrado además, asumir en algunos contextos el gobierno de los espacios territoriales donde habitan por medio de los gobiernos municipales, de regímenes de autonomía indígena o multiétnicos que han sido establecidos para estos efectos en diversos estados.

Tales avances han dado lugar a lo que algunos analistas han denominado una ciudadanía diferenciada o ampliada, caracterizada por permitir mayores grados de inclusividad y participación política indígena, así como nuevas formas de entender la democracia y la comunidad política (Bello 2004). Sin embargo, como también se ha observado en este análisis, los avances logrados no han estado exentos de dificultades y en la mayoría de los casos distan mucho de permitir el ejercicio de las democracias interculturales propuestas por Ecuador y Bolivia, y demandadas por los pueblos indígenas. Este trabajo coincide con Walsh (2008), quien entiende la interculturalidad como un camino en construcción que supone transformaciones radicales de las estructuras, instituciones y relaciones societales, que permitan generar nuevas formas de convivencia, comprensiones y solidaridades que resulten en relaciones más equitativas entre los diversos grupos étnicos y culturales en los estados, en todos los planos. Esto, por cierto, se entiende, incluye el plano político. Si se acepta esta concepción de interculturalidad, debe concluirse que las transformaciones jurídicas y políticas hasta ahora introducidas en este ámbito en la región no han logrado aún, en la mayoría de los casos, reestructurar las relaciones de poder político entre los pueblos indígenas y otros sectores

sociales, y así poner término a las inequidades en el acceso a las instancias en los distintos ámbitos del Estado que administran dicho poder. Por lo mismo, no se ha garantizado una convivencia democrática verdaderamente intercultural.

En efecto, los ordenamientos jurídicos, así como las experiencias de implementación de los derechos políticos de pueblos indígenas aquí referidos, dan cuenta de los numerosos obstáculos que aún persisten para hacer posible su ejercicio efectivo. Es así como muchos reconocimientos jurídicos de estos derechos —tanto constitucionales como legales, cuando han sido desarrollados— no garantizan adecuadamente la representación de esos pueblos en forma proporcional a su población en las instancias electivas de representación popular que toman decisiones acerca de los asuntos que les conciernen. En el examen realizado en este trabajo ha podido observarse que en ningún Estado de la región los pueblos indígenas cuentan con una representación en las instancias legislativas (congresos, parlamentos, asambleas legislativas) que sea acorde con su peso demográfico. Los factores que determinan esta realidad son diversos. Entre éstos se identifican los que derivan de la naturaleza de los mecanismos electorales establecidos para hacer viable la participación política indígena, tales como las circunscripciones electorales especiales creadas en Colombia y Venezuela o los distritos electorales que reconfiguran los previamente existentes, como en México. Los antecedentes disponibles, en el caso de este último país, por ejemplo, demuestran que los criterios de concentración demográfica utilizados para la conformación de los distritos electorales no han conseguido los objetivos para los cuales fueron creados. Otro factor que incide en esto es la persistencia de la imposición de formas de organización política propias de las sociedades no indígenas que limitan seriamente sus posibilidades de acceder a espacios de participación política de los estados por la vía electoral. Esto, a pesar de que en varios países aquí analizados (Bolivia, México y Venezuela, entre otros) se permite a los pueblos indígenas participar en los procesos eleccionarios de instancias de representación popular mediante sus propias organizaciones. El caso más ilustrativo de las limitaciones persistentes,

en este sentido, es el de Yatama, movimiento indígena de la costa atlántica de Nicaragua que, a pesar de estar organizado como partido político, fue impedido, como se señaló, de participar en las elecciones municipales de 2004 por no cumplir con los requisitos impuestos por la legislación electoral de ese país. Frente a la reclamación de Yatama, la Corte IDH dio una orientación clara al Estado de Nicaragua al sostener que los indígenas no sólo pueden ejercer sus derechos de participación política por medio de los partidos políticos, sino también mediante sus propias formas organizativas, tomando en cuenta sus especificidades. La Corte IDH (2005b, párrafo 215) dispuso al respecto:

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

Dicha sentencia constituye un precedente para todos los estados de la región que deberían revisar sus sistemas electorales para asegurar que restricciones como la impuesta a Yatama, que limitan su derecho de acceder a instancias de representación política, no se produzcan en su ámbito territorial.

También preocupante, en este sentido, es el comportamiento de los partidos políticos de las sociedades mayoritarias, que lejos de respetar los espacios conquistados por los pueblos indígenas para



lograr su adecuada presencia en las instancias de representación popular han impulsado estrategias tendentes a ocupar los espacios abiertos para estos pueblos al utilizar o cooptar a sus líderes. Dicha práctica es observable en casi la totalidad de los contextos geográficos aquí analizados, incluso en aquellos cuya legislación impide a los partidos políticos participar en los procesos electorales que involucran a los pueblos indígenas, como en México, en el caso de los municipios regidos por usos y costumbres en Oaxaca; también es observable en los estados que se han reconocido como plurinacionales e interculturales, como Ecuador y Bolivia. Dadas las implicancias negativas que estas prácticas de los partidos políticos han tenido para los pueblos indígenas al limitar su acceso a las instancias de representación popular, deberían ser erradicadas mediante legislación cuando sea posible, o cuando ésta exista, por medio de su adecuada fiscalización por las instancias de supervisión electoral.

