

Rastreando la participación indígena: «Pueblo de peruanos» en la legislación electoral del siglo XIX*

CÉSAR LEONIDAS GAMBOA BALBÍN

<cgamboa@dar.org.pe>

Doctorando en Derecho y Ciencia Política

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Perú

[Resumen] Actualmente, se ha producido un serio debate sobre la histórica relación entre los pueblos indígenas y el Estado peruano. Esto ha ocurrido a raíz del conflicto suscitado en el oriente del Perú (Bagua), planteando la necesidad de reformar el marco legal nacional (consulta previa, acceso a recursos naturales, etc.), especialmente en el tema de participación política. Para ello, se deben producir nuevos consensos sobre la base de políticas públicas precisas, coherentes y efectivas, así como una nueva relación de diálogo entre Estado y el movimiento indígena. En ese sentido, es necesario no sólo comprender el presente sino explorar los antecedentes de esta relación y cómo esta historia, especialmente la electoral, se ha desenvuelto más allá de las normas legales, sino en la doctrina jurídica del siglo XIX para ver su influencia en las prácticas políticas actuales.

[Palabras clave] Pueblos indígenas, notables, indios, elección indirecta.

[Title] Searching indigenous participation: «peruvian peoples» of elections law in nineteenth century.

[Abstract] Currently there is a serious debate regarding about the historic relationship between indigenous people and the Peruvian state as a result of a conflict in the North Amazon of Peru (Bagua). This debate brought up to discussion the need to reform the national legal framework regarding public participation (previous consultation, access to natural resources, etc.). For this purpose it is necessary to build new consensus based on precise, coherent and effective public policies. It is also necessary to create a new dialogue relationship between the state and the indigenous movement. In this regard, it is important to understand not only the current situation, but also to explore the background issues that defined this relationship. How elections history has taken place beyond laws and regulations, against the juridical doctrine of the 19th century to understand its influence in today's policies.

[Keyword] Indigenous people, local notables, indians, indirect elections.

Gamboa Balbín, César Leonidas . «Rastreando la participación indígena: “Pueblo de peruanos” en la legislación electoral del siglo XIX». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 61-86

[Recibido] 09/12/09 & [Aceptado] 22/12/09

* El presente trabajo tiene como origen una serie de ponencias y discusiones en las que el autor participó en España: Mesa Redonda “Realidad indígena en el Perú. Alternativas al conflicto”, 17 de junio de 2009, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid; Coloquio «Muerte en el Amazonas: algunas explicaciones de la violencia entre indígenas y policías peruanos», Casa de América, Madrid, 12 de julio; y Congreso «Complejidad, Conflictos, Justicia. 20 años de Sociología Jurídica», Oñati, País Vasco, del 7 al 10 julio de 2009

INTRODUCCIÓN

La relación entre pueblos indígenas y el Estado peruano ha sido nuevamente colocada en el centro de las discusiones académicas, políticas y sociales debido a los recientes sucesos ocurridos en Bagua. La tensión y conflictos derivados por distintas visiones de desarrollo —extractivo y de subsistencia— no sólo implican un cuestionamiento a un modelo de integración cultural o civilizatorio, sino también a un proceso histórico de dicha relación (excluyente y desigual). Si rastreamos ello en el tiempo, encontraremos muchas de las razones por las cuales en la actualidad parecen producirse posiciones irreconciliables entre las visiones de los pueblos indígenas amazónicos y la visión de una sociedad mayoritaria que se ampara en la fuerza estatal, el imperio de la ley, la legitimidad de un pacto social y el bien común.

La tensión entre pueblos indígenas y sociedades mayoritarias en Latinoamérica se ha expresado en el ámbito normativo, en la construcción constitucional y legal. Aún hoy por hoy se debate la tensión entre la tradición criolla de liberalismo, comprensiblemente monocultural, y un nuevo contenido multicultural.

El problema se origina en que ninguno de los paradigmas políticos, visiones de desarrollo, mecanismos de poder o estructuras normativas jurídicas tradicionales incluye desde su elaboración hasta su implementación a los pueblos indígenas. En ningún momento el poder constituyente logra visualizar a este actor como promotor de derechos y deberes, a un actor que sea el centro de una legislación ya dada, un productor de relaciones jurídicas que asegure los procesos sociales que el Estado pretende promover.

Uno de los impedimentos para solucionar los problemas en esta relación tensa entre pueblos indígenas y Estado peruano es la falta de representatividad política que estos pueblos indígenas tienen. Ello nos conduce a analizar la historia del tratamiento político constitucional y legal de su derecho a elegir y ser elegido. En el presente artículo abordaremos dos temas en particular: el tratamiento constitucional y legal de la participación política indígena en las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo durante el siglo XIX, centradas únicamente en la votación de los indígenas, y las discusiones doctrinarias en torno a esta participación, tratando especialmente de resaltar la lectura en la cual podamos encontrar similitudes o diferencias entre el discurso político actual y el decimonónico.

1. SUJETOS COLECTIVOS DE DERECHO: LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Dos elementos importantes en la relación entre el Estado peruano y los «indios» son el proceso de reconocimiento legal de la propiedad comunal de los pueblos indígenas en la zona andina y amazónica, al mismo tiempo que se reconocía y atomizaba localmente a los pueblos indígenas en comunidades indígenas —posteriormente divididas en comunidades campesinas y comunidades nativas—, dejando de lado cualquier reconocimiento como «pueblos», como un colectivo mayor, propia fuente de la soberanía popular. Esto marcaría de hecho la forma legal como se reconocerían los derechos colectivos de dichos pueblos en el ámbito constitucional y legal, sin tomar en cuenta su participación política en el período republicano.

1.1. ACTUAL POLÍTICA ESTATAL Y PUEBLOS INDÍGENAS

Desde el siglo XX, un tema importante en el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha girado alrededor de la protección de la propiedad colectiva de los mismos. Asegurar su forma de vivir, su cultura, sus usos y costumbres tiene una correspondencia con asegurar sus tierras ancestrales, especialmente frente a las amenazas de un reconocimiento de la propiedad pública (estatal y eclesiástica), o privada (haciendas).

Ello ha centrado la relación Estado-pueblos indígenas. Desde 1920, el reconocimiento constitucional y legal se ha enfocado en la protección de la propiedad comunal. Posteriormente, con los regímenes especiales de comunidades campesinas y nativas se acentuó ello.¹ Pese a que el nivel organizacional del movimiento indígena andino o amazónico logró conformar una red representativa e institucional en la década de los ochenta,² el Estado peruano no generó un diálogo político que mejorara una relación histórica conflictiva.

¹ Ley general de comunidades campesinas de 1987 (Ley N.º 24656), y sus reglamentos (Decreto Supremo N.º 08-91-TR, Decreto Supremo N.º 04-92-TR y el Decreto Supremo N.º 045-93-AG); Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y de ceja de selva de 1978 (Decreto-Ley N.º 22175) y su Reglamento (Decreto Supremo N.º 003-79-AA); asimismo, la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, conocida como la Ley de Tierras de 1995 (Ley N.º 26505) y la Ley de deslinde y titulación del territorio comunal (Ley N.º 24657).

