



El rol de la Organización de Estados Americanos en la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas en Bolivia y México (2010-2018)

Universidad Empresarial Siglo21

Trabajo final de grado. Manuscrito científico.

Lic. en Relaciones Internacionales

Alumno: Agustín Nicolás Aramayo

Legajo: RIN01032

Tutora: Sesma, María Inés.

Córdoba, noviembre de 2019.

Resumen

El objetivo del presente trabajo fue analizar el rol desempeñado por la Organización de Estados Americanos (OEA) en la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas en México y Bolivia. Para ello, se describieron y analizaron todas aquellas líneas de acción y herramientas de la OEA destinadas a cumplir con tal fin. Esto último se realizó en el marco de una investigación cualitativa, no experimental y de tipo transversal. Los resultados mostraron que, si bien existen dos líneas de acción principales dentro del marco de la OEA, las Misiones de Observación Electoral son, hasta el momento, las más preponderantes a la hora de fomentar los derechos mencionados. Como conclusión interpretamos que el rol de la OEA, a partir de la cooperación entre la organización y los Estados, resultó ineficaz para el fomento de los derechos políticos de los pueblos indígenas principalmente porque la agenda regional de la organización no tuvo como prioridad la cuestión indígena sino hasta la década actual, priorizando otras cuestiones relevantes para los procesos democráticos.

Palabras clave: Cooperación regional; Derechos políticos; Población indígena.

Abstract

The main goal of this paper was to analyze what role the Organization of American States (OAS) played in promoting the political rights of indigenous people in Bolivia and Mexico. To this end, all those lines of action and tools of the OAS aimed at fulfilling this purpose were described and analyzed. The latter was carried out in the framework of a qualitative, non-experimental and cross-cutting research. The results showed that, while there are two main lines of action within the framework of the OAS, the Election Observation Missions are, so far, the most prevalent in promoting the above rights. In conclusion, we interpret that the role of the OAS, based on cooperation between the organization and States, proved ineffective for the promotion of the political rights of indigenous people mainly because the organization's regional agenda did not have as its priority the indigenous issue until the current decade, prioritizing other issues relevant to democratic processes.

Key words: regional cooperation; political rights; indigenous population.

Indice

<i>Resumen</i>	2
<i>Abstract</i>	3
<i>Introducción</i>	5
<i>Métodos</i>	13
<i>Resultados</i>	15
<i>Discusión</i>	22
<i>Referencias bibliográficas</i>	28

Introducción

Los procesos electorales son mecanismos esenciales para el establecimiento, funcionamiento y consolidación de un régimen democrático. A partir de la década de los ‘80 diferentes países latinoamericanos, con el objetivo de dejar atrás cruentas dictaduras militares, fueron, progresivamente, celebrando elecciones que abrieron el camino hacia un largo período democrático que continúa hoy en día. Asimismo, a medida que tales regímenes se consolidaron, fueron creciendo diversas demandas por parte de diferentes grupos sociales a partir de notar ciertas falencias que afectan su participación en los mencionados procesos electorales. Una de esas falencias es la inequidad en el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas, en comparación con el resto de la población (Käss, 2011).

Las demandas de los pueblos o comunidades indígenas, derivan de una marginalización causada, en principio, por el “arraigo a una identidad común como pueblo, que posee sus propias normas, valores y costumbres, y que los diferencian del resto de los ciudadanos del Estado” (Organización de Estados Americanos, 2015, p.13). Esta marginalización se traduce en una situación socioeconómica precaria para tales comunidades y, por ende, en un menor acceso a la salud, la educación, y la justicia en comparación con el resto de la población. Por ejemplo, en Bolivia, para el año 2011, la población indígena en situación de indigencia representaba aproximadamente un 25%, mientras que un 45% era considerada pobre. En cuanto a México, esos números, para el año 2012, ascienden hasta un 23% de la población indígena en situación de indigencia y hasta un 50% de la considerada pobre (Organización de Estados Americanos, 2015).

Sumado a lo anterior, a partir de ciertas consideraciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se estima que la población considerada indígena en Latinoamérica abarca aproximadamente a 45 millones de personas, lo que representa 8,3% de la población total latinoamericana (Del Popolo, 2017). En algunos países, como Bolivia, Guatemala y Perú, llega a ser mayoritaria. Sin embargo, el ejercicio de los derechos políticos de estas comunidades ha sido obstaculizado por diferentes razones a lo largo de los años. Además de la marginación social que experimentan la mayoría de ellos, la participación y representación política de estos grupos estuvo parcial o completamente invisibilizada hasta hace unas pocas décadas debido a diversos factores como la falta de organización de los pueblos en agrupaciones políticas, la carencia de instituciones estatales tendientes a atender las demandas de estos pueblos o la falta de especificidad a la hora de desarrollar los censos, lo que provoca que no se conozcan o se agrupen inadecuadamente diferentes etnias. Tal situación ha empezado a cambiar en diversos países de la región, como Bolivia y México, a raíz del surgimiento de movimientos sociales que reclaman la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y una mayor participación política (Van Cott, 2010).

A raíz de esto, diversas organizaciones intergubernamentales de carácter universal, como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y regional, principalmente la Organización de Estados Americanos (OEA), fueron prestando atención a tal problemática y comenzaron a desarrollar diferentes herramientas de cooperación para asegurar el respeto y ejercicio de los derechos políticos inherentes a los pueblos indígenas. Cabe aclarar que, para que el desarrollo e implementación de tales herramientas sea eficaz y eficiente, primero se tuvo que definir qué se entendía como pueblos indígenas y qué colectivos sociales entraban dentro de dicha

categoría. En este sentido, en 1987 se publica un estudio a cargo del Relator Especial de Naciones Unidas, José Ricardo Martínez Cobos, en el cual señala que

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas las que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en sus territorios o en partes de ellos (p.70).

