



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

EL REMEDIO EQUIVOCADO:
EL IMPACTO DE LA CUOTA NATIVA EN LA LABOR
DE REPRESENTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA
FEDERACIÓN NATIVA DEL RÍO MADRE DE DIOS Y
AFLUENTES (FENAMAD)



Alejandra Mia Alegre Benites

BICENTENARIO
DEL PERÚ

EL REMEDIO EQUIVOCADO:
EL IMPACTO DE LA CUOTA NATIVA EN LA LABOR
DE REPRESENTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA
FEDERACIÓN NATIVA DEL RÍO MADRE DE DIOS Y
AFLUENTES (FENAMAD)

Alejandra Mia Alegre Benites

**EL REMEDIO EQUIVOCADO:
EL IMPACTO DE LA CUOTA NATIVA EN LA LABOR DE REPRESENTACIÓN
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA FEDERACIÓN NATIVA
DEL RÍO MADRE DE DIOS Y AFLUENTES (FENAMAD)**

Autora:

Alejandra Mia Alegre Benites

Foto de portada:

Alejandra Mia Alegre Benites

Coordinación de la publicación:

Pamela Cifuentes Roca

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Calle Cartagena 130, Pueblo Libre, Lima - Perú

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

Impreso por:

Nauttica Media Design SAC

RUC 20600005783

Dirección: Las malvas 163 of 401 Urb. Recaudadores, Ate

Correo: info@nautticamedia.com

Celular: 952189859

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2021-04243

Primera edición: abril 2021, consta de 1000 ejemplares.

Se terminó de imprimir en mayo 2021.

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Charles Stewart Mott Foundation, Ford Foundation, Open Society Foundations y Coalición Flamenca para la Cooperación Norte Sur 11.11.11. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Charles Stewart Mott Foundation, Ford Foundation, Open Society Foundations y Coalición Flamenca para la Cooperación Norte Sur 11.11.11.

Hecho e impreso en el Perú.

Sueñan las pulgas con comprarse un perro
y sueñan los nadies con salir de pobres,
que algún mágico día llueva de pronto
la buena suerte, que llueva a cántaros la
buena suerte; pero la buena suerte no
llueve ayer, ni hoy, ni mañana, ni nunca, ni
en lloviznita cae del cielo la buena suerte,
por mucho que los nadies la llamen y
aunque les pique la mano izquierda, o se
levanten con el pie derecho, o empiecen el
año cambiando de escoba.

Los nadies: los hijos de nadie, los dueños
de nada

Los nadies: los ningunos, los ninguneados,
corriendo la liebre, muriendo la vida,
jodidos, rejodidos:

Que no son, aunque sean.

Que no hablan idiomas, sino dialectos.

Que no hacen arte, sino artesanía.

Que no practican cultura, sino folklore.

Que no figuran en la historia universal,
sino en la crónica roja de la prensa local.

Los nadies, que cuestan menos que la bala
que los mata.

“Los nadies” - Eduardo Galeano (1940)

A los Benites y a los Alegre y a los nadies,
que no tienen tácticas políticas, solo
protesta social.

CONTENIDO

RESUMEN	6
PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1	
PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL PERÚ	15
1.1. La politización de lo étnico y el nacimiento de partidos políticos indígenas	15
1.2. Largo tiempo el indígena oprimido: revisión histórica de la participación política indígena en el Perú	19
1.3. Balance de la representación indígena desde 1993 hasta la actualidad	21
1.4. Mecanismos especiales de representación.	24
CAPÍTULO 2	
EL REMEDIO EQUIVOCADO: EL CASO DE LA CUOTA NATIVA EN EL PERÚ	28
2.1. Balance del funcionamiento de la cuota nativa en el Perú	29
2.2. El funcionamiento de la cuota nativa en Madre de Dios	32
2.3. El caso de éxito de la provincia de Tambopata	35
CAPÍTULO 3	
EL CASO DE FENAMAD	39
3.1. Caso de análisis y aproximación metodológica	39
3.2. La FENAMAD y su labor de representación de las comunidades nativas de Madre de Dios	41
3.3. Formas de hacer política (no electoral) de la federación.	46
CAPÍTULO 4	
LA RELACIÓN ENTRE LA FENAMAD Y LA CUOTA NATIVA	50
4.1. La influencia de la FENAMAD en el proceso de selección de candidatos de la cuota indígena	51
4.2. Tipos de regidores encontrados según su relación con la FENAMAD.	55
4.2.1. Regidores inexpertos.	56
4.2.2. Regidores desaparegados.	57
CONCLUSIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	64

RESUMEN

Trabajos previos sobre la cuota nativa en el Perú han llegado a la conclusión de que, al momento de implementar la cuota, las agrupaciones políticas suelen optar por prácticas informales, como la técnica del relleno, que imposibilitan que las y los candidatos indígenas cumplan sus objetivos. Por otro lado, se ha planteado dentro de la literatura que las y los candidatos indígenas que cuentan con soportes organizativos —como las organizaciones sociales— son más propensos a ocupar lugares ventajosos para su elección dentro de las listas electorales y se encuentran más preparados para ejercer una representación sustantiva. Sin embargo, en un contexto como el peruano, escasean los espacios donde los candidatos pueden contar con vínculos estables en organizaciones de base, por lo que es muy poco lo que se sabe sobre cómo interactúa la cuota nativa con organizaciones políticas no electorales, en este caso, las federaciones indígenas.

La presente investigación tuvo como objetivo analizar dicha relación, centrándose en la manera en que afecta la implementación de la cuota nativa en la región de Madre de Dios y en el trabajo de representación indígena de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). Para realizar este análisis se propuso un estudio de corte cualitativo, con entrevistas a actores claves de la región, así como la observación participante del trabajo de la federación.

Como respuesta a lo planteado, se encontró que la cuota nativa no solo no ha logrado ser un instrumento que ayude en la labor de representación de la FENAMAD, sino que, además, debido a la lógica de elección de candidatos y al espacio de competencia electoral que crea, este mecanismo entorpece la forma de hacer política de la federación. La investigación concluye que la federación indígena ha desarrollado una serie de estrategias para llevar a cabo su rol como vocera de los pueblos indígenas de Madre de Dios y que, en este contexto, la cuota nativa no se presenta como una vía útil para cumplir esta función y solo termina creando tensiones dentro de la federación. Por último, la investigación concluye que, en un país donde existe una crisis crónica de representación de los partidos políticos, las organizaciones sociales —como las federaciones indígenas— juegan un rol clave a la hora de exponer los intereses de los pueblos indígenas y actuar en nombre de ellos en la esfera pública.

Palabras clave: cuota nativa, política indígena, FENAMAD, representación política, representación indígena.

PRÓLOGO

Por lo general, un prólogo aspira a ser un texto que sirve de breve introducción a una obra. Cuando esta obra es un trabajo de investigación, se espera que el prólogo incluya las razones o motivos que llevaron a la autora a hacerse una pregunta y tratar de responderla; la manera en que esta investigación contribuye a la literatura, ya existente, sobre el tema o fenómeno en cuestión; los hallazgos, conclusiones y planteamientos que pueden ser considerados como los más importantes; y lo que queda pendiente por estudiar y reflexionar. Ahora bien, sin renunciar del todo a este modelo bastante clásico de prólogo, voy a tomarme la libertad de mencionar algunos hechos relacionados con lo que fue el proceso que siguió esta investigación. Desde la elaboración de la propuesta de investigación hasta la redacción de los principales hallazgos y sus respectivas conclusiones. Haciendo un énfasis particular en cómo las idas y vueltas de este proceso terminaron influenciando de manera decisiva en el producto final.

Desde hace ya más de 10 años, parte de mi trabajo es acompañar a estudiantes de pregrado durante el tiempo que dedican a la elaboración de sus tesis de licenciatura. Por diferentes razones, en el área o especialidad en la cual me desempeño —Ciencia Política— y en la institución a la que pertenezco —la Pontificia Universidad Católica del Perú— esta tesis es, para todo efecto, una investigación personal de naturaleza empírica que suele tomar un poco más de un año, sin contar el semestre en el cual se elabora el plan de tesis o proyecto de investigación. Para hacer esta historia corta, la autora del trabajo que aquí se publica pasó hace no muy poco por este proceso y, personalmente, tuve la muy grata experiencia de acompañarla como su asesor y de ser testigo directo de diferentes etapas o momentos por los que pasó esta investigación.

Como ustedes pueden imaginar, cada estudiante universitario es también un mundo. No todos tienen las mismas fortalezas, ni afrontan los mismos desafíos al momento de llevar a cabo una investigación de este tipo, ni tienen los mismos intereses profesionales. Por ello, permítanme compartir con ustedes algunas apreciaciones personales en relación con la manera en que se fue desarrollando y ensamblando la investigación de Alejandra Alegre, quién ha dado pie a esta publicación. Por si quedara alguna duda, compartir estas apreciaciones tiene como principal objetivo hacer visibles algunos detalles de una experiencia particular, pero desde la convicción de que pueden ser de mucha utilidad para quienes se dedican o quieren dedicarse a la investigación académica dentro de las ciencias sociales.

En primer lugar, habría que comenzar diciendo que el producto final de esta investigación ha terminado significativamente diferente a lo que era el proyecto original. Si bien es cierto que esto suele suceder cuando se trata de un estudio de

caso —la Federación de Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)—, es un hecho que esta transformación terminó siendo mucho más radical en esta ocasión. Una pregunta bastante bien acotada sobre qué efecto tenía la cuota nativa en comunidades indígenas en nuestro país terminó siendo un trabajo mucho más ambicioso sobre las condiciones actuales desde las cuales se configuran y operan los procesos de participación y representación política indígena en un país pluricultural como el nuestro. Siendo el tema de la participación política electoral de estas poblaciones indígena una entre varias arenas donde se procesan conflictos, se articulan y expresan intereses y se establecen vínculos con las autoridades y representantes del Estado. Volveremos sobre este punto más adelante.

La experiencia de trabajo de campo que la autora pudo llevar a cabo en la región Madre de Dios, antes de la llegada de la epidemia de Covid-19 en el Perú, fue pieza clave para los varios reacomodos que experimentó esta investigación. No quiero creer que una investigación de este tipo hubiera sido imposible de ser llevada a cabo en un contexto como el que nos tocó vivir durante el 2020 y lo que va del 2021. Sin embargo, es necesario reconocer que el trabajo de campo presencial jugó un papel fundamental en este caso y terminó facilitando incluso la realización de entrevistas a distancia con informantes clave, una vez que se tuvo que descartar por completo la posibilidad de volver en el corto o mediano plazo a Madre de Dios. Sin duda, todas estas experiencias nos están llevando a repensar los desafíos y las posibilidades de hacer trabajo de campo dentro de las ciencias sociales en contextos de pandemia y postpandemia. Pero no todo está en revisión, la investigación que aquí comento confirma, una vez más, lo importante que es tener clara cuál es la pregunta de investigación que se quiere responder, conocer la literatura existente y contar con un conjunto de ideas propias sobre el fenómeno que se quiere estudiar antes de abocarnos al recojo o generación de la evidencia empírica.

Finalmente, en la última parte de este proceso, este trabajo de investigación bien hubiera podido concluir confirmando lo limitado —e incluso, a veces, contraproducente— de la implementación de la cuota nativa en relación con el objetivo de conseguir una mejor representación política de poblaciones indígenas en nuestro país. Yendo un paso más adelante, hubiera podido terminar discutiendo cómo y hasta qué punto un mayor respaldo por parte de sus organizaciones sociales mejoraba las condiciones para que los candidatos indígenas electos pudieran llevar a cabo una representación política más sustantiva. Sin embargo, estos puntos de llegada no terminaban por convencer a nuestra investigadora. Su sensación era que algo se le escapaba y que, por lo tanto, era necesario volver a pensar en cuál era el fenómeno que verdaderamente se quería estudiar y qué más estaba diciendo la evidencia empírica que se había recolectado. El problema con esto era que la autora estaba convencida de que algo faltaba, pero no tenía muy claro qué era eso.

Este impase momentáneo y la manera cómo finalmente se resolvió, nos lleva de nuevo al tema de fondo de este trabajo y a sus principales conclusiones. El fenómeno de la participación y representación política indígena sobrepasa

largamente los temas electorales. Si bien es cierto que la implementación de la cuota nativa llega en ocasiones a operar como una fuerza que tiende a crear divisiones al interior de las organizaciones indígenas, mucho más importantes son las maneras particulares en que estas poblaciones se organizan para resolver sus conflictos y relacionarse con el Estado. Y esto es tan así que, tal como se señala en este trabajo, existen fracturas dentro de las organizaciones políticas indígenas que no se originan en la implementación de la cuota nativa.

Por lo tanto, la pregunta principal sobre política indígena en el Perú no debería girar en torno al tema de la cuota nativa u otras iniciativas similares, sino sobre qué representa una organización como la FENAMAD, cómo opera esta institución, y cómo se construyen las relaciones entre estas organizaciones y poblaciones indígenas. Este cambio de énfasis permite, entre otras cosas, entender mejor la gran distancia que actualmente existe en nuestro país entre mecanismos formales de participación política y las otras formas de hacer política que caracterizan a pueblos y comunidades indígenas.

La investigación que aquí se presenta no ofrece una respuesta acabada para cada una de estas preguntas. Pero, sí ayuda a discutir sobre el contenido y la orientación de la investigación sobre política indígena en nuestro país. Todo esto termina siendo particularmente relevante para quienes habiéndose especializado en Ciencia Política no quieren quedar por fuera de esta agenda de investigación.

Jorge Aragón
PUCP

INTRODUCCIÓN

La discusión teórica sobre la relación entre democracia y representación política es de largo recorrido y frecuentemente debatida dentro de la academia de la ciencia política. Basta como ejemplo la conferencia brindada por Giovanni Sartori en 1998, titulada “En defensa de la representación política”, en la cual el autor señala que “todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder” (Sartori, 1999, p. 2). Tal y como Sartori explica, distintos académicos han establecido el rol clave que juega la representación como “núcleo duro del modelo de democracia contemporánea” (García Guitián, 2005, p. 110).

Sin embargo, a pesar de la importancia de la representación para el funcionamiento de la democracia, muchos autores sostenían a inicios de este siglo la existencia de una crisis severa de representación en América Latina (Roberts, 2002; Mainwaring, 2006). En general, las y los ciudadanos latinoamericanos han manifestado un sentimiento negativo con respecto al funcionamiento de la democracia, de las instituciones que la componen y de los mecanismos y canales de representación (Aragón, 2016, p. 111). Se podía observar que, en las democracias contemporáneas, un gran número de ciudadanos se sentía insatisfecho por la forma en que estaban representados o no se sentían representados en absoluto (Mainwaring, 2006).

En el caso del Perú, la situación no ha mejorado con el tiempo y existe una situación crítica en relación con las percepciones que tienen las y los ciudadanos sobre el grado de representación política (Aragón, 2016, p. 134). El panorama es aún más desalentador si se analiza la situación de la población indígena en el país. Según el último censo de 2017, el Perú tiene siete millones de ciudadanas y ciudadanos que se autoidentifican con alguna de las comunidades que se encuentran en el país, sea quechua, aimara u originaria de las comunidades nativas de la Amazonia (INEI, 2017). Sin embargo, dicha diversidad étnica no se encuentra reflejada en la composición de las instancias de representación del gobierno.

Por ejemplo, dentro del Congreso Nacional del Perú —institución máxima de representación— solo ha existido un total de siete congresistas indígenas desde las elecciones legislativas realizadas en 2001 hasta la actualidad (Cedillo, 2018, p. 21). De ellos, seis son mujeres provenientes de los departamentos de Ayacucho, Puno y Cusco, por lo que se podría argumentar que su inclusión se debe más a la cuota de género y al desarrollo político de su identidad campesina/obrera que al desarrollo político de las comunidades nativas y pueblos originarios (Cedillo, 2018, p. 20). Ahora, si se observa el caso de los pueblos de la Amazonia, que será el foco de la presente investigación, solo se encuentra el caso del líder indígena Eduardo

Nayap Kinin, quien llegó al poder de la mano de la coalición Gana Perú en 2011 y ha sido el primer y único congresista indígena amazónico.

En cuanto a los partidos políticos, las comunidades indígenas no han logrado consolidarse en un proyecto político independiente que pueda representar los intereses y preocupaciones de la población indígena en el país (Madrid, 2012; Van Cott, 2004; Yashar, 2005). En comparación con lo sucedido en otros países de la región, donde las movilizaciones indígenas se consolidaron en grandes proyectos políticos exitosos como el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia o el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutic (MUPP) en Ecuador, en el Perú la politización de la identidad étnica no ha adquirido la centralidad obtenida por aquellos (Paredes, 2015).

Para el presente análisis es importante entender que existen dos dimensiones en la representación: por un lado, la *descriptiva*, que se refiere a la presencia de miembros de un grupo social específico en las entidades de representación, y por otro, la *sustantiva*, como el actuar en interés de los representados y promover las demandas e intereses de dicho grupo en el proceso de toma de decisiones (Franceschet, 2008; Pitkin, 2014). Teniendo ambas en cuenta, se puede concluir que, en el Perú, las comunidades indígenas no han logrado obtener ninguna de las dos dimensiones de representación, ya sea porque en términos numéricos no se ha logrado la cantidad de autoridades indígenas que reflejen la composición étnica del país (Paredes, 2015) o porque dichas autoridades no han logrado colocar las problemáticas indígenas en la agenda nacional (Cedillo, 2018, p. 25). Cualquiera sea el caso, la representación política indígena es aún escasa en el país (Pinedo, 2013).

Si se da una mirada subnacional, la situación es un poco más optimista, ya que en los últimos años se ha podido observar una emergencia de candidaturas indígenas a cargos de representación local (Paredes, 2015). Una muestra de ello es que, según las cifras del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2616 miembros de comunidades nativas y campesinas se presentaron como candidatos a las distintas regidurías provinciales en las elecciones regionales y municipales de 2018. Este aumento en las candidaturas podría ser atribuido a la implementación de la llamada "cuota nativa", que se dio en el año 2002 como parte de las reformas electorales llevadas a cabo en el país. La cuota nativa, implementada mediante la Ley N° 27734, estableció que, en las listas de candidatos a los consejos regionales, se debe incluir al menos 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, según determine el JNE.

No obstante, a pesar del aumento de candidaturas, la cuota nativa presenta una serie de problemas que ha impedido que las y los candidatos indígenas lleguen a obtener un cargo. Así, existen todavía en el Perú distintas regiones y distritos que, aun con una mayoría indígena de ciudadanos y ciudadanas, no poseen el número de autoridades correspondientes que los representen (Paredes, 2015). Del número de candidatos mencionados anteriormente, solo 189 (7,22% de los candidatos) fueron elegidos regidores (JNE, 2019).

Las investigaciones que han analizado la cuota nativa han explicado este bajo porcentaje por los arreglos informales realizados por las organizaciones políticas (partidos y movimientos regionales). Investigadores como Córdova e Incio (2015), Espino (2012), Espinosa (2016), Htun (2004) o Villanueva (2012) han identificado dos prácticas comunes dentro de los partidos políticos que imposibilitan la llegada de los candidatos indígenas al poder: por un lado, la del “relleno”, que consiste en colocar a los postulantes indígenas en los últimos puestos de la lista, y por otro, la de colocar a un solo candidato que acredite las tres cuotas que exige el JNE (género, joven y nativo). Los autores mencionan que ambos arreglos, al interactuar en el sistema electoral peruano, dificultan la llegada de los candidatos y candidatas al poder.