La fragmentación es otro factor que debilita las posibilidades de los indígenas de acceder a los espacios de representación política que les han sido reconocidos o al menos deteriora la calidad de su representación en los mismos; éste es también un fenómeno perceptible en la mayor parte de los estados aquí analizados. Su abordaje desde una perspectiva estatal, sin embargo, resulta más complejo, ya que se trata de un problema cuyo enfrentamiento forma parte de la esfera de autonomía que es propia de los pueblos indígenas.

Relacionado con lo anterior, en algunos casos analizados (Colombia, México y Venezuela, entre otros) se observa que la representación indígena lograda en las instancias electivas del Estado no tiene la efectividad ni la incidencia que serían esperables, lo que probablemente se debe a los perfiles propios de los indígenas que acceden a estos espacios, lo cual también resulta preocupante, ya que, como señala Sonnleitner (2012), los desafíos para lograr una mayor incidencia indígena no son sólo los de un incremento de la cantidad de los representantes indígenas ante instancias electivas, sino también de la calidad y sustancialidad de la representación política indígena. La superación de este problema tampoco

resulta sencilla, en especial cuando los perfiles de los candidatos y representantes indígenas son definidos de forma autónoma por sus propias organizaciones. Las medidas a ser adoptadas deberían encaminarse más bien a asegurar que la representación indígena no esté mediatizada por los partidos políticos u otros actores ajenos a los pueblos indígenas.

Otro ámbito preocupante es el de la subrepresentación de las mujeres indígenas en las instancias electivas del Estado, en las que se han abierto espacios para la participación de los pueblos indígenas. Nuevamente se trata de una realidad identificable en todos los contextos geográficos aquí analizados, aun en aquellos donde se ha establecido una legislación específica que promueve la representación de las mujeres en instancias de elección popular, como en el caso de Perú y Ecuador. La superación de la realidad de doble discriminación que les afecta, derivada también de su calidad de mujeres e indígenas, tampoco parece ser de fácil resolución. Ésta requiere el fortalecimiento de la legislación establecida para esos efectos donde ya existe, así como la elaboración de legislación orientada a ese objetivo en aquellos estados en donde no la hay. También necesita políticas públicas que permitan cambios culturales que incidan en una mayor presencia de la mujer indígena en la vida política de la comunidad y del Estado.

Por otro lado, en este trabajo también han podido constatar-se los múltiples obstáculos que los pueblos indígenas encuentran en el ejercicio de sus derechos de autonomía. Por lo pronto, existen estados donde dicha autonomía ha sido reconocida constitucionalmente, como Colombia, donde la figura establecida para su ejercicio, las entidades territoriales indígenas, hasta 2013 no había sido desarrollada por la legislación. A pesar de que esta omisión ha sido suplida por la Corte Constitucional de ese país, que ha respaldado los resguardos como espacios de autonomía indígena, ha afectado al desarrollo de los derechos autonómicos de pueblos indígenas. En otros estados, si bien existe legislación para la puesta en marcha de sistemas de autonomía indígena, ésta no se ha aplicado, como en Ecuador, o ha sido aplicada en forma muy limitada, como en Bolivia. Los factores que inciden en esto son también

diversos. Uno que parece ser común en la mayor parte de los estados analizados se relaciona con los temores de los gobiernos a que los pueblos indígenas asuman potestades que limiten o entren en conflicto con sus planes en materia de desarrollo económico. Los casos de Bolivia y Ecuador, donde las constituciones políticas y las leyes reconocen a los pueblos indígenas derechos sobre los recursos naturales en los espacios autonómicos, parecen ser los más ilustrativos. Otro caso similar es el de las autonomías comarcales en Panamá. Las potestades que algunas leyes comarcales han reconocido a los pueblos indígenas en materia de explotación de recursos naturales —que requieren el acuerdo con sus autoridades (Ley de Comarca Kuna de Madugandi) y estudios de impacto ambiental previos a su explotación (Ley de Comarca Ngöbe Buglé)— han sido desoídas y debilitadas por los gobiernos recientes, lo cual ha lesionado seriamente las autonomías y generado graves conflictos.