En el ámbito intergubernamental se ha creado un consenso alrededor de esta definición, la cual ha sido incorporada tanto en el Convenio 189 de la OIT, como también en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, al tiempo que fue utilizada también como referencia en informes de organizaciones indígenas como el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena) (Organización de Estados Americanos, 2015).

Por su parte, la OEA ha desarrollado diferentes mecanismos y herramientas que le permiten cooperar con los Estados miembros y tratar de alcanzar objetivos comunes en búsqueda de una mayor integración de las poblaciones indígenas. Por ejemplo, a través del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO, por sus siglas en inglés), la OEA despliega lo que se conoce como Misiones de Observación Electoral (MOEs). Estas misiones, que se originaron en el año 1962 a partir de la búsqueda de una mayor transparencia y eficacia en los procesos electorales, se han constituido como uno de los pilares del sistema interamericano en lo que respecta a cooperación electoral y al fortalecimiento de la democracia regional (Del Popolo, 2017). Estas Misiones de Observación han ido evolucionando a lo largo del tiempo y han acompañado los progresos democráticos en Latinoamérica apoyándose, fundamentalmente, en los principios

consagrados en la Carta Democrática de la OEA, siendo esta el único instrumento en el mundo que reconoce a la democracia como derecho humano (Picado, 2007). Con respecto a los derechos políticos de los pueblos indígenas en particular, el sistema interamericano cuenta con una importante jurisprudencia producida por diferentes fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En este marco, tanto Bolivia como México, han logrado un progreso significativo en torno a las reivindicaciones sociales de los pueblos indígenas, en especial respecto a sus derechos políticos. Un hecho significativo de este progreso fue la promulgación de los derechos políticos indígenas como derechos constitucionales, a partir de las reformas en sus respectivas Constituciones, reconociendo, ambos, el carácter multiétnico de sus naciones. Sin embargo, como indica Cárdenas (2011), sigue habiendo obstáculos a la participación y, sobre todo, representación política de las comunidades indígenas. No obstante, ambos países han requerido y permitido el despliegue de diversas Misiones de Observación de la OEA desde sus respectivos retornos a la democracia (nueve en total desde el 2010 a la actualidad). Esto último indica la predisposición de ambos Estados a cooperar con la OEA, ya que se requiere el pedido del Estado observado para desplegar tales Misiones, y, además, muestra su compromiso con el objetivo de solidificar los mecanismos democráticos en el país.

Partiendo, entonces, del rol de OEA como promotor del respeto y ejercicio de los derechos políticos inherentes de los pueblos indígenas de la región; de la situación de los derechos políticos de los pueblos indígenas en los Estados seleccionados; y entendiendo a la cooperación como un mecanismo importante para el fortalecimiento de los derechos políticos en general, y de los pueblos indígenas en particular, se presentan diversas interrogantes: ¿Cuál es la situación actual de los derechos políticos de los pueblos indígenas

en los países seleccionados? ¿Qué instrumentos han utilizado los Estados en la promoción de los derechos políticos de los indígenas? ¿Qué herramientas de cooperación internacional se verifican entre los Estados seleccionados y la OEA? ¿Cuáles fueron las recomendaciones elaboradas por las Misiones de Observación Electoral a los países seleccionados durante el período en cuestión? ¿Se produjo algún cambio a partir de tales recomendaciones? Para poder responder estas interrogantes, es necesario establecer qué elementos teóricos se van a utilizar para guiar el presente trabajo. En este sentido, para poder analizar y describir el desarrollo de la cooperación internacional, especialmente entre Estados (Bolivia y México) y organizaciones internacionales o regionales (OEA), se va a tomar como elemento teórico a la teoría neoinstitucionalista.

Es adecuado señalar que la selección de los países, Bolivia y México, como casos de estudio se debe, en primera instancia, a que ambos son Estados miembros de la OEA; segundo, la configuración sociodemográfica de cada uno evidencia que una porción significativa de la población se identifica como indígena. Según un estudio del Banco Mundial (2015), Bolivia, México, Guatemala y Perú tienen las poblaciones más extensas, tanto en términos absolutos como relativos, abarcando cerca del 80% del total (34 millones de personas). En Bolivia, a partir del último censo en 2012, se verifica que el 41% de la población se identifica como indígena (4,7 millones de personas, aproximadamente); mientras que, en México, si bien el porcentaje es menor (15% del total de la población), representa casi 19 millones de personas (Banco Mundial, 2015). Por último, tanto Bolivia como México han sido países receptores de diversas MOE en el período seleccionado, lo que permite verificar que ambos Estados han establecido una relación de cooperación periódica, transparente y consensuada con una organización regional, en este caso la OEA.