² Las cuatro organizaciones nacionales que representan más de 5000 comunidades campesinas y 1200 comunidades nativas son la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

La Constitución de 1993 mostró ciertos avances de reconocimiento de derechos especiales a las comunidades; sin embargo, en el caso del derecho de participación política se ha hecho muy poco, estableciéndose un requisito de cuotas para elecciones locales y regionales pero con un silencio en el tema de las elecciones parlamentarias.³

En estos más de quince años de vigencia de la Constitución de 1993 y del Convenio N.º 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,⁴ poco se ha hecho por la implementación de los derechos colectivos de estos pueblos, menos aún lograr un proceso de diálogo político que implemente consensos entre dichos pueblos y la sociedad nacional. Tan sólo se han producido dos hitos políticos de diálogo: el primero, en el año 2001 se constituyó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas (Decreto Supremo 15-2001-PCM), cuya Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas produjo el Plan de acción para los asuntos prioritarios (2001), produciendo una hoja de ruta, un conjunto de políticas, principios y reglas en temas relacionados con los derechos territoriales de los pueblos indígenas que deberían guiar las políticas y prácticas estatales,⁵ sin mencionar el tema de la participación política de estos pueblos.

Un segundo hito lo hemos vivido el pasado 2009. Después de los sucesos de violencia en Bagua, el 5 de junio, se estableció el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos,⁶ en el cual no se ha

³ «Art. 191.- [...] La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales [...]».

⁴ El Convenio N.º 169 de la OIT es el tratado internacional de derechos humanos más importante en la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, aprobado por la Resolución Legislativa N.º 26253, el 2 de diciembre de 1993. Fue ratificado el 2 de febrero de 1994 y está vigente para el Perú a partir del 2 de febrero de 1995.

⁵ Los puntos prioritarios son relacionados a los derechos de propiedad de la tierra; educación intercultural bilingüe; salud intercultural y pública; construir condiciones de paz y seguridad para las comunidades nativas de la selva central; participación de los pueblos indígenas en el manejo y en los beneficios de las áreas naturales protegidas; acceso, uso y participación en los beneficios por parte de las comunidades nativas en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de su entorno y la prevención de daños ambientales y sociales negativos; proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario; y respetar y proteger los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.

⁶ Este grupo fue oficializado el 11 de junio de 2009 mediante Resolución Suprema N.º 117-2009-PCM, y modificada su vigencia hasta diciembre de 2009 mediante Resolución Suprema N.º 211-2009-PCM. Los grupos de trabajo conformados en el seno del Grupo Nacional son la Comisión de la Verdad sobre los sucesos de Bagua; Mesa 2 de revisión de la normatividad forestal, hídrica, de tierras, etc.; Mesa 3 de elaboración de una propuesta legal sobre consulta previa, libre e informada; y Mesa 4 de revisión y diseño de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas amazónicos.

discutido el tema de representación política y la comprensión de la cuota indígena en elecciones parlamentarias, la posible municipalización de las comunidades campesinas y nativas, y la comprensión del proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas antes de la aprobación de actos legislativos, el cual se convertiría en un proceso normativo que mejore y promueva la participación política de los pueblos indígenas en la toma de decisiones públicas.

En el caso de los pueblos indígenas que no mantuvieron contacto con el Estado peruano o la sociedad mayoritaria, no se tuvo en cuenta su protección más que de manera paternal, con una visión «civilizatoria» y sin ninguna comprensión intercultural.⁷ Las referencias normativas nacionales se centran más que nada en la protección de sus tierras.⁸

1.2. SUJETOS COLECTIVOS DE DERECHO: LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Un segundo elemento en la relación de pueblos indígenas y el Estado peruano es cómo éste reguló la propia existencia de dichos pueblos a través de un régimen legal que construía identidades locales que con el tiempo cobrarían una relativa importancia en función a su identificación con la tierra (propiedad comunal) y el reconocimiento de otros derechos (administración de justicia),

⁷ En el caso de los pueblos indígenas aislados, el proceso de «extirpación de idolatrías» y la participación de «órdenes eclesiásticas» (dominicos, franciscanos, etc.) produjeron el establecimiento de lazos forzados con la sociedad nacional. No obstante, muchos de estos pueblos se mantuvieron alejados de la sociedad mayoritaria por lo inaccesible de su geografía. Es después, con la República y los intereses económicos sobre el Amazonas por las élites de Colombia, Perú, Brasil, Bolivia y Venezuela (la época del caucho y el oro en el Amazonas a inicios del siglo XX y después de la segunda guerra mundial, el interés por la extracción forestal en la región amazónica), que estos pueblos fueron contactados por una lógica de mercado imperante que no los visibiliza como sujetos de derecho.

⁸ El Art. 18.º del Protocolo de Amistad y Cooperación Río de Janeiro entre Perú y Brasil de 1934 establece por primera vez unos parámetros de protección a favor de «silvícolas no adaptados o no completamente adaptados a la civilización». Pese al discurso excluyente, se realiza un primer reconocimiento e instrumentalización jurídica de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial como «silvícolas no adaptados o no completamente adaptados a la civilización». Se le reconoce el derecho a la propiedad, a la enseñanza en lengua indígena, se prohíbe el trabajo forzado u obligatorio por lo sucedido con la esclavitud en el aprovechamiento del «caucho» en la selva peruana a inicios del siglo XX, y el respeto a sus usos y costumbres aplicables en sus respectivas «reducciones de indígenas». Asimismo, el Decreto Supremo N.º 03 del 1 de marzo de 1957 dispone a favor de las «tribus silvícolas» la reserva de áreas necesarias para asegurar su subsistencia, de preferencia en las zonas donde se comprobaba su existencia y posesión inmemorial. Sin embargo, sólo se limitó a reservar tierras en las zonas próximas a las vías de comunicación en pequeñas extensiones con relación a su población, sustentado en datos demográficos estimativos reducidos, situación que produjo muchos conflictos con colonos por la posesión de la tierra. Ciertamente, estas normas no conformaron un sistema integral de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Dado el estado de indefensión en el cual vivieron —por contagio de enfermedades infecto contagiosas (CUEVA 2007: 67-92), colonización furtiva, acciones del Estado al autorizar la extracción de recursos forestales, etc.— estos pueblos han estado sin una protección jurídica y material hasta la actualidad.

frente a un debilitamiento histórico de la identidad de pueblo, especialmente de carácter político.

Así, si analizamos seriamente el proceso histórico de los pueblos indígenas, podremos comparar que la imposibilidad de aglutinarse en un movimiento indígena o la construcción de su identidad cultural es efecto del proceso de atomización social, político y cultural vivido a través de regímenes legales republicanos (reservas, comunidades, resguardos, etc.), proceso de estructura jurídica en el cual la identificación a una cultura o identidad quechua, aimara o amazónica shipiba, se subsume por la identidad forjada en el espacio local («comunidad» legal).⁹

No obstante estos antecedentes, el discurso jurídico del Convenio n.º 169 de la OIT (1989) y de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), ha posibilitado la fundamentación de exigencias sociales y políticas de los pueblos indígenas a escala mundial. Lo cierto es que estos instrumentos internacionales de derechos humanos reconstruyen la subjetividad de los pueblos indígenas, desde un alcance dogmático jurídico a uno político, frente a las restricciones del derecho nacional (por ejemplo, régimen de comunidades campesinas y nativas que delimitan derechos colectivos), un derecho nacional desarticulado, con un débil reconocimiento de derechos colectivos y poco garantista de estos derechos frente a otros bienes constitucionales o políticos.

