



► Nota informativa

Noviembre de 2020

Alcances sobre el derecho a la participación en instancias electivas previsto en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)¹

Principales puntos

- Esta nota aborda los aspectos relativos al derecho a la participación en instancias electivas descrito en el Art. 6. (1)(b) del Convenio sobre pueblos Indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).
- Se toma como referencia principal el instrumento internacional, los informes y comentarios de los Órganos de Control de la OIT y los trabajos preparatorios del Convenio 169.
- De igual modo, la nota presenta ejemplos de legislación comparada de América Latina sobre la materia.
- Se destacan en particular los casos de: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela.

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT es el único tratado internacional abierto a ratificaciones por los Estados y dedicado específica y exclusivamente a la promoción, garantía y protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El Convenio se encuentra vigente en 15 países de la región y por tanto América Latina y el Caribe concentra el mayor número de ratificaciones².

El Convenio refleja el consenso logrado por los mandantes tripartitos de la OIT en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales dentro de los Estados-nación en los que viven y las

*responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos. El Convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. El objetivo del Convenio es superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas. **Por lo tanto, los principios***

¹ Esta nota solo tiene fines informativos, no tiene como propósito realizar valoraciones sobre las normas, políticas e instituciones aquí mencionadas. Los comentarios de la Oficina Internacional del Trabajo no prejuzgan en modo alguno los informes y recomendaciones que los órganos de control de la OIT deseen formular en su día sobre la aplicación de los Convenios Internacionales del Trabajo.

² El Convenio núm. 169 ha sido ratificado por 23 países de los cuales 15 son de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

***fundamentales de consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio*³.**

El Convenio núm. 169 ofrece un marco único para promover los derechos de los pueblos indígenas y tribales; ha jugado un papel importante en la región para la facilitación del desarrollo de leyes, políticas, instituciones y programas destinados a promover y garantizar los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas y tribales.

Sobre el derecho a la participación en instancias electivas - Artículo 6. (1)(b)

*El Convenio reconoce que los pueblos indígenas se encuentran a menudo en una posición de desventaja, lo que impide su participación equitativa*⁴. Es por ello importante destacar que en virtud de las disposiciones descritas en el artículo 2 del Convenio los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para promover entre otras cosas, el derecho de estos pueblos a gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.

Para hacer frente a la situación en la cual los pueblos indígenas no pueden gozar o ejercer plenamente el derecho de participación política en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven, **el artículo 6. (1)(b) del Convenio requiere que los gobiernos establezcan los medios para asegurar que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho a la participación en dos sentidos: primero, en todos los niveles de adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole; y segundo, en la adopción de políticas y programas que les conciernan.**

6. (1). Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (...)

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan [...].

El informe preparado por la Oficina para la Conferencia Internacional del Trabajo de 1988 indicó que para que el derecho de participación de los pueblos indígenas sea efectivo debe brindarles a dichos pueblos: “la oportunidad de hacerse escuchar y de influir en las decisiones adoptadas” y que debe ser respaldado “por mecanismos adecuados de procedimiento instaurados a nivel nacional de acuerdo con las condiciones del país”.⁵

En su observación general de 2008, la CEACR ha señalado que, aunque el Convenio no impone un modelo específico de participación requiere la existencia o establecimiento de instituciones u otros mecanismos apropiados, con los medios necesarios para cumplir debidamente sus funciones y la participación efectiva de los Pueblos indígenas y tribales.

En lo que respecta al derecho a la participación en instancias electivas, los Órganos de Control de la OIT no han formulado comentarios específicos respecto de las modalidades y/o procedimientos de participación de los pueblos indígenas en los recientes procesos constituyentes en la región, como son los casos de Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

En este contexto, resulta de interés observar que en el marco de una solicitud directa dirigida a Nepal (adopción 2015)⁶, la Comisión de Expertos en

³ OIT, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra, 2013, página. 1. Los destacados a lo largo del texto son nuestros.

⁴ OIT, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo - Ginebra, 2013, página 19.

⁵ OIT, Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), Conferencia Internacional de Trabajo, 75a reunión, 1988, página 33.

⁶ En relación a la representación de los pueblos indígenas, el artículo 147 (II) de la Constitución establece que en la elección de miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional (esto es, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) “se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” para lo cual “[l]a ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica”. Existen, además, conforme a la Constitución,

Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT observó con interés que el 27 por ciento de la Asamblea Constituyente (2013) se reservó para la participación de pueblos indígenas y que el propio texto constitucional aprobado prevé la reserva de escaños para pueblos indígenas (*Adivasi Janajati*).

Considerando comparativamente la legislación de los países que han ratificado el Convenio núm. 169, se puede señalar que existe una amplia experiencia en la región de reconocimiento de los derechos a la participación política: de un lado, se pueden destacar aquellos países que han incorporado en su texto constitucional la reserva de escaños y/o circunscripciones electorales para pueblos indígenas como es el caso de Bolivia, Colombia y Venezuela.