Para poder responder los interrogantes anteriormente planteados, es necesario definir ciertos lineamientos teóricos que nos permiten describir y analizar la cooperación llevada a cabo por los participantes seleccionados en el presente trabajo. La selección de la teoría neoinstitucionalista es pertinente para el caso porque entiende que la cooperación internacional, en este caso entre Estados y organizaciones internacionales, es una herramienta adecuada para paliar los efectos de la anarquía en el sistema internacional (Jiménez González, 2003). Cabe mencionar que, si bien los Estados siguen siendo los actores centrales del sistema internacional, desde el neoinstitucionalismo se les otorga mayor relevancia a las instituciones internacionales, definidas como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1993, pp 16-17). Asimismo, analizar la cooperación desde esta perspectiva supone visualizarla como fuente de incentivos para el desarrollo de intercambios políticos y sociales institucionalizados, que favorezcan una mayor estabilidad y gobernabilidad democráticas dentro de los mismos (Jiménez González, 2003). Esto último permite el desarrollo de un correcto y equitativo régimen democrático, ya que se entiende que las instituciones ejercen influencia y promueven acciones que fortalecen la calidad democrática, en especial para aquellos grupos sociales rezagados, como los pueblos indígenas (Keohane, 1993).

Con respecto a la exploración de antecedentes, nos encontramos con que existe una vasta bibliografía sobre cooperación en procesos electorales. Desde las ramas del Derecho y la Ciencia Política, han proliferado los estudios sobre observaciones electorales y las implicancias que tienen en el entramado local (Fridenberg, 2017; Kelly, 2010), así como también aquellos que intentan dar cuenta de ciertos indicadores que sirvan para la identificación de procesos eleccionarios eficaces y eficientes (Norris, 2013; Kelly y Kolev,

2010). Al mismo tiempo, son relativamente escasos aquellos trabajos destinados a explorar y/o describir relaciones entre los Estados y organizaciones regionales. Algunos han priorizado la descripción de cooperación en materia electoral enfocándose, principalmente, en la conformación y desarrollo de los principales organismos que se desempeñan en la temática, poniendo el foco, a su vez, en América Latina (Carrillo, 2006; Sobrado González, 2017).

Por el lado de los estudios relacionados con los derechos políticos de los pueblos indígenas, la bibliografía también resulta bastante exhaustiva desde el punto de vista jurídico y politológico. Encontramos estudios que se enfocan en las posibilidades que se abren en la escena institucional a partir de una mayor participación de los pueblos indígenas en la vida política (Selekman, 2015; Ferran, 2013). Al mismo tiempo, podemos encontrar estudios sobre políticas públicas destinadas a la inclusión de los pueblos indígenas en la vida política y social de sus países (Cárdenas, 2011). Por último, cabe destacar que se encontró solo un estudio que se centre en las MOE como herramientas de promoción de derechos políticos, en este caso en particular se trata de derechos políticos de las mujeres (Muñoz-Pogossian, 2013), lo cual resalta la falta de análisis a partir de dichas herramientas y su impacto.

Se puede observar, a partir de esta minuciosa, no exhaustiva, exploración de antecedentes, que no se ha escrito demasiado sobre el rol de los organismos internacionales y/o regionales como promotores de derechos políticos de los pueblos indígenas, y mucho menos del desempeño de las Misiones de Observación de la OEA como herramientas para tal fin. Recobrando los interrogantes ya planteados, y a partir de este vacío académico, es que se plantea el problema que se pretende estudiar en el presente trabajo: ¿Qué rol ha desempeñado la OEA en la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas en

el Estado Plurinacional de Bolivia y en los Estados Unidos Mexicanos, durante el período 2010-2018?

Tal problema se considera pertinente, en primer lugar, porque se necesita enriquecer la escasa bibliografía existente, en el ámbito de las Relaciones Internacionales, sobre la cooperación en el marco de los derechos políticos de los pueblos indígenas; segundo, para comprender las características de tal cooperación; y tercero, para profundizar en el estado de los derechos políticos de los pueblos indígenas en el país en cuestión. Es por esto que el presente trabajo cuenta con singularidades que lo diferencian de trabajos previos, otorgándole un carácter ciertamente innovador.

A partir del problema planteado anteriormente, el trabajo plantea como Objetivo General:

- Analizar el rol desempeñado por OEA en la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia y en los Estados Unidos Mexicanos, durante el período 2010-2018.

A su vez, también se diseñaron los objetivos específicos correspondientes:

- Describir la situación actual de los derechos políticos de los pueblos indígenas dentro de cada uno de los países seleccionados.
- Describir las líneas de acción creadas por OEA y destinadas a fomentar y visibilizar los derechos políticos de los pueblos indígenas en la región.
- Analizar si se produjeron cambios en la situación de los derechos políticos de los pueblos indígenas, a partir de las recomendaciones realizadas por las MOEs desplegadas en ambos países, durante el período seleccionado.

Métodos

Diseño

La investigación tiene un enfoque cualitativo y su diseño es de alcance exploratorio y no experimental; al mismo tiempo, es de tipo transversal. Si bien la cooperación electoral ha sido objeto de varios estudios, cuando nos enfocamos en tal cooperación tomada desde un enfoque de Derechos Humanos, haciendo hincapié en los derechos políticos de los pueblos indígenas, el estado del arte es relativamente escaso. Es por esto que la presente investigación puede describirse como exploratoria, ya que este tipo de estudios, como dice Danjhe (2010), “permiten aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos y, también, encontrar información necesaria para llevar adelante una investigación más detallada sobre un tema particular de la vida real” (en Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista, 2010). Al mismo tiempo, también se busca describir o caracterizar la cooperación entre Bolivia, México y OEA en el periodo seleccionado y el potencial impacto de tal proceso en la promoción de los derechos políticos de las comunidades indígenas, tópico que tampoco cuenta con demasiada atención dentro del ámbito académico, enfatizando el carácter exploratorio del presente trabajo.