⁹ Podemos plantear una serie de momentos que trastornan el proceso histórico integral de los pueblos indígenas: La movilidad social de personas en el Tawantinsuyo a través de «trabajo forzoso» y la esclavitud (yanaconas y mitimaes), imposibilitó un proceso homogéneo de identidad cultural (siglo XVI); la debilidad institucional del Tawantinsuyo, referida a la protección de la identidad cultural (siglo XVI); desestructuración del espacio social cultural Ayllu y el proceso social de las «Reducciones» de Toledo del siglo XVI, con los cuales las autoridades virreinales agrupaban a los indios en barrios de ciudades pequeñas, logrando que el quechua sea una lengua común entre los indígenas y no dispersándose en el espacio colonial (1570); el establecimiento del régimen de «encomenderos», con el cual se explotó al indio a través de los futuros espacios locales como son las parroquias y la relación comunidad-hacienda (siglo XVII); el proceso de las reformas borbónicas, la expulsión de los jesuitas de la América española y el retiro de privilegios de las élites cuzqueñas y provenientes de otros lugares del Perú con la pérdida de identidad «cultural» por parte de este grupo cultural (siglo XVIII); el amalgamamiento de la visión tradicional y la utopía liberal sobre el indio en la república peruana decimonónica, formalidad en su subjetividad política y económica y proceso de expropiaciones de sus tierras a través de figuras jurídicas como el «título supletorio» en el siglo XIX (DE SOTO 2000); y la construcción del concepto de comunidades campesinas y nativas a raíz de la discusión positivista de una clase trabajadora; y a inicios del siglo XX, en el caso del Perú, cuando Mariátegui señala en la agenda política nacional el «problema del indio», aún irresuelto por falta de consenso o implementación de políticas públicas.

2. REGULACIÓN ELECTORAL DE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA

En la historia electoral podemos señalar una sencilla periodificación de la participación indígena en las elecciones parlamentarias y presidenciales. En el cuadro 1 observamos tres etapas bien definidas con respecto a la forma de la votación de los indios; una primera etapa en la cual se produce la votación indígena por el criterio censatario (tributo indígena); una segunda fase en la que se elimina y restringe la votación indígena por el criterio de notables (no hay votación de analfabetos); y una tercera época que amplía la votación a los indígenas a través del voto universal.

CUADRO 1

Historia de la votación indígena en elecciones presidenciales y parlamentarias

Período electoral	Caracterización de la votación indígena
1821-1896	Votación corporativa y por el criterio censatario o patrimonial: sí hubo participación política, al menos desde lo formal (legislación electoral).
1896-1979	No hay votación indígena por considerarse a la mayoría de la población como analfabeta, es decir, sin habilidad para leer y escribir en español.
1979-2009	Votación indígena por la implementación del voto universal, sin ninguna consideración para implementar una cuota para los indígenas.

Fuente: PATRÓN 1978. Elaboración propia.

Como podremos ver a continuación, además de un proceso histórico vivido por muchos países latinoamericanos, especialmente por los países «andinos»¹⁰ el siglo XIX fue un período que marcó la distancia política entre los pueblos indígenas y las instituciones políticas nacionales. Los discursos políticos «oficiales» decimonónicos afirmaban que las repúblicas latinoamericanas estaban compuestas por ciudadanos con las mismas libertades —por ejemplo, el derecho a acceder a la justicia— y que se reconocían como iguales —la ley nacional los tutelaba a todos por igual—. Pero en el discurso legal y

¹⁰ En cuestiones políticas y sociales con respecto al gobierno y la representación del indio en la sociedad del siglo XIX (DÉMELAS-BOHY 2003).

constitucional decimonónico ello era así sólo para algunos, no para los indios, no para el quechua-hablante, no para el diferente. El proceso de subalteridad era claro y concreto: el indio no era sujeto de derecho más que para cuestiones formales del gobierno representativo.

2.1. LÓGICA ELECTORAL DECIMONÓNICA

La historia política occidental, la cual nos involucra a nosotros como americanos, se expresa en la «historia oficial» y en la «historia paralela» de los países de Latinoamérica. Se ha sostenido que hemos vivido una «leyenda negra» de la democracia —ahora puesta en cuestionamiento (ANNINO 1995)— y, por otro lado, que nos hemos originado de una sociedad igualitaria latinoamericana en un «moderno velo de la ignorancia» liberal (Rawls). Los discursos políticos «oficiales» o «tradicionales» decimonónicos afirmaban que las sociedades «democráticas» latinoamericanas estaban compuestas por ciudadanos con las mismas libertades —como por ejemplo, el derecho a acceder a la justicia o el derecho a elegir y ser elegido— y que se reconocían como iguales —la ley nacional los tutelaba a todos por igual—. Ciertamente, esto era así solamente para algunos criollos, en el discurso legal y constitucional decimonónico (ANNINO 1995: 7).

La revolución decimonónica que causó la imposición de este velo de la ignorancia liberal está relacionada con la génesis de la representación política y del sufragio (ROSANVALLON 1999: 12). Aunque podemos abogar por otros factores sociales (la inserción de las ideas de ciudadanía y libertad), culturales (el «afrancesamiento»), económicos (la libertad comercial) y políticos (la «Independencia»), lo cierto es que esta modernidad criolla mantuvo la estructura jerárquica colonial europea (española o portuguesa) y se desplazó, por obvias razones, a las normas jurídicas de las nacientes repúblicas latinoamericanas. Esta «modernidad» puede ser concebida como «colonialismo interno» (QUIJANO 1999: 99) o «modernización tradicionalista» (DE TRAZEGNIES 1992: 30) y es la característica común en la historia de muchos países latinoamericanos, especialmente los ubicados en la región andina (DÉMELAS-BOHY 2003: 26-27).

Por ejemplo, el estudio del derecho electoral del siglo XIX nos permite la reconstrucción de los sistemas de la lógica de dominación en los discursos

jurídicos «tradicionales», especialmente en el derecho nacional (ALJOVÍN & NÚÑEZ 2006). Esta historia nos posibilita apreciar el control de las élites sobre medios, órganos y procedimientos electorales que buscan elegir autoridades para representar «supuestamente» a todos los ciudadanos. Asimismo, el discurso jurídico nacional, honestamente preocupado por construir una nueva forma de orden social, legitimó a través del derecho electoral y del modelo del gobierno representativo la lógica de dominación «tradicional» para mediatizar y limitar la gran población indígena. Sin embargo, en muchos casos, en varios espacios locales ello no se consiguió. El sistema de representación política era una radiografía de la contradicción entre el principio de distinción o «nobleza» y el principio de representación «censataria». Así, el sistema de elección de autoridades en el Perú desnudaba los estamentos de la sociedad, otorgaba primacía a los miembros de las élites bajo el principio del gobierno de los «mejores», refugiado en la mirada tradicional de los «criollos» como sociedad mayoritaria. Corrían la misma suerte los demás países latinoamericanos.