Otro fenómeno observado en algunos casos aquí analizados es el de la sobreposición de los espacios autonómicos a los espacios de otros entes de la organización política del Estado, como ocurre en los resguardos en Colombia y las comarcas en Panamá. Se trata, igualmente, de situaciones que evidentemente lesionan la capacidad de los pueblos indígenas para ejercer su autonomía. Vinculado a lo anterior, otro problema que parece afectar las autonomías indígenas es el del financiamiento de los gobiernos autónomos. Tal como señala la DNUDPI, los pueblos indígenas no sólo tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en sus asuntos internos y locales, sino también a “disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (artículo 4). Las experiencias analizadas indican que la dimensión financiera de la autonomía no ha sido adecuadamente considerada por los estados. En Colombia, por ejemplo, si bien se ha dotado a los resguardos de recursos financieros para impulsar prestaciones a la población en materia de salud, educación y vivienda, entre otras, tales recursos son transferidos por el gobierno a las autoridades municipales que los administran y destinan a los resguardos ubicados en su territorio mediante convenios. Esta modalidad de transferencia de recursos, lejos de asegurar la autonomía de los pueblos indígenas, genera dependencia y clientelismo.

También relevante es la discusión acerca de la naturaleza de las autonomías en territorios multiétnicos, como en el caso de Nicaragua. La experiencia del régimen autonómico de la costa atlántica, si bien valorable en muchos sentidos, en particular las reformas introducidas en los últimos años, da cuenta de que no siempre se permite a los pueblos indígenas el ejercicio de su derecho a la autonomía. Dada su situación demográfica, estos pueblos se ven obligados a establecer alianzas con otros sectores, en particular con partidos políticos no indígenas, para obtener mayor poder. Por esto, hoy se analiza en Nicaragua la introducción de reformas legislativas que promueven un sistema de autonomías y gobiernos territoriales de base indígena y afrodescendiente que podrían al menos complementar la autonomía multiétnica existente.

Finalmente, un tema de preocupación para diversos analistas parece ser el de la consistencia de los sistemas de gobierno autónomo indígena con los derechos humanos, tanto en su forma de elección como en su desarrollo, en particular en lo que se refiere a los derechos de las mujeres y de las minorías intracomunitarias. El problema, como he señalado, se ha planteado con particular intensidad en el caso de los municipios elegidos y gobernados mediante el sistema de usos y costumbres en el estado de Oaxaca. Este trabajo coincide con Sonnleitner (s. f.) cuando afirma que garantizar los derechos humanos de todos y todas representa un desafío central para los gobiernos indígenas, no sólo por constituir un principio de justicia fundamental, sino también por cuanto permita garantizar la legitimidad de los gobernantes ante los gobernados. Tal garantía, sin embargo, no puede limitar la posibilidad de los pueblos indígenas de ejercer el gobierno por medio de otras modalidades con formas diversas en su integración, nombramiento y funcionamiento de la autoridad local, así como su organización interna de acuerdo con sus culturas, como las que propone Burguete (2008b) para el municipio indígena en México. Esto no puede lograrse sino mediante un diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas del que emanen consensos en esta compleja materia.

Por último, es importante subrayar que los casos incorporados en este trabajo son en los que ha habido un mayor desarrollo

jurídico y fáctico de los derechos políticos de los pueblos indígenas. Sin embargo, existen muchos estados donde tales derechos no han tenido reconocimiento jurídico ni implementación práctica, no obstante la centralidad que estos derechos, tanto de participación como de autonomía, han tenido en las demandas de los movimientos indígenas en la mayor parte de la región. Así, en estados como Argentina, Brasil y Paraguay, que tienen una población indígena menor —entre 1% y 3% de la total según el BID—; Chile, cuya población indígena alcanza 8% de la total e incluso Guatemala, cuya población indígena llega a 66% de la total (Sieder 2011), los pueblos indígenas siguen, en gran medida, excluidos de las instancias de participación política en instituciones electivas estatales. Tampoco se han establecido mecanismos para permitir el autogobierno en sus territorios de propiedad legal o ancestral. En Chile, por ejemplo, los pueblos indígenas no cuentan con representación política en ninguna de las dos Cámaras del Congreso Nacional. Sus esfuerzos por estar representados en esta instancia han sido interferidos por los partidos políticos no indígenas que se benefician del sistema electoral binominal impuesto durante la dictadura de Pinochet, que excluye a los pueblos indígenas. Otro caso que llama la atención es el de Guatemala, donde a pesar del significativo peso proporcional de la población indígena, ésta tiene una representación minoritaria en el Congreso Nacional —20 diputados (13%) del total de 158 en las elecciones de 2007—, la mayor parte de ellos elegidos en listas por partidos políticos no indígenas (Soberanis 2011).

Se trata, entonces, de una realidad que debe tenerse presente al analizar estos derechos, la cual permite dimensionar los enormes desafíos que existen en la región para el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos políticos indígenas y, en última instancia, para la construcción de democracias inclusivas e interculturales en las que estos pueblos, así como otros sectores de la población históricamente marginados, tengan el espacio político —por cierto, además del económico y cultural— que hasta ahora no han tenido.

