

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

DE CÓMO LOGRAR MÁS REPRESENTACIÓN
DE PERSONAS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Discriminación en la democracia actual: conceptos claves.* III. *Representación de afrodescendientes e indígenas en las Américas.* IV. *Instancias de exclusión de personas afrodescendientes e indígenas.* V. *Reformas para revertir la discriminación étnico-racial: una agenda.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN¹

En América Latina hay grandes sectores de la población que debido a características inherentes a la diversidad humana enfrentan desigualdades estructurales, que se traducen en exclusión e impiden, anulan o reducen el goce o ejercicio pleno de sus derechos humanos. Mientras que “la asimetría en la distribución de recursos y servicios, privilegios y responsabilidades, prestigio y poder” (Polino, 2019: 1) explica la situación de desigualdad de poblaciones en histórica vulneración, la consecuencia directa en la realidad de estas comunidades, grupos sociales y colectivos es que reciben un trato desfavorable en comparación con el resto de los miembros del entorno al que pertenecen. La discrimina-

¹ Las opiniones son personales. No representan las de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. La autora agradece la cuidadosa lectura y los comentarios realizados a este documento por dos colegas del #ObservatorioReformas.

ción entra en juego limitando oportunidades y accesos, al tiempo que determinan la manera como personas de estos colectivos participan en la sociedad.

En esencia, la democracia debería sentar las bases que nivelen la cancha de beneficios, participación y representación, para contribuir de forma digna en la sociedad, y debería producir resultados que nivelen oportunidades, reduzcan, o más bien, eliminen tratos desiguales en todas las dimensiones de los derechos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Entre estos grupos que han sido históricamente excluidos, las personas indígenas y afrodescendientes enfrentan similares problemas en términos de desigualdad económica, social, cultural y política, principalmente cuando se les compara con otros grupos sociales, especialmente los blancos (Bello y Rangel, 2002: 39). En el caso de las personas afrodescendientes, debido a la exclusión social, efectos persistentes de la historia de esclavitud y del racismo histórico, éstas suelen estar sobrerrepresentadas entre las personas en situación de pobreza con acceso limitado a servicios, educación y empleos (CEPAL, 2020a) y están expuestas a niveles mayores de contaminación, crimen, violencia y desastres naturales. Resolver el reto del acceso a sus derechos no es un tema menor, ya que se estima que son alrededor de 134 millones de personas afrodescendientes, que representan un 21% de la población total regional (CEPAL, 2020a), es decir, alrededor de uno de cada cuatro latinoamericanos se identifica como afro.²

En América Latina y el Caribe hay 54.8 millones de indígenas (CEPAL, 2020b)³ y constituyen casi el 30% de las personas en pobreza extrema. Entre algunos indicadores socioeconómicos que ilustran su situación, se conoce que su tasa de informalidad laboral es de 82.6%, 31.5 puntos porcentuales más que la de las personas no indígenas, y las probabilidades de que tengan un sueldo son 12.4 puntos porcentuales menores que las de sus homólogos no indígenas. En la educación también enfrentan una situación de desigualdad, puesto que el 31.7% de la población ocupada indígena no ha tenido ninguna formación, frente a 12.8% de los no indígenas, y menos de 30% ha tenido educación intermedia y avanzada, frente a más de 48% de los no indígenas (CEPAL, 2020b). Su profunda vinculación con el ambiente también se ha visto afectada por la situación de degradación ambiental en sus territorios que impide la obtención de medios de subsistencia tradicionales.

Esta situación de desigualdad socioeconómica tiene su correlato a nivel político, puesto que las personas afrodescendientes e indígenas comparten, además de desfavorables indicadores socioeconómicos, una situación de sub-

² Vale decir que las personas afrodescendientes tienen mayor peso poblacional en países como Brasil, Venezuela, Colombia, Cuba, México y Ecuador (CEPAL, 2020a).

³ Los países con mayor número de indígenas son México, Perú, Guatemala y Bolivia.

representación en las posiciones de toma de decisiones. En América Latina, su origen étnico-racial impacta la posición que estas personas ocupan dentro de la estructura social y política, siendo la discriminación y la exclusión lo que permite que un grupo dominante mantenga y justifique la exclusión que, como se ha mencionado, es social y económica, pero también política.

Ante este panorama, este capítulo pone el lente en el acceso a los derechos políticos de personas indígenas y afrodescendientes en América Latina. La primera parte explora los conceptos de discriminación étnico-racial y discriminación electoral, así como sus manifestaciones. Mientras que la segunda presenta los datos disponibles en cuanto a la representación política de personas indígenas y afrodescendientes en América Latina. La tercera parte evalúa las instancias de exclusión y discriminación que pueden enfrentar estos grupos a la hora de participar políticamente, analizados a la luz de la faceta activa y pasiva de los derechos político-electorales. La siguiente sección hace un mapeo de las reformas políticas adoptadas a nivel regional, específicamente en cuanto a medidas de acción afirmativa para revertir la situación de subrepresentación; aunque son pocos los países que han adoptado estas reformas, éstas han buscado implementar el principio de inclusión y equidad en la competencia electoral. El capítulo concluye planteando algunas pautas sobre lo que deberían considerar futuras reformas a nivel regional en esta materia.