Para comprender la situación de los derechos de los pueblos indígenas en la actualidad se hace imperioso, entonces, el estudio del derecho del siglo XIX. Ello permitirá encontrar a ese otro sujeto social, a ese sujeto ensombrecido que es el indio, es la mujer, es el niño, es el joven y no solamente el reconocido como «buen vecino» o «criollo». Caeremos en cuenta, cuando estudiemos el arribo del derecho electoral del siglo XX, que estos sujetos históricos son oscurecidos nuevamente por el oligarca, el llamativo empresario, posteriormente el notario, el abogado, el inversionista, todos ellos arropados como ciudadanos, siendo estos sujetos los principales objetos de tutela del derecho nacional de las élites «criollas» latinoamericanas.

En consecuencia, los antecedentes del actual proceso de globalización del derecho se ubican sólo después de desentrañar la «ficción» de las elecciones políticas decimonónicas, el divorcio entre los discursos liberales clásicos y la realidad jurídica de las elecciones en los países latinoamericanos. Pese algunos novedosos estudios, *el siglo XIX es una época poco estudiada y donde se mantiene el velo negro de la ignorancia en cuanto al estudio histórico normativo de los procedimientos electorales*. La periodificación histórica del derecho electoral y el estudio de las elecciones directas del siglo XIX son elementos teóricos de una propuesta que torna compleja la mirada hacia el modelo electoral gaditano de

Annino: la constatación de que la participación política indígena era maniatada, corporativa, manipulada, colectiva o instrumentalizada pesa más que la comprobación de la inserción del indígena en el juego político de la votación en los espacios locales o nacionales. Poco después, el factor político electoral «democrático» («sufragio universal») no impidió que arrastremos identidades inacabadas y visiones fragmentadas de la realidad política, venidas del imaginario colonial y republicano.

2.2. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SIGLO XIX

Es interesante entender que el período republicano mantuvo —y, en algunos casos, acentuó— las diferencias sociales, económicas y culturales, al igual que la subalteridad en que vivían los «indios», conocidos así por la legislación colonial y por la nueva república criolla andina.

El constitucionalismo liberal decimonónico latinoamericano expresó claramente la amalgama de la utopía liberal y los presupuestos de la sociedad tradicional colonial. Un ejemplo de ello se manifiesta en la Constitución ecuatoriana de 1830:

Artículo 68.º Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indios, excitando su ministerio de caridad en favor de esta *clase inocente, abyecta y miserable*.

Pese a los cambios propiciados por la modernidad, ésta aún no impide la manifestación de distintas formas de subalteridad,¹¹ exclusión o discriminación contra ciertas prácticas ancestrales de colectivos humanos no aceptadas por parte de la sociedad mayoritaria (LARREA 2000: 299).

Mucho más grave y excluyente es la visión del indio, del indígena a través del Acta Constitucional de Nueva Granada (Gran Colombia de 1811) en la cual se señala que son «tribus errantes o naciones de indios bárbaros que podían ser reprimidos si sus hostilidades nos obligaban a otra cosa» o «protegidos con toda la humanidad y filosofía que demanda su actual imbecilidad». Esto no

¹¹ Se solicitó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 6.º del Decreto Supremo N.º 028-2003-AG que establece la Reserva Territorial de los Nahua, Kugapakori, etc., por encargar a la CONAPA el rol de «tutor provisional» para representar a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, siendo una institución del derecho civil que recuerda una visión de «subalteridad» del derecho peruano decimonónico.

hace más que ratificar la situación de subalteridad con que el constitucionalismo decimonónico andino consideraba a los pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Existe una serie de normas constitucionales —legales e infralegales— mediante las cuales se aplicó un tratamiento de subalteridad jurídica al indio, sin reconocerlo como sujeto y, más aún, rescatando la visión de la tradición conservadora de la sociedad colonial. La Constitución de Cádiz de 1812 es prueba palpable de la extraña amalgama entre el liberalismo decimonónico y la tradición conservadora del derecho colonial:

Artículo 335.º

[...]

10. Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de *las misiones para la conversión de los indios infieles*, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

Un segundo elemento a resaltar es la mezcla entre el discurso jurídico decimonónico y el discurso legitimador de la religión católica para establecer el contacto con los pueblos indígenas aislados de los centros poblacionales coloniales. De éste se desprendió, tal como señalaba la Constitución de Venezuela de 1909, el proceso de «extirpación de las idolatrías» a pueblos indígenas (Art. 80.º).

Un tercer elemento del tratamiento constitucional sobre el indio es su supuesta incapacidad jurídica y política. El naciente constitucionalismo peruano consideraba a los pueblos indígenas, desde una visión de subalteridad, como un «incivilizado», un niño, un ser humano que no reconoce el bien ni el mal, no tiene la fe en Dios o la ha perdido. La Constitución fundante del Estado peruano y la visión criolla de nación consideraban a los «indios» —al parecer, todos estaban en una situación de aislamiento, no contactados para la sociedad mayoritaria— de la siguiente manera:

Artículo 90.º Las atribuciones del Senado son:

[...]

10. Velar sobre la conservación y mejor arreglo de las reducciones de los Andes; y promover la civilización y conversión de los infieles de su territorio conforme al espíritu del Evangelio.

Asimismo, la Constitución de 1828 señaló la función de contacto obligatorio a través de las Juntas Departamentales:

Artículo 75.º Son atribuciones de estas Juntas [Departamentales]:

[...]

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

En ese sentido, queda claro que en la primera parte del siglo XIX la República no consideraba al indio como un sujeto de derecho pleno. Es más, traía problemas para el sistema de representación política por el derecho que podía ejercer dado los requisitos tradicionales y censatarios conjugados en las leyes y reglamentos electorales. La crítica principal proveniente de los intelectuales de los siglos XIX y XX contra el modelo electoral fue la continua manipulación electoral del voto de los analfabetos, identificados como «indios». Distintas discusiones se produjeron en los países andinos, como por ejemplo la polémica de los diputados Herrera y Gálvez sobre la capacidad jurídica de la *raza indígena* («soberanía de la inteligencia») y la descripción de Manuel Vicente Villarán (1962: 197-205) sobre las viciosas prácticas electorales que instrumentalizaban a los indios. Todas ellas expresaban lo que sucedía en el gobierno representativo del siglo XIX (GAMBOA 2003: 190).

Es decir, la República se dividió en la «República de Indios» y la «República de Criollos». Al indio, que interactuaba con la sociedad nacional, se le reconocieron ciertos derechos; sin embargo, se le trató sin alteridad jurídica o social. Así, la Iglesia u algunos órganos del Estado se propusieron la función de «civilizar» al indio que nunca tomó contacto con esta sociedad nacional.