Por otro lado, en términos de representación sustantiva, no existe dentro de la literatura un análisis exhaustivo sobre si, una vez en el puesto, las y los regidores indígenas actúan en el interés de las comunidades nativas. Una notable excepción es la investigación realizada por Maritza Paredes (2015) sobre la representación política indígena en Madre de Dios y Cusco. En su libro *Representación política indígena: un análisis a nivel subnacional*, la autora propone que es posible lograr una representación política sustantiva mediante el uso de la cuota si es que los candidatos cuentan con el soporte de una organización indígena de base que permita canalizar las demandas de las comunidades. Esta hipótesis se ve reforzada al observar la literatura que explora el funcionamiento de las cuotas de género y que concluye que, en aquellos lugares donde existe una organización social fuerte, las prácticas de “relleno” pueden ser anuladas (Zavaleta, Gonzales y Ragas, s.f.).

Sin embargo, en el contexto peruano, es difícil encontrar candidatos o candidatas que cuenten con vínculos estables con organizaciones de base (Zavaleta, Gonzales y Ragas, s.f.). Esto se explica en gran parte por la desconexión de los partidos políticos con las organizaciones sociales, en especial con aquellas de carácter indígena. Se sabe que los partidos políticos son centrales para el estudio de la representación política y de la democracia (Mainwaring, 2006), pero, en un contexto como el descrito anteriormente y en un país calificado como una democracia sin partidos (Tanaka, 2005), es pertinente girar el foco de atención y preguntarse, más que por los partidos y organizaciones políticas, por las organizaciones sociales como actores dentro de la actividad política indígena.

Por lo descrito anteriormente, si es que se ha estudiado ya la interacción de la cuota nativa con los partidos políticos y los arreglos que nacen de aquella interacción (Córdova e Incio, 2015; Espinosa, 2010; Espino, 2012; Villanueva, 2012; Paredes, 2015), vale la pena ahora preguntarse por la interacción de la cuota nativa con las federaciones indígenas. Así, la presente investigación se pregunta por la manera en que la implementación de la cuota nativa interactúa con las federaciones indígenas e impacta en las maneras de realizar su labor de representación. Para guiar dicha investigación, se proponen las siguientes preguntas: (i) ¿cómo se organizan y qué labores desempeñan las federaciones indígenas en torno a la representación de las comunidades nativas?; (ii) ¿cuál es la opinión de los

miembros de la federación sobre la cuota nativa?; (iii) ¿Qué tipo de relación se construye entre los regidores y la federación a partir de la implementación de la cuota nativa?, y (iv) ¿en qué sentido la cuota nativa facilita o dificulta las tareas de participación y el rol de la federación en torno a la representación indígena?

Posibles respuestas al objetivo general de la investigación se pueden encontrar si se toma en cuenta la experiencia de países vecinos en la institucionalización de la participación política indígena. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, cuando se aplicaron reformas electorales destinadas a la población indígena, el cambio de una lógica comunitaria a una lógica electoral afectó la capacidad de movilización del movimiento indígena boliviano (Van Cott, 2004). De la misma manera, para el caso peruano, autores como Chuecas (2007), Htun (2004) y Espinosa (2010) argumentan que, cuando los partidos políticos deben incluir en sus listas a miembros de las comunidades nativas, se generan tensiones y divisiones dentro del movimiento indígena. En especial, Htun (2004, p. 449) advierte que, a pesar de la buena intención detrás de la implementación de la cuota nativa, el resultado no sería positivo, ya que esta insertaría un espacio de competencia que solo debilitaría la posibilidad de la creación de una organización política de carácter étnico.

Por otro lado, si se toma en cuenta la dinámica de elección de candidatos, Espinosa (2012) y Paredes (2015) han mencionado que los candidatos son convocados por los partidos solo para cumplir con la ley y no se consulta su participación ni a la federación ni a la comunidad correspondiente. A su vez, los candidatos que están interesados en postular lo hacen sin consultar a sus bases o mienten sobre su relación con las comunidades con el fin de acceder al cargo. Por último, Dávila (2005) advirtió que el efecto más negativo de la ley de cuota nativa sería que las organizaciones políticas tradicionales convencerían a los dirigentes más notables de las organizaciones regionales con la finalidad de incluirlos en sus listas, descabezando así al movimiento indígena, que perdería sus principales cuadros políticos (p. 37).

Tomando en cuenta todo lo mencionado, se proponen las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: La aplicación de la cuota nativa, en un contexto de desconexión entre las organizaciones políticas y los ciudadanos y ciudadanas indígenas y un movimiento indígena amazónico que no ha logrado consolidarse políticamente, abre una arena de competencia que crea división entre los candidatos y candidatas y la federación.

Hipótesis 2: La división entre los candidatos y candidatas y la federación desemboca en dos tipos de regidores: regidores inexpertos que no tienen experiencia política y regidores que se rehúsan a trabajar de la mano de la federación. Ambos regidores fallan al momento de llevar los pedidos y problemáticas de las comunidades nativas a la agenda política local.

Hipótesis 3: Los problemas relacionados con la implementación de la cuota nativa y la tensión que provoca el espacio electoral tienen como consecuencia que la cuota nativa no sea vista por la federación como una herramienta efectiva para el cumplimiento de sus objetivos.

Debido a las limitaciones del presente estudio y al carácter de la cuota nativa, la cual actúa solo en el ámbito local, se ha optado por no estudiar la organización vocera amazónica nacional —la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)— sino una de sus bases regionales. En específico, se plantea estudiar el caso de la organización indígena Federación Nativa de Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). La elección de la FENAMAD recae no solo en su larga tradición como vocera de los pueblos indígenas de la Amazonia sur, sino también en la continuidad de su labor a través de los años y su alto nivel de representatividad en la zona (Werthemann, 2012, p. 75). Además, la FENAMAD fue creada como respuesta a la falta de una agenda indígena en los partidos políticos tradicionales (Espinosa, 1998), lo que la convierte en un caso pertinente para el presente estudio.

Por último, esta investigación se justifica por dos aspectos. De un lado, en un plano teórico, busca contribuir al grueso de investigaciones que abordan el funcionamiento de las acciones afirmativas en materia de representación política y el estudio de la composición y funcionamiento del movimiento indígena peruano. De otro lado, en un nivel práctico, esta investigación busca brindar un aporte para la mejora en la formulación de políticas públicas y reformas electorales nacionales e internacionales, tomando en cuenta que el Perú es el único país de la región que utiliza la cuota electoral como mecanismo especial de representación étnica (PNUD, 2016).

CAPÍTULO 1

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL PERÚ

En este capítulo se ofrece una revisión de la literatura sobre aquellos estudios relacionados con la participación política indígena y la representación de la pluralidad étnica en el país. Dicha revisión va a permitir al lector entender el contexto en el cual se implementa la cuota nativa en el Perú, así como las dificultades que las comunidades nativas enfrentan en lo que respecta a la representación política. Además, se caracteriza al movimiento indígena peruano en términos de participación política para, en los siguientes capítulos, explicar el rol de representación que las federaciones y organizaciones locales han tomado.

A continuación se presentan cuatro secciones. En primer lugar, se mencionan aquellas investigaciones relacionadas con la politización de lo étnico y el nacimiento de partidos políticos indígenas en la región, así como las respuestas esbozadas sobre la ausencia de partidos políticos étnicos en el Perú. En esa misma sección se hará un adelanto sobre las federaciones indígenas como componente principal del movimiento indígena peruano, en especial en la Amazonia peruana. En la segunda sección, se resumen algunos elementos históricos acerca de la participación indígena en el Perú, con énfasis en la influencia de los cambios que se dieron en la Constitución y que permite entender la debilidad en su participación política actual. En la tercera sección, se introducen conceptos vinculados con la representación política y se hace un balance sobre los niveles de representación que las comunidades indígenas han alcanzado en los últimos años. Por último, la cuarta sección busca introducir cuáles son los mecanismos especiales de representación que existen para las minorías, como es el caso de las comunidades indígenas en el país, y cuáles de ellas han sido adoptadas por el Perú.

1.1. La politización de lo étnico y el nacimiento de partidos políticos indígenas

Lo que se conoce como política indígena se ha complejizado a través de los años. En el momento en que se dio la inclusión de los grupos minoritarios a la esfera pública, la política indígena empezó a expandirse en términos espaciales y pasó

de estar confinada al ámbito tradicional o local a espacios mayores, ya fuesen subnacionales, nacionales o internacionales (Espinosa, 2016).

Actualmente se pueden distinguir en la vida política indígena contemporánea diferentes ámbitos de acción, cada uno con dinámicas y particularidades propias. En el primero se encuentran las formas de hacer política más doméstica en términos de gobernanza local en las comunidades indígenas. El segundo ámbito de la vida política indígena se refiere al espacio que se crea a partir de la relación entre las comunidades indígenas y el Estado, es decir, el espacio propio de las federaciones u organizaciones indígenas o, en términos más generales, de lo que se conoce como el “movimiento indígena”. El tercer ámbito se refiere a la política electoral y a la participación activa de líderes indígenas en órganos de gobierno, como autoridades electas (Espinosa, 2016).

Los tres ámbitos están conectados y se alimentan el uno del otro. Los dirigentes locales son aquellos que saltan a las federaciones que componen el movimiento indígena, y éste el que muchas veces lleva a la creación de partidos étnicos. No obstante, debido al enfoque de la investigación, la revisión de literatura empezará por el tercer ámbito —los partidos políticos étnicos—, pues es el más cercano a la ciencia política, para abrirse más adelante al segundo ámbito, como resultado de la institucionalización de la participación política indígena fuera del ámbito electoral. Este giro se da con mayor fuerza en la Amazonia, con líderes indígenas en constante interacción con el Estado sin ser parte de este.

A partir de 1980, la denominada tercera ola de la democracia trajo consigo el surgimiento de distintos procesos relacionados con la participación política en América Latina (Huntington, 1994). Esto dio paso para que aquellos sectores de la sociedad que habían sido históricamente excluidos pudieran entrar a la esfera política, no solo como movimientos sociales, sino como organizaciones políticas capaces de competir en procesos electorales (Sánchez, 2018). Este cambio, de la mano del resurgimiento y la revaloración de las identidades culturales, permitió que la identidad étnica se convirtiera en un componente central en la forma de hacer política de la época (Sánchez, 2018).

Fue así como, en la década de 1990, se dejó atrás una América Latina caracterizada por la ausencia de partidos políticos étnicos importantes para dar lugar al activismo político indígena (Birniir y Van Cott, 2007). Este activismo se manifestó tanto mediante protestas en búsqueda de reformas económicas, políticas y sociales como en partidos no étnicos que empezaron a incluir demandas de la población indígena en sus campañas. Por último, y más importante, en la formación de partidos étnicos exitosos en muchos países de la región (Madrid, 2012). En este contexto, un grupo importante de académicos se dedicó a estudiar el surgimiento de dichos partidos políticos y los factores que pudieran explicar su éxito o fracaso (Huber, 2008; Madrid, 2008; Rice y Van Cott, 2006; Van Cott, 2005, 2004, 2003).

Al respecto, se puede encontrar algunos estudios que atribuyen la aparición de partidos étnicos a las reformas institucionales y electorales que se dieron en América Latina en la década de 1990 (Madrid, 2008; Van Cott, 2004, 2003). En ese

sentido, Van Cott (2003, 2004) pone énfasis en las reformas electorales, como el cambio en la magnitud de los distritos electorales o el de los requisitos necesarios para registrar un partido político, para entender la irrupción de estos actores en la escena política. Por otro lado, existen estudios que atribuyen la aparición de partidos políticos étnicos al declive de los partidos políticos tradicionales — particularmente el de los de centro izquierda— pues ese declive permitiría crear el espacio para nuevos partidos políticos (Rice y Van Cott, 2006). Por último, otros autores sugieren que la clave para entender el nacimiento de partidos étnicos es la acumulación de poder político del movimiento indígena (Van Cott, 2004; Huber, 2008).

Dentro esta revisión de la literatura, es importante resaltar el trabajo realizado por Donna Lee Van Cott en su libro *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics* (2004), donde la autora vincula el análisis histórico, la teoría de los movimientos sociales y el estudio de sistemas políticos para analizar la transformación de los movimientos indígenas en partidos étnicos viables. Así, Van Cott compara seis países de la región y los divide en aquellos que tuvieron una trayectoria exitosa (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) y los que no la tuvieron (Argentina y Perú). En la comparación, la autora encuentra que el éxito del primer grupo puede ser explicado por la combinación de los siguientes factores: la apertura democrática, las transformaciones institucionales correspondientes a la competencia electoral y la disminución del apoyo a los partidos políticos tradicionales (Van Cott, 2004).

En este libro se presenta también el caso del Movimiento al Socialismo (MAS) como el partido más exitoso de la región. El éxito del MAS no solo está relacionado con el hecho de que haya gobernado en Bolivia desde 2006 hasta la actualidad, sino también con los cambios que el movimiento presionó en la Constitución Boliviana en materia de reconocimiento a los pueblos indígenas y a su cultura. Además, el partido ha ayudado a promulgar leyes en beneficio de la población indígena, como programas de acción afirmativa y educación bilingüe (Madrid, 2012). La investigadora también reconoce como caso de éxito el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) en el Ecuador.

Ambos movimientos han sido ampliamente estudiados en busca de explicar su exitosa trayectoria (Madrid, 2012; Van Cott, 2003, 2004, 2005; Alcántara y Marengui, 2007). Estos últimos resaltan que fue la existencia de una red de organizaciones indígenas locales, provinciales y regionales lo que dio paso a numerosas acciones cívicas, tales como el levantamiento contra el gobierno de Abdalá Bucaram en 1997 en el Ecuador o la exitosa movilización que se dio en 2000 en Bolivia, organizada para que el gobierno cancelara la concesión de la distribución de agua de Cochabamba a una empresa extranjera en el contexto de la llamada "guerra del agua". Estos actos mostraban la fortaleza y organización del movimiento indígena, un actor que proveía a los partidos políticos de diferentes recursos —como líderes, activistas y financiamiento— que aseguraban la victoria.

Ahora, en comparación con lo sucedido en Ecuador y Bolivia, en el Perú el movimiento indígena no tuvo el mismo éxito, pese a sus características similares en términos de condiciones políticas y a su porcentaje de población indígena (Madrid, 2012; Paredes, 2008; Van Cott, 2004; Yashar, 2005). Al respecto, Yashar (2005) señala que, en el caso del Perú, fue la carencia de un movimiento indígena organizado lo que explica esta anomalía. En esa línea, Van Cott (2004) afirma que las organizaciones indígenas en el Perú tardaron más que sus vecinas en organizarse a escala regional y nacional, debido a la resonancia discriminatoria con la identificación “indígena”, la desconfianza y la fragmentación de las comunidades andinas. Asimismo, la violencia ejercida por Sendero Luminoso y las fuerzas militares, además del fenómeno del desplazamiento de familias afectadas por la violencia política, debilitaron la organización indígena en el Perú (Van Cott, 2004; Céspedes Bravo, 2019).

Por último, es importante resaltar que muchas investigaciones en este rubro mencionan el intento de formar el partido “Movimiento Indígena de la Amazonia Peruana (MIAP)”. Este partido buscaba ser el brazo político de la organización amazónica AIDSESEP, representante de las comunidades nativas de la Amazonia del país. El intento fracasó debido a la falta de recursos del movimiento amazónico peruano (Madrid, 2012) y al cambio de legislatura de las organizaciones políticas, ya que la nueva ley electoral peruana exigía un porcentaje muy alto de firmas, locales y militantes que imposibilitó la inscripción independiente del MIAP (Van Cott, 2005).

Sobre las investigaciones que buscan una aproximación al movimiento indígena fuera del lado electoral, los trabajos que se encuentran son pocos y fueron realizados mayormente en la década de 2000 (Van Cott, 2005; Yashar 2005). Dichas investigaciones concuerdan en que el movimiento indígena en el Perú se caracteriza por ser débil en su accionar y que se encuentra internamente fragmentado debido a que se compone de numerosas organizaciones regionales y distritales que no han podido ganar presencia en todo el territorio peruano.

Yashar (2005) argumenta que la falta de capacidad organizativa del movimiento indígena peruano y su fragmentación se debe a las políticas corporativistas puestas en marcha por el gobierno de Juan Velasco Alvarado. En su libro *Contesting Citizenship in Latin America*, plantea que el régimen de ciudadanía corporativista dejó un legado de débiles redes transcomunitarias, lo que dificultó la posibilidad de que las comunidades indígenas desarrollaran la capacidad de forjar una organización nacional. La distribución desigual de los beneficios de la reforma agraria creó tensiones entre las asociaciones cooperativas, así como entre beneficiarios y no beneficiarios. En consecuencia, las comunidades nativas en el Perú carecían de la capacidad organizativa que las redes sociales entre comunidades habían proporcionado a los indígenas en Ecuador y Bolivia (2005, p. 241).

Por otro lado, autores como Bebbington, Scurrah y Bielich (2011) argumentan que las organizaciones de carácter étnico más grandes del país son en la práctica coaliciones sueltas de comunidades nativas, federaciones étnicas y organizaciones regionales sin ningún vínculo real entre sí. Los autores proponen que el

movimiento indígena peruano se encuentra compuesto por líderes en constante disputa por influir y liderarlo (p. 212). Por último, se debe tomar en cuenta que la fragmentación en las organizaciones indígenas tiene una razón geográfica. Debido a las diferencias en la historia política y social entre la Amazonia y los Andes, se plantea que en la primera existe una red transcomunal más fuerte que en los segundos y, por tanto, un movimiento indígena amazónico mejor articulado (Yashar, 2005).

En el mismo sentido, Madrid (2012) explica que, a pesar de la existencia de organizaciones indígenas en las zonas andina y costeña del Perú, éstas adoptaron el discurso étnico de manera tardía en comparación con sus pares en la Amazonia. Así, autores como Greene (2006) mencionan que en la Amazonia peruana sí se ha podido construir un movimiento indígena relativamente fuerte, pero que no ha logrado influencia fuera de la Amazonia.

Volviendo a la idea de las diferentes dimensiones de la política indígena, es cierto que el movimiento amazónico se ha consolidado de mejor manera en una dimensión no electoral. Así, autores como Ulloa (2007) mencionan que, desde la década de 1970, en los diferentes pueblos indígenas del territorio amazónico se han venido formando organizaciones indígenas como una forma de autoorganización y representación política para enfrentar las etapas legales relacionadas con el reconocimiento jurídico de las comunidades nativas y la titulación de tierras.

Al ser estas federaciones el sujeto principal del presente estudio, su composición y principales características serán discutidas con mayor profundidad en los siguientes capítulos. No obstante, es importante mencionar que la falta de un partido político étnico en el Perú no eliminó por completo la participación política indígena, sino que trajo al movimiento indígena a un ámbito distinto. La división que se había creado entre los indígenas-campesinos y los indígenas-amazónicos llevó a que los pueblos de la Amazonia crearan su propio organismo, que no buscaba necesariamente entrar en cargos políticos, sino negociar y liderar una serie de proyectos para la defensa de los derechos indígenas (Romio, 2020).