II. DISCRIMINACIÓN EN LA DEMOCRACIA ACTUAL: CONCEPTOS CLAVES

La Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013) ofrece las categorías de grupos que son considerados sujetos de protección internacional, en el entendido que son éstos quienes han sido históricamente discriminados, y el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos negados o violados. Entre estos grupos en situación de vulneración se encuentran las personas discriminadas “por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, identidad cultural” (OEA, 2013: 1),⁴ como las personas indígenas y afrodescendientes, quienes, de país a país, continúan sobrerrepresentados en los niveles de pobreza, al tiempo que presentan importantes brechas en el ejercicio de derechos económicos, sociales, y culturales,

⁴ Otros motivos que considera la Convención incluyen la religión, la edad, el sexo, la orientación sexual, la identidad y la expresión de género, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, la discapacidad, la característica genética, condiciones biopsicosociales o cualquiera otra que represente un motivo por el cual ciertas personas son discriminadas y sus derechos afectados.

así como en el acceso a sus derechos civiles y políticos, e igualmente siguen subrepresentados en los cargos de representación política.

Estas poblaciones sufren discriminación en varios niveles: padecen discriminación, entendida como trato desigual e inferior con base en sus atributos (Rial, 2000) pero también sufren discriminaciones múltiples e indirectas por su condición de afrodescendencia e indígenas. Las discriminaciones múltiples, según plantea la mencionada Convención, se manifiestan con la existencia de situaciones de exclusión o restricciones basadas, de forma concomitante, en dos o más características, que buscan anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales en cualquier ámbito de la vida pública o privada.⁵

Una de las tipologías de la discriminación más complicadas de entender por sus manifestaciones no tangibles es la discriminación indirecta. La discriminación indirecta se produce en la esfera pública o privada cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutral, es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.⁶

La discriminación indirecta toca la esfera de la equidad, o falta de ella, cuando se estipulan ciertos requisitos o ciertas disposiciones que ciertos grupos en histórica situación de vulneración no pueden cumplir. Ilustra por ejemplo situaciones en las que se exige el cumplimiento de un umbral de número de firmas para el registro de partidos o movimientos, sin considerar otras formas de organización y participación política que quizá sean compatibles con los usos y costumbres de los movimientos indígenas para canalizar sus demandas y propuestas políticas. O, por ejemplo, cuando una disposición exige como requisito para candidaturas, que las personas cum-

⁵ La discriminación múltiple también está vinculada al concepto de “interseccionalidad”, entendido como el cruce de múltiples ejes de desigualdad y estigmatización de la diferencia que se intersectan en contextos históricos específicos. Viveros Vigoya (2006) sostiene que el concepto de interseccionalidad fue acuñado en 1989 por la abogada afroestadunidense Kimberlé Crenshaw en el marco de la discusión de un caso concreto legal, con el objetivo de hacer evidente la invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión experimentadas por las trabajadoras negras de la compañía estadounidense General Motors. Para una discusión del concepto y su evolución, véase Viveros Vigoya, Mara (2006). “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603>.

⁶ Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación. Organización de los Estados Americanos (OEA), 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.

plan con un mínimo de educación, cuando los activistas afrodescendientes no necesariamente los cumplen por motivos de su limitado acceso a escolarización y bajas tasas de retención escolar.

Las personas afrodescendientes e indígenas también pueden ser víctimas de discriminación electoral, entendida como la condición en la cual a una persona o a un grupo de personas no se les permite gozar plenamente y en igualdad de condiciones con sus conciudadanos, de sus derechos políticos en sus dos facetas, pasiva y activa —derecho a elegir y derecho a ser electo o electa— debido a su pertenencia a uno de los grupos históricamente marginados y en situación de vulnerabilidad (Muñoz-Pogossian, 2017). Para estas poblaciones, el resultado es una persistente situación de subrepresentación. Para los países de América Latina, la consecuencia es la existencia de una democracia incompleta, con una representación imperfecta y excluyente.

El origen étnico-racial puede influir de manera importante en la posición que ocupan las personas dentro de la estructura social. Tal como ilustran otras secciones de este capítulo, las poblaciones indígenas y afrodescendientes son objeto de discriminación étnico-racial cuando reciben un trato diferenciado, excluyente o restrictivo basado, en primera instancia, en su color de piel, facciones, estatura, color de cabello, entre otras características físicas, y en segunda instancia, cuando este trato se traduce en rechazo de sus hábitos, costumbres, indumentaria, símbolos, formas de vida, idioma y/o creencias.

Hopenhayn y Bello (2001) sostienen que la discriminación por motivos de raza o etnia implica una operación simultánea de separación y jerarquización: el otro racial o étnico es juzgado como diferente y, a la vez, como inferior en jerarquía, cualidades, posibilidades y derechos, manifestándose esta desigualdad mediante mecanismos simbólicos y acciones cotidianas, incluyendo la vía de políticas oficiales de Estados o gobiernos. A pesar de que en los últimos 20 años se han venido produciendo reformas para revertir esa discriminación étnico-racial y sus efectos, y de que las personas afrodescendientes o personas indígenas han avanzado considerablemente hacia una mayor inclusión en el sistema democrático en su derecho de elegir, continúan enfrentando importantes desventajas para su participación política (Casas-Zamora *et al.*, 2014).