Un cuarto elemento constitucional era el tratamiento formal colectivo a los pueblos indígenas, sin llevar aparejado un reconocimiento de derechos colectivos o individuales. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la intención de «civilizarlos» tuvo la finalidad de insertar a los indios en el proceso de manufacturación o en la actividad agrícola.¹² Los indios reconocidos —los quechuas—, agrupados en el campo o en el mundo rural a través de reducciones o comunidades, eran conocidos como «pueblo de indios», una suerte de masa amorfa de individuos muy lejos de poder ser reconocidos como ciudadanos. El jurista liberal peruano del siglo XIX, Juan Espinosa (2001: 370), mencionaba

¹² Este proceso de asimilación del indio lo señala claramente Anderson cuando cita a Pedro Fermín de Varlas, colombiano liberal del siglo XIX (ANDERSON 1992: 32).

y definía de esta manera a los «pueblos de indios» y su manipulada participación en el sistema de elección indirecta. Aún no era posible considerarlos como ciudadanos o sujetos políticos plenos en el juego electoral, entre la manipulación y clientelismo, el desprestigio de las elecciones estaba relacionado con el voto corporativo indígena.

Por otro lado, la noción de «pueblo de indios» o «pueblo de peruanos» podemos encontrarla en la legislación electoral y en otras normas especiales. Esta unidad social muy pronto se transformaría —a raíz de muchos levantamientos de estas comunidades en el caso del Perú, parte de Ecuador y Bolivia— en la atomización «cultural» de las comunidades campesinas reconocidas constitucionalmente en el siglo XX.

Deteniéndonos en el desarrollo histórico de la legislación que regulaba a los pueblos indígenas en el Perú, junto con el atraso del mundo agrícola sobre la «modernidad» del siglo XX y los continuos levantamientos de campesinos por la expropiación legal de sus tierras a través de los instrumentos legales usados por los hacendados (DE SOTO 2000), vemos que el Estado peruano estableció un régimen legal de comunidades campesinas en la Constitución de 1920 para proteger el derecho de propiedad sobre sus tierras:

Artículo 41.° Los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley.

[...]

Artículo 58.° El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.

Esta norma marca un hito en cuanto a la regulación del derecho de propiedad de las tierras, declarando constitucionalmente la protección de las tierras campesinas y nativas. Sin embargo, en cuanto a la participación política, se produce un silencio constitucional sobre el tema que duraría hasta la Carta política de 1979; es decir, por más de ochenta años se siguió lo formulado en la Ley Electoral de 1896 del régimen de Piérola, mediante la que se deja de lado el criterio censatario y se perfecciona el principio de notables, a través del cual se señala que los que no sepan leer ni escribir, no podrán votar ni ser elegidos. Ello marcaría un hito en la población originaria y tendría serias repercusiones que fragmentarían la visión de desarrollo actual y la proveniente

de los «ciudadanos» de las zonas andina y amazónica de nuestro país: silencio constitucional, exclusión material de millones de ciudadanos hasta casi finalizado el siglo xx.

Por otro lado, el «silencio constitucional» con respecto a los pueblos indígenas aislados sería una constante hasta la actualidad. En el caso de los pueblos indígenas, éstos seguían manteniendo una interacción con órdenes eclesiásticas y circuitos económicos cada vez más interesados en explotar el caucho o minerales preciosos en la amazonía peruana. De esta manera podemos concluir que a través de la asimilación y contacto permanente de los pueblos indígenas quechuas y aimaras como parte de la actividad agrícola, se inicia una regulación tuitiva y paternalista de los derechos de estas comunidades como personas jurídicas; en ningún momento se reflexionó acerca del papel político de los pueblos indígenas en la construcción del Estado-nación, más allá del voto indígena.

2.3. TRATAMIENTO LEGAL ELECTORAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El modelo electoral «gaditano» se extendió durante todo el siglo XIX, y aunque estuvo dividido en dos etapas —según el debilitamiento de la influencia de las élites locales en el procedimiento electoral—, dicho modelo decimonónico se expresó en el derecho constitucional peruano y en la legislación electoral de una manera constante y permanente. Muchas veces emergieron y cayeron gobiernos, muchas más se promulgaron leyes electorales,¹³ conteniendo los mismos principios del modelo gaditano.

¹³ El Decreto sobre Naturalización y Ciudadanía de 1821; norma base del derecho electoral subjetivo decimonónico; Reglamento Provisional de San Martín de 1821; norma que regula el futuro procedimiento electoral; Reglamento de Elecciones de Diputados de 1822; norma con rango de ley que regula las primeras elecciones parlamentarias mediante votación directa; Constitución de 1823; norma constitucional que establece por primera vez las elecciones indirectas y otras instituciones del modelo electoral gaditano; Ley Reglamentaria de Elecciones a Diputados y Senadores de 1824; ley que regula los órganos y procedimientos del sistema parlamentario; Reglamento de Elecciones Municipales de 1825; Constitución Vitalicia de 1826; Constitución de 1828 y la Ley Electoral de 1828; Constitución de 1834 y la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1834; Ley Fundamental de 1837; Constitución de 1839 y la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1839; Ley Reglamentaria de Elecciones de 1849; Ley Reglamentaria de Elecciones de 1851; Decreto Ley de Reglamento de Elecciones para Diputados de 1855; Constitución de 1856; Ley de Reglamento de Elecciones de 1857; Constitución de 1860; Ley Orgánica de Elecciones de 1861; Decreto de 1866; Constitución de 1867; y la Ley Electoral de 1892. La Ley Electoral de 1896 no es parte del período decimonónico que comprende el modelo electoral gaditano; con ella se inaugura la etapa del derecho electoral llamado «Transición hacia el poder electoral nacional» (1895-1931).

Las Constituciones que regularon expresamente las elecciones indirectas fueron las de los años: 1823, 1826, 1828, 1834 y 1839 (PACHECO 1996), a excepción de la Constitución de 1860 que omitió regulación expresa sobre las elecciones, señalando que «la elección de los senadores y de los diputados se hará conforme a la ley» (Art. 45.º).

La legislación electoral que disponía las elecciones indirectas parlamentarias (1822-1900), es decir, la implementación del modelo electoral gaditano, está presentada en el cuadro 2.

CUADRO 2
Leyes electorales que señalaron elecciones indirectas

Ley electoral	Gobierno que la promulgó
«Ley Reglamentaria de elecciones de Diputados al Congreso...» de 3 de marzo de 1825.	Dictador investido con el poder político y militar, Simón Bolívar Palacios (02/09/1824 a 16/02/1826).
«Ley Reglamentaria de Elecciones» de 19 de mayo de 1928.	Presidente de la República, José de La Mar Cortázar (09/06/1827 a 07/06/1829).
«Ley Orgánica de Elecciones» de 29 de agosto de 1834.	Presidente Provisorio, Luis José Orbegoso (20/12/1833 a 22/02/1835).
«Ley Reglamentaria de Elecciones» de 29 de diciembre de 1839.	Presidente Constitucional Agustín Gamarra (24/08/1838 a 18/11/1841).
«Ley Reglamentaria de Elecciones» de 22 de diciembre de 1849.	Presidente de la República, Ramón Castilla (20/04/1845 a 20/04/1851).
«Ley Reglamentaria de Elecciones» de 29 de diciembre de 1851.	Presidente de la República, José Rufino Echenique Benavente (20/04/1851 a 17/07/1854).
«Ley Orgánica de Elecciones» de 13 de abril de 1861.	Presidente Constitucional, Ramón Castilla (22/03/1860 a 24/10/1862).
«Ley Electoral» de 17 de diciembre de 1892.	Presidente Constitucional Remigio Morales Bermúdez (10/08/1890 a 01/04/1894).