Participantes

El presente trabajo tiene como objeto el estudio de la cooperación electoral en materia de derechos políticos de los pueblos indígenas. Las instituciones que llevan a cabo tal proceso de cooperación son el Estado Plurinacional de Bolivia, los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de Estados Americanos.

La elección de dichos participantes viene dada por diversos factores. En primer lugar, la escasa producción académica que contempla la relación de tales actores y su

cooperación en cualquier ámbito, no sólo respecto a los DD.PP. de los pueblos indígenas. Segundo, el carácter plurinacional y pluricultural de los Estados boliviano y mexicano indica, además de una heterogeneidad de etnias conviviendo dentro del territorio, una predisposición hacia el involucramiento de los pueblos indígenas dentro del régimen político de cada uno (Gamboa Rocabado, 2010). Por último, si bien existen diversas instituciones y organismos que cooperan electoralmente con los Estados en la región, la OEA y sus diversos mecanismos de cooperación electoral cuentan con cierta institucionalidad reconocida internacionalmente que no poseen otras organizaciones regionales como UNASUR, CAN, entre otros.

Instrumentos

Para el desarrollo de la investigación recurriremos, principalmente, a la exploración e interpretación de diferentes documentos, actas y/o declaraciones. Asimismo, nos valdremos de fuentes primarias y secundarias. Respecto a las primarias, se tendrán en cuenta todos aquellos documentos (recomendaciones, informes, fallos, convenios, acuerdos, planes, programas, declaraciones conjuntas, etc.) surgidos en el seno de la OEA y el régimen interamericano de Derechos Humanos, enfocados principalmente en la temática abordada: los derechos políticos de las comunidades indígenas. En cuanto a las fuentes secundarias, se va a recurrir a libros (“Global Good Samaritans. Humans Right as Foreign Policy”; entre otros), revistas científicas (“Politics, Groups and Identities”; entre otras) y artículos periodísticos de diversos medios, principalmente regionales.

Análisis de Datos

El análisis para la presente investigación se realizó de la siguiente manera: en primer lugar, a partir de la elección de la bibliografía se pretendió señalar y describir los diferentes mecanismos y herramientas que existen dentro del sistema interamericano,

destinados a establecer y desarrollar un proceso de cooperación con los Estados durante los procesos electorales, haciendo especial énfasis en aquellos cuyo rol es promover y consolidar el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas; en segundo lugar, se realizó un análisis de contenido rígido para la bibliografía y documentos recolectados, a partir del cual se trató de caracterizar la cooperación del Estado Plurinacional de Bolivia y los Estados Unidos Mexicanos con la OEA en el período seleccionado, prestando atención a la gran variedad de actores involucrados.

Resultados

A continuación, se presentarán los resultados de la investigación divididos en tres títulos, cada uno correspondiente a uno de los objetivos específicos planteados con anterioridad.

Situación actual de los derechos políticos de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia y los Estados Unidos Mexicanos

En primer lugar, a nivel internacional, se destaca la firma y ratificación del ya mencionado Convenio número 169 de la OIT. Dicho convenio se aprobó en 1989 y fue ratificado por México y Bolivia en los años 1990 y 1991, respectivamente. Este convenio posee un carácter vinculante, por lo que cada Estado que lo haya ratificado necesariamente debe incorporarlo a su sistema jurídico-normativo. En tal convenio se reconoció a los pueblos indígenas diferentes derechos de carácter político entre los cuales podemos destacar los siguientes: de participación en el Estado, a partir de las consultas a los pueblos interesados acerca de medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente (artículo 6.1.a); de participación en la adopción de decisiones en instituciones electivas, asegurando que dicha participación sea libre y equitativa en relación a otros

sectores de la población (art. 6.1.b); y de autonomía, reconociendo la existencia de usos, costumbres e instituciones propias de cada etnia en particular (art. 8.1 y 8.2).

Asimismo, en el año 2007 se aprueba la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) a la cual tanto Bolivia como México han adherido. Cabe mencionar que esta Declaración no posee un carácter vinculante, es decir que sólo están jurídicamente obligados a cumplirla aquellos países que hayan elevado la misma al rango de ley nacional, como es el caso de Bolivia. Aun así, en aquellos países que solo han adherido a la Declaración, como México, la misma representa un marco importante para el trato de los derechos de los pueblos indígenas en general. En cuanto a los derechos políticos en particular, la Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, tanto de su condición política como de su desarrollo económico, social y cultural (artículo 3); también comprende su derecho a la autonomía o autogobierno, en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (art. 4); por último, también hace referencia a la necesidad del Estado de contar con un consentimiento libre, previo e informado (CLPI) por parte de los pueblos indígenas que puedan verse afectados directamente por una política estatal en particular, como por ejemplo su traslado desde sus territorios hacia otros (art. 10).

En segundo lugar, es necesario describir los hallazgos que se han encontrado a nivel nacional, es decir, aquellos instrumentos que se diseñaron exclusivamente en el seno de cada uno de los Estados seleccionados y que están destinados a promocionar los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Por un lado, en materia constitucional, ambos países, a partir de diferentes reformas de sus Constituciones, reconocen y garantizan los derechos políticos de los pueblos indígenas. En el caso de Bolivia, a partir de la reforma del año 2009, se reconoce en su

artículo 1 como un Estado Plurinacional; mientras que México, desde la reforma del año 1992, en su artículo 2 se consagra como una nación pluricultural. Si bien se observa una diferencia en la nomenclatura, lo importante a destacar aquí es que ambos textos elevan a rango constitucional los derechos políticos de los pueblos indígenas. A su vez, ambas Constituciones, en su artículo 2, contemplan el derecho a autodeterminación de los pueblos (mismo que consagraba la DNUDPI) lo que, en materia de derechos políticos, se traduce en la posibilidad de elegir los representantes, para su propia forma interna de gobierno, de acuerdo a sus usos y costumbres; así como también el derecho a ser elegidos y desempeñar cargos públicos de elección popular para los que hayan sido electos.