III. REPRESENTACIÓN DE AFRODESCENDIENTES E INDÍGENAS EN LAS AMÉRICAS

La representación de personas de diversidad étnico-racial en espacios de poder sigue siendo escasa (Htun, 2016: 24); además, identificar dicha informa-

ción no resulta fácilmente disponible. Esto, debido a varios factores: por un lado, la ineficacia de la infraestructura de datos gubernamentales en muchos países de América Latina para recolectar información de forma desagregada según estas variables y, por otro, porque mucha de esa información está relacionada con la autoidentificación de las personas como parte de esos grupos.⁷

De cualquier modo, al menos de los datos que se conocen, se comprueba una marcada subrepresentación de estas poblaciones en las instituciones políticas. Así, por ejemplo, el porcentaje de representación parlamentaria indígena en los países que concentran mayor cantidad de esta población es muy limitado, con porcentajes que pueden llegar tan bajo como 2.8% en el caso de México, donde las personas afrodescendientes son 7.4% de la población, o 5.6% en Ecuador, donde representan 35.3% de la población, siendo Bolivia el caso donde más progresos se han visto con 31.5% de representación parlamentaria de personas indígenas, como muestra la tabla I. Este progreso en el caso de Bolivia con 31.5% de representación indígena, aunque se vio plasmado también en la elección del primer presidente indígena de las Américas (Evo Morales, 2006-2019), dista del 59% que las personas indígenas representan del total de la población.

TABLA I. PORCENTAJE DE REPRESENTACIÓN
PARLAMENTARIA INDÍGENA COMPARADO
CON PORCENTAJE DE POBLACIÓN

<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Total miembros del Poder Legislativo</i>	<i>% de representación indígena</i>	<i>% de población indígena del total de la población</i>
Bolivia	2009-2015	130	31.5	59.0
Ecuador	2009-2013	124	5.6	35.3
Guatemala	2012-2016	158	12.0	42.8
México	2012-2015	500	2.8	7.4
Perú	2011-2016	130	6.9	40.2

FUENTE: OEA (2015).

⁷ La autoidentificación étnica o racial hace referencia a una conciencia de la identidad de las personas, cómo se identifican o se sienten las personas de acuerdo con su raza, herencia ancestral, costumbres, tradiciones, o antepasados y familia; ello considerando aquellos elementos que se prefieren resaltar o revalorar de la identidad cultural, de manera estrictamente individual. La decisión de incluir esta pregunta en los censos en los países de América Latina es de corte reciente.

En cuanto a su representación en cargos de elección popular, la realidad de subrepresentación ilustrada para el caso de las personas indígenas también se replica en el caso de las personas afrodescendientes. Los datos más recientes de representación congresal indican que siguen siendo pocas las personas afrodescendientes que logran escaños en espacios formales del Poder Legislativo.

TABLA II. REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE PERSONAS AFRODESCENDIENTES EN AMÉRICA LATINA (2016)

<i>País</i>	<i>Total afrodescendientes</i>	<i>Número total de personas legisladoras</i>	<i>% de afrodescendientes del total</i>
Brasil			
Cámara Baja	103	513	20
Senado (2010)	1	81	1.2
Colombia			
Cámara Baja	9	166	5.4
Senado	1	102	1
Costa Rica			
Unicameral	0	57	0
Ecuador			
Unicameral	9	137	6.6
Perú			
Unicameral	3	130	2.3
Uruguay			
Cámara Baja	1	99	1
Senado	0	31	0
Venezuela			
Unicameral	4	165	2.4

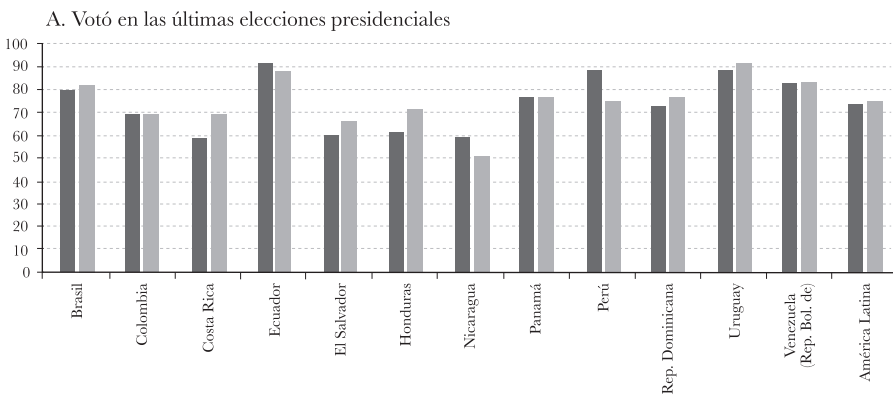
FUENTE: Htun (2016: 30).

De acuerdo con la tabla II, los porcentajes de representación de personas afrodescendientes en los congresos siguen siendo bajos. El caso de Brasil, con

51% de la población autoidentificándose como afro, muestra la profunda sub-representación, donde apenas un 20% de la Cámara Baja y 1.2% del Senado está compuesto por personas afrodescendientes. En el caso de Colombia, donde son alrededor del 11% de la población, apenas son 5% de la Cámara Baja y en Costa Rica, donde son 8% de la población, no hay ningún diputado afrodescendiente, aunque sí tienen la primera mujer afrodescendiente como vicepresidenta de la República.