No es de extrañar entonces que la demanda de transformaciones para la construcción de nuevos estados que aseguren una efectiva representación política indígena, además de la libre determinación y el autogobierno de sus pueblos, siga siendo central en los discursos de los movimientos indígenas de la región. Lo anterior se ve nítidamente reflejado en la Declaración de Mama Quta Titikaka (mayo de 2009) emitida por representantes de pueblos indígenas de toda América Latina reunidos en la Cumbre de los Pueblos Indígenas del Abya Yala, en Puno. En ésta se señala:

Construir Estados Plurinacionales Comunitarios, que se fundamenten en el autogobierno, la libre determinación de los pueblos, la reconstitución de los territorios y naciones originarias. Con sistemas legislativos, judiciales, electorales y políticas públicas interculturales, representación política como pueblos sin mediación de partidos políticos. Luchar por nuevas constituciones en todos aquellos países que aún no reconocen la plurinacionalidad. Estados Plurinacionales no solo para los pueblos indígenas, sino para todos los excluidos.

## FUENTES CONSULTADAS

- Aguilar, Josefina. 2007. Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia. En IIDH 2007, 65-81.
- Albó, Xavier. 2010. Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia. En González y otros 2010b, 355-87.
- Alfred-Cunningham, Anexa. 2011. Derechos territoriales de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Nicaragua. En Aparicio 2011a, 203-21.
- Anaya, James. 2010. *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior*. Naciones Unidas, A/HRC/15/34 8. Disponible en <http://unsr.jamesanaya.org/esp/country-reports/situacion-de-los-pueblos-indigenas-en-colombia> (consultada el 15 de octubre de 2012).
- Angosto, Luis. 2012. "Participación y representación indígena en los procesos electorales venezolanos". *América Latina Hoy* 60 (abril): 153-82. [Disponible en <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30823344008> (consultada el 15 de octubre de 2012)].
- Aparicio, Marco. 2011a. *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*. Barcelona: Icaria.
- , ed. 2011b. Pueblos indígenas y constitucionalismo: de la igualdad multicultural al diálogo entre iguales. En Aparicio 2011a, 7-30.
- Assies, Willem. 1999. Pueblos indígenas y reforma del Estado. En *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, eds. Willem Assies y otros, 21-55. Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- Auto 004 de 2009. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007

- ante la Sala Segunda de Revisión. 2009. República de Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Aylwin, José. 2002. *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos*. Santiago: Cepal.
- Bello, Álvaro. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago: Cepal.
- Bengoa, José. 2000. *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago: FCE.
- Burguete, Aracely. 2008a. Gobernar en la diversidad en tiempos del multiculturalismo en América Latina. En *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, coords. Xóchitl Leyva y otros, 15-64. México: CIESAS.
- . 2008b. "Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México". *Alteridades* 35 (enero-junio): 67-83. [Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74711467006> (consultada el 10 de noviembre de 2012)].
- . 2010. La representación política indígena en Chiapas: brechas en la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ponencia inédita presentada en el coloquio de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) "Participación indígena en los procesos de independencia y Revolución mexicana", 22 de octubre, en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm) (consultada el 11 de septiembre de 2013)
- Cameron, John. 2012. La autonomía indígena originaria campesina en Bolivia. ¿Crónica de una muerte anunciada? Disponible en [http://www.territorios.ftierra.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=114:rair&catid=36:territorio&Itemid=30](http://www.territorios.ftierra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=114:rair&catid=36:territorio&Itemid=30) (consultada el 15 de noviembre de 2012).



- Cárdenas, Víctor Hugo. 2011. Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Bolivia. En Cárdenas y otros 2012, 18-64.
- y otros, coords. 2012. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. Bolivia: Fundación Konrad Adenauer.
- Castillo, Bernal. 2007. La participación política de los pueblos indígenas en Panamá: una visión desde adentro. En IIDH 2007, 111-36.
- Cenidh y Cejil. Centro Nicaragüense de Derechos Humanos y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. 2012. Carta enviada al secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pablo Alessandri. 19 de junio. Disponible en <http://www.cenidh.org/noticiadetalle.php?idboletin=553> (consultada el 10 de noviembre de 2012).
- Cepal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2006. *Panorama social de América Latina*. Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/27480/P27480.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl> (consultada el 20 de noviembre de 2011).
- Chirif, Alberto. 2012. Re: Consulta relativa a las implicancias para la participación política indígena de las leyes de cuotas de Perú [Mensaje en una lista de correos electrónicos]. 10 de octubre.
- Chuecas, Adda. 2007. Participación política de los pueblos indígenas en el Perú. En IIDH 2007, 141-65.
- Chumacero, Juan Pablo. 2010. Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas. En *Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia. Informe 2009*, coord. Juan Pablo Chumacero, 11-37. La Paz: Fundación TIERRA.
- Cidob. Barcelona Centre for International Affairs. 2010. "Elecciones municipales y departamentales 2010". *Bolivia plurinacional 2* (julio): 1-8.
- CIESAS. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 2007. Participación política indígena: el caso de México. Exploraciones iniciales. En IIDH 2007, 85-106.