De otra parte, existe un segundo grupo de países que establecen en su legislación la promoción y/o el reconocimiento de la participación política para pueblos indígenas en espacios municipales o regionales; estas figuras se reconocen en la legislación de Guatemala, Nicaragua y Perú. Finalmente se encuentran aquellos países que promueven la participación indígena en organismos oficiales, tal es el caso de Ecuador y México que cuentan con disposiciones específicas en sus Constituciones.

Legislación comparada sobre participación política de pueblos indígenas⁷

Bolivia

En relación a la representación de los pueblos indígenas, el artículo 147 (II) de la Constitución establece que en la elección de miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional (esto es, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) “se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” para lo cual “[l]a ley determinará las circunscripciones

especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica”. Existen, además, conforme a la Constitución, circunscripciones indígena originario campesinas, especiales para la elección de diputados, que son determinadas por la densidad poblacional indígena en cada departamento, conforme al artículo 146 (VII) de la Constitución.

La Ley del Régimen Electoral Transitorio de 2009 determinó en su artículo 35 la creación de siete Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas en el territorio nacional. Posteriormente, la Ley de Régimen Electoral de 2010 estableció en su artículo 50 siete circunscripciones especiales para diputadas y diputados indígena originario campesinos y asignó escaños para las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la elección de autoridades y representantes departamentales, de autonomías regionales y municipales en los casos en que dichos pueblos constituyan una minoría.

El artículo 278 de la Constitución establece que en las listas parlamentarias se debe respetar la paridad y alternancia de género entre hombres y mujeres. Las listas de candidatos de naciones y pueblos indígena originario/ campesinos, de acuerdo al artículo 11 de la Ley de Régimen Electoral, serán elaboradas de acuerdo con sus propias normas y procedimientos, pero respetando la paridad y alternancia de género. De acuerdo con el artículo 61 de la Ley de Régimen Electoral las circunscripciones especiales deben estar registradas en el órgano electoral plurinacional.

Como se deduce, las regulaciones del derecho boliviano a propósito de la participación de los pueblos indígenas derivada del Artículo 147 (II) de la Constitución, se especifican en lo que respecta a la integración de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, incluyendo la asignación de escaños para las naciones y pueblos originarios en la elección de

circunscripciones indígena originario campesinas, especiales para la elección de diputados, que son determinadas por la densidad poblacional indígena en cada departamento, conforme al artículo 146 (VII) de la Constitución.

⁷ Elaborado con extractos de OIT, Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT, 2020.

autoridades departamentales, regionales y municipales.

Colombia

En cuanto a la representatividad, el artículo 171 de la Constitución señala que “habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”.

A su vez, el artículo 176 consagra la creación de una circunscripción especial para asegurar la participación de los pueblos indígenas. Así, en la conformación de la Cámara de Representantes se determinó la creación de una circunscripción especial, la cual fue establecida por el artículo 176 de la Constitución Política, en donde se dispone su conformación a partir de cuatro asientos: dos para comunidades afrodescendientes, una para comunidades indígenas y otra para colombianos residentes en el exterior.

La Constitución señala 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.

Como se muestra, en virtud de la Constitución colombiana de 1990 se estableció la participación de representantes de las comunidades indígenas en el Senado de la República, reconociendo a dos Senadores adicionales, al tiempo que se fijó una circunscripción especial para la integración de la Cámara de Representantes, asignándole cuatro asientos: dos para comunidades afrodescendientes, una para comunidades indígenas y otra para colombianos residentes en el exterior.

Ecuador

Además de gozar, sin discriminación, de todos los derechos políticos reconocidos a los ecuatorianos, el artículo 57 (16) de la Constitución establece expresamente que los pueblos indígenas tienen derecho a participar, mediante sus representantes, en organismos oficiales.

El artículo 100 de la Constitución dispone que “[e]n todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos”.

En este caso, se reconoció la participación de los pueblos indígenas en organismos públicos incluyendo los electivos, pero sin mayor precisión respecto de su regulación, más allá de que se establece “que funcionarán regidas por principios democráticos”.

México

El artículo 2 apartado A de la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; así como el derecho a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular.

De acuerdo a su ley de creación, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas debe promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afromexicanos en las diversas instancias del Estado, así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales.

En julio de 2015, el Tribunal Electoral adoptó la Tesis XLI/2015, en la cual establece que el Estado y los partidos políticos deben promover la participación indígena en los procesos electorales, incluso a través del establecimiento de mecanismos idóneos y eficaces para que los indígenas puedan ser designados como candidatos.

Dentro del Tribunal Electoral se estableció, en 2017, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y

Comunidades⁸ para prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren.

En 2017, el Tribunal Electoral adoptó el Manual de Procedimientos de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas⁹, así como el Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas¹⁰.