En cuanto a la participación electoral, sin embargo, la CEPAL (2020a) reporta que no existen mayores diferencias entre el porcentaje de votantes de la población en general *versus* la población afrodescendiente. Aunque se reconoce que la participación afrodescendiente en espacios formales de participación política, como el sufragio, ha estado limitada por el analfabetismo, la dependencia económica y la sujeción a la hacienda y a los patrones desde la abolición de la esclavitud a partir de la segunda mitad del siglo XIX; en efecto, los datos que se registran en el gráfico I revelan patrones similares de voto entre personas afrodescendientes y no afrodescendientes en el agregado regional: cerca de tres cuartos de la población afrodescendiente indicó que votó en las últimas elecciones presidenciales, destacándose únicamente los casos de Costa Rica y Honduras, donde el voto es menor entre la población afrodescendiente (CEPAL, 2020a: 7).

GRÁFICO I. AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PARTICIPACIÓN POLÍTICA, POR CONDICIÓN ÉTNICO-RACIAL (2015)



FUENTE: CEPAL y UNFPA (2020).

En cuanto a su representación en espacios de poder, sin embargo, Htun (2016) argumenta que en los siete países con mayor representación de per-

sonas afrodescendientes son evidentes dos tendencias. Por un lado, los datos sugieren que las personas afrodescendientes están subrepresentadas en relación con su presencia en la población general, exceptuando Brasil y Ecuador, donde pareciera que su representación en espacios de poder (en particular, instituciones representativas) está creciendo. Por el otro, tienden a no agruparse por partido, sino más bien son electos por partidos de todo el espectro político, incluidos los partidos de derecha.

IV. INSTANCIAS DE EXCLUSIÓN DE PERSONAS AFRODESCENDIENTES E INDÍGENAS

Por estar sobrerrepresentados en los estratos socioeconómicos de bajos ingresos y por padecer los estragos de una discriminación histórica y estructural, como demuestran los datos anteriormente presentados, las personas afrodescendientes e indígenas enfrentan mayores obstáculos para ejercer sus derechos político-electorales. ¿Cuáles son las instancias de exclusión al votar y al ser votados? Para poder definir hacia dónde orientar las políticas públicas de ataque a la desigualdad étnico-racial en la participación política, es clave entender dónde se manifiestan estas desigualdades.

1. *El derecho a votar*

Para poder ejercer el derecho a votar es imprescindible ser parte del padrón electoral. Una de las principales manifestaciones de la exclusión que enfrentan las personas indígenas y afrodescendientes a nivel electoral es su participación en los registros electorales. Entre muchos otros retos, muchas de estas personas con frecuencia no se encuentran inscritas en los registros electorales, y de tener interés en hacerlo, se les dificulta por problemas de logística o por pensar que son procesos que están muy alejados de su interés cotidiano. En la faceta del derecho a votar, entonces, son varias las dimensiones para tener en cuenta en dónde pueden darse estas exclusiones: *a)* inscripción de votantes indígenas y afrodescendientes en el registro electoral; *b)* promoción de información electoral para un voto libre e informado; *c)* acceso a la votación y emisión del voto, y *d)* respeto de la voluntad del elector indígena y afrodescendiente.

Tal como exigen los marcos normativos de derechos humanos y la legislación en los países de América Latina, éstos son requerimientos de elecciones democráticas que son aplicables a toda la ciudadanía, pero debido a una situación histórica de exclusión y discriminación tiene afectaciones

particulares en el caso de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. En este sentido, es clave eliminar cualquier barrera de acceso que pueda fungir como un obstáculo a la participación de personas indígenas y afrodescendientes. Esto incluye garantizar la igualdad en la inscripción como votantes y la obtención de la credencial requerida para votar, tomando en cuenta las adecuaciones razonables en cuanto a la ubicación geográfica, dicese la descentralización de las unidades de registro electoral haciéndolas accesibles a las localidades donde se encuentran personas indígenas y afrodescendientes, en cuanto a la provisión de información en idiomas nativos y el respeto de los usos y costumbres y dinámicas particulares de las comunidades a la hora de llevar a cabo las jornadas de registro. En esencia, hay que asegurar que además de que el marco normativo garantice el derecho al voto de estas personas, también que en la práctica no existan barreras o limitaciones físicas, económicas, culturales, legales o administrativas que impida cumplir con este propósito (OEA, 2015: 29).

Una vez inscritos, es preciso que los electores indígenas y afrodescendientes puedan contar, en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía, con información sobre los diferentes partidos políticos y candidaturas y sobre las propias elecciones. En este sentido, la promoción de información electoral para un voto libre e informado debe tomar en cuenta las realidades particulares de estas poblaciones en varios sentidos, siendo el principal el que puedan contar con información sobre su centro de votación, el procedimiento de votar y, finalmente, sobre las candidaturas en formatos e idiomas accesibles para ellos y ellas. Esto recae en la autoridad electoral, pero también en los partidos políticos y otras instituciones relevantes (sectoriales) cuya responsabilidad es también asegurar el goce de derechos de estas poblaciones. En este marco, y tomando en cuenta que el idioma puede ser una barrera importante para que personas indígenas tengan acceso a la información sobre el proceso de votación y la oferta electoral, es vital que estas poblaciones puedan beneficiarse de campañas de información en idiomas y dialectos indígenas.