- CIPPEE. Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado. 1995. Oaxaca: Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.
- Constitución Política de Colombia. 1991. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr005.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991_pr005.html) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Constitución Política del Estado. 2009. Disponible en <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Constitución Política del Estado de Oaxaca. 1995. Oaxaca: Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.
- Constitución Política del Perú. 1993. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Constitución Política de la República de Nicaragua. 2003. Disponible en <http://www.latinreporters.com/nicaraguaConstitucion.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Constitución Política de la República de Panamá. 2004. Disponible en <http://www.asamblea.gob.pa/main/LinkClick.aspx?fileticket=fDgmRvYW8cY%3D&tabid=123> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999. Disponible en [http://www.me.gob.ve/media/contenidos/2006/d\\_269\\_8.pdf](http://www.me.gob.ve/media/contenidos/2006/d_269_8.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Disponible en [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005a. Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- . 2005b. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- DADDH. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Declaración de Mama Quta Titikaka. 2009. Cumbre de los Pueblos Indígenas del Abya Yala en Puno. Disponible en <http://servindi.org/actualidad/12188> (consultada el 25 de noviembre de 2012).
- Decreto 1809. Por el cual se dictan normas fiscales relativas a los territorios indígenas. 1993. República de Colombia. Presidencia de la República. Disponible en <http://www.iadb.org/research/legislacionindigena/leyn/docs/CO-Decreto-1809-93.doc> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- 2001. Por el cual se reglamenta el inciso final del artículo 29, el inciso 3o. y el párrafo 1o. del artículo 94 de la Ley 135 de 1961 en lo relativo a la constitución de resguardos indígenas en el territorio nacional. 1988. Disponible en [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_2001\\_1988.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2001_1988.htm) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Ejecutivo No. 84. Por el cual se adopta la Carta Orgánica Administrativa de la comarca Emberá-Wounaan de Darien. 1999. Panamá. Asamblea Legislativa. Disponible en <http://www.iadb.org/research/legislacionindigena/leyn/docs/Pan-Pan-DecretoEje-84-99CartaOrgan-EmberaWaunam2568.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Ejecutivo No. 89. Por el cual se regula el nombramiento y remoción del intendente de Comarca. 1983. Disponible en <http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wpcontent/blogs.dir/cendoj/pueblosindgenas2.pdf> (consultada el 27 de noviembre de 2013).
- No. 205. 1994. *Periódico Oficial del Estado* 315. 16 de mayo. Honorable Congreso del Estado de Chiapas.
- No. 1088. Por el cual se regula la creación de las asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas. 1993.

- Disponible en [http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com\\_remository&Itemid=0&func=fileinfo&id=549](http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_remository&Itemid=0&func=fileinfo&id=549) (consultada el 27 de noviembre de 2013).
- No. 3584. Reglamento a la Ley no. 28 Estatuto de autonomía de las regiones de la costa atlántica de Nicaragua. 2003. Asamblea nacional. Disponible en <https://www.google.cl/#q=consejos+regionales+autonomos+nicaragua+2003> (consultada el 27 de noviembre de 2013).
- Díaz Polanco, Héctor. 2006. *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI Editores.
- Diario Oficial de Nicaragua No. 95. 2012. 23 de mayo. Disponible en [http://www.pgr.gob.ni/images/stories/2012/GACETAS/MAYO/GACETA\\_95\\_23-05-2012.pdf](http://www.pgr.gob.ni/images/stories/2012/GACETAS/MAYO/GACETA_95_23-05-2012.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- DNUDPI. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2007. Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Fruhling, Pierre y otros. 2007. *Etnicidad y nación. El desarrollo de la autonomía de la costa atlántica de Nicaragua (1978-2007)*. Guatemala: F&G Editores.
- González, Miguel. 2010a. Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina. En González y otros 2010b, 35-62.
- y otros, coords. 2010b. *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Flacso.
- . 2012. A las puertas de una reforma contenciosa: la autonomía regional en la Costa Caribe de Nicaragua 25 años después. Ponencia inédita presentada en el “VIII Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (Relaju)”, 22 al 26 octubre, en Sucre.
- Hale, Charles. 2002. “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”. *Journal of Latin American Studies* 34 (agosto): 485-524.
- Hooker, Juliet. 2010. ¿De la autonomía multiétnica a...? Supervivencia cultural, relaciones interétnicas, autogobierno y el