1.2. Largo tiempo el indígena oprimido: revisión histórica de la participación política indígena en el Perú

La historia de la participación política de las comunidades nativas ha estado caracterizada por una serie de barreras institucionales que han perpetuado la desigualdad política étnica hasta la actualidad (Paredes, 2015, p. 41). Para entender este proceso de exclusión, los trabajos presentados a continuación hacen una revisión histórica de los derechos políticos y la inclusión de la comunidad indígena, enfocándose en los cambios a través de las distintas constituciones peruanas y con especial atención en la Constitución de 1979, año en el que se instaura el sufragio universal.

Tanto Pajuelo (2006) como Del Águila (2012) establecen, en sus respectivas investigaciones, tres periodos distintos para mostrar la historia del sufragio indígena en el Perú y la influencia de este cambio en la participación política de los ciudadanos indígenas. En primer lugar, se encuentra la “ciudadanía corporativa”, que hace referencia a la primera parte del siglo XIX. Este periodo, bajo la primera Constitución de 1823, está caracterizado por la inclusión superficial de los indígenas en la participación política, pues dicha constitución señalaba que tanto los descendientes de españoles como los “indios” tenían los mismos derechos de representación (Paredes, 2015, p. 37). Así, la legislación durante esta época fue, de manera aparente, abierta con respecto al voto indígena; sin embargo, en la realidad solo los indígenas que pagaban tributo podían votar y participar de manera indirecta en la elección de sus representantes (Del Águila, 2012, p. 20).

En segundo lugar, se encuentra lo que los autores clasificaron como “ciudadanía capacitaria”. Este periodo empieza con la reforma electoral de 1896, que estableció un criterio único y general de sufragio: el saber leer y escribir. Este cambio redujo la población electoral indígena a un poco más del 3%, y llevó a que su inmensa mayoría ésta pasara, de ser manipulada por los caudillos locales, a ignorada y excluida del ejercicio ciudadano del voto (Del Águila, 2012, p. 24). La exclusión de los analfabetos del voto no solo sirvió para discriminar políticamente a la mayor parte de la población indígena —que era iletrada— sino que reprodujo y profundizó estigmas de larga consecuencia para el ejercicio político en el Perú (Paredes, 2015, p. 42). El término “indígena” empezó a asociarse con las acepciones de pobre o analfabeto, atrasado o incivilizado, que se conjugan de manera peyorativa hacia un mismo colectivo social, tal como han señalado diversos autores (Degregori, 1991).

Por último, antes de mencionar el momento de la inclusión del sufragio universal, es importante reconocer el impacto que tuvo la década de 1970, con la reforma agraria, en la historia política indígena. La reforma agraria hizo colapsar la estructura agraria tradicional e impulsó una transformación de las comunidades indígenas de los Andes con respecto a su identificación, ya que, entre las décadas de 1960 y 1970, en medio de estos cambios, los pueblos quechua y aimara de los Andes fueron reconocidos jurídicamente como comunidades campesinas (Del Águila, 2012, p. 35). Así, los indígenas de la zona andina prefirieron que se les considerase comunidad campesina, dado que históricamente ser indígena era sinónimo de marginación, discriminación, incapacidad, analfabetismo, pobreza, servidumbre y exclusión (Céspedes Bravo, 2019, p. 39). El cambio en la forma de identificarse crearía una división en términos de organización entre los indígenas de los Andes y los de la Amazonia, pues los primeros se organizarían alrededor de su identidad campesina y no de su identidad indígena.

Como ya se mencionó, en el año 1979 se instaura el sufragio universal y empieza lo que, según Del Águila (2012), configuraría el “desborde ciudadano”, etapa en la cual se da un cambio de estructura del sistema de partidos al ampliarse el universo de electores. Este desborde ciudadano no solo está caracterizado por el acceso al voto universal y al sufragio de los analfabetos, sino también con el ingreso a la esfera política de una masa principalmente rural y de las regiones andinas y

amazónicas, que hasta entonces sufrían una suerte de “doble indiferencia”: la de ellos respecto de un Estado que solo les reclamaba sacrificios (servicio militar, trabajos forzados, etc.) y la de un Estado que los mantenía en abandono.

Desde esos años se viene redefiniendo el escenario electoral del país, y como ya se mencionó, la política indígena contemporánea se ha complejizado y la participación se ha ampliado en las maneras y espacios en los cuales los pueblos indígenas buscan incidir. Sin embargo, los estereotipos que comenzaron en la “ciudadanía capacitaria” continuarán presentes en la sociedad, dificultando el acceso a los puestos de representación (Pajuelo, 2006).

1.3. Balance de la representación indígena desde 1993 hasta la actualidad

En los últimos años ha emergido un interés por el reconocimiento de los pueblos indígenas, el cumplimiento de sus derechos, su participación y representación en espacios de decisión política. En ese sentido, desde la Constitución de 1993, el Perú ha incorporado una serie de medidas de reconocimiento y protección de la identidad étnica como derecho. Entre estas medidas se encuentra el respeto por las expresiones lingüísticas y culturales (artículo 17), la oficialización de lenguas como el quechua, el aimara y otras en las zonas donde predominen (artículo 48), el reconocimiento de la jurisdicción indígena dentro de su territorio comunal (artículo 89) y la administración de justicia indígena (artículo 149) (Céspedes Bravo, 2019, p. 40). Esta sección busca presentar el estado en que se encuentra la representación indígena en el Perú luego de la Constitución de 1993, así como brindar la base teórica para entender las diferentes dimensiones de la representación política.

Los espacios de representación de los ciudadanos indígenas en el Perú son el Congreso, el Consejo Regional y las municipalidades. La revisión de literatura presentada empezará con el contexto nacional, para luego hablar sobre el espacio local y municipal. En esta sección no se abarca la cuota nativa, pues la literatura relacionada con aquélla será presentada en el siguiente capítulo.

En primer lugar, es importante tomar un momento para definir lo que se entiende como representación política, así como presentar las dimensiones que serán utilizadas en esta investigación. Con relación al concepto de representación, Sartori (1999) menciona que existen dos características que la definen: por un lado, se trata de una sustitución en la que una persona habla y actúa en el nombre de otra y, por otro, que este ejercicio se haga en interés del representado (p. 6). En ese sentido, autores como Przeworski et al. (1999) y Kitschelt et al. (2009) definen la representación política basándose en la relación que se establece entre el electorado y sus candidatos dentro del contexto democrático. Debido a que dicha relación se puede dar de diversas maneras, existen dentro de la literatura distintas dimensiones cuando se habla de representación política.

La presente investigación profundizará en lo que se conoce como *representación descriptiva* y *representación sustantiva*. En primer lugar, Pitkin afirma que la representación descriptiva implica que la composición de los organismos de representación –dígase el Congreso– sea exactamente igual que la de toda la nación (2014, p. 83). Por su parte, cuando Franceshet (2008) estudia la cuota de género, define como representación descriptiva la presencia de los distintos grupos sociales (mujeres, indígenas, jóvenes) en la vida política. Lo esencial de la representación descriptiva es que, en términos numéricos, se incorpore a los distintos miembros de los grupos que existen en una sociedad en el espacio de decisión política del Estado.

Por su parte, la representación sustantiva va más allá de la sola inclusión en términos numéricos: menciona que quienes entran al espacio de decisión política “actúan en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos” (Pitkin, 2014, p. 265). En el mismo sentido, Franceshet (2008) afirma que la representación sustantiva es aquella que abarca la promoción de los intereses y demandas de estos grupos en el proceso de decisiones públicas, y Paredes (2015, p. 25) sostiene que una representación sustantiva para las comunidades indígenas implica que estas logren que sus demandas se conviertan en política y que los temas importantes para ellas ingresen a la agenda de gobierno.

Con estos conceptos definidos se puede empezar a explorar cómo ha sido la representación política de los ciudadanos indígenas en el Perú en los últimos años. En primer lugar, sobre la participación política indígena en el Congreso peruano, se observa que en los últimos cuatro períodos legislativos (elecciones de 2001, 2006, 2011 y 2016) ha habido solo siete congresistas que se identifican a sí mismos como indígenas. El período con mayor representación indígena fue después de las elecciones de 2006, cuando se eligió a tres indígenas, lo que representó el 2,5% de los entonces 120 congresistas. Después, en 2011, fueron dos de 130, lo que representó un 1,5%. Y, por último, en 2001 y 2016 solo se obtuvo un escaño (Cadillo, 2018).

Sobre esta situación, Cadillo (2018) llama la atención sobre el hecho de que seis de los siete indígenas electos fuesen mujeres, lo que ha originado que los críticos de la participación étnica argumenten que su inclusión se debe más a la cuota de género que al desarrollo político de las comunidades nativas, pueblos originarios y campesinos. Asimismo, el autor muestra que, con excepción de un congresista, todos venían de la región andina del país, en especial de Ayacucho, Puno y Cusco. Por último, también recalca que los candidatos indígenas fueron propuestos por partidos políticos nacionales tradicionales y no por organizaciones regionales.

En esa misma línea, Villanueva (2012) afirma que la única vez que hubo una bancada indígena visible fue en el período 2006-2011, y estaba conformada por tres congresistas mujeres que provenían de la dirigencia campesina (Juana Huanchuari, María Sumire e Hilaria Supa). Regresando a la escasez de representación indígena amazónica, Espinosa (2012) resalta que recién en

el período 2011-2016 se eligió al primer congresista identificado como nativo amazónico (Eduardo Nayap, identificado como miembro de la etnia awajún). El autor propone que no es solo la falta de un mecanismo de representación especial lo que dificulta la participación de este sector de la población, sino que es el mismo sistema electoral del país el que presenta obstáculos para lograr una representación más adecuada en el parlamento, como por ejemplo, el uso del voto preferencial. Asimismo, sobre la razón por la cual existe una mayor participación de congresistas de la parte central del país que de la Amazonia, Villanueva (2012) sostiene que lograr la representación de la población indígena amazónica en el Congreso es aun más difícil, ya que esta no constituye mayoría demográfica en ninguna circunscripción electoral peruana (p. 59).

Cedillo (2018), por su parte, concluye que la presencia de indígenas en el parlamento no es significativa en términos cuantitativos, ya que no representa el porcentaje de las comunidades indígenas en el país. El autor concluye que los que sí han llegado al Congreso no han logrado una representación sustantiva indígena, ya que “ante el peso de las discusiones nacionales en materias política, económica y social, en el Congreso no logran poner en la agenda nacional sus asuntos” (p. 29).

La presente investigación busca posicionarse en el ámbito local de la organización social indígena. Es importante dar una mirada a la literatura que habla de la participación indígena en ese nivel. En general, los autores están de acuerdo en que, a pesar de la implementación de la “cuota indígena” para aumentar la participación, la representación local hasta hace unos años tenía un desarrollo muy limitado (Paredes, 2015). En ese sentido, se mencionan distintos factores por los cuales la organización indígena regional tampoco fue exitosa (De la Cadena, 2000; Paredes, 2008; Van Cott, 2004). Entre estos, Van Cott (2004) alude a la prominencia de las ideologías marxistas y maoístas en la zona andina y las connotaciones negativas asociadas con las etnias amazónicas como factores principales. Asimismo, la autora afirma que muchos líderes de partidos políticos que ocupaban cargos oficiales regionales y que pudieron movilizar la agenda indígena fueron asesinados en las zonas donde se vivió con mayor intensidad el conflicto armado interno.

Por su parte, Madrid (2012) presenta una explicación institucional a la ausencia de organizaciones políticas de carácter étnico subnacional, en la cual se enfoca en el rol de la política centralizadora del expresidente Alberto Fujimori. En esa línea, Van Cott (2005) argumenta que Fujimori, al restringir los poderes y recursos de gobiernos municipales y gobiernos regionales hasta desmantelarlos, limitó la capacidad de las organizaciones indígenas para usar las oficinas locales como un paso para llegar a las oficinas nacionales. Por último, De la Cadena (2000) argumenta que fue la política antiterrorista de Alberto Fujimori —que se basó en etiquetar como “terrorismo” todo acto de oposición política— junto a la migración masiva de las zonas rurales a las grandes ciudades lo que provocó el desapego de gran parte de la población indígena peruana de sus tierras y la falta de una base regional para el movimiento indígena.

Con la literatura revisada anteriormente se puede concluir que la participación política de las comunidades indígenas en el Perú no ha tenido un desarrollo exitoso de manera descriptiva, y mucho menos, sustantiva. Frente a esta situación, el Estado peruano, en su tarea de asegurar la representación política de todos los ciudadanos —siendo esta la característica principal de la democracia representativa—, debió buscar mecanismos que pudieran fomentar la participación de las comunidades indígenas en la esfera política. Estos mecanismos que pueden ser ejecutados y los esfuerzos del Estado peruano serán discutidos en la siguiente sección.

1.4. Mecanismos especiales de representación

Diferentes organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante el Convenio 169, instan a los Estados a que realicen acciones coordinadas y sistemáticas con los pueblos indígenas de manera que se pueda garantizar la participación en todo espacio público respetando su identidad social, cultural, costumbres, tradiciones, aspiraciones y formas de vida. Asimismo, el Convenio 169 afirma que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (OIT, 2014, p. 85).

Sin embargo, el uso de mecanismos de representación especial trae consigo un debate teórico referente al cambio de una lógica de derechos individuales a derechos colectivos. Sobre este debate, Kymlicka (1996) plantea que ambos están relacionados y que dicha libertad individual no puede alcanzarse sin la protección de los derechos civiles y políticos de las minorías. Asimismo, el autor propone que el Estado tiene la obligación de adoptar “medidas específicas” orientadas a acomodar las diferencias nacionales y étnicas. En ese sentido, se plantean tres formas de derechos diferenciados en función de las minorías que existen en el país: el autogobierno, los derechos poliétnicos y los derechos especiales de representación, que son considerados como los sitios que se garantizan para cada grupo étnico o nacional, de manera que puedan permanecer como participantes dentro de las instituciones centrales del Estado (Kymlicka, 1996).

Debido a que esta tesis trata sobre la cuota nativa, la revisión de literatura girará alrededor del último tipo de derecho colectivo que presenta Kymlicka: los derechos especiales de representación. Siguiendo esta línea, Paredes (2015) afirma que los mecanismos de representación especial para los grupos minoritarios o con desventajas históricas, como los indígenas, traen consigo dos debates: uno teórico en las ciencias sociales y uno práctico en el diseño de las instituciones electorales. En términos teóricos, menciona la autora los mecanismos de acción afirmativa se sostienen en un principio de representación proporcional y no en el de representación por mayoría. Este último buscaría principalmente la gobernabilidad basada en un “gobierno de partido o de coalición”, mientras que

el principio de representación proporcional busca que el resultado electoral reproduzca "las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población", entre ellos los minoritarios o en situación de desventaja (Nohlen, 2004).

Por otro lado, en términos prácticos, existe una serie de elementos técnicos que hacen posible esta representación: las circunscripciones electorales, las formas de la candidatura y la votación, la conversión de votos en escaños, etc. Todos estos elementos hacen que la representación formal dependa de sistemas electorales muy complejos cuyos efectos en la política están subordinados a la combinación de todos ellos (Paredes, 2015). Sobre lo primero mencionado por la autora —el cambio entre representación proporcional y representación por mayoría—, Lanegra (2012) y Villanueva (2012) mencionan que, desde la perspectiva de la regla de la mayoría, pareciera entonces que el problema de las minorías culturales y la inclusión de sus preferencias en la esfera política se limitase a la existencia de candidatos que aseguren que la perspectiva cultural de estas comunidades forme parte del proceso de toma de decisión y, a partir de eso, los ciudadanos en ejercicio de su voto podrían verse representados, y que el sistema electoral en el Perú —proporcional y de distrito múltiple— podría ser suficiente para alcanzar la representación de las comunidades indígenas debido a que la literatura teórica especializada en este tema coincide en que dicho sistema favorece la representación de minorías étnicas concentradas en determinadas zonas geográficas (Lijphart, 1999).

Frente a esto, Lanegra (2012) argumenta que esta solución plantea una dificultad inicial debido a que las minorías culturales no podrán nunca ganar en términos cuantitativos a las mayorías y en el país no existen circunscripciones con el peso de ciudadanos indígenas necesario. Por esta razón, el autor plantea que las demandas realizadas por las minorías étnicas no se resolverán por sí solas y que requieren, por lo tanto, una red de mecanismos que acompañen, además, el ejercicio del gobierno, como es el caso de la consulta previa a los pueblos indígenas.

En esa misma línea, Villanueva (2012) argumenta que el esfuerzo emprendido por las instalaciones de gobierno para instaurar derechos especiales de representación responde al entendido de que los derechos individuales no resultan suficientes para garantizar un trato justo con las minorías o sectores oprimidos de la población. Además, la autora menciona que uno de los supuestos de los sistemas que aspiran a ser democráticos está vinculado con la necesidad de que los diversos grupos de interés tengan un espacio en el sistema político para negociar con otros grupos y luchar por su agenda. En este marco, la noción de representación descriptiva y los mecanismos para lograrla cobran real importancia (Villanueva, 2012). Profundizando en los derechos especiales de representación (Kymlicka, 1996), existen distintos diseños con el objetivo de cumplir estos derechos y lograr una representación descriptiva de la minoría. Esto se puede dar mediante la designación de un número fijo de escaños o asientos reservados destinados a la minoría o mediante un sistema de cuotas o distritos electorales especiales (Fuentes y Sánchez, 2014; Villanueva, 2012).

Fuentes y Sánchez (2014) ofrecen en su investigación definiciones para cada uno de estos mecanismos. En primer lugar, sobre los asientos reservados, el autor sostiene que se trata de reservar un porcentaje de espacios institucionales de decisión para ciertos grupos, basados usualmente en identidades étnicas, religiosas o geográficas. Las cuotas son consideradas como espacios dentro de cada lista de partidos postulantes a algún cargo de representación que considere dimensiones étnicas o de género. Por último, la definición de distritos con perspectiva étnica o racial “se asocia con el modo en que se dividen los distritos electorales. En algunos casos, se opta por establecer demarcaciones que tomen en cuenta la concentración de ciertos grupos de la sociedad, de modo de permitir que aquellos grupos queden correctamente representados en el sistema político” (p. ##).

Villanueva (2012) afirma que existen varios ejemplos en el mundo de diseños en esta línea. En América Latina, varios países insertaron diseños de representación garantizada indígena a partir de la ola de constituciones multiculturales de la década de 1990. Por ejemplo, en Colombia, el Senado incluye a dos representantes de pueblos originarios escogidos desde una lista separada llamada “circunscripción indígena”. En Venezuela, la Constitución Bolivariana de 1999 garantiza tres asientos para representantes indígenas. El diseño boliviano constituye hoy la apuesta más alta en cuanto a representación originaria. Este se insertó a partir de la Constitución aprobada en enero de 2009, que comprende una reforma drástica de la estructura estatal donde el componente de derechos indígenas es clave.