La principal limitación en cuanto al acceso a la votación y efectiva emisión del voto está vinculada al hecho de que las poblaciones indígenas y las afrodescendientes en ruralidad usualmente se encuentran a grandes distancias de los centros de votación, que generalmente se ubican donde hay mayores concentraciones de electores. Por tanto, en esta dimensión también puede producirse la exclusión político-electoral. En este sentido, es clave considerar la descentralización de los centros de votación, o incluso, la disposición de centros de votación itinerantes que puedan alcanzar las localidades, a veces incluso en aislamiento, en las que se encuentran las personas

indígenas y afrodescendientes.⁸ Incluye también trasladar oportunamente el material electoral a estas localidades, considerando las contingencias del caso para el oportuno arribo a estas poblaciones.

En la práctica, hay exclusiones en el derecho a votar que resultan cuando hay limitaciones a la secretividad y libertad en la emisión del voto. La práctica de algunos pueblos indígenas del voto en familia o donde un miembro del hogar ejerce el derecho al voto por todos los demás es una, pero también resulta cuando estas poblaciones son presionadas con violencia o manipuladas para expresar una intención de voto en particular. De las prácticas que efectivizan votos capitalizando en la situación de pobreza que enfrentan las poblaciones indígenas y afrodescendientes es la utilización de favores o concesiones clientelares a cambio del voto.

Aunque esto tiene también aplicación para el resto de la población, tiene manifestaciones específicas en el caso de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, tanto por su histórica situación de vulneración como por su condición de lejanía geográfica y distancia cultural e idiomática de los grupos sociales dominantes, así como por su sobrerrepresentación entre las personas pobres y pobres extremas en las Américas. Si son retos importantes en materia del ejercicio del voto, estos factores entran en juego de forma más compleja en cuanto al derecho de estas poblaciones a ser electas. Ellas enfrentan estos y otros obstáculos vinculados al racismo y xenofobia, aporofobia,⁹ y la histórica discriminación étnico-racial que perpetúa su situación de exclusión.

Considerando lo complejo de las exclusiones que enfrentan estas poblaciones, que van desde la esfera socioeconómica a la política, su verdadera inclusión pasa por intervenciones de política pública para lo social, al igual que la adopción de reformas que generen condiciones para una competencia electoral equitativa para las candidaturas de estas personas, es decir, reformas políticas. Para revertir la exclusión en la faceta pasiva de sus derechos políticos (por ejemplo, el derecho a ser electo) se han adoptado en

⁸ En el caso de las poblaciones indígenas, muchas de éstas se encuentran en zonas alejadas de las ciudades, usualmente incluso en parques nacionales y cerca de la naturaleza. En el caso de las personas afrodescendientes, aunque tienden también a estar en zonas urbanas, en muchos países de la región existen aún los palenques, establecidos por los africanos que escapaban para vivir en libertad, con autonomía e independencia, y que se encontraban lejos de las colonias. El primer palenque en las Américas fue San Basilio de Palenque, un corregimiento del municipio de Mahates, en el departamento de Bolívar, Colombia, declarado Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Humanidad por ser el primer pueblo libre de la América colonial.

⁹ El término “aporofobia” fue acuñado en 1995 por la filósofa Adela Cortina para referirse al “rechazo, aversión, temor y desprecio hacia el pobre, hacia el desamparado que, al menos en apariencia, no puede devolver nada bueno a cambio”.

América Latina las llamadas medidas de acción afirmativa, cuya base para su diseño e implementación se encuentra en el entramado jurídico interamericano, que consagra derechos para todas las personas, y ha buscado mejorar las condiciones para la participación de personas indígenas y afrodescendientes.¹⁰

2. *El derecho a ser electos: medidas de acción afirmativa*

Para revertir esta situación de desigualdad política, los países de América Latina han venido innovando formas de participación a partir de la aprobación de reformas político-electoral. Tal como ha planteado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un mecanismo clave para promover la igualdad y la no discriminación son las medidas de acción afirmativa. Estas buscan

...garantizar en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de personas o grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos (CIDH, 2019: 78).

Estas medidas, de orden temporal, tienen el propósito de atenuar o eliminar condiciones que causan la discriminación de ciertos grupos, acercando a estos grupos al pleno goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. La evolución más rica a nivel regional en el diseño e implementación de medidas de acción afirmativa vía reformas políticas ha buscado una mayor representación de mujeres. Sin embargo, por estar dentro de

¹⁰ Los instrumentos normativos de derechos humanos que sustentan la aplicación de medidas de acción afirmativa para abonar a revertir situaciones históricas de subrepresentación y limitado acceso a derechos incluyen la Carta de la Organización de Estados Americanos (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y la Carta Democrática Interamericana (2001). Adicional a estos instrumentos neurálgicos del sistema interamericano de derechos humanos existe también un entramado jurídico específicamente atendiendo la realidad de grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo personas indígenas y afrodescendientes. Vale destacar en este ámbito la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, así como otros instrumentos de *soft law* (no vinculantes), como la Declaración Americana sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (2016) y el Plan de Acción Regional del Decenio de las Personas Afrodescendientes (2016).

los grupos socialmente vulnerables e históricamente excluidos de los espacios de poder político, las personas indígenas y afrodescendientes también han sido sujetos de protección vía estas reformas. El objetivo de las diversas reformas ha sido garantizar el ejercicio del derecho a ser electo y acceder a las funciones públicas, buscando al mismo tiempo reconocer, por un lado, las tradiciones y culturas y las formas de expresión colectiva de los derechos de poblaciones indígenas y, por el otro, la histórica exclusión y discriminación étnico-racial de la que han sido, y siguen siendo objeto, por lo que ultimadamente se convierte en obstáculo para su participación competitiva en elecciones.