Fuentes: TUESTA 2001, GAMBOA 2005. Elaboración propia.

Este modelo, influenciado por la Constitución de Cádiz de 1812 y por el proceso de elecciones de diputados de las colonias americanas a dicha representación (NÚÑEZ 2005) —y posteriores (DEMÉLAS-BOHY 2007)—, se caracterizó por el sistema indirecto de elección, las cualidades restrictivas (corporativas y patrimoniales) de la ciudadanía para ser parte del cuerpo electoral (gozar del derecho a elegir y ser elegido), la organización «municipalista» o

«localista» de los procesos electorales y su tendencia a mantener el sistema jurídico tradicional de representación (por ejemplo, equiparación de la noción colonial de «vecino» con el término republicano y liberal de «ciudadano»). Annino afirma que sobre ese carácter de extraña amalgama de las normas electorales decimonónicas estaba la dificultad que constituyó cualquier sistema indirecto del siglo XIX como un compromiso entre tradición y cambio:

[...] las juntas electorales de parroquia no fueron otra cosa que las antiguas juntas de vecinos mientras que las demás juntas de partido y de provincias crearon nuevos espacios con prácticas más modernas como el voto secreto e individual. (ANNINO 1995: 17)

Un primer elemento de las elecciones decimonónicas fue que los procedimientos y los órganos electorales funcionaban como filtros para limitar la participación indígena. Hemos denominado (GAMBOA 2005: 188) distintas etapas de la historia electoral del siglo XIX y parte del XX, según la influencia de las élites locales en los procedimientos electorales («poder electoral de las élites locales», «construcción de sus redes políticas de alcance nacional» y «transición hacia un poder electoral nacional»), y lo esencial es que en cada una de las etapas y actos de los procedimientos electorales, especialmente las elecciones indirectas, existe una tendencia a convertirse en un filtro social que impedía una representación total de la sociedad y permitía la elección de los «notables» bajo el principio de ser «lo mejor» de la representación de la sociedad. La representación no era una «muestra» proporcionada de los grupos que conformaban el cuerpo electoral —por no decir los ciudadanos—, sino la elección de los notables según el criterio de distinción y censatario: las élites locales, sus redes políticas manifestadas en partidos u organizaciones sociales que sobrepasaban los espacios locales y la aristocracia de inicios del siglo XX. El principio de «notables» se materializaba a través de los filtros del procedimiento electoral y legitimaba el criterio de la «soberanía de la inteligencia» para restringir la votación de los «indios» (GAMBOA 2005: 211). Es decir, pese que el criterio censatario estaba vigente en un sentido formal, ésta compartía un espacio con el principio elitista o de primacía de los notables para restringir la participación indígena en los cargos de mayor importancia nacional (Congreso, Presidencia).

Un segundo elemento que encontramos en la legislación electoral decimonónica es la consideración como sujetos de derecho: por un lado, estaban los

ciudadanos notables, a quienes se les regula sus derechos como individuos, mientras que, por otro, se desarrolla el concepto de «pueblo de peruanos», el cual se manifestó en el art. 7.º del «Reglamento provisional que establece el método de las elecciones de municipales» del 2 de diciembre de 1821, y tal como lo hemos señalado anteriormente (GAMBOA 2005: 226) y líneas arriba, no hace más que mostrar un trato legal diferenciado e inferior entre individuos y masa gregaria, en la cual no se pueden contar ciudadanos, sino miembros de un grupo que por sí, no tiene derechos, sino tan sólo identifica a los pueblos originarios o indígenas.

Al analizar la legislación electoral decimonónica (GAMBOA 2005: 195), podemos apreciar que el control de las élites locales en los órganos electorales no solamente se encuentra en las cualidades necesarias para ser ciudadano y ser miembro de los entes rectores de las mesas de colegios parroquiales, sino que se asegura su presencia en éstas para decidir el resultado de la elección en dicha etapa, sobre todo, para impedir que se filtre el voto indígena o de la mayoría errante a través de las cualidades que se exigen para ser elector y conformar el colegio electoral provincial.

Un tercer elemento que caracteriza los comicios en el siglo XIX y la participación indígena en ellos, es la mala fama de las elecciones decimonónicas.¹⁴ La crítica principal proveniente de los intelectuales del siglo XIX y XX contra el modelo electoral gaditano fue la continua manipulación electoral del voto de los indios, caracterizados como analfabetos. La polémica Herrera-Gálvez sobre la capacidad jurídica de la *raza indígena o de peruanos* (CHIARAMONTI 2005) y los hechos de corrupción, clientelismo y violencia política en la funcionalidad de la elección de dos grados y en el ejercicio del voto de los analfabetos (ESPINOSA 2001: 369; BASADRE 1980: 37-40; y 1983: III, 245-7), quedaron como argumentos a favor de la Ley Electoral de 1896, así como —en el caso contrario— de posteriores críticas frente a intentos de reforma electoral que incluían el voto de los analfabetos. Finalmente, en el siglo XX fueron derrotados los argumentos de la «soberanía de la inteligencia» y la inclusión de los analfabetos como «ciudadanos» fue esencial para un proceso mayor de

¹⁴ López Martínez (2001) menciona que las elecciones de 1851 fueron —entre todas las decimonónicas—, posiblemente, las más cercanas a lo que podemos entender como «democráticas» o por lo menos que contaron con una amplia campaña política de distintos partidos con diversos programas.

democratización de nuestro sistema político y de identificación con el Estado y con la construcción de «nación peruana».

Sin embargo, actualmente queda por reconocer si en la práctica esta situación del «voto universal» es apreciable y la participación política no tiene límites más que los «democráticos»; es decir, este sistema democrático y, por tanto, electoral, no contempla aún las expectativas y exigencias de las colectividades y grupos comunitarios que habitan el Perú, como son las comunidades campesinas, nativas y, especialmente, los pueblos indígenas.