Al mismo tiempo, hemos encontrado que existen diferentes administraciones estatales creadas exclusivamente para atender a las demandas de los pueblos indígenas. Según un estudio de la CEPAL (2017), realizado en 16 países de Latinoamérica, se observa que existen un total de 34 órganos estatales destinados a atender diferentes aspectos de la cuestión indígena, dando un promedio aproximado de 2 por país. Teniendo en cuenta esto último, en Bolivia existían, en el año 2017, 8 administraciones de las cuales 3 están orientadas a la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas: el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, creado en 2012 y dependiente del Ministerio de Justicia; el Viceministerio de Autonomía, creado en 2009 y dependiente del Ministerio de Autonomías; y el Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina (VJIOC), creado en 2009 y dependiente del Ministerio de Justicia.

Respecto a México, encontramos que, también para el año 2017, existían 3 administraciones, de las cuales cabe mencionar, por su labor en la promoción de los derechos políticos indígenas, a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), creada en 2003 y dependiente de la Presidencia de la República; y la

Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM), creada en 2013 y dependiente de la Secretaría de Gobernación. A su vez, encontramos que en diciembre de 2018 se aprobó la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). Lo interesante de este hallazgo es que, en su artículo 2, la Ley de constitución del INPI lo declara como la “autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas que tiene como objeto diseñar, ejecutar, promover y evaluar las políticas y acciones públicas para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas” (p.2); de esta manera, se entiende que el INPI pasa a ser la administración más importante en la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas en el Estado mexicano, además de ser el único órgano de este carácter en toda Latinoamérica.

Por último, es menester mencionar la participación legislativa de la población indígena en cada uno de los países seleccionados, ya que es un indicador primordial para observar el ejercicio del derecho a la representación política. Siguiendo con los datos extraídos de la CEPAL (2017), para el período 2009-2015, el porcentaje de legisladores indígenas en Bolivia alcanzaba el 31,5%, contando con un total de 41 parlamentarios de los cuales 9 eran mujeres y 31 hombres. Por su parte, en México, para el período 2010-2015, el porcentaje de parlamentarios indígenas era del 2,8%, contabilizando un total de 14 parlamentarios de los cuales 10 eran hombres y 4 mujeres. Si tomamos estos datos y los relacionamos con los porcentajes de población indígena en relación a la población total de cada país, notaremos que, en el caso de Bolivia (62,2% de población indígena) la mitad de la misma (31,5%) se encuentra representada en las respectivas cámaras legislativas; mientras que en México (15,1% de población indígena), sólo una quinta parte de dicha población (2,8%) se encuentra representada.

Líneas de acción creadas por OEA y destinadas a la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas

Bajo este título expondremos, como se describe en el segundo objetivo específico, aquellas herramientas o líneas de acción creadas por la OEA y a partir de las cuales busca fomentar los derechos políticos de los pueblos indígenas en la región.

A partir de la investigación realizada, se encontraron tres líneas de acción o herramientas que claramente están destinadas a la promoción de los derechos indígenas. La primera son las ya mencionadas Misiones de Observación Electoral (MOEs) que despliega la OEA en la región. Estas MOEs son la principal herramienta de cooperación surgida en el seno de la institución. Esto es así porque para que se haga efectivo el despliegue de una MOE en cierto país, debe ser requerida y aprobada por el país en cuestión; acto seguido se despliega la MOE; y, por último, la misma MOE genera recomendaciones sobre cuestiones que cree necesarias para fortalecer el proceso electoral del país observado.

En segundo lugar, la existencia del Manual para las Misiones de Observación Electoral centrado en la cuestión de los derechos políticos de los pueblos indígenas, es otra herramienta importante creada en el seno de OEA, al mismo tiempo que es complementaria a la primera (las MOEs). Dicho Manual, publicado en 2014, desarrolla una metodología de observación particular que apunta, a partir de diferentes indicadores especialmente diseñados, a la correcta participación de los pueblos indígenas en el proceso electoral y a la promoción de sus derechos políticos en general. El fin último de dicho Manual es que, a través de la información recaudada, la OEA en el marco de sus Misiones de Observación Electoral pueda formular recomendaciones a sus Estados Miembros que contribuyan a una mayor inclusión política y al respeto de la diversidad cultural en todos los países de la región (OEA, 2015).

Por último, encontramos el Plan de Acción sobre la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas que, a nuestro criterio, es la herramienta más ambiciosa de las ya mencionadas. Dicho Plan de Acción, que inició en el año 2017 y finalizaría en 2022, apunta a contribuir al pleno reconocimiento, ejercicio y disfrute de los derechos de los pueblos indígenas en los planos nacionales y hemisférico. Como establece en su documento constitutivo, la misión del Plan de Acción apunta a poder contribuir al pleno reconocimiento, ejercicio y disfrute de los derechos de los pueblos indígenas en los planos nacionales y hemisférico mediante el apoyo de la OEA y otras instancias del sistema interamericano (OEA, 2015). Es menester la aclaración “mediante el apoyo de OEA”, ya que evidencia la intención de establecer una relación de cooperación (internacional) en virtud de cumplir con tal misión. Cabe aclarar que, hasta que el Plan no haya concluido su accionar, no se pueden extraer o inferir conclusiones respecto a los efectos de tal cooperación sobre los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Análisis de los cambios en los derechos políticos de los pueblos indígenas a partir de las recomendaciones realizadas por las MOEs desplegadas en cada país.

