

EL DESAFÍO DE LA JUSTICIA ELECTORAL PERUANA PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Jorge Luis Carrillo Rodríguez

El reconocimiento de estos pueblos –que nunca pueden ser considerados una minoría, sino auténticos interlocutores– así como de todos los pueblos originarios, nos recuerda que no somos los poseedores absolutos de la creación.¹

Papa Francisco

INTRODUCCIÓN

Los derechos de las comunidades indígenas, entre estos, el derecho a la organización social y el derecho indígena², y la participación política vienen siendo resaltados por diferentes instituciones públicas y privadas en distintos foros. Con respecto a las principales demandas de los pueblos indígenas, se ha señalado:

[E]n los últimos años, los movimientos indígenas han reclamado un conjunto de demandas hacia los Estados donde habitan. Estas pueden dividirse en demandas de carácter individual y colectivo. Las primeras apuntan a poner fin a la discrimina-

ción económica, social, cultural y política. Sin embargo, el mayor énfasis de los movimientos indígenas se ha dirigido hacia el segundo grupo de reclamos por introducir modificaciones jurídicas y políticas que les permitan desarrollarse como pueblos. (Aylwin, 2005, p. 8)

Este clamor natural de la población indígena se origina dentro de un estado democrático, en el cual se debe respetar sus derechos humanos y garantizar la participación política a cabalidad. Por ello, en un contexto en que el Estado democrático debe garantizar a los pueblos o comunidades indígenas el ejercicio de su derecho de participación política, que tutela la Constitución Política de 1993³; hemos

1. Con estas palabras extraídas de su discurso en el encuentro con los pueblos de la Amazonía, el sumo pontífice alentaba a los pueblos indígenas, en el marco de su visita apostólica a Chile y Perú en enero de 2018.
2. Se conoce como derecho indígena o derecho propio al conjunto de normas y procedimientos basados en los usos y costumbres de las comunidades indígenas, pero no limitados a ellos, bajo las previsiones de la ley (IIDH, 2006). Cabe mencionar que su paulatino reconocimiento en las constituciones de los países latinoamericanos ha logrado visibilizar un mayor pluralismo jurídico.
3. Hacemos alusión al artículo 2 numeral 17 que señala el derecho de toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

considerado realizar el presente ensayo enmarcado en relación con las comunidades indígenas. Y es que hemos observado que todas las normas emitidas por el sistema electoral para las elecciones son de aplicación también para los pueblos indígenas, en todo el proceso electoral, sin considerarse el derecho consuetudinario. A partir de ello, hemos formulado la siguiente pregunta: ¿debe permitirse a las comunidades indígenas que utilicen su derecho consuetudinario para resolver los conflictos que se presentan en el proceso electoral?

Nuestra hipótesis es que en los procesos electorales, específicamente donde ejercen su participación las comunidades indígenas, se impone predominantemente la justicia electoral externa y no la justicia basada en los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas. Esta situación afecta su derecho a la autodeterminación, si consideramos que no solo la aplicación de normas nacionales, en reiteradas oportunidades, no logran ser entendidas e interiorizadas por las comunidades más alejadas de las ciudades, sino que, además, los órganos de justicia electoral del Estado, encargados de resolver las situaciones o conflictos que se presentan, no se encuen-

tran cercanos a la comunidad. En consecuencia, el acceso a la justicia no sería efectiva ni oportuna, lo cual vulneraría el derecho de acceso a la justicia de los millones de personas que integran los pueblos indígenas⁴.

«Proponemos analizar el reconocimiento por parte del Estado del derecho interno de las comunidades indígenas»

Así, nos proponemos analizar el reconocimiento por parte del Estado del derecho interno de las comunidades indígenas, en el entendido que no todas las normas le-

gales nacionales compatibilizan con su derecho interno, y otras van contra sus costumbres, usos, cultura e idiosincrasia. Para ello, nuestro estudio se ha desarrollado sobre la base de tres apartados: la introducción; la argumentación, que se centrará sobre aspectos del derecho a la autodeterminación de las comunidades nativas en el Perú y su participación política; para así arribar a un último apartado con las conclusiones.