- modelo de autonomía en la costa atlántica de Nicaragua. En González y otros 2010b, 177-98.
- IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2007. *Estudios sobre participación política Indígena*. San José: IIDH.
- JNE. Jurado Nacional de Elecciones. 2012. *Participación política de comunidades nativas y pueblos originarios del Perú*. Módulo de capacitación. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jordán, Osvaldo. 2010. "Entré durante el día y salí por la noche": relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado. En González y otros 2010b, 509-59.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Ley de Amparo Laboral de la Mujer. 1997. Disponible en [http://jfabogados.com.ec/wp-content/themes/jfabogados/descarga/LEY\\_DE\\_AMPARO\\_LABORAL\\_DE\\_LA\\_MUJER.pdf](http://jfabogados.com.ec/wp-content/themes/jfabogados/descarga/LEY_DE_AMPARO_LABORAL_DE_LA_MUJER.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- de Elecciones y Participación Política. 2000. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Ecuador/2000ref.html> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 2. 1987. Por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política y se señalan las funciones de los gobernadores de las provincias de la República. Disponible en <http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/2-de-1987-jun-11-1987.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 3. 1994. Por la cual se aprueba el código de la familia. Disponible en [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1990/1994/1994\\_101\\_0540.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1990/1994/1994_101_0540.PDF) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 10. 1997. Por la cual se crea la comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas. *Gaceta Oficial de Panamá* 23242 (11 de marzo). Panamá: Asamblea Legislativa.
- No. 16. 1953. Por la cual se organiza la comarca de San Blas. Disponible en <http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/16-de-1953-apr-7-1953.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 18. 1934. Sobre reservas indígenas. Disponible en [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/)

1930/1934/1934\_092\_0285.PDF (consultada el 11 de septiembre de 2013).

- No. 22. 1983. Por la cual se crea la comarca Emberá de Darien. Disponible en <http://www.utp.ac.pa/sites/default/files/EMBERA.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 24. 1996. Por la cual se crea la comarca de Kuna de Madugandi. Disponible en [http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/PUEBLOS\\_INDIGENAS/ley\\_24\\_1996\\_kuna\\_madugandi.pdf](http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/PUEBLOS_INDIGENAS/ley_24_1996_kuna_madugandi.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 25. 1984. Por la cual se atribuyen los efectos del matrimonio civil a las uniones conyugales celebradas de acuerdo con las costumbres del pueblo Kun. Disponible en <http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Derechos%20de%20las%20Mujeres%20y%20la%20Ninez%20Indigena/Leyes%20Nacionales/Ley%2025%20Atribuye%20Matrimonio%20Civil%20a%20la%20Union%20del%20Pueblo%20Kuna.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 26. 1984. Por la cual se prohíbe la importación de copias de molas y se dictan otras disposiciones. Disponible en <http://www8.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/docs/Pan-Pan-Ley26-84-prohibe-importacion-Molas.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 28. 1987. Estatuto de la autonomía de las regiones de la costa atlántica de Nicaragua. <http://www.mific.gob.ni/LinkClick.aspx?fileticket=7vIFuKPPaJ0%3D&tabid=712&language=es-NI> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 34. 2000. Que crea la Comarca Kuna de Wargandi. Disponible en [http://www.iadb.org/research/legislacionindigena/leyn/docs/Pan-Pan-Ley-34\(3\)-00-CreaComarca-KunaWargandi-.doc](http://www.iadb.org/research/legislacionindigena/leyn/docs/Pan-Pan-Ley-34(3)-00-CreaComarca-KunaWargandi-.doc) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 89. 1890. Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada. 25 de noviembre. Colombia: Gobierno Ejecutivo de Bogotá. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4920> (consultada el 11 de septiembre de 2013).

- No. 99. 1998. Por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas. Asamblea Legislativa. Disponible en <http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Leyes%20Nacionales%20Indigenas/Juridico/Ley%2099%2023%20dic%201998%20Denominacion%20C%20%20Kuna%20Yala.pdf> (consultada el 27 de noviembre de 2013).
- No. 018. 2010. Ley del Órgano Electoral Plurinacional. 16 de junio. La Paz: Asamblea Legislativa Plurinacional. Disponible en <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1788> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 026. 2010. Ley de Régimen Electoral. 30 de junio. La Paz: Asamblea Legislativa Plurinacional. Disponible en [http://www.cepal.org/oig/doc/Bol\\_Ley26\\_2010.pdf](http://www.cepal.org/oig/doc/Bol_Ley26_2010.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 031. 2010. Marco de autonomías y descentralización Andrés Ibáñez. 19 de julio. Bolivia: Asamblea Legislativa Plurinacional. Disponible en <http://www.aaps.gob.bo/?p=319> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 115. 1994. Por la cual se expide la ley general de educación. 8 de febrero. República de Colombia: Congreso de la República de Colombia. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0115_1994.html) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 331. 2000. LEY ELECTORAL. 19 de enero. Nicaragua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. Disponible en <http://www8.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/docs/Nica-Nica-Ley-331-00-Ley-Electoral.doc> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 445. 2003. LEY DE RÉGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES ÉTNICAS DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS DE LA COSTA ATLÁNTICA DE NICARAGUA Y DE LOS RÍOS BOCAY, COCO, INDIO Y MAÍZ. Disponible en <http://www6.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/docs/Nica-Nica-Ley-445-03-Propiedad-Comunal-PPII.doc> (consultada el 11 de septiembre de 2013).