La faceta pasiva de los derechos políticos, donde las medidas de acción afirmativa *se hacen* relevantes, aunque son pocos los países que han adoptado estas reformas. La tabla III evidencia que apenas cuatro países tienen algún tipo de dispositivo en sus arreglos electorales que nivela la cancha de participación de las personas indígenas y afrodescendientes.

TABLA III. REFORMAS ORIENTADAS A BUSCAR
MÁS REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE INDÍGENAS
Y AFRODESCENDIENTES EN AMÉRICA LATINA (2020)

<i>País</i>	<i>Candidaturas</i>	<i>Indígenas</i>	<i>Afrodescendientes</i>
Argentina	Diputaciones		
	Senadurías		
Bolivia	Diputaciones	X	X
	Senadurías		
Brasil	Diputaciones		
	Senadurías		
Chile	Diputaciones		
	Senadurías		
Colombia	Diputaciones	X	X
	Senadurías	X	
Costa Rica	Cámara única		
Ecuador	Cámara única		
El Salvador	Cámara única		
Guatemala	Cámara única		

<i>País</i>	<i>Candidaturas</i>	<i>Indígenas</i>	<i>Afrodscendientes</i>
Haití	Diputaciones		
	Senadurías		
Honduras	Cámara única		
México	Diputaciones	X	X
	Senadurías		
Nicaragua	Cámara única		
Panamá	Cámara única		
Paraguay	Diputaciones		
	Senadurías		
Perú	Cámara única		
República Dominicana	Diputaciones		
	Senadurías		
Uruguay	Diputaciones		
	Senadurías		
Venezuela	Cámara única	X	

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

En Bolivia, la Ley de Régimen Electoral 026, del 30 de junio de 2010, establece los criterios de acción afirmativa para el caso de poblaciones indígenas, considerando a los afrobolivianos como una de las naciones que califican para la aplicación de la medida. En su capítulo II, “Circunscripciones electorales y codificación”, artículo 50, fracción I, inciso e), establece la definición de siete circunscripciones especiales para diputadas y diputados indígenas originarios campesinos. Igualmente, el artículo 57, fracción I, señala la distribución de “escaños de circunscripciones especiales” por departamentos para la elección en la Cámara de Diputados, e incluso identifica las naciones y pueblos indígenas minoritarios que califican para las circunscripciones especiales por departamento. En esta distribución se contemplan también las personas afrobolivianas (para el departamento de La Paz).

El artículo 61 especifica que sólo podrán aplicar a poblaciones que viven en ruralidad (fracción II), que éstas deberán ser definidas en consulta con las naciones y pueblos originarios en cada uno de los departamentos (fracción IV), y que las postulaciones de candidatas y candidatos se efectuarán a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígenas ori-

ginarios campesinos o las organizaciones políticas que se registren ante el Órgano Electoral Plurinacional. La ley también contempla la aplicación del criterio de paridad de género y alternancia para estas listas de candidaturas (fracción VII).

En Colombia, la aplicación de medidas de acción afirmativa para las personas indígenas en territorio colombiano se remonta a la reforma constitucional de 1991 que, en su artículo 171, incluyó entre sus disposiciones la creación de una circunscripción especial para asegurar la presencia de dos representantes indígenas en el Senado (de cien que lo conforman). El mismo artículo requiere que

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Para la Cámara de Representantes, la misma Constitución de 1991, en su capítulo 5, artículo 176, establece además de una circunscripción territorial, el establecimiento y reglamentación por vía de una ley adicional, de “una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior”. En este sentido, a través de la Ley 649 de 2001, se reglamenta esta circunscripción especial asignando una curul para las comunidades indígenas (artículo 1o.).

La discusión sobre la reforma continuó en el Estado colombiano, y años después, el número de curules para pueblos indígenas quedó establecido en “dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas” para el Senado en la reforma constitucional de 2005, y la correspondiente Ley Electoral, indicando también que se podrá reglamentar el establecimiento de una “circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos en el exterior”, poniendo el máximo de curules para la cámara baja en cinco representantes (capítulo V, artículo 176).

En esta disposición quedan incluidos además de las personas de pueblos indígenas y originarios, las personas afrocolombianas consideradas para propósitos de esta Ley una minoría étnica, aunque vale decir que se argumenta una disparidad en la aplicación del criterio de acción afirmativa en el caso de las personas afrodescendientes que no son explícitamente nombrados en la norma, y a pesar de ser alrededor del 25% de la población colombiana,

no se les otorgan directamente curules en el Senado ni en la Cámara de Representantes por circunscripción especial.¹¹

Adicional a esta disparidad entre curules para personas indígenas versus personas afrodescendientes evidenciada en la aplicación de esta medida, diversos autores (Basset, 2011; Escandón Vega, 2011; Peralta, 2005, entre otros) han cuestionado el impacto de la aplicación de estas reformas en garantizar la real representación de pueblos indígenas y afrodescendientes, llamándolas incluso “una suerte de trampa marginalizadora” (Escandón Vega, 2011: 51). El análisis de este grupo de autores sugiere que estas circunscripciones especiales han abierto un espacio muy limitado, generando confusión entre los electores, y recientemente operando incluso en contra del propósito para el que fue creado con la incursión de partidos nacionales en las circunscripciones especiales.