ARGUMENTACIÓN

Abarcar esta problemática específica que versa sobre decidir otorgarle permiso a las comunidades indígenas –basándose en su derecho de autodeterminación– a aplicar su derecho consuetudinario para resolver los conflictos que se presentan en el proceso electoral, o más bien si de-

4. El último censo realizado en el 2007 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) estimó en cuatro millones el número de personas de origen indígena. Esta cifra se calculó a partir de la respuesta que dio la población sobre la única pregunta de etnicidad que, hasta la fecha, se ha incorporado en los censos: la referida a la lengua materna. Asimismo, los resultados de este censo indicaron que el departamento que concentra el mayor porcentaje de comunidades es Loreto (43,2%), seguido de Ucayali (14,2%) y Amazonas (13,4%); y de los 44 pueblos indígenas u originarios declarados, los que presentan el mayor porcentaje de comunidades nativas son el Ashaninka con 19,22% (520 comunidades), Awajún con 15,50% (419 comunidades) y Kichwa con 11,65% (315 comunidades) (INEI, 2018).

ben sujetarse a las normas legales nacionales impuestas por el Estado, es evidente que resulta complejo y delicado, pues tenemos conocimiento que las normas legales son de aplicación para todos los ciudadanos. Sin embargo, no se puede desconocer que en nuestro país existen diversas comunidades indígenas que se rigen y regulan de acuerdo con su derecho consuetudinario.

Actualmente, comprobamos que no se brinda un debido acceso a los recursos judiciales para todos. Conforme se indica en diferentes documentos nacionales e internacionales, como el elaborado por José Aylwin que señala:

Este sector, además de las dificultades generales de acceso, las que se derivan de su marginalidad económica, política y social; las provenientes de la falta de adecuación de los sistemas legales y jurisdiccionales a sus características lingüísticas y culturales, y a las dinámicas sociales específicas y diversas, y la tensión no resuelta entre formas propias de atención y resolución de conflictos y generalidad del régimen jurídico nacional. (Aylwin, 2005, p. 13)

Dicha situación origina que los pobladores de las comunidades indígenas no puedan ejercer su derecho de participación política de manera real y material o sustantiva en las elecciones desarrolladas, para elegir a sus representantes y gobernantes, con un voto genuino, transparente, eficaz, así como resolver sus conflictos en los procesos electorales con sus propias normas y usos consuetu-

dinarios, de tal forma que estos derechos se encuentren garantizados realmente por el Estado.

Por tal motivo, resulta necesario reconocer el derecho indígena o derecho interno, para resolver los conflictos y situaciones que se presenten en el proceso electoral, antes, durante y después, esto es, que exista una justicia electoral basada también en sus costumbres y cultura, en su derecho consuetudinario. No es suficiente, para cumplir con ello, el buscar solo un número de representantes o exigir la aplicación de normas de carácter nacional, sin tener en consideración que existe –no solo a nivel nacional, sino también internacional– el reconocimiento de las comunidades indígenas a su derecho de autodeterminarse. De acuerdo con este derecho internacional de los pueblos indígenas y con el fin de preservar dichas culturas, se debe permitir la aplicación de sus normas y usos para resolver los conflictos electorales. Esta tarea quedará a cargo de sus propias autoridades, concretamente, por las autoridades electorales descentralizadas, para lo cual tendrían como apoyo una ley especial que recopile y regule este derecho consuetudinario.