En este apartado se presentarán los resultados obtenidos al explorar las recomendaciones hechas por las distintas Misiones de Observación Electoral desplegadas a lo largo del período 2010-2018, en cada uno de los países elegidos. Cabe recordar que el énfasis se puso en aquellas recomendaciones exclusivamente destinadas a promocionar los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Primeramente, debemos mencionar que las recomendaciones que las MOEs realizan se dividen bajo diferentes títulos que representan diferentes aspectos del proceso electoral. De esta manera, cada recomendación puede estar referida a: Financiamiento Político; Justicia Electoral; Sistema Político y Legal; Género; Medios de comunicación; Tecnología

Electoral; Organización Electoral; y Grupos Sub Representados. A partir de esto, observamos que las categorías son lo bastante ambiguas como para circunscribir la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas a sólo una. Sin embargo, por motivos de extensión, nuestro análisis estuvo centrado solamente en la última categoría de recomendaciones, la de “Grupos Sub Representados”, ya que es bajo esta que se mencionan explícitamente sugerencias respecto a la situación actual de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

A partir de esto último, observamos que en el período 2010-2018, se desplegaron un total de 9 MOEs en ambos países. De esas 9 MOEs, 3 corresponden a los Estados Unidos Mexicanos: la primera en el año 2012, para las elecciones generales; la segunda en 2015, para las elecciones federales; y la última en 2018, nuevamente para las elecciones generales. Las 6 misiones restantes se desplegaron en Bolivia en el año 2010 para las elecciones municipales; en 2011 para la elección de la Asamblea constituyente; en 2014 nuevamente para las generales; en 2015 para las locales; en 2016 para el referéndum; y en 2017 para el Órgano Judicial. Asimismo, se realizaron un total de 90 recomendaciones en total, de las cuales 41 fueron elaboradas por las MOEs desplegadas en Bolivia, mientras que las 49 restante fueron realizadas por las MOEs desplegadas en México. El resultado más destacado de esta investigación, sin dudas, es el que indica que sólo 5 de esas 90 recomendaciones tratan explícitamente la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas, y todas fueron realizadas por la MOE del año 2018 en México.

Para ahondar más en estas cinco recomendaciones, se puede mencionar que cuatro fueron dirigidas a los pueblos indígenas, mientras que la restante fue dirigida a los pueblos afroamericanos. La primera, indica la necesidad de explorar nuevos mecanismos que permitan una mayor participación política de los pueblos indígenas; la segunda, sugiere

aumentar la información, el material técnico y la papelería electoral en lenguas originarias; la tercera, apunta a garantizar que, en los distritos indígenas, al menos uno de los funcionarios de casilla tenga conocimiento de los idiomas de las comunidades originarias; y la cuarta recomienda incorporar a la lista de electores información sobre el origen étnico de las personas, lo que permitiría diseñar y ejecutar políticas y acciones específicas para favorecer el registro y la participación electoral de los pueblos indígenas. Debemos mencionar que todavía no se han reportado acciones, por parte del gobierno mexicano, tendientes a adoptar tales recomendaciones.

Para finalizar el apartado, considerando que Bolivia es el país latinoamericano con más MOEs desplegadas a lo largo de esta década (6), y teniendo en cuenta también el peso demográfico de la población indígena en Bolivia (41%), se hace necesario resaltar la nula elaboración de recomendaciones sobre derechos políticos indígenas de las MOEs desplegadas en el país durante el período seleccionado. Asimismo, hay que percatarse de que las cuatro recomendaciones referentes a los derechos políticos de los pueblos indígenas fueron realizadas por la última MOE desplegada en México durante el año 2018, un año después de la última elección observada en Bolivia.

Discusión

El objetivo general del presente trabajo fue analizar el rol desempeñado por la OEA en la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas en los países seleccionados. La importancia de la investigación radica en la inexistencia de trabajos similares, siendo el más cercano el de Muñoz-Pogossian (2013) que estudia el impacto de las recomendaciones de las MOEs de OEA en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en la región. Cabe destacar que el objetivo general no se ha modificado a lo largo

de la investigación, mientras que sí se modificaron los objetivos específicos, agregando un tercero para otorgar mayor claridad al trabajo. A partir de esto es que, en los siguientes párrafos, vamos a desglosar las conclusiones obtenidas para cada uno de esos objetivos específicos.

En primer lugar, vimos que en ambos países existe un nivel similar de reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas a nivel jurídico normativo, derivado de los diversos instrumentos firmados y ratificados por ambos a nivel internacional, como el Convenio 169; y de las respectivas reformas constitucionales de ambos países. Esto indica, coincidiendo con lo investigado por Aguilar, Lafosse, Rojas y Steward (2010), que los avances en esta materia han permitido, tanto en Bolivia como en México, establecer un escenario donde el posicionamiento de los indígenas en cuanto a derechos políticos es equitativo con el resto de los ciudadanos. Asimismo, podemos indicar que esta jerarquía otorgada por ambos Estados a los derechos políticos de los indígenas apunta a un fortalecimiento político-institucional que tiene en cuenta la integración de las minorías étnicas para el correcto desempeño de los mecanismos democráticos (Rojas Aravena, 2004).