Para terminar, es importante mencionar que el Estado peruano sí dispone de distintos mecanismos para promover la amplia participación ciudadana para efectos de representación política, como el sistema de representación proporcional. Sin embargo, en referencia específica a los pueblos indígenas, las medidas son aún escasas: con excepción de la cuota nativa no existe otro mecanismo para asegurar el acceso político de las comunidades indígenas a las instancias de representación (Villanueva, 2012, p. 50).

Después de lo expuesto en este capítulo, es importante sacar la conclusión de las ideas centrales para dar paso al análisis que se presentará en los siguientes capítulos. En primer lugar, se puede concluir que el movimiento indígena peruano no ha contado con la fortaleza ni los recursos que contaban sus vecinos en la región para poder convertirse en un partido político viable. La falta de un partido político étnico, así como la división interna del movimiento indígena por la división en la identificación étnica entre campesinos y nativos de la Amazonia, son factores importantes para entender la composición actual del movimiento indígena peruano. Actualmente, la organización recae en federaciones que no tienen una labor de política electoral, sino que parten de realizar proyectos y trazar del Estado desde afuera y no como funcionarios estatales. Por último, las federaciones solo se centran en las comunidades amazónicas, campesinas o aimaras que las conforman sin que haya una correlación entre las tres, lo que confina su relevancia a un nivel específico.

En segundo lugar, ha quedado expuesta en este capítulo la falta de una representación indígena tanto nacional como subnacional. Ninguno de los órganos de representación –dígase Congreso o consejos regionales, provinciales y municipales– refleja la diversidad étnica del país, y los candidatos que logran alcanzar un puesto dentro de estos organismos enfrentan una serie de dificultades (relacionadas con la discriminación histórica a las comunidades indígenas) para llevar la agenda indígena a la mesa y convertirla en política pública. Además, no cuentan con una estructura social que sirva de apoyo para que la representación sustantiva se logre.

Por último, pese a los diversos mecanismos que se han ensayado en los países de la región con una población indígena parecida, el Perú no tiene claro aún de qué manera aumentar y facilitar la representación de este grupo minoritario. Así, el caso de Perú es una excepción debido a que, en lugar de adaptar algún tipo de provisión de escaños reservados como los ya mencionados, el país es el único en la región que adoptó el sistema de cuotas (Htun, 2004). La implementación y el funcionamiento de la cuota nativa en el Perú, así como sus efectos en la representación, serán discutidos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

EL REMEDIO EQUIVOCADO: EL CASO DE LA CUOTA NATIVA EN EL PERÚ

Como se mencionó en el capítulo anterior, el Perú ha decidido abordar la subrepresentación indígena mediante la imposición de una cuota dirigida a las listas de candidatos que elaboran los partidos políticos (Villanueva, 2012, p. 57). Así, en el año 2002 se modifica el Capítulo XIV de la Constitución del Perú, en el artículo referido a los gobiernos regionales y conformación de los consejos regionales, para dar paso a la creación de cuotas electorales. En ese momento, mediante la Ley N° 276833, se establece la llamada “cuota de las comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios”, utilizada para promover la participación y la representación formal de la población nativa amazónica y campesina en un 15% en las listas electorales para consejos regionales y municipales provinciales en aquellos lugares donde el JNE lo establezca (Céspedes Bravo, 2019, p. 23).

Han pasado casi veinte años desde que este mecanismo fue implementado y durante este tiempo la cuota nativa no ha estado exenta de la crítica de distintos académicos, por lo que es posible presentar un balance alrededor de su funcionamiento tanto nacional como regional en Madre de Dios, lugar en donde se encuentra la FENAMAD. Este capítulo presenta una revisión de los principales problemas relacionados con el funcionamiento de la cuota nativa, así como las cifras que respaldan estas críticas. Luego, se busca realizar un balance histórico del funcionamiento de la cuota nativa en la región de Madre de Dios y en su capital, Tambopata, además de presentar la literatura que coloca a esta provincia como un caso de éxito en el uso de la cuota nativa.

Discutir el caso de Tambopata no solo muestra el contexto en el que se encuentra la FENAMAD en términos de representación, sino que también da paso a discutir el rol que tienen las organizaciones sociales de base en el funcionamiento de las cuotas electorales, en especial, la cuota nativa.

2.1. Balance del funcionamiento de la cuota nativa en el Perú

Desde el año 2002 se viene aplicando en las Elecciones Regionales y Municipales el sistema de cuotas electorales para la población indígena en las listas, tanto para el Consejo Regional como para la regiduría provincial. No obstante, no es hasta el año 2006 cuando se tienen las cifras del JNE de aquellas personas que postularon a sus respectivos cargos bajo la cuota nativa. Si se realiza un análisis de la información sobre dichas postulaciones desde 2006 hasta la actualidad, se puede observar que las circunscripciones donde se aplica la cuota van cambiando elección tras elección. A continuación, se presenta un cuadro de las provincias en las que se aplicó la cuota indígena por elección.

Cuadro 1: Número de provincias y regiones donde se aplica la cuota indígena por elección

Año de elección	Número de provincias	Regiones en donde se encuentran dichas provincias
2006	27	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín, Ucayali
2010	30	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín, Ucayali
2014	90	Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali
2018	197	Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali

Elaboración propia.

Fuente: Resoluciones electorales - Jurado Nacional de Elecciones.

Distintos investigadores atribuyen este cambio de provincias de elección a elección a que ni el JNE ni la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) poseen la información suficiente para determinar el porcentaje de población indígena por provincia, por lo que determinar a qué provincias se debe aplicar la cuota es complicado. En esa línea, se menciona que este problema, relacionado con el subregistro de la población indígena en el país, proviene de la falta de claridad en los criterios para determinar quién puede ser considerado indígena

(Espinosa, 2010; Thorp y Paredes, 2011; Espino, 2012). Paredes (2015) argumenta que es importante tomar en cuenta esta situación, puesto que afecta la efectividad de la cuota e impacta negativamente en su proceso de institucionalización.

Sin embargo, ese no es el único problema vinculado con la falta de información sobre la población indígena en el país. Paredes (2015) menciona en su investigación que, debido a la falta de incorporación por el Sistema Registral de Oficinas de Registro de Estado Civil de algunas comunidades históricamente identificadas como “campesinas”, aún existe la posibilidad de que se subregistre la participación de este sector poblacional. Espino (2012) plantea que el problema terminológico entre “campesinos” y “pueblos originarios” viene desde la aprobación de la Ley de Reforma Agraria en 1969. Esta diferenciación llevó a que, en las primeras elecciones en las que se instauró la cuota nativa, fuera aplicada solo a las comunidades nativas de la Amazonia y no a las comunidades campesinas.

En esa línea, y regresando a la información presentada en el cuadro 1, otro dato que llama la atención es que, a partir de las elecciones de 2014, el número de provincias donde se aplicó la cuota indígena aumentó exponencialmente. Además, es notoria la cantidad de provincias de la región andina que fueron incluidas. Sobre esta situación, Villanueva (2012) cuenta que, en 2010, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) presentó una demanda solicitando la inclusión de las comunidades campesinas (andinas) en el sistema electoral de cuotas, frente a lo cual el JNE presentó una resolución en la cual precisaba que, cuando se hace referencia al término “cuota nativa y pueblos originarios”, se incluía también a las comunidades andinas.

Por otro lado, se sabe que el objetivo de la implementación de la cuota es aumentar la representación del grupo al que se aplica, por lo menos de manera descriptiva. En el Perú, a pesar de que ha habido un aumento significativo de los candidatos indígenas que postulan, el porcentaje de candidatos que llegan a ser regidores es bastante bajo. El siguiente cuadro muestra la cantidad de candidatos indígenas junto a la cantidad de regidores indígenas por cada elección, además del porcentaje de candidatos indígenas electos del total de candidatos que postularon.

Cuadro 2: Porcentaje de regidores indígenas del total de candidatos

Año de elección	Número de candidatos indígenas	Número de regidores indígenas electos	Porcentaje de regidores indígenas electos (%)
2006	451	21	4,65
2010	482	34	7,00
2014	1584	116	7,30
2018	2616	189	7,18

Elaboración propia.
Fuente: Infogob, 2019.

Dos observaciones importantes se pueden extraer del cuadro 2: la primera es que, a pesar del incremento del número de candidatos, el número de regidores indígenas sigue siendo relativamente bajo, y la segunda es que el porcentaje de regidores indígenas electos no ha aumentado de manera significativa en las últimas tres elecciones. Para explicar esta situación, las investigaciones que han estudiado el funcionamiento de la cuota nativa en el Perú se han centrado en los arreglos informales que los partidos políticos y movimientos regionales realizan al momento de crear las listas.

En primer lugar, diferentes autores mencionan que, al aplicarse la cuota a la lista de los candidatos y no a los escaños, se corre el riesgo de incentivar la práctica del “relleno” (Córdova e Incio, 2015; Espinosa, 2010; Paredes, 2015; Villanueva, 2012). Espino (2012) realiza una investigación de corte jurisprudencial sobre la cuota nativa y menciona que este es el mayor obstáculo con respecto a su diseño legal. El autor explica que, si bien la ley establece la inclusión de un mínimo de candidatos indígenas, no hace ningún tipo de alusión a la ubicación en la que deben estar. El autor argumenta que esta omisión hace que se tergiverse el propósito de la cuota electoral, ya que muchas organizaciones políticas, al asumirla solo como una exigencia numérica, colocan a estos candidatos en la parte final de la lista, lo que descarta de antemano la posibilidad de que sean elegidos.

Otra práctica encontrada en las investigaciones sobre la cuota nativa es la aplicación de todas las cuotas en un mismo candidato (Córdova e Incio, 2015; Espinosa, 2012; Paredes, 2015). Es decir, una sola candidata indígena cumpliría con los requerimientos de ser joven, mujer e indígena. Castillo (2012) menciona que esta práctica es una forma de eludir la obligación de incluir los representantes de los sectores poblacionales menos representados. Asimismo, el autor menciona que esta práctica está avalada por la ley, puesto que el artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales 27683 termina con la expresión: “Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad”. Esta práctica tendría como consecuencia que la única participación que se incrementa sea la de varones, adultos y no nativos.

Con estos aspectos en mente, se puede concluir que, por la manera en que la cuota nativa interactúa con los elementos del sistema de representación peruano, la inclusión política de los pueblos indígenas termina estando condicionada a la forma de organización de los partidos políticos y movimientos regionales, que no buscan una inclusión real de las comunidades. Además, la revisión de la literatura presentada demuestra que el acercamiento de las organizaciones políticas a los candidatos indígenas ha sido solo de carácter instrumental e interesado.

Por lo mencionado anteriormente, la cuota nativa no ha logrado el objetivo de aumentar la representación indígena subnacional. En la siguiente sección se realizará una revisión de la cuota nativa en Madre de Dios que permitirá cambiar el foco de la influencia de los partidos políticos y movimientos regionales en el funcionamiento de la cuota para observar la influencia de las organizaciones sociales de base como las federaciones indígenas.

2.2. El funcionamiento de la cuota nativa en Madre de Dios

Madre de Dios es una de las regiones con mayor riqueza cultural de la Amazonia peruana. En ella se albergan nueve pueblos indígenas: ese eja, matsigenka, harakmbut, yaminahua, amahuaca, yine, kichwa runa, shipibo y los llamados “mashco piro” (Huertas y García, 2003, p. 9). Según las cifras del último censo de comunidades indígenas de la Amazonia que se dio en el año 2017, en Madre de Dios vive un total de 37 comunidades que se desprenden de los nueve pueblos mencionados. Debido a la pluralidad étnica de la región, no es de extrañar que Madre de Dios sea una de las regiones en donde el JNE haya decidido aplicar la cuota nativa desde la primera elección (2002) en las tres provincias que componen la región: Tambopata, Tahuamanu y Manu.

Esta sección busca que el lector entienda el panorama en el que desempeña su labor de representación la FENAMAD, para lo que se presentará el balance del funcionamiento de la cuota nativa en Madre de Dios de manera general y luego se hará una revisión del funcionamiento en su capital, Tambopata, pues la FENAMAD se encuentra ubicada en esa ciudad. Además, se presentará literatura relacionada con el funcionamiento de la cuota nativa en este lugar y se verá el éxito de Tambopata, provincia en la cual se llegó a alcanzar una representación sustantiva plena (Paredes, 2015). Entender este caso de éxito nos permitirá introducir el rol de las organizaciones sociales de base en el funcionamiento de las cuotas electorales y dará el pie para discutir de qué manera la cuota interactúa con la FENAMAD.

Volviendo al funcionamiento de la cuota nativa en Madre de Dios, esta se insta para que existan representantes de las comunidades nativas de la región en los ámbitos departamental y provincial, por lo que se esperaría que dentro de los consejeros regionales de Madre de Dios hubiera por lo menos un consejero

indígena; sin embargo, esa no ha sido la situación. Si se observan los datos proporcionados por Infogob sobre la composición del Consejo Regional de Madre de Dios en las últimas cuatro elecciones, se puede observar que solo el periodo 2010-2014 contó con la presencia de una consejera indígena. No solo eso, sino que dicha consejera –Luz Marina Santos Barrio– representaba tres cuotas en una (mujer, indígena y joven). A continuación, en el cuadro 3, se muestra la cantidad de regidores indígenas por periodo de gestión.

Cuadro 3: Número de consejeros indígenas por periodo de gestión en la región de Madre de Dios

Elección	Número de consejeros en total	Número de consejeros indígenas
2006	9	0
2010	9	1
2014	9	0
2018	9	0

Elaboración propia.
Fuente: Infogob.

Como ya se mencionó, solo en el periodo 2010-2014 se tuvo una consejera indígena dentro del gobierno de Madre de Dios. Esta escasez de representantes políticos en lo que se puede llamar la parte “legislativa” del gobierno regional de Madre de Dios ha tenido consecuencias sobre las estrategias que los pueblos indígenas utilizan para lograr que sus pedidos y propuestas lleguen a este nivel de gobierno. En el siguiente capítulo se realizará una descripción más exhaustiva sobre la forma de hacer política de las comunidades nativas de Madre de Dios y del rol de la FENAMAD en ese ejercicio; no obstante, es importante mencionar en este momento que, ante la falta de representantes indígenas en el Consejo Regional, las comunidades nativas han decidido trabajar de la mano con el Poder Ejecutivo de la región, es decir, el personal de las gerencias y subgerencias regionales.

En ese sentido, se puede encontrar dentro del organigrama estructural del gobierno regional de Madre de Dios la existencia de la subgerencia de participación ciudadana y de comunidades nativas. Es con esta subgerencia, o directamente con el gobernador regional, con quienes los miembros de la federación buscarían trabajar, pues dentro de los representantes y trabajadores de FENAMAD la cuota nativa no ha funcionado en este nivel. En el trabajo de campo realizado se pudo observar la escasez de la figura de regidores regionales como aliados en su trabajo. Así, los entrevistados expresan lo siguiente:

¿Cuándo ha sido útil [la cuota nativa]? No sirve para nada [cuando las comunidades quieren lograr algo] se van al gobierno regional, al gobierno local, al gobierno lo que sea, y se cacarean, zapatean y piden la reunión. Ahora existe la subgerencia, ellos ayudan (entrevista a Alfredo García, coordinador técnico de FENAMAD).

Para nosotros no es una cuota, [la cuota] no quiere decir que vas a tener representantes [dentro de las] instituciones públicas indígenas. La cuota ha aumentado candidatos, pero nada más, no se ha progresado más. Ahora, sí tenemos un subgerente, tenemos ahí también un concentrado del Ministerio de Cultura y con ellos trabajamos, regidores indígenas no tenemos (Daniel Rodríguez, antropólogo y consultor de la FENAMAD).

[Para lograr los planes] buscábamos apertura en la gestión anterior, y ahora con esta nueva gestión, este nuevo gobernador, sí tenemos apertura: nos llamamos, nos comunicamos, le contamos nuestros problemas (José Antonio Dumas, fiscal de FENAMAD).

En el 2010, un gerente de comunidad nativa está en el gobierno regional y desde ahí también ha cumplido mucho y ayudó mucho a las comunidades. [...] Este gobernador se ve mucho más abierto a la agenda de FENAMAD. Y por eso es que también ese gerente de comunidades nativas del gobierno regional es propuesto por FENAMAD y trabaja con nosotros (Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD y excandidato al consejo regional).

Ahora, si se observa el desempeño de la cuota nativa en las provincias que componen Madre de Dios, el panorama es más alentador.

Cuadro 4: Número de regidores indígenas por provincia y elección

Elección	Tambopata		Manu		Tahuamanu	
	Número total de regidores	Número de regidores indígenas	Número total de regidores	Número de regidores indígenas	Número total de regidores	Número de regidores indígenas
2006	9	0	5	1	5	1
2010	9	2	5	1	5	1
2014	9	1	5	0	5	1
2018	11	2	7	2	5	1

Elaboración propia.
Fuente: Infogob.

En el cuadro 4 se observa que en casi todos los periodos las provincias de Madre de Dios han contado con al menos un regidor indígena. No obstante, el porcentaje de candidatos indígenas que logran entrar al cargo sigue siendo bajo, al igual que el porcentaje presentado en el país. Por ejemplo, en las elecciones de 2018 postularon 48 candidatos indígenas en las distintas provincias de la región y solo cinco obtuvieron un puesto (10,42%). Por otro lado, si se observa la composición de las listas de las últimas elecciones, se puede observar que, de los 48 candidatos, 44 estuvieron ubicados en los últimos dos puestos en las provincias de Tahuamanu y Manu y en los últimos cuatro puestos en la provincia de Tambopata. Además, el 46% de las postulaciones indígenas se trata de candidatas indígenas (mujeres) y jóvenes, con lo que se repiten las tácticas del “relleno” y “3 en 1” observadas en el país.

Estos arreglos descritos en el párrafo anterior muestran la alta instrumentalización de la cuota nativa por las organizaciones políticas en Madre de Dios. Es decir, los partidos políticos y movimientos regionales utilizan a los candidatos indígenas como una formalidad para cumplir los requisitos para postular a las provincias de Madre de Dios, pero no porque haya un verdadero interés de incrementar la participación política de las comunidades nativas que se encuentran en la región. Esto se ve reforzado por las siguientes afirmaciones:

Yo veo la cuota como una payasada, un formalismo para cumplir con cierto respeto, protección, preocupación [...] que no es real. [La cuota nativa solo] ha servido para que los partidos digan en su campaña que tienen la presencia de una comunidad x, y, z, nada más (Alfredo García, coordinador técnico de FENAMAD).

Y para que tú puedas ganar, te tienen que llevar en el segundo o en el tercero, pero muchas veces te ponen en el quinto, en el noveno y siempre ahí es que salen hasta el tercero, cuarto y eso. Y hay mayoría de votos, pero hasta ahí. Entonces, para cumplir la ley, te ponen ahí, pero es difícil que tú logres ser consejero o regidor (Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD y excandidato al consejo regional).

[Los partidos] llaman solamente para completar sus listas, para que digan que “es alguien de la cuota indígena”, nos ponen en lugares que ni siquiera van a llegar a ocupar ese cargo. Al final, si es que ganan, es prácticamente nada, nos ponen al último (Víctor Camero, exmiembro del Consejo Directivo de FENAMAD y experto PIACI).