Por otro lado, consideramos que los factores que podrían originar que el Estado no haya adoptado mayores acciones sobre estos aspectos son los siguientes: a) la obligatoriedad de la ley nacional en materia electoral, la cual, al exigir el cumplimiento de las normas en materia electoral, olvida que también en el contexto social de nuestro país está vigente el derecho consuetudinario de las comunidades indígenas; b) la capacitación que brindan las autoridades involucradas a nivel electoral; es decir, la capacita-

ción de las normas en materia electoral no se brinda a todos; además, la educación en materia electoral que se imparte no se cumple a cabalidad por la lejanía de la geografía donde se ubican las comunidades; es más, no se compatibiliza, en algunos casos, con su idiosincrasia, con lo cual solo se les capacita para emitir su voto, y no sobre las situaciones y conflictos que se presentan; c) los órganos descentralizados de justicia electoral, mayormente, ubican sus sedes en las ciudades de provincia y esto evidencia una situación que no permite un acceso de la justicia electoral eficaz y eficiente, por lo que las medidas adoptadas a la fecha son insuficientes y no cubren la necesidad de todas las comunidades indígenas⁵; y, por último, d) las normas electorales que se han dado para buscar la representatividad resultan ser insuficientes para una efectiva participación electoral, pues en el camino del proceso electoral podría afectarse el derecho de sus representantes propuestos, ya sea al aplicarse normas que no son entendidas o resultan incompatibles con su derecho consuetudinario. Lo mencionado provocaría su salida de la contienda, la denegación de su derecho a participar y/o ser sancionados por actos que para ellos no son castigables, por desconocimiento de las normas legales electorales. Todo ello traería consigo la indebida participación política de los pobladores de las comunidades indígenas y la vulneración de su derecho a la autodeterminación.

Lo anteriormente expresado no hace más que resaltar que, en la vincula-

ción de la materia electoral con el derecho indígena, estamos en los comienzos de un largo camino, el cual debe partir con mayor fortaleza institucional –a nuestro parecer– no desde el entendimiento de que las normas nacionales, en esta materia electoral, deben aplicarse sin miramientos, sin distinciones, sino que debe ser a la inversa, es decir, partiendo sobre la base del reconocimiento de la autodeterminación de estas comunidades. Además, su participación política debe sujetarse a las costumbres y cultura de las comunidades indígenas, lo que vendría a ser su derecho interno. Por tanto, se debe avanzar, necesariamente, respetando este derecho consuetudinario e ir consolidando una efectiva participación política en todo el proceso electoral. En caso contrario, estaríamos recortando o afectando un real derecho participativo político de los pobladores de estas comunidades. Al respecto, se debe considerar la frágil vinculación de los indígenas electos con organizaciones sociales campesinas, así como la realidad del ejercicio del derecho a la participación política en estas comunidades, pues «se argumenta que la inclusión política de los indígenas está condicionada por el sistema de partidos políticos desdibujado y desterritorializado, una distracción electoral confinada a lo nacional y la frágil vinculación de los indígenas electos con organizaciones sociales-campesinas» (Cedillo, 2018, p. 12).

De ahí, observamos cuán importante es una efectiva participación política en las comunidades, a partir de un proceso electoral que considere en la

5. Vale recordar que integran uno de los sectores con menos acceso a los servicios básicos: menos de la mitad (el 48%) tiene conexión a un sistema de desagüe, más del 30% no cuenta con agua potable permanente y de calidad y el 75,4% no tiene acceso a servicios de salud (INEI, 2018).

elaboración de sus normas el respeto del derecho de la autodeterminación de las comunidades indígenas, en lo concerniente a la participación electoral y la justicia electoral, que debe efectuarse dentro de un Estado democrático. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) señala: «La construcción de la gobernabilidad democrática, especialmente en países con poblaciones indígenas importantes, no será posible sin su reconocimiento, inclusión y participación activa» (2006, p. 7). Tal planteamiento tiene amparo en lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶. Asimismo, consideramos que el Estado democrático debe garantizar a las comunidades indígenas el ejercicio de su derecho de participación política, tal como lo establece nuestra Constitución Política. También, debe permitir que utilicen su derecho consuetudinario para resolver los conflictos que se presentan en materia electoral.