Siguiendo las conclusiones a las que arriba Selekmán (2015), es necesario contar con una infraestructura administrativa federal que se dedique exclusivamente a tratar las diferentes áreas que envuelve la problemática de los derechos de los pueblos indígenas. A partir de los resultados del primer objetivo específico, se aprecia que ambos países poseen administraciones dedicadas exclusivamente al tratamiento de la cuestión indígena (por ejemplo, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en México) y que ambos se encuentran por encima del promedio regional en cuanto a cantidad de dichas administraciones. A nuestro criterio, y siguiendo la teoría neoinstitucionalista, existe un

gran incentivo por parte de ambos países para desarrollar estas instituciones que se deriva, principalmente, de la representación demográfica que poseen los pueblos indígenas. En México es necesario integrar y atender las necesidades de los 19 millones de personas que se identifican como indígenas en el país; mientras que, en Bolivia, es menester desarrollar estas instituciones para perseguir y fomentar el respeto y fortalecimiento de los derechos de casi el 41% de la población.

En segundo lugar, nos propusimos describir las diferentes líneas de acción que posee la OEA para promocionar los derechos políticos de los pueblos indígenas. A partir de la publicación, en el año 2015, del Manual de Observación Electoral enfocado en los pueblos indígenas y, además, del establecimiento del Plan de Acción del año 2017, podemos verificar dos intentos claros en virtud de la promoción de los derechos políticos de tales pueblos. El Manual sirve como un instrumento que intenta, a partir de la definición de una rigurosa metodología de observación, profesionalizar las MOE para que puedan advertir, identificar y analizar cuáles son los principales déficits en el acceso y ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas antes, durante y después de cada elección (Lusverti, 2014). Por su parte, el Plan de Acción (2017-2022) se estableció con la clara intención por parte de OEA y sus Estados miembros de desarrollar e implementar, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, políticas, programas y proyectos para el reconocimiento, promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas establecidos en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (OEA, 2017). Desde la perspectiva neoinstitucionalista, las instituciones pretenden configurar las expectativas tanto de los Estados como de los diferentes grupos involucrados en la cooperación. Siguiendo a Keohane (1993), tanto el Plan de Acción como el Manual (entendidas como instituciones en su perspectiva), establecen reglas claras y formales para

el fomento de la cooperación, en virtud de la equidad de los derechos de los pueblos indígenas, entre los Estados y la OEA. De esta forma es posible no solo configurar las expectativas, como se mencionó anteriormente, sino también transparentar las acciones llevadas a cabo por los actores: el Plan de Acción en su apartado VIII 5.2, por ejemplo, pretende la realización de una sesión anual que involucre a los actores nacionales y subnacionales encargados de los asuntos relativos a los pueblos indígenas y deja abierta la participación de representantes de los pueblos indígenas, todo en virtud de intercambiar información acerca de la implementación del Plan de acción (dificultades, enseñanzas, propuestas, etc).

En tercer lugar, nos propusimos analizar los cambios en la situación actual de los derechos políticos de los pueblos indígenas producidos por las recomendaciones de las MOEs desplegadas en cada uno de los países seleccionados. A partir de la lectura de las diversas recomendaciones realizadas por las MOEs desplegadas en el período seleccionado podemos inferir que, tanto Bolivia como México, son Estados dispuestos a establecer una cooperación, en este caso con OEA, que les permita mejorar el proceso electoral y, de esta manera, fortalecer su régimen democrático y la gobernabilidad. Además, verificamos que ninguno de los dos Estados llevó a cabo acciones tendientes a plasmar las recomendaciones elaboradas por las MOEs. Esto último puede deberse a que no existen mecanismos de seguimiento institucionales, al interior de cada país, que se encarguen de profundizar en tales recomendaciones (Fridenberg, 2017). Por último, verificamos que desde las MOEs se hace mayor hincapié en las recomendaciones del tipo financiero, de medios de comunicación o de tecnología electoral, otorgándoles cierta prioridad antes que aquellas enmarcadas dentro de la categoría Grupos Sub Representados. Interpretamos que esto último puede ser paliado a partir de la elaboración del ya mencionado Manual de

Observación. Se puede realizar una comparación con la conclusión a la que arriba en su trabajo Muñoz-Pogossian (2013) en el que indica que las recomendaciones realizadas en materia de género, a partir de la implementación del Manual de Observación enfocado en perspectiva de género (2013), han contribuido a estimular el dialogo y el fortalecimiento de los derechos políticos de las mujeres.

Recapitulando, entonces, podemos decir que el rol desempeñado por la OEA en la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas, en cooperación con los Estados de Bolivia y México, no ha arrojado resultados visibles en el periodo observado. Se han verificado diversas herramientas disponibles por parte de la organización que son compartidas y solicitadas, como en el caso de las MOE, por los Estados para establecer dicha cooperación. Entendiendo la centralidad del Estado como actor del sistema internacional, desde el neoinstitucionalismo se hace hincapié en la retroalimentación entre los Estados y, en este caso, la OEA para poder paliar los efectos de la anarquía en dicho sistema. En virtud de esto es que proyectos como el Plan de Acción son pensados y ejecutados desde las organizaciones internacionales, en consenso con los Estados miembros de la misma. La posibilidad que tiene la OEA de diseñar e implementar una metodología de observación que permita realizar recomendaciones específicas destinadas a fomentar y asegurar el respeto y equidad de los derechos políticos de los pueblos indígenas, no sería posible sin la participación de los Estados: tanto Bolivia como México, en ejercicio de su soberanía, son los que solicitan las MOEs y determinan la manera en que se implementan (en el caso que se implementen) sus recomendaciones. En ambos Estados, Bolivia y México, existen a nivel federal instituciones específicas para tratar los temas concernientes a los pueblos indígena; en materia constitucional, incluso, ambos Estados reconocen su carácter pluricultural y/o plurinacional. Sin embargo, por lo menos en el período analizado