2.3. El caso de éxito de la provincia de Tambopata

Tambopata es la provincia más grande de Madre de Dios, además de ser la provincia en donde se encuentra la capital de la región: Puerto Maldonado. Sobre la población, Tambopata es la provincia que concentra el mayor número de habitantes en la región, con 111 474 personas, que representa el 79,1% de

la población de Madre de Dios (INEI, 2017). Sobre la diversidad étnica de la provincia, en ella se encuentran seis comunidades censadas pertenecientes a las etnias ese eja, amahuaca y shipibo. Asimismo, en el último censo, bajo la pregunta de autoidentificación, 208665 personas declararon identificarse con alguna comunidad nativa de la Amazonia (INEI, 2017).

Actualmente, la provincia de Tambopata tiene como alcalde a Francisco Keller Rengifo, quien llegó al poder de la mano de la organización política Movimiento Regional Fuerza Madre de Dios (MR FMDD). En términos de la cuota nativa, en la gestión del alcalde Keller llegaron al poder dos regidoras que pertenecen a comunidades nativas y son identificadas como indígenas. En este sentido, si se habla de representación descriptiva, se podría concluir que la cuota nativa está cumpliendo con su objetivo en la provincia de Tambopata. No obstante, las regidoras que se encuentran en el cargo actualmente no parecen tener experiencia como dirigentes políticos, además de haber entrado a la lista bajo más de una cuota. En el caso de la regidora Milagros Muñoz Vargas, se trata de una regidora joven de 22 años, mujer e indígena y sin ninguna experiencia previa, lo que podría dar a entender que su inclusión fue parte de la técnica de relleno.

Sin embargo, la situación en Tambopata no siempre fue así. En el libro *Representación política indígena: un análisis comparativo subnacional*, de Maritza Paredes, la provincia de Tambopata se presenta como un caso de éxito en donde la instrumentalización de la cuota pudo ser contrarrestada. Así, la autora relata que en el periodo 2010-2014 hubo dos regidores indígenas, ambos dirigentes comunales en la provincia y con años de experiencia en sus respectivos cargos.

Para explicar el éxito de los regidores durante esta gestión y su habilidad para articular acciones en favor de las comunidades nativas, la autora abunda en el vínculo de ambos con las federaciones a las que pertenecían. Se explica que el movimiento político bajo el que postularon –Justicia Regional– incluyó al Consejo Indígena de la Zona Baja de Madre de Dios (COINBAMAD) y a las comunidades nativas que esta federación representa en el proceso de elección de candidatos a la regiduría. Además, durante este proceso de asesoría y candidatura, la COINBAMAD hizo prometer al movimiento regional que, si llegaba al cargo, iba a trabajar en planes para facilitar la agenda indígena, tal como la creación de una Subgerencia de Comunidades Nativas en la alcaldía de Tambopata (Paredes, 2015, p. 108). La autora concluye que Tambopata es un caso de representación no solo descriptiva, sino también sustantiva, pues se ha utilizado la cuota nativa para poner en agenda las demandas indígenas (Paredes, 2015, p. 109).

Este caso da pie a la discusión sobre la necesidad del soporte de una organización social para el cumplimiento y la baja instrumentalización de la cuota nativa. La existencia de una organización de alto nivel en términos organizativos garantiza una menor oportunidad de instrumentalizar a los candidatos indígenas en un contexto como el peruano, que no posee un sistema de partidos institucionalizado (Paredes, 2015, p. 112).

Esta conclusión va a la par con lo que se ha encontrado en otros estudios relacionados con cuotas electorales. En ese sentido, Kharis Templeman realiza un estudio del funcionamiento de la cuota electoral indígena para el Congreso de Taiwán y llega a la conclusión de que aquellos legisladores que representan circunscripciones indígenas con una organización tribal fuerte cuentan con un mayor apoyo para perseguir una agenda indígena. Asimismo, menciona que aquellos legisladores que han sido activistas políticos dentro del movimiento social indígena han sido los más consistentes y enérgicos al momento de defender una agenda tribal e indígena (Templeman, 2018, p. 473).

En el Perú, la discusión sobre la relación entre el funcionamiento de la cuota nativa y las organizaciones indígenas o el movimiento indígena peruano no ha podido ser explorada a profundidad. La presente tesis busca aportar en esta discusión. No obstante, sí existen investigaciones que se han aproximado de manera superficial a los efectos –no intencionados– que la cuota puede tener en el accionar del movimiento indígena.

En ese sentido, Van Cott (2004), al momento de analizar la inserción de los movimientos indígenas en la esfera política electoral, plantea que la inserción de nuevos espacios de participación en la arena política, lejos de fortalecer las instituciones preexistentes (como son las organizaciones indígenas), genera incentivos para que estas sean objeto de nuevos intereses que las debiliten. Para demostrar esto, la autora describe la situación de los alcaldes que provienen de partidos indígenas en Bolivia, los cuales al llegar al poder deben elegir si seguir implementando políticas prioritarias para su electorado indígena o para todos los ciudadanos. Por consiguiente, es probable que los candidatos que lleguen al poder se topen con la resistencia de la organización del movimiento social en el que basan sus apoyos si deciden desafiar las órdenes del movimiento de dar prioridad a las demandas de su propio grupo y excluir a los que llaman sus opresores.

Por último, la autora señala que, en los primeros años del crecimiento del Movimiento al Socialismo (MAS), hubo un cambio en la forma como se elegían los cargos dentro del movimiento indígena boliviano. En pocos años, los líderes indígenas pasaron de la costumbre de irse turnando rotatoriamente en una serie de posiciones de autoridad modestamente remuneradas o voluntarias en la organización del movimiento social a una nueva forma de elección de cargos fomentada por la política electoral. El hecho de participar en elecciones gubernamentales aumenta la importancia y el poder que tienen los líderes o miembros de organizaciones indígenas que se presentan a las elecciones como candidatos, ya que son ellos quienes acceden a un cargo y los que pueden repartir las recompensas de la victoria electoral (como los puestos dentro del gobierno) entre unos cuantos afortunados. Los militantes de los movimientos indígenas, acostumbrados a compartir los triunfos del movimiento, no consiguen ver en qué se benefician ellos de las victorias electorales, lo que causa fricciones dentro del movimiento (Van Cott, 2004).

La respuesta a los efectos que podría tener la cuota nativa de manera específica en el movimiento indígena en Madre de Dios será explorada en los siguientes capítulos. Sin embargo, de lo revisado en este capítulo se puede adelantar lo siguiente: en primer lugar, la cuota nativa no parece haber alcanzado un verdadero nivel de representación sustantiva en la región de Madre de Dios, con lo que obliga a las comunidades nativas a buscar otras maneras de hacer política.

En segundo lugar, la relación entre las federaciones que componen el movimiento indígena y la cuota nativa no ha sido estudiada a profundidad, pero es válido concluir –de la información revisada– que es un vínculo que vale la pena explorar, ya sea por el rol de las organizaciones sociales en el funcionamiento de la cuota o por cómo la cuota afecta en la labor de estas organizaciones sociales.

CAPÍTULO 3

EL CASO DE FENAMAD

3.1. Caso de análisis y aproximación metodológica

Como se mencionó al inicio de la investigación, el presente análisis tiene como objetivo entender la relación entre la cuota nativa y las organizaciones que componen el movimiento indígena: las federaciones nativas. Para lograrlo, se diseñó una aproximación metodológica basada en el estudio de caso, pues tanto este como el estudio en profundidad de una unidad de análisis en particular nos va a permitir alcanzar un profundo entendimiento de los actores, sus interacciones, sentimientos y conductas en relación con el fenómeno que se quiere estudiar (Gerring, 2004). Por otro lado, la presente investigación es de corte cualitativo, por lo que se ha desarrollado una serie de entrevistas semiestructuradas con actores claves, como miembros del Consejo Directivo de la FENAMAD y regidores de la provincia de Tambopata. Además, se utilizó también la herramienta de observación participante de manera que se pueda entender las funciones y tareas que realiza la federación.

Antes de mencionar el caso en el que se basa la presente investigación, es importante primero introducir al lector en la estructura organizativa de las comunidades indígenas de la Amazonia. En primer lugar, la organización más representativa de la Amazonia es la AIDESEP, creada en 1979. AIDESEP – organización indígena nacional– se define a sí misma como la organización vocera de los pueblos indígenas de la Amazonia y está conformada por nueve bases regionales descentralizadas que se ubican en el norte, centro y sur de la selva peruana, las cuales a su vez cuentan con 109 federaciones que también participan de las elecciones a través de los congresos nacionales.

Gráfico 1: Composición de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana



Fuente: Página oficial de AIDSESP.

Para entender el rol de AIDSESP y el contexto en el que se desempeña, hay que volver a la idea presentada en la revisión de la literatura de que la política indígena es más compleja en la actualidad y posee una serie de ámbitos con sus propias dinámicas y actores (Espinosa, 2016). Hasta el momento se han cubierto las investigaciones e información correspondiente al ámbito de la participación política indígena en espacios formales de la esfera nacional o subnacional, donde el ejercicio de la política electoral constituye un aspecto fundamental, así como la participación activa de líderes indígenas en órganos de gobierno como autoridades electas o funcionarios estatales. Sin embargo, este ámbito no es el único relevante para entender las implicaciones de la cuota nativa.

A medida que las personas involucradas en el ámbito electoral indígena también están involucradas muchas veces en las federaciones y en las comunidades, las prácticas políticas de los distintos ámbitos se suelen combinar con frecuencia (Espinosa, 2016). En esa línea, en este momento la presente investigación se enfocará en otro ámbito de la política indígena: el que se establece a partir de la relación entre las comunidades o sociedades indígenas con el Estado. Este sería el espacio propio de las federaciones u organizaciones indígenas que supone una relación de tensión y de negociación entre intereses contrapuestos.

Las federaciones indígenas son formas de organización modernas, que cuentan con estatutos escritos y reconocidos por el Estado y tienen que cumplir con ciertos procedimientos democráticos modernos, como la elección periódica de sus autoridades. Sin embargo, las organizaciones indígenas heredan también formas tradicionales de ejercer la política y mantienen aún relaciones tradicionales de parentesco y de reciprocidad, así como rivalidades internas e interétnicas muy antiguas (Espinosa, 2016). Estas se han vuelto en las últimas décadas importantes y poderosas interlocutoras en el espacio político nacional, llevando la agenda de desarrollo y medio ambiente a la esfera política de la que antes estaban excluidos (Ulloa, 2007).

Así, desde la década de 1970 los diferentes pueblos indígenas presentes en el territorio peruano han formado estas organizaciones como una forma de autoorganización y autorrepresentación política para enfrentar las etapas de reconocimiento jurídico relacionado con la titulación de tierras y comunidades nativas que se estaba dando con la instauración de la Ley de Comunidades Nativas de 1974 (Romio, 2020).

A partir de la década de 1980, el número de estas organizaciones indígenas locales o regionales se desborda y se vuelve necesario fundar una sede administrativa en Lima que sea la base nacional de ellas y se convierta en un referente principal en las negociaciones con el Estado o con las ONG. Por esta razón, en 1983 se dio el reconocimiento oficial de AIDSESEP con sede en Lima. Desde esos años hasta la actualidad se ha venido construyendo un panorama bastante complejo de diferentes organizaciones indígenas, las cuales se encuentran distribuidas en todo el territorio amazónico y organizadas entre ellas dentro de una estructura jerárquica.

Una de estas es la FENAMAD, creada en 1982. Debido que la aplicación de la cuota es a nivel subnacional, es la FENAMAD la seleccionada para ser utilizada como unidad de análisis para la presente investigación, al ser una de las organizaciones con mayor trayectoria que conforman AIDSESEP.

3.2. La FENAMAD y su labor de representación de las comunidades nativas de Madre de Dios

En la presente sección se busca introducir al lector a la labor de la FENAMAD como vocero de las comunidades nativas de Madre de Dios. Para lograr esto se hará una caracterización de la FENAMAD, su composición organizativa y las funciones que tiene. Asimismo, se presentarán en este capítulo los procesos mediante los cuales los dirigentes de la organización llegan a sus cargos de manera que se pueda demostrar que, en efecto, la FENAMAD es una organización representativa y legítima para las comunidades indígenas.

Como se mencionó anteriormente, la FENAMAD fue fundada a principios de la década de 1980 en un contexto conocido como la “proliferación de federaciones nativas en la Amazonia”, contexto que se dio en respuesta a la ausencia de la agenda indígena en los partidos políticos tradicionales y la desatención del Estado (Espinoza, 1998). En principio, se quería que la federación sirviera para enfrentar los crecientes conflictos con los migrantes dedicados a explotar el oro en la época, además de ayudar a las comunidades con la titulación de sus tierras y el reconocimiento del Estado.

Actualmente, la FENAMAD es una de las organizaciones con mayor crecimiento y estabilidad dentro de las organizaciones que componen AIDSESEP, con una gran cantidad de reconocimientos nacionales e internacionales. Por ejemplo, la

FENAMAD es la representante de Perú ante IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas), logro que no fue alcanzado ni siquiera por AIDSESP. Por otro lado, en el país, la FENAMAD ha estado detrás de la titulación y el reconocimiento institucional del 76% de comunidades de la región, además de realizar presión ante distintas empresas extractivas que amenazan a los pueblos indígenas. Por ejemplo, se negoció junto al Estado para detener las actividades de la empresa Hidrocarbúrferas SAPET, que buscaba realizar su trabajo en áreas del lote 113, correspondiente a la reserva territorial de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial (PIACI).

Dentro de las razones para explicar el éxito en el trabajo que realizan, los miembros de FENAMAD mencionan la ubicación y la cantidad de comunidades nativas que representan. Estos dos factores: que no sean muchas comunidades en la región y que se encuentren geográficamente a distancias manejables, permite que el Consejo Directivo de la organización pueda estar en constante contacto con ellas. Así, las siguientes declaraciones muestran la cercanía de la FENAMAD con las comunidades que representan:

Tenemos, por ejemplo, el monitoreo en tiempo real en las comunidades. ¿Eso qué quiere decir? Que los líderes comunales están capacitados para vigilar todo su territorio y con un smartphone mandan las alertas a una base de datos nuestra y la alerta es en tiempo real. Digamos, ahorita en una comunidad ven alguna invasión o alguna amenaza, toman fotos y las envían, y al toque ya se entra adonde están. [...] A veces, si es muy grave ellos van monitoreando y ven, y según nos informan, si es tan grave hacen las coordinaciones con las instituciones competentes para ir a ver e ir a hacer (José Dumas Ramos, fiscal de FENAMAD).

Es diferente de otras federaciones en donde, por ejemplo, sus dirigentes nunca van. En sus cuatro años de gestión, de mandato, no han ido nunca a sus comunidades, [en la FENAMAD] a lo mejor van tres o cuatro veces por año, dan una vuelta a todas las comunidades (Daniel Rodríguez, antropólogo y consultor de la FENAMAD).

Otro factor que puede explicar su éxito y que, además, es una característica principal en el trabajo de la FENAMAD son las redes de contacto que desarrollan y mantienen. Las alianzas que la organización construye, ya sea con agencias del gobierno, organizaciones no gubernamentales o instituciones internacionales, entre otras, le proporcionan distintas herramientas que ayudan con el cumplimiento de sus objetivos.

[En comparación con otras organizaciones] la FENAMAD tiene más recursos, suelen mover muchas más cosas. Es una organización que da mucho valor a los proyectos. Gran parte del dinero que se tiene para trabajar el tema de no contactados, por ejemplo, se obtiene por los convenios con varias otras organizaciones y se le da un valor enorme. Por ejemplo, la FENAMAD no paga abogados internacionales; si no, ¿cuánto costaría? Se hace alianzas y nos dan

seis o siete abogados, y cada uno con una especialidad. Eso hace imparable el trabajo. Y claro, ¿eso qué quiere decir? Necesita que la organización tenga una solidez, compromisos, manejar... saber armar, construir redes de aliados (Daniel Rodríguez, antropólogo y consultor de la FENAMAD).

Casi en la mayoría de eventos a los que voy siempre hay direcciones que me conocen o que no me conocen, pero al toque captan la cosa. Y eso es bueno también para FENAMAD. Tal vez, no sé cómo lo ves tú desde Lima, pero nosotros hemos analizado que FENAMAD podría estar en una de las organizaciones indígenas de la Amazonia mucho más visibles por nuestros contactos. Tal vez nos equivoquemos, pero nosotros miramos así. Reunión con ministro de Lima, reunión con el congresista cuando había, era FENAMAD, ni siquiera AIDSESEP. Ese es un poco de resumen que te puedo dar (Julio Cusurichí, presidente de la FENAMAD).

Las declaraciones presentadas afirman la importancia de la construcción de alianzas para el trabajo de la federación. No solo eso: también demuestran la capacidad de posicionamiento que ha logrado a través de los años, convirtiéndola en una de las organizaciones más poderosas de la Amazonia. Esto gracias a la mirada que poseen los dirigentes de la FENAMAD sobre el hacer política, lo cual será discutido más adelante.

Ahora, sobre sus funciones, la FENAMAD, como organización gremial indígena, ha tenido desde sus inicios como punto principal de agenda la defensa de las comunidades y de su derecho al territorio (García, 2003). En la actualidad, los temas por los que lucha la FENAMAD han proliferado —gracias a su organización interna— y poseen los siguientes programas de trabajo: educación intercultural, salud, género y mujer indígena, veeduría forestal indígena, territorio, asesoría legal, comunicación y PIACI.

No obstante, es importante notar que, en palabras de los miembros de la federación, la FENAMAD sigue teniendo como principal objetivo la defensa de los derechos de todas las comunidades, en especial, en materia de seguridad territorial. En ese sentido, la defensa de las comunidades frente a los abusos en forma de invasiones o repercusiones mineras es una de sus principales tareas. Asimismo, una de las funciones de la FENAMAD es que las comunidades aprendan a defender sus derechos por sí mismas, por lo que la federación brinda talleres a los líderes comunales para que conozcan sus derechos y sus posibilidades de asesoría legal en caso que la necesiten.

Sobre su composición, la FENAMAD es una organización de base interétnica, lo que significa que se encarga de representar a distintas etnias que se ubican en la región, entre ellas la amahuaca, yine, kichwa runa, shipibo, matsigenka, harakbut y ese ejas. Este carácter interétnico ha provocado tensiones dentro de la organización, debido a que ciertas etnias se sentían menos representadas que otras (Paredes, 2015). Por esto fue necesario la creación de organizaciones —que ellos mismos llaman *intermedias*—, para que busquen representar en un nivel más local a las distintas comunidades que se encuentran en Madre de Dios. En ese

sentido, en 1995 se dio la creación del Consejo HarakmbutYine Machiguenga (COHARYIMA) y en 2008 se creó el COINBAMAD.

COHARYIMA se crea para ser vocero, unificar, fortalecer la identidad cultural, defender los derechos territoriales y contribuir al desarrollo integral de las comunidades nativas pertenecientes a los grupos étnicos harakbut, yine y machiguenga dentro de la legislación indígena. Por su parte, COINBAMAD representa primordialmente del pueblo ese eja y está integrada por las comunidades nativas San Jacinto, Tres Islas, Puerto Arturo, El Pilar, Palma Real, Sonene, Infierno, Santa Teresita, Boca Pariamanu, Puerto Nuevo, Tipishca y Monte Salvado.