En México, se han aprobado medidas de acción afirmativa para personas indígenas y afrodescendientes en el registro de las candidaturas a la Cámara Baja. Mientras que los partidos políticos han adoptado cuotas voluntarias en sus estatutos para grupos históricamente desfavorecidos debido a la discriminación étnico-racial (PRI, 2014, PAN, 2016, PRD, 2014 y Morena, 2014), fue el Instituto Nacional Electoral (INE) el que avanzó en la designación de distritos electorales con mayoría de población indígena, lo que permite institucionalizar una medida de acción afirmativa para estas poblaciones. Ensayos previos de esta medida de acción afirmativa, y dictaminados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, permitieron llegar a la medida aprobada en 2021 a través de la cual el INE incrementa “de trece (13) a veintiuno (21) el número de distritos en que los partidos políticos o coaliciones deberán postular personas que acrediten la adscripción como indígenas de los veintiocho (28) distritos con 40 por ciento o más de población indígena, debiendo postular al menos once (11) mujeres”.

Esta medida no sólo amplía la disponibilidad de escaños de acuerdo con datos de población por estado, sino que también, respondiendo a un enfoque de interseccionalidad, se ocupa de la situación de mujeres indígenas, e incluso establece un mandato de posición a los partidos políticos exigiendo que al menos una de las fórmulas presentadas con composición de personas indígenas se ubique en los primeros diez lugares de cada lista. El propio Acuerdo INE/CG572/2020 de 2021 establece protecciones para personas afrodescendientes fijando

¹¹ Para más información sobre esta discusión, véase Peralta González (2005).

...un piso mínimo que permita expandir los derechos de las 2.9 millones de personas que se encuentren dentro de este grupo a partir de una masa crítica, postulando al menos tres (3) fórmulas de candidaturas integradas por personas afroamericanas en cualquiera de los 300 distritos electorales de mayoría relativa y una (1) fórmula por el principio representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista.

La aplicación de la cuota étnica también exige considerar el enfoque de género requiriendo que “las cuatro (4) postulaciones deban realizarse de manera paritaria para ambos géneros”.

En Venezuela, a partir de la Constitución de 1999, se estableció la aplicación de una circunscripción especial para pueblos indígenas. En efecto, la norma establece en su artículo 125 que conforme a la ley, los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política poniendo la responsabilidad en el Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena. En consonancia con este dispositivo de la reforma constitucional de 1999, el artículo 186 también establece que los pueblos indígenas en Venezuela elijan “tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres”.¹² Cada uno de los estados que componen las regiones elige un representante, y es el Consejo Nacional Electoral la entidad que declarará electo al candidato o electa a la candidata que hubiera obtenido la mayoría de los votos válidos en su respectiva región o circunscripción.¹³

Aunque de naturaleza diferente, otras disposiciones, como la de Perú, establecen cuotas étnicas a nivel de elecciones subnacionales, o la de Brasil,

¹² Estos diputados para las circunscripciones indígenas corresponden a tres regiones del país: Occidente, compuesta por los estados Zulia, Mérida y Trujillo; Sur, compuesta por los estados Amazonas y Apure, y Oriente, compuesta por los estados Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Anzoátegui y Sucre.

¹³ Vale decir que aunque la Constitución de 1999 en Venezuela estipuló la creación de la mencionada medida afirmativa por medio de una circunscripción electoral específicamente indígena, los curules logrados por personas indígenas en la elección de 2015, la última internacionalmente reconocida, no pudieron ser ocupados por los ganadores, violentando un elemento básico de una elección democrática y los derechos de estos ciudadanos venezolanos. Nuevamente en el ejercicio electoral de 2020, sin participación de partidos de oposición, o reconocimiento internacional, se violentó nuevamente la normativa. Esta vez la autoridad electoral cambió temporalmente el mecanismo de votación de candidatos indígenas: la votación directa y personal se reemplazaba por un sistema de delegados que votaron en nombre de las comunidades indígenas, eliminando la elección en primer grado que ha existido en los procesos anteriores, y que violenta de nuevo los principios claves de personalización del voto y derecho al voto nominal de la ley electoral, entre otros.

en donde, en octubre de 2020, el Tribunal Supremo Federal (STF) puso fin a la decisión sobre criterios raciales de dividir el tiempo de la publicidad no difundida en televisión y en el fondo electoral, teniendo como resultado la disposición de que los partidos políticos destinen recursos económicos y tiempo publicitario, respetando la proporción de candidatos blancos y afrodescendientes.

Si bien quedan reformas por hacerse y las vigentes deben afinarse, sin embargo, las reformas que se han adoptado en América Latina responden a una demanda latente por asegurar una mejor representación de diversos grupos sociales en la política, incluyendo las personas indígenas y afrodescendientes. Los argumentos detrás de este espíritu reformista, por más inclusión y representación, buscan atender los principales retos a nivel político que tienen implicaciones para la democracia, incluyendo el creciente desencanto de la ciudadanía con la democracia y la erosión de su legitimidad debido a la percepción de desigualdad.