- No. 649. 2001. Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. 28 de marzo. República de Colombia: Congreso de la República de Colombia. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley\\_0649\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0649_2001.html) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 691. 2001. Mediante la cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia. 18 de septiembre. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley\\_0691\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0691_2001.html) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 715. 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. 21 de diciembre. Disponible en [http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/ex/L0715\\_01.pdf](http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/ex/L0715_01.pdf) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 1454. 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. República de Colombia: Gobierno Nacional. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 1551. 1994. Ley de Participación Popular. 20 de abril. Congreso Nacional. Disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/blv\\_res16.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res16.pdf) (consultada el 26 de noviembre de 2013).
- No. 1654. 1995. Ley de Descentralización Administrativa. 28 de julio. Congreso Nacional. Disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/blv\\_res43.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res43.pdf) (consultada el 26 de noviembre de 2013).
- No. 2650. 2004. Reforma a artículos de la Constitución Política del Estado. 13 de abril. La Paz: Congreso Nacional. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Bolivia/Leyes/constitucion.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).



- No. 3760. 2007. Eleva a rango de Ley de la República los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. 7 de noviembre. Bolivia. Disponible en <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2766> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 4021. 2009. Ley Transitoria Electoral. 14 de abril. La Paz: Honorable Congreso Nacional. Disponible en <http://www6.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/docs/Bol-Ley-4021-09-Regimen-Electoral-Transitorio.doc> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 20653. 1974. Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva. 18 de junio. Lima: Presidencia de la República/Gobierno Revolucionario. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/20653.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 26864. 1997. Ley de Elecciones Municipales. 13 de octubre. Lima: Congreso de la República. Disponible en <http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Leyes/Ley%20de%20Elecciones%20Municipales.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 27683. 2002. Ley de Elecciones Regionales. 14 de marzo. Lima: Congreso de la República. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/regionales.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 27734. 2002. Ley que modifica diversos artículos de la ley No. 26864. 27 de mayo. Lima: Congreso de la República. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/modificaciones.pdf> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 28736. 2006. Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. 16 de mayo. Lima: Congreso de la República. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6757.pdf?view=1> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 29470. 2009. Ley que modifica diversos artículos de la ley No. 27683, Ley de Elecciones Regionales. 13 de diciembre. Lima: Congreso de la República. Disponible en <http://docs.peru>.

- justia.com/federales/leyes/29470-dec-13-2009.pdf (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- No. 29785. 2011. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. 31 de agosto. Lima: Congreso de la República. Disponible en <http://www.presidencia.gob.pe/ley-de-consulta-previa-promulgada-hoy-en-bagua> (consultada el 27 de noviembre de 2013).
- LOPCI. Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. 2005. Caracas. Disponible en [http://www.google.com.mx/?gws\\_rd=cr&ei=xOTNUtmvAckSkQfQ1YHYCQ](http://www.google.com.mx/?gws_rd=cr&ei=xOTNUtmvAckSkQfQ1YHYCQ) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- LOPE. Ley Orgánica de Procesos Electorales. 2009. Caracas. Disponible en [http://www.cne.gov.ve/web/normativa\\_electoral/ley\\_organica\\_procesos\\_electorales/indice.php](http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_procesos_electorales/indice.php) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- López Bárcenas, Francisco. 1997. Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2980/7.pdf> (consultada el 18 de noviembre de 2012).
- Maldonado, Luis y Víctor Hugo Jijón. 2011. Participación política y ejercicio de derechos en los pueblos indígenas del Ecuador. En Cárdenas y otros 2012, 171-213.
- Martínez, Asier. 2011. Tierras, territorios y recursos naturales en el Ecuador. Un análisis del contexto y la legislación. En Aparicio 2011a, 329-62.
- Ministerio de Autonomías del Estado Plurinacional de Bolivia. 2012. *Por los caminos de la autonomía indígena originario-campesina. Avances y desafíos*. Disponible en [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CDIQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ananoticias.com%2Fdescargar.php%3Farchivo%3Da72b20062ec2c47ab2ceb97ac1bee818f8b6c6cb&ei=\\_ow4UuiDDubQ2AWSwlGoAQ&usg=AFQjCNGKf9hvkqe7WhE3DcRpm\\_uHXyhjbA&bvm=bv.52164340,d.b2l](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CDIQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ananoticias.com%2Fdescargar.php%3Farchivo%3Da72b20062ec2c47ab2ceb97ac1bee818f8b6c6cb&ei=_ow4UuiDDubQ2AWSwlGoAQ&usg=AFQjCNGKf9hvkqe7WhE3DcRpm_uHXyhjbA&bvm=bv.52164340,d.b2l) (consultada el 11 de septiembre de 2013).