Es importante entender que, aunque estas organizaciones intermedias trabajan muchas veces con la FENAMAD y se les brinda apoyo para desarrollar sus actividades, cada una de ellas es autónoma tanto para la toma de decisiones como al momento de la elección de sus consejos directivos. Además, como se mencionó, muchas veces existen tensiones entre las organizaciones intermedias y la FENAMAD cuando no se encuentran de acuerdo. En ese sentido, uno de los entrevistados menciona que la apuesta de la federación es siempre fortalecer los consejos intermedios, pero que eso no significa que le deban explicaciones a la FENAMAD o que no existan peleas entre sí.

Por otra parte, debido a este carácter interétnico y a la pluralidad de comunidades a las que FENAMAD representa, las reglas y procedimientos para elegir a los miembros del Consejo Directivo deben ser claras, de manera tal que se evite cualquier tipo de tensión o que algunos pueblos no se sientan representados. En ese sentido, se ha encontrado durante las entrevistas que las comunidades nativas de Madre de Dios poseen un proceso claro, transparente y efectivo para elegir a sus representantes, el cual, además, ofrece legitimidad a los representantes elegidos. El siguiente gráfico presenta un resumen de la manera en que se eligen los miembros del Consejo Directivo:

Gráfico 2: Elección de los miembros del Consejo Directivo de FENAMAD



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, aquellas personas que deseen ser parte del Consejo Directivo deben formar listas para postular. Las listas usualmente están conformadas por seis personas, ya que ese es el número de cargos que hay en el Consejo Directivo. Se busca que las listas representen la pluralidad de etnias de la FENAMAD, por lo que debería haber candidatos de los diferentes pueblos indígenas; de la misma manera, se espera que la composición de la lista también incluya mujeres. No obstante, estos criterios no son reglas formales que se encuentren en el estatuto, sino acuerdos informales entre los miembros de las comunidades nativas de Madre de Dios. Por último, se espera que las personas que postulen tengan experiencia como dirigentes comunales, como demuestra el testimonio del vicepresidente de la FENAMAD:

Para llegar, así como ahora, para ser dirigente de una federación, yo primero tenía que ser presidente de una comunidad, por decirte, de mi comunidad. Primero tienes que ver todo lo que es de tu comunidad, de tu etnia. De ahí puedes subir ahí, a uno de los consejos que representa siete comunidades o postular a la FENAMAD (Segundo Laureano, vicepresidente de FENAMAD).

Por otro lado, muchos de los entrevistados mencionaron que la decisión de postular no es individual, sino que la comunidad expresa su opinión para decidir quiénes conforman las listas. Se observa en esta práctica lo mencionado por Espinosa (2016) previamente sobre que ciertas creencias tradicionales influyen también en esta esfera, como es la toma de decisiones comunal.

Yo no pensaba, sino que la misma comunidad te elige, tú no te eliges (Segundo Laureano, vicepresidente de la FENAMAD).

Entonces he entrado en consenso, por ejemplo, dije: ya, bueno, si tú quieres acompañarme, todos los pueblos Yine pónganme un candidato para que vaya a mi lista, que integre mi lista. Todo el pueblo matsigenka, que son siete comunidades, también tienen una reunión y proponen un miembro para que me acompañe en la lista (Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD).

Ahora bien, no solo existen estos acuerdos o arreglos que se esperan al momento de componer la listas: también el estatuto de la federación propone una serie de requisitos para los postulantes al Consejo Directivo, entre los cuales se encuentra que los postulantes deben de hablar correctamente la lengua indígena del pueblo que representan, vivir actualmente en la comunidad y no tener ninguna condena previa ni antecedentes policiales. Estos requisitos no son verificados hasta el momento de la presentación oficial de las listas que se da en la Asamblea General.

El siguiente paso es la Asamblea General (AG), la reunión general de los pueblos indígenas de Madre de Dios, en la cual se eligen los miembros del Consejo Directivo de la FENAMAD y de las federaciones intermedias y en donde se rinde cuenta de la gestión. La Asamblea General se conforma cada tres años y marca el inicio de una nueva gestión en la federación. Para la conformación de la AG, cada comunidad debe elegir tres representantes, los cuales tendrán derecho de opinión y voto y tienen la responsabilidad de transmitir las preferencias de su comunidad. Al inicio de cada AG se confirma que exista la participación de todas las comunidades y se pide voluntarios para la conformación de la Mesa de Conducción, la cual se encargará de realizar el acta de la reunión y de validar las listas que postulen. Después de esto se procede a la votación, que se realiza de forma anónima mediante el uso de ánforas. La Mesa de Conducción procede al conteo de votos y se declara el nuevo Consejo Directivo por los siguientes tres años.

3.3. Formas de hacer política (no electoral) de la federación

En la sección anterior de este capítulo, se estableció que la FENAMAD en efecto es una organización representativa de los pueblos indígenas de la región: ya sea por los temas que se trata en la defensa de los pueblos nativos o por el proceso de elección de sus miembros se puede ver que la gestión que realiza la federación es para, por y validada por las comunidades a las que representa. También se estableció que la FENAMAD se encuentra en constante comunicación con las comunidades para llevar sus problemáticas a distintas instancias, ya sea nacionales o internacionales.

Ahora, en la presente sección se busca introducir al lector a las formas que la federación utiliza para poner la agenda indígena en la mesa. Esto nos permitirá en

el siguiente capítulo establecer si la cuota puede ser un mecanismo que los ayude a lograr su objetivo.

Como se mencionó en párrafos anteriores, una de las características de la federación son las redes de aliados que maneja. En ese sentido, las formas de hacer política y sus formas de lograr sus objetivos planteados se basan en el uso estratégico de esas alianzas. En las siguientes declaraciones se puede observar el carácter estratégico que poseen sus acciones:

Ahora casi todas las comunidades tienen estos planes de vida que son un documento que ellos mismos han elaborado, cada cinco años o diez años, qué es lo que quieren dentro de su comunidad. Entonces, mediante eso, pedir a los municipios, al gobierno regional: “Esto es lo que quiere mi comunidad, según la asamblea; según el documento esta es la prioridad”, ya sea en saneamiento, agua potable, educación, salud, otros temas que realmente ellos necesitan (Segundo Laureano, vicepresidente de la FENAMAD).

Nadie debe estar aislado del otro. Todo trabajo que queremos lograr debe ser coordinado con las distintas instancias. Las necesidades de las comunidades para el tema de políticas públicas implican un trabajo de las organizaciones indígenas, ONG y el gobierno. Entonces, necesariamente tiene que haber articulación entre ambos (Israel Aquispe, antropólogo y técnico de FENAMAD).

[Cuando tenemos un problema con la minería], ahora con esta nueva gestión, este nuevo gobernador, sí tenemos apertura, nos llamamos, nos comunicamos (José Dumas, fiscal de FENAMAD).

[Si necesitamos algo] podemos comunicarnos con la directora de la desconcentrada de Cultura, que es Marcia Tije, una representante indígena. También ella está amparada por FENAMAD en el ministerio. Hemos conversado con el ministerio, hemos enviado una terna y ella ha ganado. Ya tenemos en el gobierno una directora de cultura acá en Madre de Dios y un subgerente. Entonces tenemos ese canal de coordinar con ellos (Julio Cusurichi, presidente de FENAMAD y excandidato al Consejo Regional).

Lo descrito por los entrevistados muestra que la federación tiene mapeadas las entidades y actores estratégicos a los que se puede acercar para que sus demandas sean escuchadas. Al mismo tiempo, demuestra que se busca trabajar de manera estrecha con el Estado, pero solo menciona a las instancias del Poder Ejecutivo, cuyos cargos no son alcanzados mediante elecciones. Cuando se pregunta a los miembros de la FENAMAD por esta peculiaridad y el uso de la vía electoral (partidos políticos, movimientos regionales, volverse regidores y consejeros) para introducir sus preocupaciones en la agenda pública, ellos responden que el “casarse con un partido político” (entrevista a Rani Italiano Chaconi, vocal de FENAMAD) sería perjudicial para las redes que buscan construir con diferentes actores.

Ellos están negociando con todo, en todo momento, ¿entiendes? O sea, son unos verdaderos maestros de la negociación. No hay forma de votar, pero claro hay otros pueblos que, por ejemplo, tienen una forma de política que se creen muy fuertes, o que quieren juntarse con un partido y no se dan cuenta de que los perjudica (Daniel Rodríguez, antropólogo y consultor de la FENAMAD).

Pero, por otro lado, también hemos dicho: si creamos ese movimiento exclusivamente para la Amazonia, por ejemplo, aquí en Madre de Dios, y si creamos esa organización política para los pueblos, la población nos va a decir: "Ah ya, solamente es para ellos", ahí que se quede y ya, ellos tienen minoría de votos, no vamos a ganar y no vamos a lograr nada (Víctor Camero, exmiembro del Consejo Directivo de FENAMAD y experto PIACI).

Por eso es que nosotros hemos dicho que tenemos que ser una organización no contestataria y no pelearnos en ningún lado con los que podrían estar en el poder, sino una que vaya con temas propositivos, con propuestas. Has sabido un error, el gobernador ha sacado una cosa mala, ah ya. "Gobernador, esto nos parece mal, pero nosotros le damos la propuesta que podría ser así". El otro es el tema del diálogo. El diálogo. Concertar. Concertar con las autoridades (Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD).

De lo descrito se puede concluir que, a pesar de lo visto en la revisión de la literatura que habla de la politización de lo étnico por los movimientos indígenas, en la FENAMAD la política electoral genera un rechazo de los miembros de la federación, ya que creen que eventualmente este ejercicio puede ser perjudicial para lo que buscan alcanzar. El ámbito electoral del hacer política indígena no ha logrado interactuar de manera provechosa con las federaciones que componen el movimiento indígena.

Existe temor hacia una politización de sus organizaciones que podría terminar en un cierre de puertas que se han abierto con las redes construidas. Un ejemplo de ello es que, durante las elecciones congresales de enero de 2020, cuando se preguntó si se habían acercado a un partido político en específico, la respuesta fue que no y que, si se acercaban a uno, tendrían que hacerlo con todos para que en el futuro —cuando estuvieran en el cargo— no pudieran decirles "tú apoyaste a otro, por qué trabajaríamos contigo ahora".

Por esa razón, a principios de este año la FENAMAD organizó reuniones con los diferentes partidos sin importar sus preferencias políticas para coordinar un trabajo en el futuro. En ese sentido, una de las respuestas que se recibió cuando se preguntó por las preferencias políticas de la FENAMAD fue la siguiente:

Entonces nos reunimos, hay que reunimos con tantos políticos como se pueda, que no sé qué... pero ya iba a ser la elección, ¿no? Entonces nos reunimos con Keiko, fuimos y pedimos si nos podían hacer una reunión con Keiko. Uno pensaría que serían nuestros enemigos por el tema de las empresas, pero es como algo más frío, más racional, no tanto como que haya

un tipo de afiliación política. Es que a nosotros no nos definen las ideologías políticas: esa es la cuestión, como sí quizás en las organizaciones de la sierra (Daniel Rodríguez, antropólogo y consultor de la FENAMAD).

Hasta el momento se ha podido observar que la FENAMAD instaura lo que Espinosa (2016) llama una estrategia de control de diversos espacios políticos. Esta práctica constituye una de las formas en que se expresa el pragmatismo y la flexibilidad política indígena, en donde las alianzas y vínculos que las organizaciones indígenas establecen con instituciones no indígenas depende de las coyunturas y, en especial, de cómo estos vínculos pueden ser utilizados para favorecer los planes de la FENAMAD. Esta flexibilidad explicaría también algunas decisiones que un observador externo consideraría como ideológicamente contradictorias (Espinosa, 2016, p. 140).

Por otro lado, resumiendo lo planteado en este capítulo, se ha podido observar que la FENAMAD ha asumido el rol de representación de las comunidades nativas en la región, el cual cumple mediante el desarrollo de distintos planes estratégicos para llevar sus pedidos y problemas y colocarlos dentro de la agenda política. Es importante también recordar que la labor de representación de la FENAMAD ante el Estado es completamente legítima debido al proceso de elección de sus miembros, que toma en consideración las opiniones de todos los pueblos a los que representa.

CAPÍTULO 4

LA RELACIÓN ENTRE LA FENAMAD Y LA CUOTA NATIVA

Lo visto en el capítulo anterior sirve como base para observar y entender la relación entre la cuota nativa y la FENAMAD. Retomando lo presentado hasta este momento, existen estudios dentro de las ciencias sociales que establecen la importancia de las organizaciones sociales para contrarrestar la instrumentalización de la cuota y lograr una verdadera representación sustantiva en favor de los ciudadanos indígenas. Por otro lado, se han presentado en este documento aquellas investigaciones que han concluido que la lógica electoral, en un contexto de partidos políticos desinteresados, puede influir en la fragmentación del movimiento indígena. Por último, a estos factores se debe sumar que, como el capítulo anterior demostró, la FENAMAD tiene un carácter apolítico en términos electorales y no busca una participación activa en los procesos electorales.

El presente capítulo tiene como objetivo responder a cómo la cuota nativa se ha relacionado con la FENAMAD en el contexto descrito en los capítulos anteriores, así como explorar cuáles son las consecuencias de esta relación. Se plantea analizar si en efecto la cuota nativa es un mecanismo que impacta de manera positiva en la federación y la ayuda a cumplir sus objetivos. Por otro lado, se pretende ir más allá de la etapa de competencia electoral y describir cómo se da la relación entre los regidores indígenas que eventualmente llegan al poder con la federación.

Para responder a las interrogantes planteadas, en primer lugar se presentarán las opiniones de los entrevistados sobre la cuota nativa y de las tensiones que la introducción del espacio electoral crea entre la FENAMAD y los candidatos. En especial, se busca introducir al lector a la forma en que las organizaciones políticas eligen a sus candidatos para postular bajo la cuota nativa, ya que sería este momento el que marcaría la relación que se desarrollará luego entre la FENAMAD y los regidores indígenas, así como si estos pueden ser de ayuda en la labor que desempeña la federación.

4.1. La influencia de la FENAMAD en el proceso de selección de candidatos de la cuota indígena

Parte de los requisitos a los candidatos en las ERM es que, al momento de aplicar la cuota nativa —que establece que por lo menos el 15% de la lista de candidatos a regidores debe ser representante de comunidades nativa y pueblos originarios—, se pide que los candidatos que postulen bajo esta modalidad demuestren que, en efecto, pertenecen a una comunidad. Así, la Ley 27734 establece que el candidato debe pertenecer a una comunidad nativa o pueblo originario que esté reconocido por los registros del gobierno, y además, que el candidato esté acreditado por el jefe o representante de una comunidad por escrito o de manera presencial ante un juez de paz que elabore una declaración formal.

Debido a este requisito, y al rol que tiene la FENAMAD como representante de las comunidades nativas de Madre de Dios, se espera que las organizaciones políticas con planes de postular tanto al Municipio de Tambopata como al Consejo Regional de Madre de Dios tengan un contacto con la federación para su validación.

Además, sabiendo la importancia de las organizaciones sociales como apoyo de gestión, se esperaría que no solo se trate de un acercamiento rutinario, sino que la opinión de la FENAMAD fuese considerada al momento de elegir candidatos. En especial porque al momento que las comunidades nativas de la región eligen a sus representantes no lo hacen por opiniones meramente personales, sino que existe un proceso y un consenso entre los miembros de la comunidad. Se esperaría, entonces, que el mecanismo de la cuota nativa, gracias a este requisito, tuviera el mismo funcionamiento, y que los candidatos bajo la cuota nativa fuesen propuestos por la FENAMAD o miembros/líderes de las comunidades que la federación representa, con experiencia en su comunidad y legitimados por ella.

No obstante, el panorama encontrado está lejos de lo planteado. Los entrevistados, tanto dirigentes de la federación como regidores de la municipalidad, reconocen que los partidos políticos no tienen un proceso específico en la búsqueda de candidatos cuando se trata de los candidatos indígenas, ya que estos son vistos como un requisito más que deben marcar, las organizaciones políticas buscan a cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos legales y que tenga disponibilidad y recursos económicos para postular. En ese sentido, la FENAMAD no ha tenido opinión sobre los indígenas que postulan bajo la cuota nativa. Incluso cuando uno de los miembros de la federación postula, se sabe que es una decisión individual y que la FENAMAD no ha sido involucrada en el proceso.

Pero no es que viene necesariamente a las oficinas, sino que, como también ya conocen dónde están las comunidades de esta provincia y conocen a los de la provincia del Manu y conocen a la gente, entonces los buscan directamente. Y buscan a individuos, ¿por qué? La ley les exige [...] Ahora, tampoco es que van a FENAMAD y dicen “necesitamos personas para la cuota, ya, señores de FENAMAD, quisiéramos que ustedes con nosotros veamos la manera de

ubicar a candidatos para nuestro partido”, ¿no? (Alfredo García, coordinador técnico de FENAMAD).

Muy pocos han venido a FENAMAD a decir “oye, ¿sabes qué? Quiero su recomendación, quién podría ser la persona idónea que pudiera estar”. Pocos, serán uno o dos. Pero generalmente lo que han hecho es dividirnos, o sea, y varios partidos van directo a las comunidades, menos a la organización (Víctor Camero, exmiembro del Consejo Directivo de FENAMAD y especialista PIACI).

Una vez postulé a consejería, pero igual cuando se acercaron a hablarme fue directamente a mí [...]. El postular fue una decisión mía, porque quería pertenecer al gobierno. Yo era tesorero en esa época, pero no se acercaron a mí por eso (Julio Cusurichi, presidente de FENAMAD).

Hay veintitantos, digamos, grupos. En veintitantos nos dividen. Y a veces ni siquiera pasa por FENAMAD: van a las comunidades de frente (Rani Shaconi, vocal de FENAMAD).

Cuando se preguntó entonces por la manera en que los partidos políticos se acercaban a los candidatos indígenas si es que no era mediante la federación, se contó que la búsqueda de personas no sigue un proceso riguroso sin ninguna voluntad de que esa candidatura termine convirtiéndose realmente en un cargo en el gobierno.

A veces ni a las comunidades: van de frente al indígena y “ya, firma acá”. Eres mi candidato como para cumplir, nomás (Rani Shaconi, vocal de FENAMAD).

Los siguientes entrevistados también mencionaron cómo las organizaciones políticas pasaban por encima de la federación para la elección de los candidatos; sin embargo, lo más importante de notar en las respuestas es que estas evidencian el descontento de la federación, ya que se cree que cuando se acercan a un indígena sin tomar en cuenta las instancias de representación, los que terminan postulando son inexpertos, gente que es llevada al gobierno para poder controlarla, o que esta práctica crea un sentimiento de división.

En muchos casos, como cuando hay elecciones, simplemente te agarran en la ciudad, donde sea, y ya te dicen: “Tú vas a pertenecer al partido sin que acepte tu comunidad”. O sea, muchas veces son solo vendidos los jóvenes, estudiantes, ya ellos simplemente aceptan, firman. Pero, en realidad, no debe ser así. Tiene que ser mediante su comunidad. “Mi comunidad... nosotros elegimos tal señor, tal joven para que represente a mi comunidad, que vaya a la cuota indígena, que sea un regidor”. Igual, a nosotros nos dicen en FENAMAD que lo avalamos. Así podría funcionar (Segundo Laureano, vicepresidente de FENAMAD).