V. REFORMAS PARA REVERTIR LA DISCRIMINACIÓN ÉTNICO-RACIAL: UNA AGENDA

Las democracias latinoamericanas enfrentan importantes dilemas para su consolidación. Es clave prestar atención a las brechas en cuanto a expectativas y entregables del sistema político, su representatividad y, sobre todo, los impactos que éstas tienen en la confianza ciudadana en la democracia. El presente trabajo argumenta que la deuda de representación persiste, y revertirla es parte de la respuesta que hay que dar para fortalecer la vinculación de la ciudadanía con el sistema democrático. Las reformas políticas son claves en este sentido, especialmente aquellas que apuntan a acciones afirmativas que se ha demostrado pueden funcionar con los candados y protecciones necesarios para lograr una representación más diversa en nuestras democracias.

En línea con lo planteado en este capítulo, y a la luz de la persistencia de las prácticas de discriminación étnico-racial que continúa limitando la representación política de personas indígenas y afrodescendientes en América Latina, futuras reformas deberían estar enfocadas en reducir estos déficits, orientándose principalmente en: *a)* diseñar protocolos e incorporar adecuaciones que permitan a poblaciones indígenas y afrodescendientes, poder cumplir los requisitos legales y actos administrativos necesarios para la inscripción de sus candidaturas. Esto puede incluir bajar costos de registro de candidaturas, descentralizar los procesos de registro de estas candidaturas, entre otros; *b)* institucionalizar la aplicación de leyes de cuotas (30%)

para representantes indígenas y afrodescendientes, en las direcciones dentro de los partidos y para efectos de la postulación de sus candidaturas ante el electorado.

Mientras que la cuota dentro de los partidos para estas poblaciones está reservada a una decisión del propio partido, la cuota a nivel de presentación de candidaturas con un porcentaje de representación de personas indígenas o afrodescendientes es una decisión del Legislativo, y puede ser de obligatorio cumplimiento para los partidos o, como en el caso mexicano, puede ser una medida de acción afirmativa impulsada desde las autoridades electorales.

También se requiere consolidar el principio de paridad de género (50%) para asegurar la presentación de mujeres en las listas ofertadas al electorado con perspectiva étnico-racial, a través del diseño de sanciones a las válvulas de escape que encuentran los partidos para su aplicación, y de incentivos que de algún modo premien a los partidos que se alinean con el principio de igualdad en representación. Estas medidas pensadas desde un enfoque de interseccionalidad abrirían también brecha en cuanto a cómo pensar respuestas de leyes y políticas públicas para mayor inclusión; evaluar la adopción de asientos o escaños reservados, o de circunscripciones especiales, para pueblos indígenas o afrodescendientes, respetando también el principio de paridad de género, que tengan por objeto garantizar un mínimo de representantes indígenas o afrodescendientes en los espacios de decisión pública.

Finalmente, se trata de impulsar reformas para el financiamiento público dirigido a personas de poblaciones indígenas y afrodescendientes, de forma que puedan financiar parte de sus campañas, como es el caso de la medida adoptada en esta materia en Brasil (2020) a través del financiamiento indirecto (tiempo en medios). En este marco, y para los países que cuenten con financiamiento público indirecto por vía de acceso a medios de comunicación, se debe asegurar un porcentaje de esa franja para representantes de estas poblaciones que estén impulsando sus candidaturas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASSET, Yann, 2011, “Las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas?”, *Análisis Político*, vol. 24 (72).
- BELLO, Álvaro y RANGEL, Marta, 2002, “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, núm. 76.
- CASAS-ZAMORA, Kevin *et al.*, 2014, “Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas”, en INSULZA, José Miguel, *Desigualdad e inclusión*

- social en las Américas: 14 ensayos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNPFA), 2020, *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*, Santiago, CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2020, *Los pueblos indígenas de América Latina, Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, Santiago, CEPAL.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), 2019, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>.
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN y ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2013, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.
- ESCANDÓN VEGA, Marcela Patricia, 2011, *Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010): cuestionamientos a la representación identitaria en el Congreso de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales y Ediciones Uniandes.
- HOPENHAYN, Martín y BELLO, Álvaro, 2001, “Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe”, Serie Políticas Sociales, núm. 47, Santiago de Chile, CEPAL.
- HTUN, Mala, 2016, *Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE), 2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, mediante Acuerdo INE/CG572/2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_de_talle.php?codigo=5610455&fecha=27/01/2021.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, 2017, “Discriminación electoral”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Wa-

- shington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: www.reformaspoliticas.org.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2015, *Observando la participación electoral de pueblos indígenas y afrodescendientes: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2013, *Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia*, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.
- POLINO, Carmelo, 2019, “Públicos de la ciencia y desigualdad social en América Latina”, *JCOM América Latina*, vol. 2.
- RIAL, Juan, 2000, “Discriminación electoral”, en CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL), *Diccionario electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL.
- VIVEROS VIGOYA, Mara, 2016, “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, *Debate Feminista*, núm. 52, 19 de octubre, disponible en: <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>.