En todo caso, en el siglo XIX, la necesidad de filtros electorales como la elección indirecta que permitía la prevalencia del principio de notables por el control de las élites locales en el procedimiento electoral fue uno de los motivos por el cual se caracterizó como de mala fama el modelo electoral gaditano. Vale la pena señalar que la posición que sostuvo el liberal Juan Espinosa fue muy precisa y compartida en su mayor parte por la doctrina nacional. Este conspicuo defensor de las ideas liberales afirmaba que la elección directa era una expresión auténtica de la voluntad popular, ya sea por elección del representante o a través de los electores:

[La] elección *directa* sería la más genuina expresión de la voluntad del pueblo, suponiendo que cada ciudadano depositase en la urna electoral su propio voto, dado en conciencia y con conocimiento del sugeto a quien elejía; pero si va elejir por sugestión de otro y con una lista de nombres dictada por un partido o por los hombres del poder, su elección es indirecta, aunque la ley la califique de directa. (ESPINOSA 2001: 369)

Este autor criticó tanto el modelo electoral indirecto o gaditano como la elección directa. Consideraba «tan mala [...] una elección como otra». Así, el sistema de elección directa, por la falta de voluntad política y de conciencia ciudadana, grafica la manipulación de la votación en los «pueblos de indios», y el sistema de elección indirecta por «el mercado de los votos de los electores»—un mercado que se manifiesta en «un pueblo que vendió su voto directo por una peseta o un trago de aguardiente»— con el elector provincial que es un mercader de la política. Espinosa consideraba que el elector provincial vendía su voto:

[...] por una onza o una docena de onzas al Diputado, que lo vende por un empleo o una misión diplomática, o un negocio cualquiera, si no es tan tonto que lo da porque lo convidaron a comer en palacio, le apretó la mano el Presidente o el Ministro y le dijo *mi amigo*. (ESPINOSA 2001: 370)

Otro jurista que reforzaba la necesidad de la prevalencia del principio de notables en las elecciones políticas era el peruano José Silva Santisteban. Citando a Herrera sobre la soberanía de la inteligencia y la discusión de la participación indígena en las elecciones decimonónicas, apoyaba la idea de que «[...] el *derecho de mandar*, á una porción escojida de la sociedad, digna de sus virtudes é inteligencia de regir los destinos de la Nación» (1874: 6-7). Asimismo, volviendo a citar a Herrera, reafirmaba la idea de superioridad y del valor de los notables como «[...] *unos* hombres han nacido para mandar y otros para obedecer, mal que pese á las preocupaciones difundidas por exagerados escritores» (1874: 13), frente a las poblaciones originarias.

Ciertamente, el criterio censatario será una constante formal en este período electoral para configurar los miembros de los órganos electorales parroquiales y provinciales. El aumento del comercio internacional, la exportación del guano, las redes políticas y la aparición de los partidos políticos fueron algunos de los factores que influenciaron para sobreponer el criterio censatario sobre el principio de notables en la composición de los entes electorales y en el voto por los electores provinciales. Sin embargo, esto no llegó a ocurrir en gran medida por la resistencia de las élites locales y porque existían otros mecanismos para limitar la participación de actores indígenas en el procedimiento electoral. Además, las críticas contra el criterio censatario arrojaron, entre éstas la posibilidad latente de legitimar la mayoritaria participación indígena, la cual podía ser manipulada mediante la votación «corporativa», y más aún, el riesgo que implicaba una participación política indígena autónoma —en el caso del modelo federal, quizá un temor a un posible separatismo indígena— en el sistema político y social de «notables»:

[...] pero semejante privilegio sería [límites al derecho de sufragio] un ataque á los principios constitutivos de una república. En esta, basta la instrucción elemental y la probidad del ciudadano; basta que sepa por quién vota; que él mismo pueda escribir el nombre de su candidato para ponerse á salvo de un engaño; basta, en fin, que posea cierta independencia para proceder como hombre y no como instrumento. (FUENTES 1873: 155)

Por muchas razones se abandonó el modelo de las elecciones directas, pero más que nada, porque se necesitaba el segundo filtro —la elección indirecta— del procedimiento electoral para evitar la tiranía del número, la manipulación de las masas, el peligro del voto mayoritario indígena, el creciente mercado de

los votos de los electores y la violencia política que afectaba los espacios locales y provinciales. Eso era afirmado hasta por los más conspicuos liberales que creían en las elecciones directas:

Los sectarios del sistema de elección directa aducen que la única razón del sufragio indirecto es que puede servir de preservativo contra los extravíos de las masas, haciendo predominar las voluntades menos numerosas, sin duda, pero más ilustradas. (FUENTES 1873: 156)

De esta manera, es preciso tomar en cuenta el carácter formal restrictivo de los derechos políticos en la legislación electoral decimonónica. Es más, esto se planteaba de manera abierta y clara, produciéndose una serie de discusiones parlamentarias, extendiéndose hasta el siglo XX.¹⁵ Lo cierto es que la participación política indígena se originó en la tensión jurídica entre los principios de notable y el censatario, trasladándose a la tensión entre el voto analfabeto y el universal. Sin embargo, no se ha analizado ni comprendido de manera intercultural la participación política indígena, constituyéndose ello en una tarea pendiente de nuestra democracia.

CONCLUSIONES

Los pueblos indígenas son sujetos históricos que, junto con otros sujetos colectivos, han causado una revolución en la dogmática jurídica tradicional¹⁶ de los derechos humanos y en la noción de democracia que ostentamos.¹⁷ El papel de las organizaciones políticas y sociales que se aglutinan alrededor de la identidad andina o de los pueblos indígenas es actualmente relevante para las

¹⁵ Momentos de definición constitucional peruana sobre los pueblos indígenas fueron los períodos de 1931-1932 y de 1978-1979, etapas de grandes debates parlamentarios para la inclusión en la Constitución del derecho al sufragio de los analfabetos (BELAUNDE 1966: 43-50; PATRÓN 1978: 145-6; RUBIO & BERNALES 1983: 297-300). Sin embargo, estas discusiones tienen matices que se escapan del modelo electoral gaditano, muy propio de la realidad decimonónica.

¹⁶ Algunos filósofos políticos afirman que la dicotomía entre ser individual y ser colectivo se expresa en la crisis de la sociedad posmoderna y su incapacidad de legitimar «la obligación política» del pacto social contemporáneo: una lucha constante entre los valores de libertad —principios y tradiciones liberales del mundo occidental—, y otros valores colectivos —por ejemplo, el valor «identidad»— de grupos socioculturales reconocidos como sujetos subalternos (DAS 1997: 279; MATO 2001: 13; JAMESON 1998: 69). Esta contradicción se tornará crucial en el contenido valorativo de la internacionalización del derecho (justicia, libertad, defensa de los derechos humanos, solidaridad y cooperación, pluralidad y multiculturalismo, etc.).

¹⁷ La conjunción entre la teoría de la democracia como marco político y los derechos humanos de tercera generación como aspiración de autonomía sociocultural, se debe a la opresión sobre grupos socioculturales por parte de la sociedad mayoritaria «oficial» (monoculturalismo) y a la hegemonización e imposición negativa de valores de una cultura o un sistema económico sobre otros (la globalización). Estos conflictos alteran completamente la noción de Estado de Derecho y, sobre todo, la homogeneidad de sociedades «liberalmente democráticas».

políticas públicas de los Estados sociales de derecho (reforma social y reformas constitucionales de derechos), para la gobernabilidad democrática de los países andinos (movilizaciones sociales en Bolivia, Ecuador y Perú) y para la configuración de una identidad nacional (imaginario colectivo de «nación»). Por estas razones, es necesario el estudio filosófico y dogmático de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de sus prácticas en los movimientos sociales.