Como se lee, la constitución reconoce el derecho de los representantes de los pueblos indígenas a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular mientras que la legislación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas hizo lo propio respecto de la representación y participación en diversas instancias del Estado, lo que fue confirmado en sendas instancias del Tribunal Electoral.

De cualquier manera, no se fija un procedimiento para regular previamente a su elección a la representación de esas comunidades indígenas en los órganos deliberativos y en otras instancias del Estado.

Guatemala

Los pueblos indígenas gozan de los mismos derechos políticos que se otorgan a todos los ciudadanos de Guatemala.

A nivel municipal, el artículo 55 del Código Municipal establece que las autoridades municipales deberán reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, como organizaciones propias de las comunidades indígenas, con derecho a personalidad en aquellos lugares en donde todavía existen. Igualmente, el Código reconoce a los alcaldes auxiliares, ahora también llamados comunitarios, como entidades representativas de las comunidades (artículo 56).

En este caso, la representación reconocida por el Código Municipal está acotada al ámbito de elección de autoridades municipales y las alcaldías indígenas.

Nicaragua

En las regiones autónomas del Atlántico Norte y Sur, el Estatuto de Autonomía establece que en los respectivos consejos regionales deberán estar representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma. El artículo 142 de la Ley Electoral determina en qué circunscripciones electorales, donde existe mayor población indígena, el primer candidato debe ser de una determinada etnia.

En este caso se regula la representación de las distintas etnias en los consejos regionales.

Perú

A través de la acción afirmativa introducida en la Ley de Elecciones Regionales de 2002, se obliga a los partidos políticos peruanos a reservar 15 por ciento de espacios en las listas de candidatos para acceder a los consejos regionales.

Venezuela

El artículo 186 de la Constitución establece que “los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas [a la Asamblea Nacional] de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres”.

Según la séptima disposición transitoria de la Constitución, para poder ser candidato a representante por los pueblos indígenas, se exige que la persona debe ser indígena, tener nacionalidad venezolana, hablar la lengua originaria y “cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: haber ejercido un cargo de autoridad tradicional; tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural; haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas; o pertenecer a una

⁸ <https://www.te.gob.mx/Defensoria/content/index>

⁹ <https://www.te.gob.mx/Defensoria/media/files/6417f9582337b22.pdf>

¹⁰ <https://www.te.gob.mx/Defensoria/media/pdf/d29cbd45dc8d9fe.pdf>

organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento”.

Esta modalidad de representación surge de la Constitución de 1999 y se refiere a la obligación de elección de tres representantes de los pueblos indígenas en el órgano legislativo.

Consideraciones finales

- El Convenio núm. 169 garantiza el derecho de los pueblos indígenas a **gozar en pie de igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; Art. 2. (2)(b).**
- Además, el Convenio incluye disposiciones que tienen por objetivo garantizar el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas. El Convenio prevé que al aplicar sus disposiciones los Gobiernos deberán asegurarse que los pueblos indígenas tengan el derecho de decidir sus propias prioridades y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural participando en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
- De manera específica el derecho de los pueblos indígenas a participar en instituciones electivas y organismos administrativos, se encuentra descrito en el artículo 6. (1) (b), el cual señala la obligación de los gobiernos de establecer los medios para asegurar la participación de los pueblos indígenas en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Los Órganos de Control de la OIT no han formulado comentarios específicos respecto a las modalidades o procedimientos de participación de

los pueblos indígenas en recientes procesos constituyentes. En este contexto, cabe señalar que la CEACR en una solicitud directa dirigida a Nepal (2015) observó con interés la reserva de escaños para pueblos indígenas tanto para el proceso constituyente como en el texto adoptado, todo ello en virtud del examen del artículo 6 del Convenio núm. 169.

- Cabe recordar que el artículo 34 prevé que, al adoptarse medidas para aplicar el Convenio, estas medidas deberían determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país; sin que esto vaya en desmedro o debilitamiento de los derechos y garantías previstas en el Convenio. La Oficina clarificó en las conclusiones de su informe de 1988:

“[n]o incumbe a un convenio de la OIT determinar globalmente la medida en que estas necesidades [de los pueblos indígenas] existen en cada Estado ni la manera como deben respetarse tales derechos en cada caso; su contenido es, por el contrario, establecer el principio básico del respeto de estos derechos y exigir de los países que lo ratifiquen que tomen las medidas necesarias para decidir a nivel nacional, en consulta con los afectados, cómo deben respetarse”.

- En virtud de lo manifestado anteriormente, se puede observar que un sistema de reserva de escaños a representantes de pueblos indígenas en instancias electivas, podría ser un medio efectivo para asegurar la participación de los pueblos indígenas, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 6 (1) (b) del Convenio núm. 169.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Oficina de la OIT para el Cono Sur de
América Latina
Santiago de Chile

E: santiago@ilo.org
W: ilo.org/santiago
T: @OITconosur