en este trabajo, no se han verificado avances derivados, de manera directa o indirecta, de la cooperación con la OEA en el ámbito electoral. Esto último no indica que tal cooperación sea innecesaria; al contrario, es preciso implementar de la manera más adecuada las recomendaciones de las MOEs por parte de los Estados y, por parte de la OEA, profundizar en las herramientas ya establecidas (estableciendo más incentivos para la cooperación, por ejemplo) para poder asegurar la equidad en el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas y fortalecer los regímenes democráticos en la región.

Para finalizar, debido al carácter exploratorio del trabajo y a las limitaciones de muestreo, ya que no es posible abarcar a todos o más países miembros de la OEA, es preciso señalar que las conclusiones a las cuales se arribaron en el presente trabajo no son generalizables al resto de miembros de la OEA. Sería pertinente, para futuras investigaciones, ahondar en dos puntos claves que presenta este trabajo: el desarrollo y gestión, por parte de la OEA y los Estados miembros, del Plan de Acción sobre la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que finaliza en 2021 y, también, en los efectos surgidos a partir de la implementación del Manual para la observación electoral enfocado en los pueblos indígenas.

Referencias bibliográficas

- Anaya Muñoz, A. (2013). Los regímenes internacionales de derechos humanos en América Latina: un acercamiento desde las relaciones internacionales. En T. Legler, A. Santa-Cruz y L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (pp. 229-241). Ciudad de México, México: Oxford University Press.
- Cabrero, F. (2013). Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía. En Cabrero, (Ed.), *Ciudadanía intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica* (pp. 12-103). Quito, Ecuador: La Caracola Editores.
- Cantón, S. (2005). La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia. *Revista IIDH*, 42, pp. 67-104. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-3.pdf>
- Cárdenas, V. H. (2011). Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Bolivia. En Cajías de la Vega, (Ed.), *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina* (pp.17-63). La Paz, Bolivia: Garza Azul Impresores & Editores.
- Carrillo, M. (2006). Cooperación internacional. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson. (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 84-107). Ciudad de México, México: FCE.
- Fridenberg, F. (2017). ¿Qué es una buena elección? El uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales Latinoamericanos. *Datos de Ciências Sociais*, 60(4), pp. 1095-1142.

- García-Sayan, D. (2005). La protección internacional de los derechos humanos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana. *IDH*, 42, pp. 105-119.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. del P. (2010). Metodología de la investigación (5.a ed.). México D. F., MX: McGraw-Hill.
- Htun, M. Ossa, J. P. (2013). Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia. *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 4-25.
- Jiménez González, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), pp. 115-147.
- Kelly, J. (2010). Election observers and their biases. *Journal of Democracy*, 21(3), pp. 158-172.
- Kelly, J. Kolev, K (2010). Election Quality and international observation 1975-2004: Two new datasets.
- Lusverti, C. (2014). Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana. Recuperado de: <http://apps.ucab.edu.ve/medialab/cuadernos/wpcontent/uploads/sites/4/2014/08/Lusverti.pdf>
- Molina Carrillo, J. (2006). Los derechos políticos como derechos humanos en México. *Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, (18), pp. 76-105.

- Morris, M. Rodríguez Garavito, C. Orduz Salinas, N. Buriticá, P (2009). La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional. Bogotá, Universidad de losAndes.
- Muñoz-Pogossian, B. (2013). The Role of International Electoral Observation Missions in the Promotion of the Political Rights of Women: The Case of the OAS. *Election Law Journal*, 13(1), 77-82.
- Norris, P. (2013). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, 32(4), 563-575.
- Organización de Estados Americanos (1948). Carta de la Organización de los Estados Americanos. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado el 02 de Abril de 2019 de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf
- Organización de Estados Americanos (2015). Observando la participación electoral de pueblos indígenas y afrodescendientes: un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA. Washington, D.C., Estados Unidos: Autor. Recuperado el 11 de Abril de 2019 de http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/metodologias/oas_metodologia_indig_afro_final.pdf
- Selekman, S. (2015). Indigenous Political Participation: The Key to Rights Realization in the Andes. *Human Rights & Human Welfare*, s/n(s/n), 137-149.
- Schilling-Vacaflor, A. (2010). Bolivia's New Constitution: Towards Participatory Democracy and Political Pluralism?. *GIGA Working Paper*, s/n(141), 1-26.

- Sieder, R. (2011). Pueblos indígenas y derecho en América Latina. En César Rodríguez Garavito (coord.) *El derecho en América Latina: los retos del siglo XXI* (pp. 302-321). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Sobrado González, L.A. (2017). La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina. *Revista Derecho Electoral*, s/n(24), 25-35.
- Tockman, J. Cameron, J. (2014). Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia. *Latin American Politics and Society*, 3(56), 46-69.
- Van Cott, D. (2010). Indigenous Peoples' Politics in Latin America. *Annual Review of Political Science*, 13(s/n), 385-405.