Así, en el siglo XIX y buena parte del XX, tanto el discurso jurídico como la normatividad electoral nos señalan un tratamiento diferenciado hacia los «indios». Existe, pues, una subalteridad política jurídica. Esto va más allá del lento reconocimiento de la propiedad comunal de las comunidades campesinas y nativas, junto con las cuotas para elecciones locales y regionales actuales; es decir, la subalteridad jurídica se expresa tanto en lo formal (leyes) como en la práctica (juego electoral) en el voto censatario en el siglo XIX o en el voto restrictivo a los analfabetos durante casi todo el siglo XX.

En el caso del siglo XIX, la manipulación del voto indígena en las elecciones indirectas decimonónicas no hace más que entender la adecuación de los intereses de las élites en el pensamiento utópico liberal al incorporar necesariamente a los indígenas en las elecciones parlamentarias. El criterio censatario se abrió paso al cuestionamiento de la votación de los indios por la visión tradicional restrictiva (principio electoral de notables); sin embargo, en el siglo XX se produce un retroceso al implementarse el principio de notables en las elecciones políticas: queda prohibido el voto de los analfabetos y, por tanto, el de los indígenas (hasta la Constitución de 1979).

Estas reglas y prácticas políticas y electorales tienen una gran repercusión en la relación entre Estado y pueblos indígenas, puesto que produce un distanciamiento histórico y jurídico en el proceso de toma de decisiones públicas. Dicho distanciamiento se materializa con la resistencia de las élites nacionales en producir procesos de diálogos institucionalizados, debatir seriamente la inserción política de las comunidades campesinas y nativas, de los pueblos indígenas, en el gobierno nacional, presentándose aún hoy como la única manera de integrar la participación indígena en las elecciones ordinarias.

La falta de originalidad para vencer la «distancia» (subalteridad jurídica) en la implementación de nuevos mecanismos políticos o electorales (por ejemplo,

la cuota indígena para elecciones parlamentarias), o la sencilla resistencia pasiva de las élites nacionales por no implementar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas —establecida como una obligación desde la vigencia del Convenio n.º 169 de la OIT (1995)—, nos muestra que, pese al tiempo, si bien las fórmulas electorales han cambiado, no ha sucedido lo mismo con las prácticas políticas o electorales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Francisco NÚÑEZ
2006 «Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas». *Elecciones* 6. Lima, ONPE, pp. 219-242.
- ANDERSON, Benedict
1992 *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ANNINO, Antonio (coord.)
1995 *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BASADRE, Jorge
1980 *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
1983 *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. 7.^a ed. 11 t. Lima: Editorial Universitaria.
- BELAUNDE, Víctor Andrés
1966 *El debate constitucional, discursos en la asamblea 1931-1932*. Lima: P. L. Villanueva.
- CHIARAMONTI, Gabriella
2005 «A propósito del debate de Herrera-Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos». En ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 325-358.

CIURLIZZA, Javier et ál.

2004 *Hatún Willakuy, versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Perú*. Lima: Gráfica Navarrete.

CUEVA, Neptalí

2007 «La vulnerabilidad de los indígenas en aislamiento». En SANTILLÁN & GAMBOA (eds.). *Hacia una reglamentación de la Ley N.º 28736 régimen especial transectorial de protección a favor de pueblos indígenas en aislamiento y en contacto Inicial*. Lima: DAR, pp. 67-92.

DAS, Veena

1997 «La subalternidad como perspectiva». En BARRAGÁN & RIVERA (comp.). *Debates post coloniales: una introducción a los estudios de la subalternidad*. La Paz: Editorial Historias.

DEMÉLAS-BOHY, Marie-Danielle

2003 *La invención política. Bolivia, Ecuador y Perú en el Siglo XIX*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos / Instituto de Estudios Peruanos.

2007 «El sufragio indígena en los Andes durante el período revolucionario (1810-1815): ¿electorado cautivo o guerra de castas?». *Elecciones 7*. Lima, ONPE. pp. 169-286.

DE SOTO, Hernando

2000 *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Editorial El Comercio.

DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando

1992 *La idea de derecho en el Perú republicano del siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ESPINOSA, Juan

2001 *Diccionario republicano*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / University of the South-Sewanee.

FUENTES, Manuel Atanasio

1873 *Derecho constitucional filosófico*. Lima: Imprenta del Estado.

GAMBOA, César

2003 «¿Excepciones al modelo electoral gaditano?: Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX». *Elecciones 2*. Lima, ONPE, pp. 169-200.

2005 «Los procesos electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú, 1822-1896». En ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 179-228.

JAMESON, Fredric

1998 «Sobre los estudios culturales». En ŽIŽEK & JAMESON. *Estudios [1993] culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Barcelona: Paidós.

LARREA HOLGUÍN, Juan

2000 *Derecho constitucional ecuatoriano*. vol. 1, 6.^a ed. Guayaquil: Corporaciones de Estudios y Publicaciones.

LÓPEZ MARTÍNEZ, Héctor

2001 *Ciento cincuenta años de elecciones en el Perú. Los comicios de 1851*. Lima: Talleres gráficos Editora Logos.

MATO, Daniel

2001 «Introducción: Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización». En MATO (com.). *Estudios Latinoamericanos sobre la cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

NÚÑEZ, Francisco

2005 «La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)». En ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 361-394.

PACHECO, Toribio

1996 *Cuestiones constitucionales*. 3.^a ed. Lima: Grijley.

PATRÓN FAURA, Pedro

1978 «El sistema electoral en el Perú». En *Seminario situación y derechos políticos del analfabeto en el Perú*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

QUIJANO, Aníbal

1999 «Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina». En CASTRO GÓMEZ, Guardiola Rivera & MILLÁN DE BENAVIDES (eds.). *Pensar [en] los intersticios: teoría y práctica de la crítica poscolonial*. Bogotá: CEJA.

ROSANVALLON, Pierre

1999 *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. México: Instituto Mora [1992]

RUBIO, Marcial & Enrique BERNALES

1983 *Constitución y sociedad política*. 2.^a ed. Lima: Mesa Redonda Editores.

SILVA SANTISTEBAN, José

1874 *Curso de derecho constitucional*. 3.^a ed. París: Imprenta de Pablo Dupont.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2001 *Perú político en cifras 1821-2001*. 3.^a ed. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

VINDING, Diana

2004 *El mundo indígena 2004*. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas-IWGIA.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962 «Costumbres electorales». En *Páginas Escogidas*. Lima: P. L. Villanueva, pp. 197-205.

CÉSAR LEONIDAS GAMBOA BALBÍN

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y candidato a Doctor en Derecho y Ciencia Política por la misma casa de estudios. Especialista en derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Su experiencia incluye haber sido investigador de la Fundación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos e investigador visitante del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (España). Ha sido miembro del equipo de investigación del Proyecto de Investigación: «Historia de las Elecciones en el Perú desde la Cortes de Cádiz hasta nuestros días» (Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Desde 2005 pertenece a la Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), y desde 2008 es su Presidente, organización peruana sin fines de lucro dedicada a la promoción del desarrollo sostenible.

Es autor de diversas publicaciones y artículos en el Perú como en el extranjero con respecto a historia de las elecciones y derechos de los pueblos indígenas. En esta especialidad, resalta «Filtros electorales en el derecho decimonónico: Órganos electorales y procedimiento electoral», en ALJOVÍN, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (ed.), Historia de las Elecciones, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005.