Al final solo buscan a gente que les conviene, pues no nos preguntan, para que al final agarren a alguien que no sabe nada y puedan controlar también (José Dumas, fiscal de FENAMAD).

Casi poco, ¿por qué? Porque [...] los partidos para nosotros hemos analizado que es una división para nosotros, nos dividen en el momento de la democracia. No es democrático este tema de las elecciones. ¿Ahí qué pasa? Alguien que en la calle encuentran a un nativo indígena: "Oye ven vas a estar en mi lista". "Ya, te acepto (Víctor Camero, exmiembro del Consejo Directivo de FENAMAD y especialista PIACI).

De la misma manera, aunque no se exprese de manera explícita, los regidores entrevistados también mencionan que el criterio para pertenecer a la lista es conocer a alguien dentro del partido político o movimiento regional.

Me invitó una agrupación política e ingresé como el regidor número once. Yo no busqué a la organización, me buscaron varios amigos (exregidor indígena de Tambopata).

El partido. El partido busca, obviamente, a las personas que reúnan algunas condiciones. El partido en Madre de Dios buscaba directamente en la comunidad, tomaba a personas que consideraban podían hacer campaña (Luis Fernández, regidor actual de Tambopata).

Por otro lado, llama la atención que los mismos miembros de la federación reconozcan que la inclusión de candidatos indígenas se da bajo la práctica del "relleno" y que las posibilidades de que, en efecto, los candidatos lleguen a obtener un cargo son pocas.

Siempre que postulan a consejeros, siempre están casi en el último [puesto de la] lista. Porque acá en Madre de Dios lo llaman "papa rellena", ¿no?, "papa rellena", nomás, y ya es igual para la municipalidad. Entonces, ¿esa gente va a ser de peso? Nunca, pues (Victor Camero, exmiembro del Consejo Directivo de FENAMAD y experto PIACI).

Mira, generalmente, yo he visto... en mi caso, en el Alto Madre de Dios, en las cuotas indígenas en los regidores, solamente han sido en la cola, como rellenos, de colillas (Segundo Laureano, vicepresidente de la FENAMAD).

El problema es complicado, porque mayormente los partidos y los movimientos, digamos, el poder económico se impone. Y para que tú puedas ganar, te tienen que llevar en el segundo o en el tercero, pero muchas veces te ponen en el quinto, muchas veces te ponen en el noveno, y siempre ahí es que salen hasta el tercero, cuarto y eso. Y hay mayoría de votos, pero hasta ahí. Entonces, para cumplir la ley, te ponen ahí, pero es difícil que tú logres ser consejero o regidor (Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD).

Hasta el momento, las entrevistas evidencian que la federación no ha tenido la mejor experiencia con la cuota nativa, pues se reconoce que esta es vista por las organizaciones políticas solo como un requisito más que deben cumplir para inscribir su lista. Al ser la inclusión solo un *check* que deben marcar, las organizaciones políticas parecen no preocuparse por encontrar la mejor manera de hacer que los representantes de la cuota ayuden en la representación de la

cuota nativa. Así, el accionar de las organizaciones políticas es buscar candidatos que estén dispuestos y tengan las posibilidades de postular sin importar si dichos candidatos han tenido experiencia como líderes comunales o cuentan con la aprobación y respaldo de la federación.

Para los miembros de la federación esto se traduce en candidatos sin experiencia y, por otro lado, debido a la diferencia entre la forma en que estos candidatos son electos y las comunidades nativas eligen sus representantes, la falta de respaldo crea ciertas tensiones. En la siguiente sección, se presentará el desenlace de esta estrategia que se realiza al momento de elegir a los candidatos en los regidores que se tienen en el poder, pero antes de llegar a eso, cabe destacar que una opinión generalizada de los miembros de la federación que se pudo observar durante las entrevistas fue que estos problemas que se generan al momento de la elección de candidatos para la cuota nativa podrían ser contrarrestados si la FENAMAD se pusiera de acuerdo o si viera a la cuota como un mecanismo útil dentro de su plan estratégico. Las siguientes declaraciones demuestran la falta de un frente unido en la FENAMAD sobre las organizaciones políticas:

Prácticamente se aprovechan, como no hay un consenso. Ahora, para ser sincero, la FENAMAD en las reuniones, en los congresos, no se ha mencionado que hay que consensuar y respetar a los líderes para que de repente podamos apoyar a algunos partidos políticos para que haya más fuerza, o sea como respaldo de todos los pueblos todas las bases. Y eso, a veces cuando llegan elecciones, los mismos hermanos indígenas tienen otros intereses. Entonces a veces solo se mandan, están con otros, empieza la rivalidad y al final termina resquebrajándose la fuerza del movimiento indígena (Jose Dumas, tesorero de FENAMAD).

El voto por la cuota está disperso y va a seguir estándolo salvo que [...] los indígenas superen sus divisiones como las que tienen las distintas organizaciones y se pongan de acuerdo para poder construir un partido político único indígena (Alfredo García, coordinador técnico de la FENAMAD).

Mira, yo creo que [la cuota] nos ha dividido más bien. Nos ha dividido. O, tal vez, también un poco hemos estado muy desorganizados. Porque si FENAMAD dice, con sus comunidades, no participamos en ningún partido, ellos no van a cumplir eso. Si no decimos, ah ya, eso es todo. Hemos agarrado y vamos a seguir con eso [...]. Los otros no van a poder participar porque no van a cumplir el supuesto principal y no van a conseguir la firma de nadie. Pero eso no pasa porque estamos un poco desorganizados. Los partidos van y dicen “vienen acá y suelto las comunidades y las comunidades ya hacen todo esto y esto” y la división comienza. No hemos todavía discutido bien con la comunidad este tema. El espectro de la división de la cuota para mí es un hueco que tengo impulsar (Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD).

Una idea que se ha repetido durante las conversaciones es que la forma en que se elige a los candidatos para la cuota nativa solo ha causado división. No obstante, es importante notar que, si el movimiento indígena amazónico y las federaciones que lo componen tuvieran un brazo político mejor articulado que se encargara de tomar decisiones en torno a su participación política en el ejercicio electoral, los arreglos informales que causan estos problemas y que son hechos por las organizaciones políticas podrían ser detenidos. Sin embargo, actualmente, ya sea porque no se tiene interés al haber adoptado una estrategia de redes, por la desconfianza a los partidos políticos o por las pugnas internas en el movimiento indígena amazónico, la federación no ha contemplado seriamente la posibilidad de crear un organismo propio de participación política electoral. Se ve entonces que no solo la cuota nativa causa más tensión y división, sino que lo hace en un movimiento indígena ya desarticulado en términos electorales.

4.2. Tipos de regidores encontrados según su relación con la FENAMAD

En la sección anterior se ha mostrado la opinión de la FENAMAD sobre el funcionamiento de la cuota nativa. Además, quedó evidenciada la manera en que las organizaciones políticas eligen a sus candidatos, así como el rol que la federación tiene (o no tiene) sobre ellos. Esta dinámica de competencia electoral, introducida por la obligatoriedad de la cuota nativa, va a tener como resultado que los regidores indígenas no sean aliados de la FENAMAD ni actores claves con los que se pueda trabajar. Así, la federación como representante legítima de las comunidades nativas de Madre de Dios no ve a los regidores indígenas como representantes que logren hacer algo por y para las comunidades, ya sea porque se elige a candidatos sin experiencia o porque la elección de candidatos causa tensiones entre la federación y el postulante. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los tipos de regidores encontrados según la relación que mantienen con la FENAMAD.

Cuadro 5: Tipos de regidores según la federación

Regidor indígena no experimentado	Regidor indígena sin apoyo
<ul style="list-style-type: none"> • Tiene contacto cordial con la federación. • No tiene la experiencia de gestión para poner la agenda indígena en la mesa. • No conoce a profundidad los problemas de las comunidades nativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la competencia electoral, se encuentra peleado y no comparte con la federación. • Tiene la experiencia, pero no el apoyo ni la legitimidad que respalden su trabajo.

Elaboración propia.

4.2.1. Regidores inexpertos

Como se mencionó en la sección anterior, muchos de los candidatos que las organizaciones políticas reclutan para sus listas son personas sin experiencia en liderazgo comunal. Aunque la experiencia como líder indígena no sea un requisito para postular a la cuota, esta característica impacta en cómo la FENAMAD evalúa a los regidores y en su decisión de hacer alianzas para que puedan desarrollar planes de manera conjunta. Asimismo, su falta de experiencia les pone más trabas al momento de desempeñar su rol como representantes y la federación deja de ver a los regidores como piezas clave en su trabajo.

Ahora también, por ejemplo, hay regidores indígenas. Una de ellos era la hermana de la presidenta de uno de los consejos intermediarios. Ella es regidora. Y claro, nosotros la buscamos... Ella nos escucha, pero no impulsa nada en favor de las comunidades (José Dumas, tesorero de FENAMAD).

Yo creo que, como no han tenido experiencia, como que hay falta de conocimiento un poco de cómo funciona esto y todavía les falta, ¿no? Todavía tener, qué te digo, un poco de voz, digamos poner su propia agenda y exponer. Tal vez un poco de falta de conocimiento para ver cómo puede estimular, yo creo que es eso. Al margen de que pueda tener buenas intenciones, yo creo que es un poco la timidez de no haber hecho gestión antes que las compañeras a veces no puedan (Victor Camero, exmiembro del Consejo Directivo de FENAMAD y experto PIACI).

Por otro lado, se ha visto que en el caso de las regidoras mujeres, como es el caso de las dos que se encuentran actualmente en el cargo, la situación empeora, porque no solo enfrentan a los mismos problemas que todos los regidores sin experiencia política, sino que usualmente son relegadas a comisiones relacionadas con el trabajo considerado femenino. Es decir, se les pide trabajar, más que los temas indígenas, aquellos vinculados con programas de la mujer, cultura o educación.

A veces no tienen mucha representatividad. Si una mujer entra, le toca Vaso de Leche u otros temas. Ellas no se van a reuniones grandes, como el alcalde, a gestionar muchos proyectos, no conocen eso. Están ahí nomás, ahí quedan, no salen. Eso también impacta. Incluso todavía no conocen sus deberes como si entraron para alcaldía o si entraron para otras cosas (Segundo Laureano, vicepresidente de FENAMAD).

Las regidoras compañeras estuvieron en las comisiones de deporte y cultura y desde ahí pueden trabajar ciertos temas de las comunidades nativas. Es más: una de ellas estuvo de presidenta, pero tiene que velar por todos, no solo por los ciudadanos indígenas (Luis Fernández, regidor actual de Tambopata).

Por último, durante las observaciones en el trabajo de campo a las reuniones del plan estratégico a inicios de año, no se consideró importante compartir los planes y metas para el año 2020 de la FENAMAD con las regidoras indígenas actuales. Aunque el plan estratégico incluía pactar distintas acciones con la Municipalidad de Tambopata, y tomando en cuenta que existe contacto y comunicación entre la FENAMAD y las regidoras, no se ha contemplado dentro de la estrategia el acercarse a ellas debido a que se tiene la noción de que estas no han desarrollado el posicionamiento necesario dentro de la regiduría que permitiría ayudar a la FENAMAD durante este año.

4.2.2. Regidores desaparegados

Por otro lado, otro tipo de regidor que se ha podido identificar es aquel que, debido a que postula sin aprobación de la FENAMAD, crea conflictos dentro de la federación. En ese sentido, un caso emblemático es el conflicto entre el expresidente de la FENAMAD, Antonio Iviche, quien postula al Consejo Regional de Madre de Dios en las elecciones del 2010 con el actual presidente, Julio Cusurichi, quien también postuló al Consejo Regional. Ambos formaron parte del Consejo Directivo de la FENAMAD en la gestión 2009-2012 y ambos postularon al mismo cargo por diferentes partidos. Esta competencia por los votos desembocó en una serie de conflictos alrededor de su legitimidad como representantes indígenas, así como en la expulsión de Julio Cusurichi del Consejo Directivo de FENAMAD.

Sí, ha habido uno, Antonio ha postulado para el gobierno regional y de los cuales ha habido un consenso que, ya pues, todas las comunidades dijeron que se iba apoyar, pero se rompen desde el momento en que algunos miembros otros candidatos jóvenes no cumplen, ¿no? Con sus intereses propios, empiezan a apoyar a otros partidos políticos. Y así se los queda, y al final no se logró, ¿no? No pudo alcanzar los votos (Antonio Dumas, fiscal de FENAMAD).

Uff, fue toda una pelea porque a Julio y a [entrevistado que desea no ser nombrado] se les desconoce la legitimidad por FENAMAD, porque él se

va con un partido político y Antonio dice: “A mí me ha tocado... a mí me ha designado como presidente de la federación la asamblea de los pueblos indígenas, yo soy el legítimo representante, este pata no lo es”. Entonces esa pelea [...] es bien interesante, porque es punto de fricción que se acentúa por el tema de calidad, o sea de anticuerpos fuertes entre Julio y Antonio (Daniel Rodríguez, antropólogo y consultor de la FENAMAD).

Ninguno de ellos llegó al poder; sin embargo, el conflicto que se dio entre ambos tuvo como consecuencia que uno de los regidores indígenas (que prefiere mantenerse anónimo) de la Municipalidad de Tambopata en el periodo 2010-2014, no fue reconocido por la FENAMAD, ya que había postulado con el mismo movimiento regional que convocó a Julio Cusurichi. Así, a pesar de que el regidor indígena había tenido acercamiento con las distintas organizaciones de Tambopata, como es la COINBAMAD, no pudo trabajar de la mano de la FENAMAD durante ese periodo.

Pero fueron dos líderes, dos líderes de peso, te hablo y los dos líderes fueron como uno con un partido y el otro con el otro. Uno de los que estaba en el mismo partido de Julio y lo apoyaba llegó a la municipalidad de Tambopata, pero ya nadie le habló en la federación (Alfredo García, coordinador técnico de FENAMAD).

Yo no había postulado directamente en contra de Antonio, y cuando el movimiento regional se me acercó, parecía una buena oportunidad [...]. El apoyo también me lo daba COINBAMAD, pero la FENAMAD jamás quiso reunirse con nosotros mientras Antonio estaba de presidente (exregidor indígena de la Municipalidad de Tambopata).

Pero lo que ocurre es eso. Entonces Antonio desconoce a Julio. Los demás desconocen a [exregidor indígena que prefiere no ser nombrado]. Nadie quiere hablar con nadie (Daniel Rodríguez, antropólogo y consultor de la FENAMAD).

La tensión incluso fue más allá de la cuota nativa y de la Municipalidad de Tambopata, puesto que, un año después de las elecciones, Julio Cusurichi entró a trabajar en la Subgerencia de Pueblos Indígenas del gobierno regional de Madre de Dios, actor clave —como se ha demostrado— para los planes de la FENAMAD. A primera impresión, se creería que, al Julio volverse funcionario, se facilita el accionar para la federación; sin embargo, la tensión que existía entre ambos líderes debilitó el trabajo en conjunto, por lo que muchos planes desde el gobierno de Madre de Dios se detuvieron en esa época.

Porque, como te decía, había un grupo de líderes que ha venido un poco más de doce años a cargo de FENAMAD y te digo que era una visión muy cerrada (en referencia al expresidente, Antonio), solamente era un pueblo: Harakbut y punto. Entonces, yo desde fuera, siempre trabajando con las comunidades. Por eso yo logro ser subgerente del gobierno regional, no por FENAMAD, sino porque a nivel personal, el partido, el movimiento, me buscó. Al final,

durante mi trabajo como subgerente, no me pude acercar a la federación (Julio Cusurichí, presidente de la FENAMAD).

Algo que pasó fue que el presidente regional, que en aquel momento era próximo al movimiento indígena, dice: “Ya, Julio montemos una agenda de puntos prioritarios para tener claro”. Ya, sacan 22 puntos, 21 puntos. Firman un acuerdo, pero la FENAMAD en ese tiempo dice que ese acuerdo no era real y que ellos no iban a apoyar (Daniel Rodríguez, antropólogo y consultor de FENAMAD).

A manera de conclusión, se debe mencionar que este tipo de regidor identificado va acorde a la literatura que argumenta que la inmersión de la competencia electoral influye de manera negativa en el movimiento indígena: el cambio de una lógica de toma de decisiones manera conjunta y comunitaria a una decisión más individual de elección de candidatos.

Es que los partidos no producen una incidencia más profunda dentro del mundo de la organización indígena; no lo producen, salvo una división que sí existe dentro del movimiento actual, que es el de dos líderes. Hay dos liderazgos entre el actual presidente y otro presidente, pero eso proviene porque ambos fueron militantes de partidos políticos y, por ende, hay partidos que están detrás de ellos haciendo y moviendo sus hilos (Alfredo García, coordinador técnico de la FENAMAD).

Casi poco, ¿por qué? Porque [...] los partidos para nosotros hemos analizado que es una división para nosotros, nos dividen en el momento de la democracia (Víctor Camero, exmiembro de la Mesa Directiva de FENAMAD y experto PIACI).

Como se ha podido observar, el trabajo de los regidores indígenas, así como de la FENAMAD, se ve afectado por las peleas que existen dentro de la federación. El hacer alianzas y el coordinar un trabajo se dificulta debido a las pugnas que nacen del proceso electoral. Sin embargo, es importante entender que, incluso con todas las prácticas democráticas y modernas que han entrado al accionar de las federaciones, sigue habiendo formas de relacionarse tradicionales que se mantienen en el accionar del movimiento indígena. Una de ellas, las pugnas interétnicas. Los miembros de la FENAMAD admiten que este tipo de peleas se suele ver dentro del movimiento indígena por los distintos liderazgos que existen dentro de él, por lo que las peleas entre estos líderes no tienen un efecto tan devastador que pueda resultar en la división completa de la federación, pero sí afecta su trabajo.

CONCLUSIONES

La cuota nativa fue pensada como un instrumento efectivo para fomentar la participación de los pueblos indígenas, que desde hace varias décadas han querido irrumpir en la esfera política en búsqueda de la defensa de sus comunidades, su territorio y sus derechos. No obstante, después de casi dos décadas desde que la Ley de la Cuota Nativa ha sido instaurada, su desempeño deja aún mucho por desear. El uso de arreglos informales en la composición de la lista de candidatos por las organizaciones políticas —en interacción con las reglas del sistema electoral peruano— ha devenido en que las candidaturas fomentadas por la cuota nativa no terminen transformándose en cargos de representación efectiva en el gobierno. En ese sentido, la investigación alrededor de la cuota nativa en el Perú ha demostrado que la implementación del sistema de cuotas electorales puede haber propiciado un incremento de la participación indígena, mas no ha asegurado una mayor representación. Al no haber un compromiso real de las organizaciones políticas de incluir a los ciudadanos y ciudadanas indígenas, la cuota nativa se aplica de forma irregular y no cumple con su objetivo (Sánchez, 2018).

La presente investigación ha buscado profundizar en este análisis del desempeño de la cuota nativa, ampliando el panorama para incluir otro tipo de actor en la escena política local. Así, el objetivo de la investigación fue observar la manera en que la cuota nativa interactúa no con los partidos políticos —actores tradicionales de la participación política y democracia representativa— sino con las organizaciones sociales de base, como las federaciones indígenas que componen el movimiento indígena peruano.