Dicha exigencia interpretativa es más intensa cuando se trata de promover el ejercicio de dichos derechos por parte de colectivos que han sido histórica y socialmente excluidos, ya que no solo se trata de una promoción genérica y abierta de los derechos políticos, sino de una labor que tiene por finalidad

optimizar el derecho a la igualdad. (Quispe , 2019, párr. 1)

Esta participación política debe ser efectiva y no solo estar plasmada en emblemáticos documentos. Las autoridades del Estado no pueden cegarse a esta realidad, de lo contrario sería aplicar sin razonamiento normas legales en un contexto diferente. Dicha situación debe ser asumida por los organismos que existen en nuestro país: el Congreso; la Defensoría del Pueblo; las instituciones y órganos a cargos de los procesos electorales; la Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas (COPPIP), que reúne las principales organizaciones indígenas del país; el Parlamento Andino; y el Parlamento de la Nación Aymara. De esa forma, se podrá garantizar de manera real el derecho de las personas que nacen y se desarrollan dentro de las comunidades indígenas, más que una obligación de optimización de dicho derecho se conseguirá efectivizar la democracia para todos en nuestro país.

CONCLUSIONES

1. En un Estado democrático, resulta necesaria la participación política efectiva de los pobladores de las comunidades indígenas, para elegir a sus representantes y gobernantes, con un voto genuino.

6. En relación a las normas internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, sobre los pueblos indígenas se reconoce el derecho de la población indígena a participar en las adopciones de las instituciones electivas, siendo de cumplimiento obligatorio, y en concordancia con la Convención de Viena que consagra el derecho de los pueblos indígenas como sujetos colectivos a participar tanto en la vida política, económica, social y cultural del Estado. De igual manera, el derecho de autodeterminación, reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a disponer libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, lo que guarda concordancia con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Además, para resolver conflictos antes, durante y después de dicho proceso electoral, se hace necesaria una justicia electoral basada también en sus costumbres y cultura, esto es, su derecho consuetudinario; siendo insuficiente para cumplir con ello el buscar un número de personas que represente a la comunidad.
- Entre los factores que podrían originar que el Estado no haya adoptado mayores acciones encontramos la obligatoriedad de la ley nacional en materia electoral, la capacitación que brindan las autoridades involucradas a nivel electoral, el acceso a la justicia electoral y los órganos descentralizados de justicia electoral, cuyas limitantes han sido mencionadas a lo largo del trabajo. Por ello, urge la necesidad de una regulación electoral donde se reconozca el derecho consuetudinario –como justicia electoral– en el Perú.
 - El desafío de la justicia electoral peruana es que pueda, en forma paralela, reconocer dicho derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, por ser diferentes en su conceptualización, en ideas, costumbres, usos y cultura. Tal desafío tiene sustento y amparo por normas internacionales, que reconocen derechos indígenas colectivos⁷ que se encuentran cautelados por el Convenio 169 de la OIT.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aylwin, J. (2005). *Estudio documental sobre el marco normativo e institucional del Ombudsman y los derechos indígenas en América Latina (Estudio de caso de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Perú)*. IIDH.
 - Cedillo, R. (2018). Inclusión política indígena en el Perú del sigloXXI. *Apuntes electorales*, 17(59): 9-44.
 - Congreso Constituyente Democrático (1993). *Constitución Política del Perú*. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucionparte1993-12-09-2017.pdf>
 - Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2006). La figura del Ombudsman. *Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*. IIDH. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>
 - Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *III Censo de Comunidades Nativas 2017. Resultados definitivos (Tomo I)*. Presidencia del Consejo de Ministros, INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1598/TOMO_01.pdf
 - Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
-
7. Son el derecho a comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, facilitándoseles intérpretes u otros medios eficaces (OIT, 2014).

- Quispe, M. (17 de julio de 2019).
¿Tienen derecho los pueblos
indígenas a la participación
política? [https://laley.pe/art/8256/
tienen-derecho-los-pueblos-
indigenas-a-la-participacion-
politica](https://laley.pe/art/8256/tienen-derecho-los-pueblos-indigenas-a-la-participacion-politica)