- Mora, Mariana. 2010. Las experiencias de autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal en México. En González y otros 2010b, 291-316.
- Moreno, María Camila. 2007. La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad. En IIDH 2007, 43-64.
- Nash, Claudio. 2010. *La concepción de derechos fundamentales en Latinoamérica*. México: Fontamara.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 1989. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- . 2009. Reclamación CGTP. Informe del comité constituido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Perú del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación General de Trabajadores del Perú. Disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2507473,es:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507473,es:NO) (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- ONIC. Organización Nacional Indígena de Colombia. 1998. *Proyecto de capacitación para el fortalecimiento al proceso de preparación de planes de vida*. Bogotá: ONIC.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2007. Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf) (consultada el 1 de septiembre de 2012).
- Ospina, Josué. 2011. Análisis crítico de las políticas dirigidas a los pueblos indígenas de Panamá: una mirada desde la participación política y la extrema pobreza. En Cárdenas y otros 2012, 255-77.
- Otero, Silvia. 2006. Los conflictos de autoridad entre los indígenas y el Estado. Algunos apuntes sobre el norte del Cauca. La integración política y económica de los indígenas a la vida de la

- nación: logros, retos y resistencias. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-340.html> (consultada el 21 de noviembre de 2012).
- Padilla, Guillermo. 2011. Colombia: violencia, interculturalidad y democracia. En Cárdenas y otros 2012, 141-70.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 11 septiembre de 2013).
- PIDESC. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> (consultada el 11 septiembre de 2013).
- Pinedo, Enith. 2010. "Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados". *Revista Derecho Electoral* 10 (segundo semestre). [Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3635900.pdf> (consultada el 20 de octubre de 2012)].
- Reyes, Francisco. 2011. México: participación indígena en los partidos políticos. En Cárdenas y otros 2012, 237-53.
- Rodríguez G., César, coord. 2011. *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. México: Siglo XXI Editores.
- Rojo, Alfonso. 2007. La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad. En IIDH 2007, 13-41.
- Salmón, Elizabeth. 2011. Entre las promesas de consulta previa y la continuidad de la protesta social: las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú. En Cárdenas y otros 2012, 279- 311.
- Sentencia C-139/96. 1996. República de Colombia: Corte Constitucional. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19417> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- C-921/07. 2007. COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL: Inexistencia por cuanto el contenido normativo global no es idéntico. COMUNIDAD INDÍGENA: Reconocimiento y protección constitucional. Disponible en <http://www.secretariassenado.gov.co/>

- senado/basedoc/cc\_sc\_nf/2007/c-921\_2007.html (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- T-123/07. 2007. Acción de tutela instaurada por el Movimiento Alianza Social Indígena (ASI) contra el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. República de Colombia: Corte Constitucional de Colombia. Disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dpYlZo39C3IJ:www.defensoria.org.co/ojc/sentencias/T-123-07.rtf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Sieder, Rachel. 2011. Pueblos indígenas y derecho(s) en América Latina. En Rodríguez 2011, 303-21.
- Soberanis, Catalina. 2011. Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Guatemala. En Cárdenas y otros 2012, 216-35.
- Sonnleitner, Willibald. s. f. Elecciones por usos y costumbres indígenas en Oaxaca: comentarios y perspectivas desde la sociología política. Documento inédito.
- . 2012. *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México: TEPJF.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1997. "Las organizaciones indígenas en América Latina". *Revista de la Cepal* 62 (agosto): 61-73.
- . 2006. Las cuestiones indígenas: los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/108/70/PDF/G0610870.pdf?OpenElement> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Ulloa, Astrid. 2010. Colombia. Autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación. En González y otros 2010b, 149-76.
- Valdivia, María Teresa. 2010. "Elecciones por usos y costumbres en el contexto de las reformas estatales oaxaqueñas (1990-1998)". *Argumentos* 63 (mayo/agosto): 247-63. [Disponible en <http://scielo.unam.mx/pdf/argu/v23n63/v23n63a10.pdf> (consultada el 10 de octubre de 2012)].

- Valiente, Aresio. 2002. *Derechos de los pueblos indígenas de Panamá*. San José: Impresora Gossesstra Intl.
- Van Cott, Donna Lee. 2005. *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Walsh, Catherine. 2008. "Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado". *Tabula Rasa* 9 (julio/diciembre). [Disponible en [www.revistatabularasa.org/numero\\_nueve/08walsh.pdf](http://www.revistatabularasa.org/numero_nueve/08walsh.pdf) (consultada el 21 de noviembre de 2012)].
- Wilson, Lestel, Miguel González y Evaristo Mercado. 2005. La experiencia de lucha de Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama) en el proceso de autonomía de la costa Caribe de Nicaragua. Ponencia inédita presentada en el tercer seminario internacional "Proyecto gobernar en la diversidad, Bilwi, RAAN", 22 de enero, en Ciudad de Bilwi (Región Autónoma del Atlántico Norte), Nicaragua.
- Yrigoyen, Raquel. 2011. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. En Rodríguez 2011, 139-59.
- Zaffaroni, E. Raúl. 2009. La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia. En *Nuevo constitucionalismo ambiental (perspectivas desde lo plurinacional comunitario)*, Alcira Calizaya y E. Raúl Zaffaroni, 35-62. Bolivia: Latinas Editores.
- Zegada, María Teresa. 2012. *Indígenas y mujeres en la democracia electoral. Análisis comparado*. México: TEPJF.