La tesis concluye, en línea con la literatura que ha analizado la politización de lo étnico y el tránsito del movimiento indígena a partidos políticos (Madrid, 2008; Van Cott, 2004, 2003), que al igual que sucedió en Bolivia y Ecuador, las reformas institucionales y electorales —en el caso del Perú, la cuota nativa— juegan un rol clave en cómo se da ese tránsito. En ese sentido, la hipótesis presentada de Mala Htun (2004), que propone que el mecanismo de la cuota nativa en el Perú entorpece los intentos por crear un partido étnico propio al dividir a los 69 dirigentes en diferentes listas y esparcir el voto, es confirmada en el caso observado. Gracias a las entrevistas realizadas a los dirigentes indígenas y regidores locales, se sabe que en Madre de Dios y en Tambopata la implementación de la cuota nativa ha resultado en la división del voto indígena y la creación de disputas entre los líderes del movimiento de la Amazonia sur peruana, lo que ha dificultado la creación de una estructura política electoral propia.

No obstante, la investigación va más allá de esta hipótesis y observa que no es solo la cuota nativa lo que previene a los pueblos indígenas de formar un partido político, sino que es también la decisión de los líderes indígenas de desarrollar y priorizar tácticas alternativas para llevar la agenda indígena a la esfera política, como es el uso de la protesta o la instauración de redes y alianzas estratégicas, lo que limita la creación de un partido político indígena. Este hallazgo es de suma importancia, puesto que la literatura alrededor de la cuota nativa falla al dar por hecho que todos los actores dentro del movimiento indígena tienen el deseo de participar en política electoral, lo que no es cierto. Los pueblos indígenas han aprendido a estar en interacción continua con el Estado sin necesidad de formar parte de las listas electorales de los movimientos regionales o partidos políticos. En el caso de la FENAMAD, el Consejo Directivo y la federación enfocan sus esfuerzos en construir alianzas con el Estado y organizaciones no gubernamentales basadas en sus objetivos estratégicos y no preferencias políticas. Por último, las entrevistas han demostrado que la FENAMAD ve la cuota nativa como un instrumento que le ofrece alianzas momentáneas y atadas a la competencia electoral, por lo que no es una vía atractiva de seguir.

Sobre la representación política, la investigación concluye que, en efecto, los candidatos y candidatas indígenas que tienen un acercamiento con la federación y apoyo de ella tienen mayores posibilidades de llevar a cabo los planes de la agenda indígena una vez en el cargo (Paredes, 2015). Pero como esta tesis demuestra, la discusión es más compleja. No se trata solo de que los partidos y organizaciones políticas se acerquen a los líderes y lideresas indígenas, sino también de la forma en la que la elección de candidatos se da y las dinámicas de competencia que se desarrollan durante la campaña electoral. Es ese momento posterior al acercamiento entre la federación y la organización política el que determina el tipo de regidores indígenas que se tendrá en el cargo y el trabajo que pueden realizar. El problema con los dos tipos de regidores que se ha encontrado en la investigación es que, debido a su tensión con la FENAMAD o su inexperiencia, no pueden lograr una representación sustantiva en el cargo, incluso con el involucramiento de la FENAMAD.

En este momento es importante mencionar que la falta de representación sustantiva dentro de las instituciones formales del gobierno, como lo son la regiduría municipal y el Consejo Regional, no significa que los pueblos indígenas de Madre de Dios no sean representados en la esfera política de la región. Desde la academia de ciencia política se ha estudiado que son los partidos políticos el único mecanismo encargado de la representación, que son estos los que pueden participar de la competencia electoral y tienen el rol de representar las preferencias de las y los ciudadanos en la esfera política. No obstante, en un contexto como el caso peruano, donde existe una desafección de la ciudadanía con dichos actores y una escasez de representación política crónica, la labor de representación ha caído en la mano de actores sociales como la FENAMAD en Madre de Dios.

Si se toman en cuenta las dos características propuestas por Sartori (1999) para definir la representación: (i) la sustitución, que se refiere a que una persona habla y actúa en el nombre de otra, y (ii) que este ejercicio se haga en interés del representado, efectivamente, la FENAMAD es un ente representativo que constituye un puente entre las comunidades indígenas y el Estado, llevando sus intereses y presionando por políticas y leyes en favor de los pueblos. En la práctica, incluso con los intentos del Estado peruano por instaurar un mecanismo como el de la cuota, son las organizaciones indígenas —elegidas y construidas por los propios pueblos— las verdaderas representantes de las comunidades.

Además, dicha representación es legítima al basarse en formas de elección realizadas y validadas por los propios pueblos indígenas. Como se ha observado gracias al trabajo de campo, la elección de candidatos, como la votación para elegir los líderes que componen el Consejo Directivo de la FENAMAD, se basa en una lógica de toma de decisiones comunitaria que deja de lado el interés individual para privilegiar el interés de la comunidad y la búsqueda del bienestar colectivo. Esta forma de elección —basada en el accionar colectivo— en contraposición con la manera en que los partidos políticos llevan a cabo la elección de sus candidatos demuestra que, a pesar de la irrupción de los actores indígenas y la adopción de prácticas modernas en su accionar político, aún se conservan prácticas tradicionales.

Lamentablemente, los mecanismos especiales de representación, como es el caso de la cuota, no se basan en la misma lógica comunitaria. Incluso el debate teórico planteado por Kymlicka (2002), en el cual se justifica la inclusión de los derechos de las minorías en la política, está basado en una lógica de los derechos individuales en donde se sostiene que, para que la libertad individual esté asegurada, es necesario adoptar medidas específicas para proteger a los grupos minoritarios. Se observa, entonces, que la discusión alrededor de las cuotas electorales se ha dado siempre desde la mirada del individuo como sujeto de derecho y no desde la comunidad. En la práctica, esta diferenciación crea problemas en la implementación de políticas para las comunidades indígenas, ya que no se adaptan a la cosmovisión de los pueblos a los cuales se dirigen. Esto demuestra que la democracia representativa peruana no es sensible a la diversidad cultural del país y la cuota nativa parece ser un instrumento planteado solo para cumplir con la formalidad.

Sobre otros mecanismos que se podría implementar para aumentar la representación indígena, en 2019 la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política presidida por Fernando Tuesta presentó un paquete de doce proyectos legislativos, dentro de los cuales se encontraba el proyecto de ley 4186, que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto del Sistema Electoral Nacional, y que en el artículo 21 incluye dos circunscripciones electorales especiales: una para extranjeros y otra para pueblos indígenas, a los que se asignaría un escaño. Siguiendo la literatura revisada sobre la cuota —Lanegra (2012), Villanueva (2012) Htun (2004)—, la creación de distritos electorales y escaños podría motivar la creación de partidos políticos étnicos y mejorar la representación. No obstante, esta solución tampoco tendría en cuenta la complejidad del accionar del

movimiento indígena ni las prácticas comunales de toma de decisiones, por lo que su implementación traería consigo su propia serie de problemáticas.

A modo de cierre, es importante reconocer que aún queda mucho por explorar desde la academia y en este momento no se puede determinar si lo observado en la presente investigación se replica en otros contextos de la Amazonia peruana. La presente tesis busca ser un punto de partida para futuras investigaciones que quieran explorar los distintos ámbitos del hacer política al analizar las nuevas dinámicas que nacen de la irrupción de líderes indígenas en la esfera electoral. Por último, desde la política pública es necesario complejizar lo que se entiende como política indígena para presentar soluciones que tomen en cuenta que, a pesar de que los pueblos indígenas han adoptado estrategias modernas para el funcionamiento de las comunidades, todavía conservan acciones tradicionales, como la toma de decisiones en el nivel comunal.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, M.; Marengui, P. (2007). *Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral*. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Manuel_alcantara/Ponencia-Alcantara-Marengui.pdf

Alza, C.; Zambrano, G. (2015). *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura institucional en el Estado peruano (2000-2011)*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, CLACSO.

Aragón, J. (2016). Representación política en los países andinos: Crisis y recuperaciones. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(5), 107-140. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201601.005>

Bebbington, A.; Scurrah, M.; Bielich, M. (2011). Un hito en la emergencia del movimiento indígena amazónico: el caso del río Corrientes. En *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bellatin, P. (2014). De la comunidad al partido: el estudio del movimiento regional Autogobierno Ayllu. *Anthropía*, Vol. 12. Lima.

Birnir, J.; Van Cott, D. (2007). Disunity in Diversity: Party System Fragmentation and the Dynamic Effect of Ethnic Heterogeneity on Latin American Legislatures. *Latin American Research Review*, 42(1), 99-125.

Camionetti, M.; Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61(228), 121-141.

Cavero, O. (2000). *El escenario de las organizaciones etnopolíticas en el Perú de la década del 2000: un estudio de caso: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Perú (CONAIP)*. Tesis para obtener el título de Licenciatura en Sociología. Lima: PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5855>

Cedillo, R. (2018). Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. *Apuntes Electorales*, 59. Año XVIII, 9-44.

Celis, J.; Gómez, V.; Díaz, C. (2008). *¿Educación media o articulación con el SENA? Un análisis al modelo de articulación en Bogotá*. Bogotá: Eddy.

Céspedes, N. (2019). *Representación política efectiva en grupos de líderes indígenas del Perú*. Tesis para optar el grado académico de Maestra en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública. Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya.

Chirif, A.; García, P. (2011). Organizaciones indígenas de la Amazonia peruana. Logros y desafíos. En Ana Cecilia Betancourt, *Movimientos indígenas en América Latina: resistencia y nuevos modelos de integración* (pp. 106-132). Lima: IWGIA.

Chuecas, A. (2007). Participación política de los pueblos indígenas en el Perú. En *Estudios sobre participación política indígena*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007). *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P). Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Los pueblos indígenas en América: desafíos para la igualdad en la diversidad*. Santiago: CEPAL.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004). *Hatun Willakuy: Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. ISBN 9972-9816-4-9.

Córdova, B.; Incio, J. (2015). Las leyes de cuota de género, jóvenes y nativos. En *Las elecciones locales* (pp. 1-15). Lima: Institutos de Estudios Peruanos.

Dávila, J. (2005). *Perú: gobiernos locales y pueblos indígenas. Grupo de trabajo Racimos de Ungurachi*. Lima.

Del Águila, A. (2012). Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación. En A. Del Águila y M. Suito (eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 17-36). Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones.

De la Cadena, M. (2000). *Indigenous Mestizos: the politics of race and culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*. Durham, NC; London: Duke University Press.

Degregori, C. (1991). Educación y mundo andino. En I. Pozzi-Escott, M. Zúñiga, L. López (eds.), *Educación bilingüe intercultural. Reflexiones y desafíos*. Lima: Fomciencias.

Escobar, P. (2014). La canalización de demandas en organizaciones indígenas amazónicas. *Argumentos*, año 8 n.º 2. <http://www.revistargumentos.org.pe//canalizaciondemandas.html>

Espino, H. (2012). En torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010. En A. Del Águila y M. Suito (eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 73-81). Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones.

Espinosa, O. (2010). Las elecciones del 2010 y los pueblos indígenas de la Amazonia: cuotas, resultados y perspectivas. En *Perú Debate: el nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales*. Lima: PUCP.

Espinosa, O. (2012). El sistema de cuota electoral indígena en la Amazonia: problemas y limitaciones. En A. Del Águila y M. Suito (eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 37-46). Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones.

Espinosa, O. (2014). Los planes de vida y la política indígena en la Amazonia peruana. *Anthropologica*, Vol. 32, n.º 32, pp. 87-113.

Espinosa, O. (2016). Participación política de los pueblos indígenas amazónicos en los procesos electorales en el Perú. En J. Aragón (ed.), *Participación, competencia y representación política: contribuciones para el debate*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Espinosa, O. (2017). Clientelismo, élites y pragmatismo político indígena en la Amazonia contemporánea: revisando algunas categorías de análisis político. En F. Correa (ed.), *Política y poder en la Amazonia*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (2019). *¿Quiénes somos?* Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2019. <https://www.fenamad.com.pe/>

Franceschet, S. (2008). La representación política de las mujeres en un país sin ley de cuotas: el caso de Chile. En N. Archenti y M. Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.

Franceschet, S.; Piscopo, J. (2008). Quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 4(3), 393-425.

Gamboa, A. (2012). *Movimientos indígenas amazónicos y acción colectiva en conflictos socioambientales: los casos de la reserva comunal Amarakaeri y la cuenca del río Curaray*. Tesis para obtener el título de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Tarea Gráfico Educativa.

García, A. (2003). Madre de Dios: proceso de ocupación humana y configuración del espacio regional. En Beatriz Huertas y Alfredo García (eds.), *Los pueblos indígenas de Madre de Dios: historia, etnografía y coyuntura*.

García Guitián, Elena (2005). *La democracia electrónica: un análisis desde la teoría política*. Documento presentado en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, España, 21, 22 y 23 de septiembre de 2005.

García, M.; Lucero, J. (2004). ¿Un país sin indígenas?: Re-thinking Indigenous Politics in Peru. En Nancy Grey Postero y Leon Zamosc (eds.), *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America* (pp. 158-188). Brighton, England; Portland, Or: Sussex Academic Press.

Gerring, J. (2015). ¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve? En C. Castiglioni y S. Fuentes (eds.), *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Greene, S. (2006). Getting over the Andes: The Geo-Eco-Politics of Indigenous Movements in Peru's Twenty-First Century Inca Empire. *Journal of Latin American Studies*, 38, 327-354.

Hamel, J. (1992). The Case Method in Sociology. New Theoretical and Methodological Issues. *Current Sociology*, 40, 1-7.

Htun, M. (2004). Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics*, Vol. 2, n.º 3 (Sep., 2004), 439-458.

Huber, L. (2008). *La representación indígena en municipalidades peruanas: tres estudios de caso*. Borrador para la discusión. Lima: IEP.

Huntington, S. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.

Huntington, S. (1994). *La tercera ola - La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.

Jurado Nacional de Elecciones (2019). *INFOgob-Elecciones regionales y municipales 2014-2018* [Base de datos en línea]. Fecha de consulta: 7 de mayo del 2019. <http://infogob.com.pe/Complementos/basedatos.aspx>

Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural* (cap. 2). Madrid: Paidós Ibérica.

Krook, M. (2008). La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En M. Ríos (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 27-59). Santiago: Catalonia.

Krook, M. (2010). Women's Representation in Parliament: A Qualitative Comparative Analysis. *Political Studies*, Vol. 58(5). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00833.x>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). *Censos nacionales 2007: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima, agosto de 2018.

Lanegra, I. (2012). Los desafíos de la diversidad cultural para la democracia peruana: notas para la discusión. En A. Del Águila y M. Suito (eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. #-#). Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Arend Lijphart, segunda edición.

Madrid, R. (2012). *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Madrid, R. (2008). The rise of ethnopopulism in Latin America. *World Politics*, vol. 60, n.º 3, abril, 475-508.

Máiz, R. (2005). El clientelismo de partido y la corrupción política. University of Santiago de Compostela. <https://www.researchgate.net/publication/273359636>

Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María; Pizarro Leongómez Eduardo (2006). The crisis of democratic representation in the Andes: An overview. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.). *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. <https://doi.org/10.11126/stanford/9780804752787.001.000>

Ministerio de Cultura (2019). Base de datos de pueblos indígenas u originarios [Base de datos en línea]. Fecha de consulta: 3 de mayo de 2019. <http://bdpi.cultura.gob.pe/>

Mallon, F. (1995). *Peasant and nation: the making of postcolonial Mexico and Peru*. American Council of Learned Societies, Berkeley: University of California Press.

Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 3, 137-157.

Nugkuag, E. (1985). Experiencia de organización de los pueblos indígenas en la actualidad: el Consejo Aguaruna y Huambisa, Amazonas - Perú. En Jurg Gasché y José Arroyo (comps), *Balances amazónicos: enfoques antropológicos*. Lima: CAAAP.

Pajuelo, R. (2006). Participación política indígena en la sierra peruana: una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales. Lima: IEP, Fundación Konrad Adenauer.

Paredes, M. (2015). *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos, IDEA International, Ministerio de Cultura del Perú.

Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. University of California Press, Ltd.

Pitkin, H. (2014). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *PNUD entrega experiencia internacional sobre mecanismos de representación política de los pueblos indígenas en el Congreso*.

Rice, R.; Van Cott, D. (2006). *The Emergence and Performance of Indigenous Peoples' Parties in South America: A Subnational Statistical Analysis*. *Comparative Political Studies* (1). <https://doi.org/10.1177/0010414005285036>

Ríos, M. (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: Catalonia.

Roberts, Kenneth (2002). Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era. *Studies in Comparative Development*, 36(4), 3-33. <https://doi.org/10.1007/BF02686331>

Sánchez, M. (2018). Dinámicas de participación electoral indígena y el empleo del sistema de cuotas en Amazonas: los casos de Bagua y Condorcanqui. *Elecciones*, 2018, enero-diciembre (18), 53-70.

Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de la Razón Práctica*, 91, 2-6.

Sieder, R (2002). *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- Tilly, C.; Tarrow, S. (2007). *Contentious Politics*. Boulder, CO: Paradigm.
- Thorp, R.; Paredes, M. (2011). *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: el caso peruano*. Lima: IEP, 2011 (serie Estudios sobre Desigualdad. <http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/602/2/estudiosobredesigualdad3.pdf>
- Van Cott, D. (2003). Institutional change and ethnic parties in South America. *Latin American Politics and Society*, 45(2), 1-39.
- Van Cott, D. (2004). Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. *América Latina Hoy*, 36, 141-159.
- Van Cott, D. (2005). *From Movement to parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: University Press.
- Villalobos, J. (2016). La creación de la comunidad nativa y sus efectos en la vida política de los pueblos awajún y wampis. *Argumentos: Revista de Análisis y Crítica*, 4, año 10. <https://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/creacion-comunidad-nativa/>
- Villanueva, A. (2012). En torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano. *Debates en Sociología*, 37, 43-76.
- Werthemann, P. (2012). *Movimiento indígena amazónico y defensa territorial: el caso de FENAMAD (Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes) y la reserva comunal Amarakaeri en el contexto de entrada de la empresa HuntOil*. Tesis de licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Post Liberal Challenge*. New York: Cambridge University.
- Zavaleta, M., Gonzáles, J., Ragas, A. (s/f). *¿Son los Andes como la Amazonia? Una explicación a la divergencia geográfica en la efectividad de la cuota indígena*. Congreso Alacip 2017. <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czo3NToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUjFVSU-ZPjtzOjQ6IjIxNzgiO30iO3M6MT0iaCI7czo3MjoiZmQ1MTY2OTM2N-Dg0Y2U3ODMxNDg3ZDcxM2VIZDgyMzciO30%3D>

EL REMEDIO EQUIVOCADO:
EL IMPACTO DE LA CUOTA NATIVA EN LA LABOR DE
REPRESENTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA FEDERACIÓN
NATIVA DEL RÍO MADRE DE DIOS Y AFLUENTES (FENAMAD)

Se terminó de imprimir en los talleres de
Nauttica Media Design SAC
Mayo 2021



Foto: Alejandra Mia Alegre Benites

Con el apoyo de:



D E R E C H O
A M B I E N T E Y
R E C U R S O S
N A T U R A L E S



CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION®

11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT