



FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

Política

Revista de Ciencia Política

ISSN 0716-1077
Vol. 62, N° 1

Índice

PRESENTACIÓN	5
PUEBLOS INDÍGENAS, VOLUNTAD POLÍTICA Y PUEBLOS INDÍGENAS EN LATINOAMÉRICA: ENTRE UN SISTEMA DISPERSO Y UNO SEMICONCENTRADO Katherine Becerra Valddivia	7
CONCEJOS MUNICIPALES EN CONTEXTOS INTERCULTURALES ¿QUÉ DEMANDAS EMERGEN EN ESTOS ESPACIOS? Natalia Caniguan Velarde	29
ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD: LA DISPUTA POR LA DEMANDA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN OAXACA (UN MODELO ANALÍTICO) Carina Galar Martínez	47
VIOLENCIAS INTRACOMUNITARIAS Y DESARMONIZACIÓN SOCIAL COMO MODOS DE CONTROL SOCIAL: DEMOCRACIA TUTELADA Y SUS EFECTOS EN MUJERES E INFANCIAS INDÍGENAS Ximena Mercado-Catriñir	71
REVISIÓN DE LA POLÍTICA INTERCULTURAL DEL ESTADO DE CHILE PARA MUJERES QUECHUAS PRIVADAS DE LIBERTAD: ANÁLISIS NORMATIVO Y ESTUDIO DE CASOS EN CENTROS DE DETENCIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA José Yáñez Codoceo	93
DESARROLLO Y TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA, 1900-2024 Emilio Armendariz, Aníbal Pérez Liñán, Laura Wills Otero y Cristhian Uribe Mendoza	119

CONFLICTOS DE ORGANIZACIONES CRIMINALES Y EL PRINCIPIO ELECTORAL DE LA DEMOCRACIA	
Lesly Estefania Flores Rivera	141
LA PREGUNTA POR LA PRAXIS POLÍTICA EN LOS ESCRITOS TARDÍOS DE LEÓN ROZITCHNER	
Pedro Guillermo Yagüe	173
ANALYZING POST-COLONIAL IMPACTS OF EXTERNAL INTERVENTIONS ON AFRICA'S NATIONAL AND REGIONAL INTEGRATION	
Embiale Beyene Admasu, Yayew Genet Chekol	191
REPARAR UN ERROR HISTÓRICO: LA DEFENSA BOLIVIANA POR EL USO CULTURAL Y MEDICINAL DE LA HOJA DE COCA	
Fernando López Ariñez.....	209

Revista Política es una publicación semestral de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Su objetivo principal es la difusión del *mainstream* disciplinario, apuntando hacia la consolidación de la ciencia política en Chile, manteniendo una visión interdisciplinaria, dando a conocer trabajos de especialistas de otras disciplinas y utilizando herramientas analíticas, metodológicas y teóricas de la ciencia política. Si bien se abordan todas las sub-áreas de la disciplina, la política nacional y la regional son de especial interés.

El comité editorial recibe trabajos inéditos en español, inglés y portugués, los cuales deben ser entregados en forma exclusiva para *Revista Política*. Todos los trabajos serán evaluados por árbitros externos de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile mediante el sistema de doble ciego. En el proceso de evaluación se considera, entre otros, la contribución del trabajo a las disciplinas que cubre la revista, la pertinencia del artículo, la originalidad y la vigencia de sus referencias teóricas. Más detalles en: www.revistapolitica.uchile.cl.

El resultado de la evaluación será comunicado vía correo electrónico a los autores y contempla la posibilidad de que su trabajo sea aceptado, aceptado con modificaciones o rechazado. La decisión respecto a la publicación del artículo se realizará en un tiempo máximo de seis meses desde la fecha de su recepción. De ser aceptado el artículo, el plazo máximo para su publicación es de un año.

La publicación de un artículo implica la cesión de derechos de reproducción del mismo a favor de la Universidad de Chile.

Para todos los efectos, el único medio de comunicación entre la dirección de la revista y los autores es el siguiente correo electrónico: revistapolitica@iap.uchile.cl.

NORMAS LEGALES, VOLUNTAD POLÍTICA Y PUEBLOS INDÍGENAS EN LATINOAMÉRICA: ENTRE UN SISTEMA DISPERSO Y UNO SEMICONCENTRADO

Katherine Becerra Valdivia¹

kbecerra@ucn.cl

Universidad Católica del Norte, Coquimbo, Chile

Este estudio analiza la normativa indígena en América Latina, identificando sistemas regulatorios diversos en la región y áreas donde la voluntad política ha influido en la legislación estatal. Se proponen tres sistemas normativos y se examinan Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Guatemala, Perú y Venezuela. A través de un análisis cualitativo documental se observa una predominancia de sistemas dispersos y semicondensados en la región, reflejando la influencia política en regulaciones sobre tierras, territorios y recursos naturales, así como en la proliferación de normas de distintos niveles. Estos hallazgos destacan las distintas aproximaciones estatales a la regulación de los pueblos indígenas, evidenciando una falta de uniformidad en Latinoamérica.

Palabras claves: *sistema disperso, sistema semicondensado voluntad política, pueblos indígenas, normativa indígena*

¹ Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Missouri-Columbia, Estados Unidos de América. Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica del Norte, Sede Coquimbo, Chile.

LEGAL NORMS, POLITICAL WILL, AND INDIGENOUS PEOPLES IN LATIN AMERICA: BETWEEN A DISPERSED AND SEMI- CONCENTRATED SYSTEM

This study examines indigenous regulations in Latin America, identifying diverse regulatory systems in the region and areas where political will has influenced state legislation. Three normative systems are proposed and examined across Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Guatemala, Peru, and Venezuela. Through a qualitative documentary analysis, a predominance of dispersed or semi-condensed systems is observed in the region, reflecting political influence in regulations concerning land, territories, and natural resources, as well as the proliferation of norms. These findings highlight varied state approaches to indigenous regulation, demonstrating a lack of uniformity in Latin America.

Keywords: *dispersed system, semi-condensed system, political will, indigenous peoples, indigenous regulations*

Introducción

Los países latinoamericanos han sido reconocidos por su desarrollo del pluralismo jurídico, que implica la coexistencia de distintos sistemas legales, incluido el Derecho Consuetudinario Indígena. Esta diversidad legal ha generado interés tanto en el ámbito del Derecho como en la antropología, examinándose desde la perspectiva de los derechos humanos y la interacción con los regímenes jurídicos estatales. Idealmente, el pluralismo jurídico debería otorgar autonomía a los pueblos indígenas, pero en la práctica, la regulación estatal a menudo limita esta autonomía, lo que plantea una paradoja. Algunos países como Colombia, Ecuador y Bolivia han logrado un mayor grado de autonomía para los pueblos indígenas mediante una regulación legal estatal, aunque este proceso presenta desafíos.

La pregunta de investigación de este trabajo se centra en la relación y contenido de la normativa indígena en América Latina y su comparación, con el objetivo de identificar los sistemas adoptados y la influencia de la voluntad política en la legislación estatal en relación con los derechos indígenas. Se propondrá la existencia de diferentes sistemas normativos y se analizarán las implicaciones de estos hallazgos desde una perspectiva crítica para llegar a conclusiones significativas.

1. Normativa indígena en Latinoamérica

Para empezar el análisis se revisará brevemente algunos aspectos históricos de normativas indígenas, para luego revisar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el derecho interno.

1.1. Aspectos históricos de las normas jurídicas con relación a los pueblos indígenas en la región.

Desde el período de la conquista y colonización española en América Latina, se promulgaron normativas que regulaban la relación con los pueblos indígenas, mayormente influenciadas por los intereses colonizadores de la corona española. Estas normativas tendían a ignorar la identidad y los derechos de los pueblos indígenas, facilitando incluso la esclavitud bajo el pretexto de una “esclavitud natural”. Aunque la esclavitud de los indígenas fue prohibida en las colonias españolas a partir de 1542, los pueblos indígenas continuaron siendo subordinados y explotados, protegidos solo formalmente por leyes que, en realidad, los discriminaban y limitaban su autonomía (Dougnaç Rodríguez, 1994; Oriz Bes, 2015; Wade, 2010).

Durante los siglos XVIII y XIX, en el contexto del proceso de independencia, las élites latinoamericanas adoptaron los principios del liberalismo europeo, desestimando otros

tipos de conocimiento y relegando a los pueblos indígenas al margen del orden social. Este período también presencié la usurpación de las tierras indígenas restantes mediante prácticas fraudulentas respaldadas por la normativa legal (Aylwin, 2002; Dougnac Rodríguez, 1994; Wade, 2010). En el siglo XX, se implementaron políticas “indigenistas” que, aunque reconocían la situación de opresión de los pueblos indígenas, también los consideraban un obstáculo para la unidad nacional y el desarrollo, lo que generó movimientos indígenas en busca de una mayor inclusión de sus derechos colectivos en el marco legal (Aylwin, 2002; Wade, 2010).

1.2 Reconocimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al derecho interno

El papel del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es central en el reconocimiento de los pueblos indígenas (Aylwin, 2002; Badger, 2010; Del Toro Huerta, 2008; Estupiñán Silva & Ibáñez Rivas, 2014; Hsieh, 2006; Ketley, 2001; Kreimer, 2000; Van Cott, 2000; Warren & Jackson, 2002). Hay disposiciones generales y específicas para los pueblos indígenas en el orden internacional (Ketley, 2001). Las disposiciones generales reconocen los derechos colectivos a cualquier grupo minoritario. Ejemplos de este tipo son la Declaración de la UNESCO sobre la raza y el prejuicio racial; el Convenio Internacional de 1969 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Declaración de Río y la Convención sobre la Diversidad Biológica. Los instrumentos específicos para los derechos colectivos de los pueblos indígenas son el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (UNDRIP) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016.

Existen varios casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha explicado la importancia de los derechos indígenas. Los casos son Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (2000); Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005); Partido político Yatama Vs. Nicaragua (2005); Comunidad Moiwana Vs. Surinam (2005); Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (2006); Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay (2010); Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (2012); Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala (2012); Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá (2014); Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015); Comunidad Garífuna Triunfo de la Luz y sus Miembros Vs. Honduras (2015); Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras (2015); Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú (2015); Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala (2016); Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil (2018); Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (2020). En la mayoría de ellos, el principal problema fue el acceso a la tierra y la explotación de los recursos naturales (Sauca & Wences, 2015).

A nivel de derecho interno, la mayoría de las constituciones latinoamericanas reconocen sustantivamente a los pueblos indígenas, con excepción de Guyana, Surinam, Uruguay y Chile.

En los casos de reconocimiento ha sido la labor de los movimientos indígenas quienes han influenciado las voluntades políticas a nivel estatal, para discutir la necesidad de incorporar el rol político y jurídico de estos pueblos. Por ejemplo, esto ha sido así en Ecuador, Colombia y Bolivia. En el caso de Ecuador la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), ha incluido una visión colectiva en las políticas públicas nacionales, bloqueando reformas neoliberales con un alto grado de apoyo de los pueblos indígenas (Van Cott, 2004). Colombia a través de la ONIC (Organización Nacional de Indígenas de Colombia) y del CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca) pudieron influenciar el proceso constitucional de 1991 logrando consensos para lograr paz en el conflicto armado con guerrillas en el país (Rathgeber, 2004). En el caso de Bolivia, organizaciones como la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) y la CIDOB (National Indigenous Federation) también han influenciado al sistema político para que se legisle tomando en cuenta el punto de vista de los pueblos indígenas (Postero, 2004).

Con este tipo de influencias, la mayoría de los países, además, han establecido diversas normas jurídicas de rango infraconstitucional para incorporar derechos, establecer una institucionalidad o desarrollar temas que son tratados en las constituciones. A nivel de reconocimiento de derechos colectivos indígenas, hay países en que las legislaciones reconocen un nivel innovador de derechos como lo son Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, otros tienen un nivel moderado como Guatemala y México, o un nivel básico o débil como Chile (Becerra Valdivia, 2022b, 2022a). Sin lugar a dudas, en la región hay un creciente número de estudios sobre los derechos de los pueblos indígenas y su reconocimiento (Aguilar et al., 2010, 2011; Andrés Santos & Amezúa Amezúa, 2013; Barié, 2003), y sobre derechos en específicos. Lo que es necesario estudiar son los distintos sistemas normativos que desarrollan temas relacionados con los pueblos indígenas en perspectiva comparada latinoamericana, con el objeto de entender cuál ha sido la voluntad política para legislar y normar estos temas en la región, así como cuáles son sus contenidos específicos.

2. Tipos de sistemas normativos que desarrollan temas relacionados con los pueblos indígenas en Latinoamérica

Revisando la realidad de los países latinoamericanos que han firmado y ratificado el Convenio 169 de la OIT, este trabajo pretende hacer una propuesta teórica sobre los distintos sistemas que los países han escogido para desarrollar la normativa relacionada con los pueblos indígena. Estos sistemas serían dispersos, condensados y

semicondensados. A través de un método cualitativo de análisis de textos legales, se aplicará esta propuesta, indagando en qué contenidos esenciales ha habido voluntad política para consagrarlos.

Se hace presente que este estudio abarca algunos países de América Latina, y se utiliza el enfoque de Barié (2003), que excluye los países del Caribe porque su configuración étnica es diferente, pues la población indígena en la región es mínima (Barié, 2003). El estudio también deja fuera a pequeños países de América Latina cuya población es de 10 millones o menos, como Guyana, Surinam, Belice y Uruguay. Así, los países que se estudian son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Guatemala, Perú y Venezuela.

2.1. Propuesta teórica: sistemas de normativas dispersas, condensado, semicondensado

En Latinoamérica en general, los países han dictado distintas normativas que regulan de manera diversa temas relacionados con los pueblos indígenas. Hay países que tienen alguna norma que pretende ser un estatuto más o menos específico de ciertas temáticas, como el *Estatuto do Índio* de Brasil, o la llamada Ley indígena en Chile. Hay también ciertas normativas, que si bien, no tratan exhaustivamente temas relacionados con los pueblos Indígenas, sí necesitan que exista algún tipo de regulación. Así, se propone como categoría de análisis tres tipos de sistemas normativos: un sistema disperso, un sistema semicondensado y un sistema condensado. Estas categorías se configuran a la luz de dos criterios muy relacionados: la existencia de alguna norma que sea particular y específica para los pueblos originarios y la relación entre normativa general y específica en temas relacionados con los pueblos indígenas.

Un sistema disperso sería aquel que regula temáticas indígenas en diversas normativas, sean de rango constitucional, legal o infralegal, sin ninguna ley específica que intente abarcar el tema a cabalidad. Existe una gran cantidad de leyes y reglamentos que desarrollan aspectos relevantes de la relación entre los pueblos indígenas con el estado o con la sociedad en la normativa general. En un sentido, vemos el efecto irradiación de las normas constitucionales sobre materias indígenas en diversas normativas generales del Estado. Si la norma, cualquiera que sea va a afectar a los pueblos indígenas, debe haber algún artículo o capítulo que regule esa afectación o desarrollo de algún derecho.

En contraposición a este sistema disperso, encontramos un sistema condensado, donde existe una sola gran legislación que regula los aspectos que la constitución establece que deben ser desarrollados en relación con los pueblos indígenas. En este sentido, se establece una voluntad política racionalista de desarrollar de una sola vez y para el futuro, todas las relaciones de los pueblos indígenas, incluyendo institucionalidad, derechos, deberes estatales, entre otros.

Finalmente, se propone una categoría intermedia, denominada sistema semicondensado, en el cual existiendo una norma que, a lo menos, se pensó como específica para regular algunas cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas, cada vez que se regula una actividad o situación que pudiese relacionarse con ellos, se incluye alguna norma con esta perspectiva en legislación general.

Esta clasificación es importante, pues nos permite entender cuál es la voluntad política que hay de tras de la regulación de temas relacionados con los pueblos indígenas. Por voluntad política, se entiende los consensos que son posibles alcanzar por las autoridades de un estado en ciertos momentos determinados, lo que determina cuál será el tratamiento normativo de ciertos temas, en este caso sobre los pueblos indígenas. En los sistemas dispersos el mundo político se da cuenta de la importancia de la perspectiva indígena en diversos ámbitos del quehacer nacional, como salud, educación, recurso naturales etc. En los sistemas condensados tendríamos una visión reduccionista de las temáticas que se relacionan con los pueblos indígenas pues se estima que solo una norma específica bastaría para agotar las posibles relaciones. Finalmente, el sistema semicondensado propone una voluntad política mixta, pues aun cuando hay una legislación específica, se reconoce la importancia de los pueblos indígenas en diversos aspectos y temáticas, que deben desarrollarse separadamente.

A continuación, en la tabla 1, se puede revisar los sistemas normativos y su clasificación, la cual se desarrollará en los siguientes acápitales.

Tabla 1. Sistemas normativos y la clasificación de los países en Estudio		
Disperso	Semicondensado	Condensado
Bolivia	Argentina	No hay
Colombia	Brasil	
Ecuador	Venezuela	
México		
Guatemala		
Perú		
Chile es un caso desviado		

Fuente: Elaboración propia

2.1. Sistema de normativa dispersa: muchas leyes en diversas temáticas

Con un sistema disperso tenemos a los países de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Guatemala y Perú. En esos países no existe una normativa que organice de manera exclusiva temas indígenas, sin embargo, hay diversas normativas que desarrollan derechos indígenas de manera específica, y además hay normativa general, que al regular ciertas temáticas desarrollan aspectos relacionados con los pueblos indígenas. La tabla 2 muestra la cantidad de normativa indígena, incluyendo normas constitucionales, legales, e infra legales. Se hace presente que se incluye la norma que adoptó a nivel interno el Convenio no. 169 de la OIT.

Tabla 2.
Muestra los países con sistema disperso y el número de normativa indígena

País	Número
Bolivia	31
Colombia	36
Ecuador	25
México	26
Guatemala	23
Perú	37

Fuente: Elaboración propia en base a OIT (2020) con actualizaciones

Todos estos países tienen más de 23 normativas que tratan aspectos de regulación indígena. Los que más presentan son Bolivia, Colombia y Perú. En el caso de Bolivia en total son 31 productos normativos, lo que incluye la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (Nº 18) de 2010; el Decreto Supremo Nº 727 que establece que las tierras comunitarias de origen (TCO) existentes pasan a denominarse territorios indígenas originarios campesinos (TIOC) de 2010; la Ley de Minería y Metalurgia (Nº 535), de 2014, entre otras². Colombia, uno de los países con más normativa, con un 36 en total, incluye normativa relacionada no solo con pueblos indígenas sino que también con pueblos afrodescendientes como muestra de la lucha que en conjunto se llevó a cabo en el proceso constituyente de 1990, y que ha sido desarrollada por normas como la Ley Nº 70 “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política” (Ley sobre comunidades negras) de 1993, y el Decreto Nº 1.745 por medio del cual se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras de

² Para tener un listado completo de las normativas trabajadas en todos los países revisar OIT (2020).

1995. Así mismo se incluyen normativas como la Directiva Presidencial N° 1 sobre la Garantía del Derecho Fundamental a la Consulta Previa de los Grupos Étnicos Nacionales de 2010 y el Decreto N° 1.953 por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley que indica el artículo 329 de la Constitución Política de 2014, que son normas más específicas para los pueblos originarios.

Perú requiere un análisis un poco más desarrollado, pues es el país que tiene más normativa indígena en la región, aunque una revisión descontextualizada pudiese llevar a una conclusión contraria. La Constitución de Perú de 1993 menciona a las comunidades campesinas y nativas como representantes de los pueblos indígenas. Esta inclusión se debe a la existencia de una ambigüedad entre los conceptos de indígena y campesino en el país. Durante el gobierno de Velasco Alvarado (1968–1975), se optó por suprimir el término indígena de la terminología legal y administrativa (Millones, 1999, pp. 5–27; Remy, 2014, pp. 13–46; Salazar-Soler, 2014, pp. 71–126). Velasco y sus consejeros tenían la intención de reestructurar el papel de los pueblos indígenas en la nación, optando por denominarlos “campesinos” (Millones, 2016, pp. 5–27; Salazar-Soler, 2014, pp. 71–126). Esta acción buscaba eliminar una categoría discriminatoria y una causa de supuesta vergüenza para los pueblos indígenas. Es por esto que existen normas como la Ley de Rondas Campesinas (N° 27.908) de 2003 o la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (N° 28.736) de 2006. En ambos casos son normas específicas para los pueblos indígenas. Dentro de la normativa general, leyes como la General de Educación (N° 28.044) de 2003 y la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (N° 28.296) de 2004, incluyen normativa específica para los pueblos originarios. Otro hito importante de destacar es el rol del presidente Alejandro Toledo (en el poder desde el 2001 hasta el 2006), quien usando una identidad mestiza, pero poniendo énfasis en lo indígena de la misma (Becerra Valdivia, 2022a, p. 106) logró influir en la dictación de muchas normas específicas para los pueblos indígenas durante su gobierno (Becerra Valdivia, 2022a, pp. 106–107).

Los países que cuentan con menos normas en esta categoría es Ecuador con 25 normativas, México con 26, y Guatemala con 23 en total. En el caso de Ecuador se puede destacar normas generales que incorporan su aplicación a pueblos indígenas como la Ley Orgánica de Salud de 2006, o normativas específicas como la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador que se Autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales de 2007, solo por destacar alguna. México, por su parte tiene normas con temática indígena en su Código Penal Federal de 1931, modificado el 2019, en el Código de Procedimientos Civiles de 1932, con reforma en 2018, y en el Código Federal de Procedimientos Penales de 1934, con reforma en 2014, solo por nombrar algunas normas generales. En materia específica, es posible constatar por ejemplo, Ley del Instituto Nacional de los

Pueblos Indígenas y que aboga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2018, y el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024. A su vez, Guatemala, resalta con normativas que protegen ciertos aspectos de los pueblos originarios, como el Acuerdo Gubernativo N° 435, Creación del Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) y su Unidad Ejecutora de 1994, o normas más generales, como por ejemplo la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto N° 11 de 2002. El contenido de las diversas normas, en este sistema disperso será tratado en el siguiente apartado.

La dispersión de estas materias, en diversos productos normativos se debe a dos cuestiones esenciales: al rol de la constitución en temas indígenas y al efecto irradiación de los derechos fundamentales en cada una de las temáticas que se desarrollan a través de la legislación. En relación con el rol de la constitución, es importante recalcar que en cada uno de estos países hay un reconocimiento y desarrollo de los derechos colectivos indígenas, incorporando la perspectiva indígena al quehacer estatal. A modo de ejemplo, la constitución de Guatemala de 1985 reformada el 1998 establece en su artículo 66 denominado “Identidad y espiritualidad de los pueblos indígenas”, que “[e]l estado reconoce, respeta y protege el derecho a la identidad, formas de vida, organización social, costumbres, tradiciones de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca, el uso del traje en hombres y mujeres, sus distintas formas de espiritualidad, idiomas y dialectos, así como el derecho de transmitirlos a su descendencia, prevaleciendo la unidad de la nación, la integridad territorial y la indivisibilidad del Estado de Guatemala.” Norma en el mismo sentido se encuentra en la constitución mexicana de 1917 reformada el año 2001, donde se señala que “[l]a Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” En ambos casos el reconocimiento de las identidades indígenas establece mandatos al poder estatal, quien debe velar porque la incorporación y autonomía de los pueblos indígenas sea coherente en el resto de la legislación.

Lo anterior, si bien se puede cumplir en mayor o menos medida, o los mandatos pueden ser mejorables, se conjuga con el efecto irradiación de los derechos fundamentales y el deber de incorporar esta perspectiva a cada una de las normas que se dictan en un país determinado. Por efecto irradiación, o también llamado “fuerza expansiva de los derechos fundamentales” (Barrero-Berardinelli, 2012, p. 220), se entiende como la “expresión de logro de una cultura que otorga prevalencia a los derechos fundamentales sobre otros aspectos de la juridicidad” (Barrero-Berardinelli, 2012, p. 214). En este sentido, a la luz del reconocimiento indígena, de su identidad, autonomía y derechos, en cada temática regulada por el ejecutivo o legislativo, debe incorporarse la perspectiva colectiva de los pueblos originarios. Ojalá para expandir dicha identidad o autonomía, pero muchas veces lo que ocurre es

que el estado incorpora no la identidad, sino que las limitaciones propias de ciertas materias, principalmente extractivistas, como se verá a continuación.

2.1.1. Temáticas en común que son tratadas en diversos instrumentos

Revisando la diversa normativa que se relaciona con los pueblos originarios en los países mencionados anteriormente se puede señalar que la voluntad política ha sido dictar normas sobre cuatro temas principales: derechos específicos de los pueblos indígenas; medioambiente y recursos naturales; descentralización y autonomía territorial; y, derechos humanos y lucha contra la discriminación.

Es evidente que con la ratificación del Convenio 169 de la OIT se ha hecho importante dictar normas específicas que protejan los derechos de los pueblos indígenas. En esta categoría se puede encontrar normas relativas al reconocimiento de la existencia y derechos de los pueblos indígenas; leyes para el desarrollo y promoción de las culturas y lenguas indígenas; creación de instituciones para la protección y promoción de los derechos indígenas; y normativas referentes a la consulta previa e inclusión de los pueblos indígenas en decisiones que les afecten. Por ejemplo, los países presentan normativa importante sobre las lenguas indígenas. Bolivia tiene el Decreto Supremo N° 1.313 que reglamenta el funcionamiento del Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas, del año 2012; Colombia tiene la Ley N° 1.381 por la cual se dictan normas sobre el reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus habitantes del año 2010; Ecuador ha reglamentando este tema en el Decreto Ejecutivo N° 445 que crea la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe de 2018; México tiene la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de 2012; Guatemala, la Ley de la Academia de las Lenguas Mayas, Decreto N° 65 de 1990, y finalmente Perú con su Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, N° 27.818 de 2002.

La temática de medioambiente y recursos naturales recoge legislación general sobre la protección del medio ambiente; leyes relacionadas con la gestión sostenible de recursos naturales como el agua, la minería y la biodiversidad; normativas para la conservación de áreas protegidas y parques nacionales; y leyes que regulan la actividad minera y su impacto ambiental. En esta temática, hay una prolífica regulación por parte del orden estatal que incluye normas relacionadas con los pueblos indígenas. Como, por ejemplo, aquí destacan la Ley de Hidrocarburos (N° 3.058) de 2005 de Bolivia, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural N° 1.071 de 2015 de Colombia, la Ley de Minería de 2009 de Ecuador, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1987 (última modificación en 2015) de México, y la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (N° 26.821) del año 1997 del Perú. Todos estos casos son normativas generales que tienen algún grado

de regulación respecto a los pueblos indígenas y como se relacionan con aquellas materias.

Con respecto a descentralización y autonomía territorial, está es una temática no menor, pues ha sido una de las grandes reivindicaciones indígenas. En este caso, también son normativas generales que incluyen algunas normas específicas respecto a los pueblos indígenas en diversas materias, especialmente en leyes que establecen el marco para la descentralización administrativa y política; la creación de instituciones locales y regionales para la gestión autónoma de recursos y decisiones; y estatutos autonómicos y políticas de autonomía territorial para pueblos indígenas, por ejemplo en Bolivia existe la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (N° 31) del año 2010 y una serie de estatutos autonómicos (Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, 2015; Autonomía Indígena Originaria de Raquaypamba, 2015; Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, 2016). En Colombia, existe normativa como el Decreto N° 2.164 por el cual se reglamenta lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional de 1995 y el Decreto N° 1.397 por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y las organizaciones indígenas de 1996. Ecuador cuenta desde el año 2010 con un Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales del año 2016. En México existen algunas normas dentro de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del año 2001 (última modificación en 2019). Finalmente, en Guatemala, existe la Ley del Fondo de Tierras, Decreto N° 24 del año 1999, que cuenta con normativa sobre los pueblos originarios.

El último tema en el que ha habido voluntad política de dictar normas jurídicas en estos países es derechos humanos y lucha contra la discriminación, poniendo algún grado de énfasis en la discriminación racial. En esta temática resaltan leyes que prohíben la discriminación racial, étnica y de género; y normativas para la protección de los derechos humanos de grupos vulnerables como mujeres, niños y personas con discapacidad. En esta última normativa se produce una interseccionalidad entre dichas categorías y ser indígenas. Así, resaltan normas como la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (N° 45) de 2010 y la Ley de Protección a Naciones y Pueblos Indígena Originarios en Situación de Alta Vulnerabilidad (N° 450) de 2013 en Bolivia; la Ley N° 387 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia de 1997; el Reglamento a la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad – Decreto Ejecutivo N° 686 de 2015 y la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género Contra las Mujeres de 2017 en Ecuador; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2003

(última reforma en 2018) en México; y la Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación, Decreto N° 81 de 2002 en Guatemala.

Para algunos, estas temáticas reflejan los esfuerzos legislativos en los países mencionados para abordar cuestiones de justicia social, equidad, preservación cultural y protección del medio ambiente, especialmente en el contexto de la diversidad étnica y cultural de la región. Sin perjuicio de esto, esta normativa, sobre todo aquella en materia de medioambiente, recursos naturales, descentralización y autonomía, ha desarrollado cierto grado de limitaciones para un desarrollo colectivo de los recursos naturales y la autonomía indígena, lo que produce incommensurables desafíos en la actualidad.

2.3. Sistema de normativa semicondensadas: una ley específica con algunas otras normas genéricas

Esta categoría intermedia, señala que cuando se trata de regular actividades o situaciones que podrían afectar a los pueblos indígenas, incluso si ya existe una norma específica para ello, se incorporan disposiciones con esta consideración en diversas legislaciones generales. En esta categoría se encuentran Argentina, Brasil y Venezuela. En cada uno de ellos, hay una ley que pretende regular orgánicamente la relación estatal con los pueblos indígenas, y por otro lado existen algunas legislaciones generales con normas específicas sobre los pueblos indígenas. A continuación, se revisarán cada una de ellas, así como cuáles son los temas en común de estas diversas normativas.

2.3.1. Argentina

Argentina cuenta con la Ley 23.302 sobre política indígena y apoyo de Comunidades Aborígenes del año 1985 como normativa específica respecto a los pueblos indígenas. Esta norma comienza a tramitarse luego del último gobierno de facto (1876–1983) con la activación del parlamento. El proyecto de ley que comenzó a tramitarse el año 1983, dejaba en claro su objetivo que “respondía a “la voluntad de ahondar en las raíces de lo nacional” para fundar un momento de recuperación de valores después de la dictadura [...] [e]l proyecto dejaba en claro, también, la inserción de la Argentina en el contexto americano, reconociendo un común “ancestro cultural” (Basombrío, 2009, p. 3). En el proyecto, que nacía desde el parlamento, se declaraba que esta normativa tenía la oportunidad de profundizar en las temáticas indígenas que no habían sido reguladas por la inestabilidad institucional previa de los golpes de estados y dictaduras (Basombrío, 2009, p. 7).

Uno de los principales problemas que se han detectado de la ley, tienen que ver con la propiedad indígena. Esta ley “[s]ignificó, sin duda, una innovación respecto de la cuestión indígena en la Argentina al introducir una transformación jurídica

trascendental, desde el momento en que otorgó la personería jurídica a la comunidad. Ésta (sic) pudo ser, entonces, legalmente adjudicataria de las tierras. La ley intentó de esta manera superar los problemas planteados por las formas de dominio clásico, con las consecuencias que traían la división del condominio y la división por la ley de herencia” (Basombrío, 2009, p. 18). La principal limitación a la propiedad es la idea de adjudicación de tierras, y no en el reconocimiento ancestral de su propiedad, y establece usos válidos y autorizados en relación con sus recursos naturales (Manzanelli, 2021, p. 8), así como la denominación de “aborígenes” para señalar a los pueblos indígenas (Basombrío, 2009; Manzanelli, 2021).

Con sus aciertos y dificultades esta ley abrió paso a la dictación de varias normas a nivel provincial respecto a los pueblos originarios: “la ley No 6.373 en la provincia de Salta (1986), la ley No 3.258 en Chaco (1987), la ley No 2.287 en Río Negro (1988), la ley No 2.435 en Misiones (1987) –luego derogada y reemplazada por la ley No 2.727 (1989)–, y la ley No 3657 en Chubut (1991)” (Leone, 2013, p. 4). Ejerciendo una influencia importante desde el nivel estatal a los demás territorios. Además, a nivel nacional, esta normativa ha sido seguida por la dictación de normas generales que agregan regulación respecto de los pueblos originarios, como la Ley Nacional de Educación (N°26.206) de 2006 o la ley 26.331 que establece “los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos”, 2007; y su respectivo reglamento contenido en el Decreto 91, 2009; y algunas normas específicas, como el Decreto 672 que establece el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina, del año 2016.

2.3.2. Brasil

La ley 6001 del 19 de diciembre de 1973 o también llamada el “*Estatuto do Índio*”, es una norma específica que trata diversas temáticas respecto a los pueblos indígenas. Esta normativa fue dictada durante el periodo de dictadura en dicho país.

Es una norma con un fuerte sentido asimilacionista (Rodrigues de Castro, 2016; Val et al., 2019), que aún se encuentra vigente, y que entra en contradicción con la constitución de 1988, que fue pionera en salir de ese paradigma, “[T]alvez a mais evidente incompatibilidade prática dos dispositivos do Estatuto do Índio com a nova orientação constitucional seja a disciplina da capacidade civil do indígena no sistema jurídico brasileiro. O artigo 7º do estatuto colocava todos os índios e comunidades indígenas “ainda não integrados à comunhão nacional” sob regime tutelar.” (Rodrigues de Castro, 2016, p. 3). En la constitución vigente no existe una tutela en la capacidad civil para los pueblos indígenas, si no que, todo lo contrario, cualquier elemento de aculturación va en contra del reconocimiento cultural indígena y el pluralismo étnico que se encuentra en el artículo 231 de dicho cuerpo normativo. Por estas inconsistencias, el mundo jurídico brasileño ha señalado que “[o] Estatuto do índio é vetusto e necessita de reformulação para absorver as concepções do interculturalismo, e abandonar a lógica do

“ingresso na sociedade civilizada”, para que o povo indígena não seja subalternizado. A luta contra-hegemônica perpassa pela participação do povo indígena” (Gulart Cabral Júnior & Quintanilha Vêras Neto, 2018, p. 141), que se alinee de mejor manera con la constitución brasileña y los tratados internacionales de derechos humanos.

Esta ley, se complementa con otras normas generales, que tratan temas relacionados a los pueblos indígenas como, por ejemplo, la Ley N° 9.394 que establece las directrices y las bases de la educación nacional, además incluye especificaciones para la educación de los pueblos indígenas de 1996 o Ley N° 9.636 de la administración de los bienes inmuebles de dominio de la Unión, de 1998. Así como con leyes más específicas como la Ley N° 12.314 de creación de la Secretaría Especial de Salud Indígena (SESAI) de 2010 o el Decreto N° 6.861 que regula la Educación Indígena, define su organización en territorios etnoeducacionales de 2009.

2.3.3. Venezuela

La Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, pretende ser un estatuto orgánico de regulación de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Esta ley que data del 8 de diciembre de 2005 se dicta en cumplimiento de lo mandado por la Constitución Venezolana de 1999, en su Disposición Transitoria Sexta. El eje central de esta normativa se ve reflejado en su alineación no solo con la Constitución, sino que con los tratados internacionales sobre derechos humanos, incorporando una serie de principios como “i) la promoción de una sociedad democrática, participativa, multiétnica, pluricultural y multilingüe, en un Estado de justicia, federal y descentralizado; ii) el desarrollo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en la Constitución, en las leyes, convenios y tratados válidamente suscritos y ratificados por la República de Venezuela; iii) la protección de las formas de vida y el desarrollo sostenible de estos pueblos y comunidades, con fundamento en sus culturas e idiomas; iv) el establecimiento de los mecanismos de relación entre estos pueblos y comunidades con los órganos del Poder Público y con otros sectores de la colectividad nacional; y v) la garantía del ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y de sus miembros.” (Ponte Iglesias, 2013, p. 506).

Esta norma se complementa con una serie de otras normativas que son de corte general o específico. Algunos ejemplos de normas generales son la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2002, Ley Orgánica de Identificación de 2006, y la Ley Orgánica de Defensoría del Pueblo, 2004. Existen normas específicas como, por ejemplo, la Ley de Idiomas Indígenas de 2008, Ley de Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas de 2009, y la Ley de Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas de 2009.

2.3.4. Voluntad política y temáticas en común de las leyes específicas indígenas en estos países.

Si bien es cierto, que la normativa específica de estos tres países, fueron creadas en contextos muy diversos hay ciertas temáticas que son recurrentes en ellas. La voluntad política de legislar se relaciona con cuatro temas esenciales: reconocimiento de los pueblos indígenas; desarrollo de derechos colectivos, en particular los relacionados con territorios, tierras y recursos naturales; justicia indígena; y finalmente, instituciones gubernamentales encargadas de la política indígena en el país.

Más que hacer una comparación de aquellos temas entre estos países con un sistema condensado, es importante relevar que estas materias reguladas no son coincidencia, en el entendido que la vocación de estas leyes siempre ha sido desarrollar derechos y establecer limitaciones. Esto se encuentra especialmente en la regulación de los territorios, tierras y recursos naturales, pues esta ha sido una problemática histórica con los desplazamientos y los usos de recursos naturales indígenas, y el extractivismo en Latinoamérica. Además, en la temática sobre la justicia indígena, también existe esta tensión entre la jurisdicción que tienen los pueblos indígenas, sus relaciones con la justicia ordinaria, y el Estado, que le interesa establecer ciertos límites.

2.4. Sistema de normativa condensada: una sola normativa unificada

Para recordar en este sistema se propone una amplia ley que abarque todos los aspectos que la Constitución o los tratados internacionales específica para los pueblos indígenas. Esta iniciativa refleja una determinación política racional de abordar de manera integral y a largo plazo todas las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas, tales como sus derechos, deberes del Estado, estructuras institucionales, y más. Ninguno de los países estudiados sigue esta lógica pues es evidente que con el derecho internacional de los derechos humanos y las constituciones actuales y su efecto irradiación, muchos temas podría tener algún grado de relación con el rol de los pueblos indígenas y sus derechos, y por tanto, debiese regularse en varios cuerpos legales.

2.5. El caso de Chile: una excepción a la regla

Chile se presenta como el caso desviado en la aplicación de esta propuesta teórica, pues no es posible colocarlo en ninguna de las categorías teóricas estudiadas (Seawright, 2016, p. 501). Esto se debe a que existiendo una ley específica que pretende regular distintos aspectos de la relación entre el Estado y los pueblos originarios, la Ley 19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena del año 1993, también llamada Ley Indígena, hay más de 31 normas generales y específicas que

regulan diversos temas relacionados a pueblos indígenas. En este sentido comparte características del sistema semicondensado, pues efectivamente hay una normativa específica que aborda de una manera similar el reconocimiento de los pueblos indígenas, con normas respecto a territorios, tierras y recursos naturales, crea una institución gubernamental encargada de la política indígena, y tiene algunas normas sobre el uso de la costumbre indígena en juicios, sin llegar a consagrar justicia indígena, como en el caso de Argentina, Brasil y Venezuela. Pero al mismo tiempo, cuenta con una cantidad de normas que regulan la materia, siguiendo un sistema disperso, observando el padrón analizado de normativas: normas que establecen derechos específicos de los pueblos indígenas, como el Decreto N° 66 que aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena del 2014; normas sobre medioambiente y recursos naturales, como por ejemplo, Ley N° 20.249 que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios del año 2008; normas sobre derechos humanos y lucha contra la discriminación como, la Ley N° 20.609 que Establece Medidas Contra la Discriminación del año 2012. Sin lugar a duda, aquí no se aplican las razones que pueden existir en el sistema disperso, como el rol de la constitución y el efecto irradiación de los derechos, pues Chile no tiene norma sustancial que reconozca a los pueblos indígenas en su constitución. Hay que revisar otras razones, lo que excede el análisis en este trabajo, abriendo futuras investigaciones sobre el tema.

3. Discusión de los resultados e implicancias desde una perspectiva crítica

Luego de revisar estos sistemas y la voluntad política para establecer ciertas normativas por parte de los estados es posible verificar un par de cuestiones de manera clara: que en los sistemas dispersos y semicondensados hay materias en que ha habido voluntad política para legislar de manera coincidente; y, el reconocimiento constitucional e internacional de los pueblos indígenas ha generado el establecimiento de variadas normativas.

El primer lugar hay coincidencias en la normativa que se dicta en los sistemas semicondensados y dispersos respecto a una materia en particular: el desarrollo y limitación de los derechos relacionados con el territorio, la tierra y los recursos naturales. Esto no es menor, pues en estos temas la voluntad política siempre ha sido de regulación, y a veces sobrerregulación, aplicando categorías eurocéntricas a sistemas de organización que no lo son. En general estas normas, siempre establecen sistemas de delimitaciones de terrenos que no se condicen con la realidad colectiva o con los usos actuales de dichas normas. En este sentido, hay un conflicto entre las potestades estatales de regulación, y el entendimiento de perspectivas distintas en el dominio de la tierra y sus recursos naturales. Esta normativa ha generado más problemas que soluciones a en su aplicación.

También es importante recalcar el rol que ha jugado el cambio constitucional y los tratados internacionales de derechos humanos en estos sistemas, reconociendo a los pueblos indígenas, pues esto ha generado la proliferación de normas que tratan de alguna manera la relación entre los pueblos indígenas y el Estado. Ha habido un desarrollo normativo en términos de cantidad de instrumentos que se han ido generando con el tiempo, pero no necesariamente se ha incorporado de manera suficiente perspectivas indígenas al sistema legal, que sigue siendo eurocentrista.

En esta proliferación de normativa, los sistemas dispersos y semicondensados, muestran distintas opciones de enfrentar el proceso de creación de normas, más centralizando en el segundo caso, o estableciendo normas generales y específicas de manera indistinta, en el primer caso. El análisis aquí presentado nos muestra solo el aspecto normativo de la cuestión, y debe profundizarse mucho más respecto a la eficacia de las normas y su correlación con filosofías indígenas.

Conclusión

En conclusión, este análisis revela la diversidad de enfoques normativos adoptados por los estados latinoamericanos en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Se evidencia una clara influencia de la voluntad política en la promulgación de normas legales, especialmente en áreas como la tenencia de tierras, los territorios y los recursos naturales. Además, se observa una proliferación de regulaciones en distintos niveles para abordar asuntos relacionados con los pueblos indígenas existiendo sistemas dispersos o semi-condensados. Esto refleja una falta de uniformidad en la aproximación normativa hacia las cuestiones indígenas. Estas diferencias resaltan la necesidad de un enfoque más coherente y holístico para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en toda la región latinoamericana. Sin duda, esta investigación abre espacios para entender en el futuro posibles causas políticas de estas diferencias.

Referencias

- Aguilar, G., LaFosse, S., Rojas, H., & Steward, R. (2010). South/North Exchange of 2009—The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America. *Pace International Law Review Online Companion*, 2010, [xiii]. <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/piliewco2010&id=347&div=&collection=>
- Aguilar, G., LaFosse, S., Rojas, H., & Steward, R. (2011). *Justicia Constitucional y Modelos de Reconocimiento de los Pueblos Indígenas*. Editorial Porrúa.
- Andrés Santos, F. J., & Amezúa Amezúa, L. C. (2013). El multiculturalismo y los derechos colectivos en el primer constitucionalismo iberoamericano. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 41, 341–358. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512013000200010>
- Aylwin, J. (2002). *El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales*.
- Badger, A. (2010). Collective v. Individual Human Rights in Membership Governance for Indigenous Peoples. *American University International Law Review*, 26, 485. <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/amuilr26&id=489&div=&collection=>
- Barié, C. G. (2003). *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama*. Editorial Aby Yala.
- Barrero-Berardinelli, J. A. (2012). El efecto irradiación de los derechos fundamentales en el Luth de 1958. *International Law Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 20, 213–246.
- Basombrío, M. C. (2009). *Estado-pueblos originarios: El caso de la ley 23.302 de 1985*. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche. <https://www.aacademica.org/000-008/303>
- Becerra Valdivia, K. (2022a). *Indigenous collective rights in Latin America. The role of Coalitions, Constitutions and Party Systems*. Lexington Books. an imprint pf rwman and Littlefield. <https://rowman.com/ISBN/9781666909111/Indigenous-Collective-Rights-in-Latin-America-The-Role-of-Coalitions-Constitutions-and-Party-Systems>
- Becerra Valdivia, K. (2022b). Los derechos colectivos indígenas: Propuesta de una clasificación en perspectiva comparada latinoamericana. *Ius et Praxis*, 28(2), 99–123. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122022000200099>
- Del Toro Huerta, M. I. (2008). Los aportes de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la configuración del derecho de propiedad colectiva de los miembros de comunidades y pueblos indígenas. *SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política)*, Paper 58. http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/58

- Dougnac Rodriguez, A. (1994). *Manual de historia del derecho indiano*. Universidad Autónoma de México.
- Estupiñan Silva, R., & Ibáñez Rivas, J. M. (2014). La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de pueblos indígenas y tribales. *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables*, 301–336.
- Gulart Cabral Júnior, L. R., & Quintanilha Vêras Neto, F. (2018). Ciudadanía indígena e pluralismo jurídico: Crítica ao estatuto do Índio. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, 19(2), 123–148. <https://doi.org/10.18759/rdgf.v19i2.1024>
- Hsieh, J. (2006). *Collective rights of indigenous peoples | identity-based movement of plain indigenous in taiwan | taylor & francis group*. Routledge.
- Ketley, H. (2001). Exclusion by Definition: Access to International Tribunals for the Enforcement of the Collective Rights of Indigenous Peoples. *International Journal on Minority and Group Rights*, 8, 331. <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ijmgr8&id=347&div=&collection=>
- Kreimer, O. (2000). Collective Rights of Indigenous Peoples in the Inter-American Human Rights System, Organization of American States. *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 94, 315–316. <https://doi.org/10.1017/S0272503700056238>
- Leone, M. (2013). *Pueblos originarios y democracia. Conformación de nuevos sujetos políticos. Argentina, 1983-2013*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires., Buenos Aires. <http://www.aacademica.org/000-038/158>
- Manzanelli, M. del P. (2021). Modelos de desarrollo en tensión: ¿nuevos horizontes en clave cultural? *Revista nuestraAmérica*, 9(17), 1–29. <https://doi.org/doi.org/10.5281/zenodo.6371741>
- Millones, L. (1999). Hay un País sin Indígenas entre Ecuador y Bolivia. En *Hay un País sin Indígenas entre Ecuador y Bolivia*. GTZ.
- Millones, L. (2016). Reflexiones sobre el Perú indígena y Afrodescendiente. En *El Perú en su Historia: Frácturas y Persistencias*. Éditions Le Manuscript.
- OIT. (2020). *Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales*.
- Oriz Bes, A. (2015). Los Indígenas en el proceso colonial: Leyes jurídicas y la esclavitud. *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, 21, 189–206.
- Ponte Iglesias, M. T. (2013). Derechos Humanos y Pueblos indígenas de Venezuela. *dereito*, 22, 499–531.
- Postero, N. (2004). Articulation and Fragmentation. Indigenous Politics in Bolivia. En *The Struggles for Indigenous Rights in Latin America* (pp. 189–216). Sussex Academic Press.

- Rathgeber, T. (2004). Indigenous Struggles in Colombia: Historical changes in perspectives. En *The struggle for Indigenous Rights in Latin America* (pp. 105–130). Sussex Academic Press.
- Remy, M. I. (2014). Población Indígena y Construcción de la Democracia en el Perú. En *Etnicidades en Construcción. Identidad y acción social en contextos de desigualdad* (pp. 13–46). IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Rodrigues de Castro, A. (2016). Fundamentos para uma crítica do estatuto de índio: Raça e história de Lévi-Strauss. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, 11(1), 1–29. <https://doi.org/10.5902/1981369420970>
- Salazar-Soler, C. (2014). ¿El Despertar Indio en el Perú Andino? En *De la Política indígena. Perú y Bolivia* (pp. 71–126). IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Sauca, M.J., & Wences, I. (2015). Derechos colectivos (en la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 9, 195–204.
- Seawright, J. (2016). The Case for Selecting Cases That Are Deviant or Extreme on the Independent Variable. *Sociological Methods & Research*, 45(3), 483–525. <https://doi.org/10.1177/0049124116643556>
- Val, E. M., Tibúrcio, D. R., & Almeida Guimarães, D. (2019). El camino brasileño hacia el reconocimiento del derecho y la jurisdicción indígena. *Revista Opinião Jurídica*, 17(26), 83–108. <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v17i26.p83-108.2019>
- Van Cott, D. L. (2000). *The friendly liquidation of the past: The politics of diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Pre.
- Van Cott, D. L. (2004). Los movimientos indígenas y sus logros: La representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. *América Latina Hoy*, 36(0), 141–159. <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7415>
- Wade, P. (2010). *Race and Ethnicity in Latin America*. Pluto Press. <http://www.oopen.org/search?identifier=625258>
- Warren, K. B., & Jackson, J. E. (2002). Introduction: Studying Indigenous Activism in Latin America. En *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*. University of Texas Press; JSTOR. <https://www.jstor.org/stable/10.7560/791381>

Enviado: 11 de abril de 2024

Aceptado: 04 de julio de 2024

CONCEJOS MUNICIPALES EN CONTEXTOS INTERCULTURALES ¿QUÉ DEMANDAS EMERGEN EN ESTOS ESPACIOS?

Natalia Caniguan Velarde¹

nataliakaniwan@gmail.com

Centro de Estudios Interculturales e Indígenas CIIR, Santiago, Chile

Los concejos municipales son espacios de participación política, que han sido ocupados por diversos grupos de interés que buscan fijar sus agendas en este espacio local. Los pueblos indígenas, son parte también de estos grupos que son partícipes de estos espacios en pos de su visibilización y posicionar sus demandas dentro del ámbito comunal. A partir de la revisión de tres casos de concejos municipales en Chile, que cuentan con participación de personas de pueblos indígenas, buscaremos conocer las dinámicas y si la agenda de los pueblos indígenas y sus demandas se reflejan en esta participación y por tanto buscar responder si son los concejos municipales espacios para este posicionamiento de los pueblos.

Palabras claves: *Municipios, concejos municipales, pueblos indígenas, participación*

¹ Antropóloga social por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Magister en Desarrollo Humano, local y regional por la Universidad de La Frontera, con especialización en el ámbito de las políticas públicas. Actualmente es doctorante en Antropología en la Universidad de Buenos Aires. Proyecto Fondecyt N° 1210058

MUNICIPAL COUNCILS IN INTERCULTURAL CONTEXTS, WHAT DEMANDS EMERGE IN THESE SPACES?

Municipal councils are spaces for political participation, which have been occupied by various interest groups that seek to set their agendas in this local space. Indigenous peoples are also part of these groups that participate in these spaces in pursuit of their visibility and positioning their demands within the communal sphere. Based on the review of three cases of municipal councils in Chile, which have the participation of people from indigenous peoples, we will seek to know the dynamics and whether the agenda of the indigenous peoples and their demands are reflected in this participation and therefore seek to answer if The municipal councils are spaces for this positioning of the people.

Keywords: *Municipalities, municipal councils, indigenous peoples, participation*

Introducción

Los concejos municipales en Chile son entidades de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador² presentes en todas las comunas de Chile, por medio de los cuales se busca hacer efectiva la participación de la comunidad local dentro de las decisiones municipales a través del rol que juegan los concejales, representantes electos por votación popular para asumir estos roles dentro de la orgánica municipal.

Dado este rol de fiscalización del accionar de la gestión municipal y ser una instancia pensada para la participación local, los concejales suelen ser personas representantes de grupos de interés locales, ya sea por provenir desde las dirigencias de los diversos colectivos sociales existentes en las comunas, integrar espacios participativos de la sociedad civil y el “ser de las comunas” en cuanto su vida de ha desarrollado en estos espacios. Los concejales, son electos por votación directa en un sistema de representación proporcional y su función será la de fiscalizar y hacer efectiva la participación. (Ley 18.695)

En el caso de los municipios ubicados en territorios que acá denominamos interculturales, toda vez que están compuestos demográficamente por presencia de personas pertenecientes a pueblos indígenas, la representación de estos pueblos está también presente en estos espacios de decisión local, en tanto el concejo municipal se puede concebir como un espacio donde dar cuenta de esta presencia y con ello de la agenda que se posee en torno a las necesidades y demandas de los pueblos. Conocer, por tanto, si la agenda de los pueblos indígenas y sus demandas se refleja en esta participación e integración es parte de lo que aquí buscamos conocer a partir del análisis de tres casos de estudio en diversas regiones del país.

Para reconocer que ocurre en estos espacios participativos, comprender las interacciones que se producen, las identidades y estrategias en juego, es necesario observar desde la etnografía del Estado, permitiéndonos fijar la atención sobre las instituciones, programas y prácticas que de ellas derivan, permitiendo entender las formas de construcción cultural que se derivan desde el Estado en la interrelación cotidiana con la sociedad (Sharma and Gupta, 2006). El concejo municipal, se establece de esta manera como una unidad de observación y análisis en pos de comprender este lugar de participación, negociación y representación del estado en lo local.

1. Municipios y participación política de pueblos indígenas

A partir de los años 90 y el retorno a la democracia, la participación política o movimiento institucional (Foerster & Vergara, 2001; Pairican, 2014, Assies & Gundermann,

² <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/concejales>

2007), se ha vuelto una estrategia constante dentro de los pueblos indígenas, que los ha llevado a situarse en la participación en la esfera de los gobiernos locales como un espacio etnopolítico y de acción política (Espinoza, 2017, Iturralde, 1998), lo que inclusive ha significado en algunos casos un incremento en la participación electoral dentro de la población indígena, así como al interior de las comunas, de manera independiente a la identificación indígena (Cayul & Corvalán, 2016).

Los gobiernos locales o en el caso de Chile municipios, son entidades de funcionamiento local, con grados de autonomía de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695), transformándose de esta manera en la representación del Estado en los contextos locales, situación que adquiere relevancia en las comunas de menor tamaño y con distancia respecto a los centros económicos y políticos del país, por cuanto se constituyen en un eje aglutinador de la política y la economía local y con ello del control del desarrollo socio territorial de la comuna.

Esta representación en lo local tiende a generar sellos de gestión que apuntan a dar cuenta de las particularidades de las comunas. La interculturalidad será un elemento diferenciador y discursivo presente en estas comunas. Se generará lo que Burguete (2008) ha denominado, una *etnización* de los espacios políticos, donde la interculturalidad se presenta como demanda desde la sociedad indígena, exigiendo al Estado se replantee y permita la representación de la diversidad hasta ahora muchas veces invisibilizada (Ospina, 2006). Es necesario destacar en esta relación por una parte la aplicabilidad de las políticas públicas de corte nacional y la capacidad de incidencia en la gestión propia de los municipios. Aquí es donde ya se ha comenzado a visualizar la aparición de mayor cantidad de concejales en los concejos municipales, oficinas de asuntos indígenas, adecuaciones en instrumentos de gestión, y la visualización de los funcionarios indígenas generando nuevas relaciones con los usuarios (De la Maza, 2012).

La presencia de autoridades indígenas y participación en instancias de gobiernos locales es un fenómeno que se ha ido gestando en toda América Latina, constituyéndose en una instancia institucional de participación (Pairican, 2014, Burguete y Leyva, 2004; Ospina, 2006; Assies & Gundermann, 2007). De igual manera, el reto de asumir este espacio ha sido similar en las diversas experiencias, puesto que tal como señala Dávila (2005) existe un desconocimiento por parte de los indígenas de esta estructura de poder y gestión, así como tampoco se cuenta con profesionales indígenas o que estén familiarizados con esta realidad, pero, por otra parte, generan procesos de identificación con la población indígena y con ello se gatillan procesos de identidad y autoestima (Dávila, 2005; Caniguan, 2007; Aguilar y Bueno, 2003).

Ecuador ha sido uno de los países en que el movimiento indígena ha asumido la vía electoral como un camino de participación y acción, para lo cual se han organizado y posicionado creando partidos políticos orientados a conseguir estos espacios políticos (caso Partido Pachakutik), el sustento de esta decisión se basa en el reconocer en los movimientos indígenas la capacidad para generar cambios institucionales y

con ello cambiar las instituciones y los procesos de toma de decisiones en espacios locales (Ospina, 2006). Para el caso de Bolivia, se ha documentado y trabajado el caso de municipios que siendo inicialmente una estructura del estado, hoy en día asumen formas de gobiernos indígenas propios e inclusive se perfilan como instrumentos de los nuevos estatutos autonómicos creados en dicho país (Albó, 2012).

Tanto para el caso boliviano (Cruz, 2013; Albó, 2012), como en el caso ecuatoriano (Ospina, 2006, Cruz, 2013), la participación y creación de partidos políticos desde los pueblos indígenas, ha sido un instrumento que ha buscado el posicionamiento en la política local y también nacional. En Chile si bien se han realizado intentos por medio del partido político *wallmapuven*, elementos propios del sistema de partidos políticos en el país, han dificultado la institucionalización de esta vía. La conformación de los sistemas electorales de cada país, será sin duda un aliciente o una barrera para estos procesos y la conformación de partidos propios (Cruz, 2013).

Para el caso chileno, los municipios encabezados por alcaldes mapuche, son un proceso que podemos comenzar a observar desde el retorno a la democracia – reconocemos de todas maneras la existencia de regidores mapuche en el tiempo previo a la dictadura (Espinoza, 2021), figura similar a la del actual concejal. Esta participación política significará un cambio en las relaciones de poder en el espacio *infracomunal* (Espinoza, 2017), el que se expresa tanto en aspectos simbólicos como electorales, generándose procesos de ocupación de otros espacios de poder (aumento en número de concejales mapuche, mayor número de candidaturas a alcaldes, etc.). Esta mayor participación se reflejará a su vez en la creación de la Asociación de Municipios con Alcaldes Mapuche – AMCAM– que reunía a alcaldes y concejales mapuche electos en el país. Esta asociación buscaba ser un interlocutor ante el estado respecto de las necesidades de estos municipios, constituyéndose en un espacio de negociación política ante el estado.

La participación de los pueblos indígenas en los municipios por medio de los concejos municipales, como se ha visto se puede entender desde la institucionalización de la participación, volviéndose la más de las veces algo simbólico más que propio de los pueblos, debiendo acomodarse estos a las lógicas y tiempos del estado y sus estructuras, reduciendo la participación a acciones administrativas, difusión y comunicación más que de incidencia y acción (Colla & Martínez, 2024). Esta participación ha sido también analizada y estudiada para América Latina desde la antropología del Estado, entendiendo que se puede dar de diversas maneras, ya sea desde buscar entender la mirada de los pueblos desde sus cosmologías propias acerca del estado, o poniendo el acento en la interacción y del rol de los pueblos en tanto parte de esta sociedad macro.(Schavelzon, 2010)

Esta presencia y participación indígena no estará exenta de formas de hacer política que se observan en otros sectores como son las relaciones clientelares o semiclientelares que se suceden en el espacio local donde la presencia indígena dará cuenta de este cambio en el sujeto clientelar desde la mirada más clásica, para observar ahora

el despliegue de estos actores que se hacen parte de la negociación y los entramados políticos que aquí se desenvuelven (Durstun, 2002). El concejal indígena en tanto representante de un sector de la población asumirá un rol de bróker muchas veces entre la política local y las necesidades de su sector (Auyero, 2002)

2.- Metodología y casos de estudio

Este trabajo se llevó a cabo durante los años 2021 al 2023, período en que a nivel global vivimos la pandemia del COVID, lo que implicó un ajuste metodológico para realizar el trabajo de campo por medio de plataformas virtuales debido a las restricciones de movilidad y necesidad de cuidados de la salud. Este cambio implicó el seguimiento de las sesiones de concejos municipales vía transmisiones web ya sea de manera sincrónica o asincrónica, así como análisis de actas municipales publicadas en las páginas web de los municipios, y seguimiento de redes sociales municipales.

Se elaboró, a partir de un estudio de caso de tres concejos municipales de Chile, ubicados en comunas con al menos un 30% de población indígena, diversidad geográfica y de pueblos indígenas, además de contar con al menos un concejal indígena en ejercicio. A partir de estas características, se escogieron tres municipios ubicados en la región de Tarapacá, La Araucanía y Región de Aysén.

Una vez seleccionados los tres casos, se llevaron a cabo entrevistas con los concejales y/o alcaldes de las comunas, además de realizar revisión de las actas de los concejos municipales y de las sesiones que eran transmitidas vía redes sociales. Todo esto con el fin de comprender las formas de funcionamiento que existían en cada uno de estos, mecanismos para la toma de decisiones y qué agendas temáticas se situaban dentro de los debates. Dentro del texto se presentarán algunas reseñas y citas de las entrevistas realizadas, todas ellas anonimizadas para resguardar la confidencialidad de los y las participantes.

Es necesario mencionar, como elementos contextuales, que el trabajo de investigación aquí expuesto se llevó a cabo mientras se sucedían dos procesos de interés en el país, el primero de ellos corresponderá al primer proceso constituyente que se vive en Chile luego del estallido social del año 2018, fijando una agenda de debate nacional en torno a ciertos temas, donde lo indígena obtuvo preponderancia dentro de las discusiones, discutiéndose y haciéndose presente la participación indígena lo que además se representó en la presidencia de la convención constituyente por una mujer mapuche que fue Elisa Loncon, además de la discusión de una agenda en torno a las nociones de plurinacionalidad, interculturalidad y los derechos de los pueblos indígenas de manera general. De manera paralela, se estará viviendo la pandemia del SARS COV 2 o Covid 19, que generará nuevas formas de interacción y participación que se reflejarán en el accionar de los concejos municipales.

3. Etnografía de los concejos municipales

Los concejos municipales son instancias municipales electas por votación popular que se componen en número de integrantes según la cantidad de habitantes de las comunas, siendo el mínimo la presencia de 6 concejales y el máximo de 10, son presididos por los alcaldes o alcaldesas de las comunas, para su funcionamiento cuentan con sesiones ordinarias – por lo general 3 al mes – y cuando es requerido se realizan sesiones extraordinarias para dirimir temas más de las veces de urgencia municipal.

El concejo tiene acotadas sus funciones, lo que significa fiscalizar, que los programas y el presupuesto municipal se ejecuten de la mejor forma posible, también aprueban el plan de desarrollo de educación municipal y el plan de salud municipal. Se forman comisiones, algunas trabajan más que otras, se reúnen más (...) como cuerpo colegiado tenemos esos alcances y de esa manera trabajamos también tres veces por mes más concejos extraordinarios (Alcalde zona sur).

Los roles que se han estipulado, según la ley, para los concejales tienen relación con la fiscalización de la labor alcaldicia y municipal principalmente, buscando ejercer mecanismos de control en torno a los presupuestos existentes y las labores que posee el espacio municipal. Tal como se declara en palabras de un entrevistado, el rol del concejal es:

trato de ser operativo para poder potenciar mi labor de concejal, porque en realidad las labores de concejal son súper reducidas, son como súper limitadas, resolver, fiscalizar y políticamente hinchar al alcalde en el fondo (Concejal zona norte).

En cuanto a funcionamiento de los concejos municipales, estos por lo general se organizan de manera de tratar una tabla previamente establecida por el o la alcaldesa que encabece la comuna, tabla elaborada en torno a los temas que se deben resolver dentro del municipio, solicitudes vecinales y fijándose hacia el final de las sesiones un espacio para “puntos varios”, instancia en la que los concejales pueden tratar temas de su interés.

De igual manera, en cada punto de la tabla puede existir o no espacio para discusión de los temas a resolver por parte de los concejales, además de entregarles a veces con días de antelación u horas previas a la sesión del concejo documento que les permita el “voto informado”, la discusión que en estos espacios se genera, suele ser previa a las instancias de votación, ya sea en momentos anteriores a la misma sesión de concejo, o dentro de la misma sesión una vez que se ha presentado la moción a votar, por lo general cuando se presentan en el mismo momento, los y las concejales suelen pedir mayor información, dejar comentarios a resolver con posterioridad u otros comentarios que no alteran la votación. De vez en cuando se suceden observaciones

o se solicitan aclaraciones – que concurra algún funcionario/a a cargo del tema para que entregue mayores antecedentes –, lo que obliga a que algunas votaciones deban posponerse hasta una nueva sesión de concejo, por lo general en la semana siguiente, dado el carácter semanal de estos encuentros.

Las votaciones que aquí se suceden son a voz alzada, cada concejal y alcaldía deben indicar a viva voz si aprueban, rechazan o se abstienen de la moción presentada, votación que, junto con ser pública, es registrada en el acta de cada sesión, acta elaborada por el/la secretario municipal. Cabe destacar que todos los votos – incluidos los de la cabecera comunal – tienen el mismo peso dentro del proceso, lo que implica la necesidad de concretar alianzas y/o negociaciones cuando no se tiene mayoría de representación en el concejo, en pos de lograr posicionar la agenda que se desea.

Nosotros en el concejo estamos empatados tres a tres. Entonces el alcalde que es de derecha, generalmente nuestras propuestas, nuestras ideas están sometidas al debate con mis otros colegas, que son bastante ligados al alcalde. Por lo que nuestras propuestas generalmente son rechazadas (Concejal zona sur)

Por otra parte, dentro de los concejos municipales se establece la existencia de comisiones que buscan tratar en detalle o con mayor dedicación ciertos ámbitos de interés para la comuna, de manera general las comisiones que se constituyen son educación, salud, medio ambiente, pero existe también la posibilidad de crear comisiones emergentes en temas de interés para la comuna como puede ser temas vinculados a grupos prioritarios para las administraciones tales como mujeres y género, juventudes, o pueblos originarios. En los casos que aquí revisamos, ninguno de los concejos tenía constituida una comisión en torno a los pueblos indígenas.

Si bien existe una dinámica general para el funcionamiento de las sesiones de concejos municipales a nivel nacional, es un espacio en el que internamente también se realizan adecuaciones o se toman decisiones por parte de quien lo presida, generándose instancias en las que se han eliminado provisoriamente los puntos varios de la tabla³, no se permite el espacio de diálogo entre concejales, sino que se estipulan los tiempos y momentos de participación de los integrantes sin posibilidad de interpe-lación entre ellos, sistemas que además se han visto influenciados y modificados por el desarrollo de sesiones virtuales que muchas veces limita aún más los tiempos de interacción, así como no necesariamente permite un diálogo debido a problemas de conectividad, desfases en las presentaciones, etc.

Los casos aquí analizados como ya mencionamos anteriormente, corresponden a tres comunas de Chile, todas compuestas por concejos municipales con seis integrantes, de los cuales al menos uno de ellos tiene pertenencia a algún pueblo originario, así

³ Estas situaciones han sido analizadas desde contraloría y se han dictado ordenanzas que han solicitado a los municipios restablezcan estos espacios de participación dentro del concejo municipal.

como observamos también la presencia de alcaldías en algunos casos indígenas y en otros no. De manera general, las 3 comunas presentan población indígena que oscila entre el 30% y 65% del total comunal, así como también son comunas que presentan niveles de pobreza según medición de la encuesta CASEN que se sitúan en cifras que van desde el 7% al 27% aproximadamente, tema que se vuelve de interés cuando más adelante podemos ver las temáticas y agendas emergentes dentro de las sesiones de concejo municipal. Un tercer elemento presente en los casos analizados está vinculado a la ruralidad de las comunas, todas ellas con un porcentaje considerable de habitantes de estos sectores, los que además se distribuyen en diversas localidades menores que forman parte de la comuna, sentando el desafío de la representación y descentralización tanto para el funcionamiento como para la agenda que se desenvuelve dentro del concejo municipal.

Respecto de las trayectorias de los y las concejales, de manera general se puede observar cómo han sido parte en diferentes momentos de sus vidas de espacios dirigenciales en organizaciones de diverso tipo como pueden ser clubes deportivos, juntas de vecinos, espacios gremiales vinculados al comercio, organizaciones indígenas, así como también hay quienes se han desempeñado dentro de los municipios como funcionarios de estos. De igual manera, el ser parte de sus comunas en tanto habitantes, muchos de ellos desde siempre o con largos espacios de tiempo, los lleva a sentirse identificados con localidades, sectores o comunidades a los que pueden pertenecer y a la vez tener el apoyo para resultar electos en las elecciones. Esta trayectoria y participación previa lleva a que muchas veces la opción por ser parte de los concejos municipales esté motivada por el poder representar estos sectores desde los que se proviene y con ello buscar poner en la agenda comunal las necesidades que se plasman en las organizaciones y en los lugares que componen cada comuna, buscando ser los ejes de su gestión el representar a sus grupos de interés, llevar voces muchas no consideradas a este espacio de acción política. (Schavelzon, 2010)

Dentro del despliegue de los concejos municipales, cobra importancia el ámbito comunicacional, en tanto son espacios – que, dado su carácter de abiertos a la comunidad, con posibilidad de participación y/o transmisión por redes sociales o canales comunales–, permiten desplegar un actuar en torno a los temas a debatir, asumir posturas, hacer llamados involucrando a vecinos y ciudadanía en torno a los temas a discutir. Bajo esta lógica se crean imaginarios respecto de los roles de los y las concejales, pudiendo situar así imágenes en torno a quienes son los que apoyan o no ciertos temas, los que “obstruyen” las agendas o se oponen constantemente, fijando la idea de buenos o malos en torno al devenir comunal.

Y como se maneja toda la parte comunicacional que él [alcalde] tiene, siempre trata de dejarte a ti como el malo y a él como el gran hacedor de todas las cosas y hay gente que lo respalda y nos critica a nosotros. (Concejal 2 zona sur).

Si bien los concejos municipales son instancias que dan cabida a la participación de la población, esto no es sentido así por todos los integrantes de los concejos y de los ciudadanos, razón por la que se busca llegar a ocupar este espacio de manera de ir generando mejores formas de vinculación territorial y dar cabida a lo que se suele llamar como una participación más real o directa, donde los concejales pasan a ser las voces de sus representados dentro de este espacio de decisiones comunales.

Entonces nosotros la prioridad es que los concejos sean lo más abiertos posibles, que la gente se entere de todo el trabajo, de todo lo que se viene, tanto de proyectos, infraestructura, la salud, educación, pero principalmente que ellos opinen, que ellos hagan sus descargos también, su momento de pedir la palabra (Alcalde zona norte)

4.- ¿De qué se habla en los concejos municipales?

Como ya mencionamos, las tablas de los concejos municipales buscan recoger temáticas que se deben resolver y que van en directa acción de la gestión municipal, las diversas instancias municipales someterán así a votación propuestas de cambios presupuestarios, contrataciones, ejecución de programas, apoyos sociales y subvenciones, además de las solicitudes que son ingresadas por organizaciones locales muchas veces vinculadas a resolver problemáticas de la cotidianeidad de los territorios.

En cada sesión, es posible observar una agenda temática que buscar dar respuesta a estas necesidades y solicitudes provenientes desde la ciudadanía y que buscan resolver necesidades particulares o coyunturales, — como es mejorar caminos o sistemas de electricidad por ejemplo—, situaciones que a su vez expresan o reflejan problemas estructurales y la desigualdad que se vive en estas comunas, dados sus altos índices de ruralidad, pobreza y otras condicionantes presentes en estos territorios, elementos que desde la gestión municipal son difíciles de resolver en su origen y por tanto se avocan a las soluciones de manera coyuntural o acorde a la urgencia en que se presenten.

Pero bueno ahí estamos tratando de aportar algún granito de arena aunque sea, por último, orientando a la gente para que se pueda acercas más a nosotros y si no es a mí que se acerquen por ultimo al alcalde para solicitarle de la manera que corresponde cuáles son las urgencias que se tienen (Concejal 4 zona sur)

Las tablas de puntos a tratar en las sesiones de los concejos aquí analizados de manera general cuentan entre sus prioridades o temas más recurrentes situaciones vinculadas a: necesidad de vivienda y presentación de comités de vivienda de apoyo para soluciones, necesidad de mantención de caminos, especialmente aquellos

rurales de carácter vecinal que suelen ser de tierra y que como tal requieren de maquinarias para su mejoramiento, generación de proyectos de electrificación muchas veces rural, existiendo aun varias localidades en las comunas revisadas que se abastecen de energía eléctrica vía generadores, postulaciones a proyectos de agua potable rural, programas de ayuda social como becas y apoyos sociales familiares y finalmente uno de los temas de mayor presencia y de manera constante corresponde a la solicitud de subvenciones a organizaciones sociales, culturales, deportivas, indígenas, que piden apoyo al municipio para llevar a cabo sus actividades tales como participar de campeonatos deportivos fuera de las comunas, organizar espacios para conseguir recursos (bingos, rifas), solicitudes para actividades de corte interno como celebraciones, y para el caso de las organizaciones de pueblos indígenas, apoyo para instancias como las ceremonias de solsticio de invierno, compra de materiales e insumos como vestimentas, instrumentos musicales, entre otros.

A modo de resumen, podemos ver como las sesiones de concejo municipal se buscará hacer cargo de problemáticas tales como vivienda y habitabilidad, conectividad e infraestructura vía, servicios básicos (agua y electricidad), y subvenciones y/o apoyos a organizaciones comunitarias de base presentes en las comunas.

Este último punto es de interés, toda vez que se visualiza en la lógica de relación entre organizaciones y municipios un vínculo que se construye en el marco de una estructura de corte clientelar, donde el municipio a través de estos apoyos sociales busca satisfacer necesidades inmediatas en la población, no obstante, como podemos observar suelen ser apoyos de corte paliativo o con un fin utilitario, que muchas veces serán la base para en nuevos períodos eleccionarios contar con los apoyos de las organizaciones para optar a las elecciones o reelecciones.

Esta relación clientelar es alimentada por el municipio y a la vez utilizada por las organizaciones, tomando relevancia esta institución y el concejo municipal cuando se requiere de apoyos y subvenciones, ya que las organizaciones contactarán a los concejales de manera de canalizar la solicitud que poseen y de esta manera buscando también el voto favorable para el apoyo. El no dar apoyo a estas subvenciones, será un elemento de peso en la evaluación respecto del quehacer de los concejales y el que demuestren si “realmente” apoyan a la comuna y sus habitantes.

[sobre incorporar temas de las organizaciones] Entonces yo le pido a la persona, ojalá que sea siempre un directivo de una organización, que me haga una solicitud formal a mí y yo por la misma vía al concejo municipal, en este caso al secretario municipal y él me da el visto bueno. Bueno uno igual hace lobby “oiga alcalde, sabe que necesito esto”...(Concejal zona norte)

Esta relación que se establece con los habitantes de las comunas, junto con la comprensión de la muchas veces urgencia de resolver estas necesidades de corte cotidiano pero que afectan la calidad de vida de las personas, lleva a que por lo

general estos temas sean rápidamente aprobados en marcos de acuerdos generales entre concejales, existiendo muy poco o un nulo rechazo cuando se presentan estas propuestas dentro de las sesiones de concejo municipal.

Otro elemento de interés y que muchas veces será también un factor de “presión” y de regulación de las votaciones es la presencia y participación de los habitantes de las comunas en los espacios de concejo municipal, toda vez que son espacios abiertos a los que se puede acudir presencialmente si así se desarrolla. Esta participación, también se ha visto masificada por la transmisión de los concejos municipales en redes sociales a partir de la pandemia del Covid 19, práctica que se ha quedado instalada dentro de las formas actuales de funcionamiento de estas orgánicas.

Generalmente casi siempre aprobamos todo lo que es en plata, todo lo que es proyecto, ayuda para el pueblo, porque nos están viendo, la gente ve igual como nosotros estamos trabajando a beneficio de ellos (Concejal 2 zona norte)

El tema indígena no siempre está presente dentro de los concejos municipales como tal, esto puede ser observado de distintas maneras. Por una parte, en las comunas aquí analizadas y según lo expuesto por los entrevistados, se reconoce que estos lugares emergen o se componen desde la diversidad, donde lo indígena es parte constituyente de la identidad local y de la composición demográfica de la comuna, volviéndose de cierta manera un tema que implícitamente está en todas las discusiones o es permeado por todos los acuerdos del concejo, en tanto son acuerdos en pos de la ciudadanía en general, donde se reconoce parte importante pertenece a los pueblos indígenas.

A pesar de esta cierta transversalidad, que muchas veces se sucede en invisibilización de la diferencia, hay concejales que ven la necesidad de contar con espacios dentro del concejo que se aboquen a esta temática en forma de comisiones o que se asuman dentro de alguno de las comisiones existentes – algunas veces se hace dentro de la comisión de cultura–, de manera de poder generar discusiones en torno a las necesidades de los pueblos originarios en las comunas. Tal como lo indica un entrevistado, “aquí llama la atención que el alto índice de pueblos originarios y no tenemos una comisión de pueblos originarios” (Concejal zona sur)

En lo que refiere a la participación de los dirigentes y/o autoridades de los pueblos indígenas dentro de los espacios que posibilita el concejo municipal, encontramos que estos hacen uso de los espacios para resolver temas vinculados a las necesidades cotidianas de la población por sobre ser un espacio para demandas de corte político o del campo del derecho de los pueblos. Así como se ilustra en la siguiente cita se deja ver el rol de estas dirigencias en relación al concejo municipal:

¿No ha salido el tema indígena en las sesiones?

Llegan, pero por temas puntuales, por ejemplo, la comunidad indígena tanto solicita el arreglo del camino (...) llegan por arreglos de caminos, luminarias, residuos, ese tipo de cosas (Concejal zona sur)

5. Agenda nacional y concejos municipales

Si bien los concejos municipales están pensados para la discusión y resolución de temáticas de alcance local, la agenda nacional también se hará presente –en algunos casos– en las discusiones que aquí se plantean, especialmente cuando hay temas que se toman la agenda nacional, especialmente a través de los medios de comunicación.

Dentro del espacio de tiempo aquí analizado, hubo dos temáticas que se vieron fuertemente reflejadas en las acciones de los concejos municipales, la primera de ellas tuvo relación con lo que se denominó en los medios de comunicación principalmente como “crisis migratoria”⁴ que se vivió en el país. La segunda temática de agenda nacional presente en lo local –en algunas ocasiones vinculada a la migración–, lo es la agenda en torno a la “seguridad” y el alza en los delitos o en la sensación de inseguridad de la población. Ambos temas se fueron posicionando dentro de las agendas comunales –independientes de su ubicación geográfica y la presencia o no de estos hechos en sus comunas–, volviéndose tema recurrentes en las tablas de los concejos municipales la necesidad de que las administraciones municipales asuman estas temáticas por medio de la adquisición de equipamiento tales como cámaras de seguridad, adquisición de vehículos y contratación de personal de seguridad comunal, mejoramiento de luminarias públicas e inclusive la solicitud de mayor contingente policial en las comunas.

Es interesante y como se señaló en un inicio del texto, esta observación y revisión de material en torno a los concejos municipales se desarrolló mientras en el país vivíamos el primer proceso constituyente producto del acuerdo entre partidos políticos para dar una salida institucional al estallido social que vivíamos en el país..

Al indagar en los concejos municipales y en la participación de las personas de pueblos originarios en estos espacios respecto de estas temáticas de discusión a nivel nacional, observamos que existe más bien una distancia o lejanía de estos temas en las sesiones de los concejos – no así por ejemplo en la elección de concejales, donde algunos de ellos –indígenas y no indígenas– resultaron electos por su rol en el estallido social y los movimientos locales. Es interesante entonces advertir

⁴ Esta denominación se pudo observar de manera generalizada en titulares y noticias durante el año 2022, 2023 en nuestro país, en alusión a la llegada masiva de migrantes particularmente de venezolanos que hicieron ingreso al país en algunos casos de manera irregular por pasos no establecidos para ello.

y preguntarnos ¿por qué estos temas no permean este espacio de participación y decisión local? Será que estos temas – si bien importantes y necesarios para avanzar en la agenda de derechos de los pueblos indígenas– se alejan del campo de acción municipal y por tanto al estar alejados de su ámbito de competencias, no se llevan a las discusiones que aquí se suceden, de ser así.

6. Demandas indígenas y concejos municipales

Como pudimos observar, los concejos municipales se conciben como un espacio de participación que permite la pluralidad, que da cabida a la representación de la diversidad presente en las comunas y donde será esta posibilidad de usar este espacio de decisión político en pos de las demandas de grupos de interés lo que motivará la participación en las elecciones que dan cabida a la conformación de los concejos municipales. Es también un espacio que se piensa desde la posibilidad de generar cambios a las formas tradicionales de funcionamiento y donde se cifran entonces esperanzas de cambios locales.

Así llegamos al concejo municipal, con la premisa de cambiar las lógicas con las que funciona el hacer política y volver a la esencia que la política se haga desde las vecinas y vecinos de la comunidad, con espacios vinculantes de participación para poder guiar, orientar el camino de la administración municipal (Concejal 3 zona sur)

Si bien esta vocación de representatividad podríamos afirmarla como un elemento constituyente de los concejos municipales, es interesante notar como una vez en la dinámica propia de estos espacios, esa representatividad a veces se diluye o más bien se transforma en pos de resolver las urgencias y necesidades que van emergiendo en cada sesión, más allá de poder situarse desde una agenda más transformadora que es lo que muchos también esperan respecto del espacio municipal.

Ante la ausencia de comisiones que velen por el tema indígena en los casos aquí analizados, se sucede que, en algunos de los casos, quien asume el tema es el o la concejala indígena que pueda existir en la comuna, asumiendo de manera implícita la temática en cuanto esta persona es la representante de dicho sector. Se atribuye de esta manera la responsabilidad de llevar los temas o de vincularse con las comunidades. Así como también se traspaesa esta temática a la existencia de funcionarios y u oficinas indígenas dentro de la comuna, asumiendo que ahí las personas encuentran respuestas a sus necesidades o pueden canalizarlas dentro del espacio municipal.

[sobre tratar tema indígena] En el concejo muy poco. Porque en la municipalidad, el alcalde contrata por ejemplo encargados de oficinas de asuntos de pueblos indígenas (que él creó una oficina). Y en esa oficina de

asuntos indígenas se ven algunas capacitaciones. Y está la concejala mapuche, que ella sí es bastante partidaria, participa en comunidades, en agrupaciones que hay en la zona. (Concejal 2 zona sur)

En otros casos, la temática indígena es vinculada a la comisión de cultura y se visualiza desde el espacio de pensarla como el desarrollo de actividades culturales tales como permitir el financiamiento de talleres de lengua y cultura indígena, prestar apoyo financiero a actividades de las comunidades y organizaciones como en sus celebraciones de *inti Raymi* o *wiñoy tripantu*⁵. Finalmente, el tema indígena es también entendido o asumido desde el permitir espacios de presentación de oferta programática desde CONADI o las instituciones que contienen programas para la población indígena, quienes en algunos casos asisten a los concejos municipales, aprovechando ser una instancia con transmisión y difusión, para presentar la oferta pública que cuentan y motivar a las personas a participar de esta oferta mencionada.

De todas maneras, la representación y el sentirse identificado en este caso con autoridades indígenas, será un elemento que permite la identificación y una mayor cercanía de las personas con espacios como los municipios y su funcionamiento, fijándose confianzas, eventuales proyecciones de solución a los problemas o como vía para resolver problemas.

El alcalde es indígena y yo soy indígena, entonces en lo que es cultura, arraigado a la lengua, la gente nos acoge bien porque ellos sienten que nosotros somos de ellos, bien queridos por ellos, ellos se explayan, hasta nos hablan en aymara, nos tiramos chistes, la gente con nosotros se siente con mucha confianza, tanto con el alcalde como conmigo (Concejal 2 zona norte)

⁵ Ceremonias vinculadas a solsticio de invierno, también se les ha denominado como “año nuevo indígena”

Conclusiones

A partir de esta cercanía e identificación, es posible visualizar entonces los concejos municipales como un espacio cercano a las personas, pero también esta cercanía a veces diluye su noción de ser la representación del estado en lo local y más bien se visualiza el quehacer de la gestión vinculadas a las personas que ahí desempeñan cargos de poder, más que a entenderlo como parte de la administración municipal que corresponde realizar. De todas maneras, el concejo municipal es un espacio de disputa política donde los pueblos indígenas se han posicionado y son partícipes en los procesos electorales, situándolo como una plataforma estratégica para la visibilización como pueblos y de una u otra forma de sus demandas.

Si bien es posible observar una presencia de personas indígenas en estos espacios de fiscalización y rol municipal, pudimos ver como “lo indígena” como agenda temática se diluye en elementos de la cotidianeidad y de necesidades básicas muchas veces no suplidas en los territorios, tratándose en estos espacios una agenda más bien circunscrita a necesidades habitacionales, de conectividad y de mejoras en las condiciones de vida como pudimos observar.

Junto a esta agenda de necesidades que prima por sobre otros temas igualmente de interés para la población, podemos pensar que la presentación o definición de estas comunas como espacios interculturales o de presencia indígena, hacen suponer que es un tema siempre presente dadas las características sociodemográficas de la población comunal. A pesar de esta dilución de una agenda que podríamos denominar de corte indígena en lo local, la participación en las elecciones y la representación de concejales indígenas en estos espacios nos habla y da cuenta del interés por ocupar estos espacios y con ello validarlos como formas de participación en la política local y dentro de los márgenes del estado y la institucionalidad.

Referencias

- Aguilar, E. y Bueno, C. (2003) La globalización de las expresiones locales. En: C. Bueno y E. Aguilar (coords.). *Las expresiones locales de la globalización: México y España*. México: CIESAS, Universidad Iberoamericana. pp. 5-48.
- Albó, X. 2012. *Tres municipios andinos camino a la autonomía indígena: Jesús de Machaca, Chayanta, Tarabuco*. Bolivia: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).
- Assies, W., & Gundermann, H. (2007). *Movimientos Indígenas y Gobiernos locales en América Latina*. IIAM. Assies, W., Van der Haar, G., & Hoekema, A. (1999). *El reto de la diversidad*. México: Colegio de Michoacán
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles latinoamericanos*(20), 33-52.
- Bascopé, J. (2007). “Entre el liderazgo y la representación: alcances y límites del gobierno local indígena en Tirúa, Chile”, en W. Assies y H. Gundermann (Eds.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*. San Pedro de Atacama: Línea Editorial IIAM / Universidad Católica del Norte.
- Burguete, A. (2008). Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina, En X. Leyva, A. Burguete y S. Speed (cords.), *Gobernar (en) la diversidad: Experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*. Ciesas- Flacso Ecuador y Guatemala, Publicaciones de la casa Chata, México.
- Caniguan, N. (2007). *Municipio, identidad y alcalde mapuche, estudio de caso en la comuna de Saavedra*. Tesis de Licenciatura. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Caniguan, N. (2015). *Tiayectorias Políticas. Historias de Vida de Alcaldes Mapuche*. Santiago: RIL Editores.
- Caniguan, N. (2019) Movimiento territorial indígena y gobiernos locales. Etnografía de caso en una comuna de la Araucanía, Chile. En *Antropologías del Sur*. Año 6, N° 11, pp. 63-78
- Cayul, P. & Corvalan, A. (2016). *Representación y participación indígena: el caso de los mapuches en Chile*. Universidad de Ile, Universidad Diego Portales.
- Colla, J., & Martínez, M. E. (2024). La ley 26.160 : entre la etnicidad y los “estilos locales de hacer política” en la provincia de santa fe (argentina). *Antropologías Del Sur*, 11, 045–068.
- Cruz, E. (2013) Entre el movimiento y el partido político: los movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador. En *Trans-pasando fronteras*, N°4, pp. 145-172. Cali, Colombia.
- Dávila, J. (2005). *Perú: gobiernos locales y pueblos indígenas*. Lima: IWGIA y Racimos de Ungurahui.

- De la Maza, F. (2012). Etnografía de las prácticas sociales y negociaciones en la política indígena, Araucanía-Chile. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 22, pp. 85-100.
- Durston, J. (2002) El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras. El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Santiago: CEPAL.
- Espinoza, C. (2014). Municipio, procesos electorales y etnicidad. Transformaciones en la distribución del poder político municipal. En: Trinchero, H; Campos, L; Valverde, S. *Pueblos indígenas, Estados nacionales y fronteras. Tensiones y paradojas de los procesos de transición contemporáneos en América Latina*. Tomo II, FILO UBA, CLACSO, UAHC,
- Espinoza, C. (2015). Alcaldes mapuche y etnización del escenario político comunal e infracomunal. Em *Procesos políticos y económicos contemporáneos en regiones indígenas de América Latina. Miradas etnográficas desde México, Chile y Ecuador*. (pp. 207-244) UNACH.
- Espinoza, C. (2017). Procesos etnopolíticos en la transición democrática chilena. Gobiernos locales y la vía política mapuche. *Cuadernos de antropología social* (45), 21-36.
- Foerster, R. & Vergara, J. (2001). “Algunas transformaciones de la política mapuche en la década de los noventa”. *Anales de la Universidad de Chile*, VI, Serie 13: 2-23.
- Iturralde, D., (1998). “Movimientos indígenas y contiendas electorales (Ecuador y Bolivia)”. En Bartolomé, M. A., Barabas, A. (coords.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*. México, Instituto Nacional de Antropología en Historia (INAH).
- Ley 18.695 Ley orgánica de municipalidades.
- Ospina, P. (2006). *En las fisuras del poder. Movimiento Indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito, Ecuador.
- Pairican, F. (2014). *Malón. La rebelión del movimiento mapuche*. Santiago: Pehuen
- Schavelzon, S. (2010). La antropología del Estado, su lugar y algunas de sus problemáticas. *Publicar*, IX.
- Sharma, A. & Gupta, A. (2006) *The Anthropology of the State: A Reader*. Blackwell Publishing, USA, UK, Australia.

Enviado: 10 de mayo de 2024

Aceptado: 04 de julio de 2024

ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD: LA DISPUTA POR LA DEMANDA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN OAXACA (UN MODELO ANALÍTICO)

Carina Galar Martínez¹

galarcarina@ceiich.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

El presente texto tiene como objetivo exponer un modelo analítico para estudiar empíricamente el proceso de representación política con paridad de género de las mujeres indígenas en comunidades de Oaxaca, México. A partir de la articulación de tres cuerpos teóricos -los ensamblajes transfronterizos, las demandas/afirmaciones de la representación, así como la representación simbólica y sustantiva-, se busca abordar la influencia que tiene el Estado mexicano en el proceso de paridad (a través de marcos jurídicos con una narrativa liberal y su implementación institucional bajo sus tiempos y formas) y la manera en que ello impacta en el ejercicio de gobierno de las mujeres.

Palabras clave: *mujeres indígenas, representación política, paridad de género, ensamblajes transfronterizos, intervención estatal.*

¹ Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora Posdoctoral del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM.

BETWEEN THE STATE AND THE COMMUNITY: THE DISPUTE OVER THE CLAIM FOR POLITICAL REPRESENTATION OF INDIGENOUS WOMEN IN OAXACA (AN ANALYTICAL MODEL)

The purpose of this text is to present an analytical model to empirically study the political representation process with gender parity of indigenous women in communities of Oaxaca, Mexico. Through the articulation of three theoretical frameworks –cross-border assemblages, demands/affirmations of representation, as well as symbolic and substantive representation – this aims to address the influence of the Mexican state on the parity process (through legal frameworks with a liberal narrative and their institutional implementation according to their times and forms) and how this impacts the governance exercised by women.

Keywords: *indigenous women, political representation, gender parity, cross-border assemblages, state intervention.*

Introducción

En la última década, el proceso de representación política con paridad de género en los cabildos de las comunidades indígenas autónomas en Oaxaca, México, ha experimentado un acelerado avance numérico, hasta alcanzar, durante la elección de 2023, “alguna modalidad de paridad”² en 89% de los municipios con reconocimiento indígena (IEEPCO, 2023). Un proceso en el que, si bien en las últimas décadas ha registrado destacados avances de manera endógena en diversas comunidades, donde la organización de las mujeres ha permitido abrir su participación y representación política bajo los propios procesos, normas y prácticas indígenas, la intervención que ha tenido el Estado mexicano a través de marcos jurídicos y decisiones institucionales ha sido el detonante para su inclusión en todos los municipios.

Este proceso de paridad de género en los pueblos originarios oaxaqueños, que tiene como antecedente la lucha que diversos grupos de mujeres emprendieron para abrir espacios de representación y participación en sus propias comunidades, recibió un impulso determinante cuando, en 2015, el IEEPCO estableció la obligatoriedad de incluir al menos a una mujer en los cabildos con autonomía indígena, invalidando aquellas elecciones que lo omitieran, con la implicación de repetir las elecciones por asamblea comunitaria y, en caso de continuar la resistencia, el nombramiento de un administrador por parte del gobierno del estado (con control de las partidas presupuestarias). Posteriormente, a nivel federal (2019) y estatal (2020) se reformaron las constituciones para instituir la paridad de género en todos los órdenes de gobierno –incluyendo los municipios autónomos catalogados como Sistemas Normativos Indígenas (SNI)–; para finalmente, en 2020, experimentar un nuevo impulso jurídico, al reformarse la constitución oaxaqueña para establecer el 2023 como plazo máximo para que los 570 municipios –autónomos o con sistema de partidos– logran la paridad total. Desde estas disposiciones jurídicas, muchas comunidades que no se habían planteado la posibilidad de la representación política de las mujeres se vieron obligadas a hacerlo.

Sin embargo, aún no se conoce a cabalidad el impacto de este crecimiento de la representación descriptiva³, tanto en la vida política de los 417 municipios oaxaqueños con

² El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) contempla diversas formas de paridad, que van desde la mínima diferencia (en cargos propietarios y en cargos suplentes), hasta la paridad total.

³ Hanna Pitkin definió a la representación como “hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está literal o actualmente presente” (1967:8). Desde entonces se han propuesto adiciones y precisiones, p. ej. Cadena-Roa la define como la “relación mediante la cual un individuo o grupo autoriza a otro(s) para actuar en su nombre y promover sus intereses” (2021, s/n). A partir de este concepto, Pitkin construyó una tipología de cuatro dimensiones: formal [que identifica el vínculo entre el principal y el agente (Pitkin, 1967)], descriptiva [número y características de quienes acceden a las posiciones de representación (Friedenberg, et al., 2022)], simbólica [representación de

SNI, como en las posibilidades de las mujeres de ejercer el poder; particularmente por la celeridad con la que se ha desarrollado el proceso –con cuotas, tiempos perentorios y narrativas establecidas desde el Estado– y por las tensiones que generan las diferencias entre las normas, prácticas y valores de las instituciones liberales –como el voto individual y la paridad de género y las indígenas –como la representación colectiva o familiar y el sistema de cargos escalafonario–.

Sobre lo ocurrido en estos años, los registros judiciales y electorales reportan la presentación de más de trescientas denuncias anuales por violencia política en razón de género entre el 2020 y el 2023 (El Universal, 2024); en tanto, las investigaciones académicas –desde una perspectiva de la antropología social (Worthen, 2014; Vázquez, 2011; Hernández, 2018; Dalton, 2022) y jurídica (Bustillo, 2021; Worthen, 2015)–, dan cuenta de los diversos retos y las limitaciones que han presentado las mujeres en el ejercicio de sus cargos en la administración municipal, los cuales se viven en mayor o menor medida dependiendo del contexto institucional, histórico, geográfico y socioeconómico de cada comunidad (Galar, 2022). Obstáculos que van desde la simulación en los cargos, al nombrar mujeres en puestos que son ejecutados por sus familiares varones (Velásquez, 2000); la generización de los cabildos en los que las mujeres son mayormente designadas a posiciones relacionadas con el cuidado familiar, como salud y educación (Vázquez, 2011; Velásquez, 2000; Galar, 2021); una limitada o nula posibilidad de ejecutar iniciativas y acciones de gobierno (Vázquez, 2011; Galar, 2022); el rechazo de la comunidad al ser consideradas, en términos de Puwar (2004:141), como “invasoras de un espacio” que no les corresponde; hasta violencia política en razón de género, que va desde la difamación, la descalificación por capacidades, las amenazas a ellas o a sus familias, la violencia en redes socio-digitales, las agresiones físicas y verbales dentro y fuera de las asambleas, hasta el asesinato de familiares (ONU Mujeres, 2020).

No es que se cuestione la importancia de la igualdad sustantiva sobre los derechos políticos de las mujeres indígenas, ni que se desestime la destacada labor que han tenido los colectivos al interior de las comunidades, empero, la propuesta que aquí se presenta parte de considerar la necesidad de observar este fenómeno desde los diferentes actores involucrados en el proceso de paridad de género –comunidades y Estado particularmente– y la forma en que su participación en este proceso está influyendo en las transformaciones culturales, sociales y políticas de los pueblos originarios, a fin de contribuir a que los derechos políticos de las mujeres indígenas estén plenamente garantizados y, al mismo tiempo, se respete el derecho de los pueblos originarios a políticas interculturales.

un grupo o persona a un electorado a través de un símbolo y, por lo tanto, construye significados al respecto (Lombardo y Meier, 2019)] y sustantiva [actuar en interés de los representados (Pitkin, 1967), que Franceschet (2008) redefine con un enfoque de género como la promoción de intereses y demandas de las mujeres].

Frente a las cifras alentadoras del crecimiento de la participación y representación política de las mujeres, se plantean diversas preguntas: ¿qué significado tiene la paridad de género en la vida política de las comunidades indígenas?, ¿cómo esta demanda de paridad formulada bajo las condiciones del Estado contrasta con la demanda de representación política de las comunidades indígenas?, ¿de existir una disputa entre ambas demandas, qué posibilidades tienen las mujeres electas para la toma de decisiones, el liderazgo político y, en general, para el ejercicio de sus cargos? y ¿cómo estudiar la representación política de mujeres indígenas en un contexto de desigualdades, las cuales han sido generadas en gran medida por quien principalmente ha construido el contenido y las condiciones del marco normativo de paridad de género?

De ellas surge el argumento central del presente texto: Dado que la vida política de los pueblos originarios no puede observarse como un sistema aislado y cerrado (Gaussens, 2019; Recondo, 2007; Viqueira, 1995), sino como el resultado de la interacción compleja con el Estado, la investigación social sobre el proceso de representación política con paridad de género en Oaxaca requiere un abordaje teórico-metodológico que traspase las fronteras de lo local-comunitario, para integrar escalas sociales y territoriales que nos permitan analizarlo a partir de las interacciones determinadas por la interseccionalidad, la hibridación y/o las diferencias irreconciliables entre las instituciones formales e informales indígenas y liberales (Gaussens, 2019), así como la presencia de la histórica asimetría de poder entre el Estado y los pueblos originarios, las cuales pueden constituir factores determinantes en el ejercicio de poder de las mujeres gobernantes en los municipios con reconocimiento indígena. Una propuesta que busque una mirada más amplia y al mismo tiempo más profunda de lo que significa la paridad de género para las comunidades indígenas –acelerada por la legislación estatal y federal, sin una perspectiva que reconozca el derecho de los pueblos indígenas a una consulta previa, libre e informada (OIT, 1989)–, así como dinámicas y los procesos que esto provoca en las comunidades indígenas.

Para ello se propone un modelo analítico cuyos objetivos son conocer y entender: 1) la forma en que las comunidades indígenas autónomas de la entidad se están adaptando a la paridad de género en sus cabildos, tomando en cuenta tanto los procesos endógenos con la lucha de las mujeres en sus comunidades y en organizaciones sociales, como los procesos exógenos, con la resistencia y/o asimilación a la demanda estatal de paridad de género –*claim*, en términos de Michael Saward (2006, 2010)–; 2) la relación que tiene este proceso con los obstáculos que presentan las mujeres gobernantes para el ejercicio de sus cargos políticos, específicamente en su representación simbólica y sustantiva.

Para la construcción del modelo analítico se propone un abordaje desde la articulación de diversos enfoques teóricos y metodológicos: 1) los ensamblajes transfronterizos, caracterizados por la interacción entre diferentes escalas territoriales y sociales en contextos poscoloniales marcados por la interseccionalidad, la

hibridación institucional y la asimetría de poder (Amelina, 2017 y 2020; Van Cott, 2001; Crenshaw, 1991); 2) las demandas o afirmaciones de representación (Saward, 2006 y 2010) sobre paridad de género, con énfasis en las disputas; y 3) la representación sustantiva y simbólica como lentes para entender los obstáculos que las mujeres enfrentan para el ejercicio del poder (Celis y Childs, 2023; Lombardo y Meier, 2019; Gilas, 2024).

En una primera sección se presenta un panorama sobre la forma en que en las últimas décadas se ha desarrollado la representación política de las mujeres indígenas en Oaxaca. A partir de este contexto, en una segunda parte se explica el modelo analítico, con la articulación de sus elementos teóricos, y los primeros hallazgos encontrados en una primera fase de aplicación. Posteriormente, en las conclusiones se exponen algunas rutas metodológicas posibles, así como los alcances y limitaciones del modelo.

1. La representación política de las mujeres indígenas, el caso Oaxaca

El caso de Oaxaca es significativo no sólo porque alberga al mayor porcentaje de población indígena en México, con 31% de hablantes de lenguas originarias de los más de 7 millones registrados en el país (INEGI, 2020); también por ser la entidad con el mayor número de comunidades con reconocimiento autonómico por parte del Estado mexicano, con 417 de los 570 municipios que la conforman⁴. Asimismo, en la entidad se ha desarrollado el mayor avance de representación política con paridad de género en las estructuras de gobierno indígenas.

Este camino, acelerado por el Estado desde hace casi una década, ha significado una transformación social y un avance en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres; pero, al mismo tiempo, ha implicado un crecimiento de los conflictos intracomunitarios y un cúmulo de barreras persistentes para las mujeres gobernantes⁵ (Bonfil, 2020), que carecen de los apoyos institucionales y comunitarios para el ejercicio efectivo de sus cargos. Además de conllevar la oportunidad para el Estado de continuar ejerciendo el control en las comunidades autónomas, a través de la calificación y posible invalidación de los procesos electorales.

⁴ Sólo tres municipios más del país cuentan con este reconocimiento: San Francisco Cherán (en Michoacán), Ayutla de los Libres (en Guerrero) y Oxchuc (en Chiapas).

⁵ Muchas de las cuales también padecen las mujeres gobernantes en el sistema de partidos, con obstáculos como la discriminación, la generización de cargos, la falta de incidencia en la toma de decisiones y la simulación.

En 1990, la Constitución Política del Estado de Oaxaca configuró la protección del derecho a la libre determinación, al autogobierno y a la autonomía de los pueblos originarios. En 1995, mediante una reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se reconoció su autonomía, con lo cual se legalizaron sus normas internas para la elección de gobernantes (a través de asambleas comunitarias, sin la intervención de los partidos políticos) y el ejercicio de sus propias formas de gobierno (Bustillo, 2021). Estas prácticas, llamadas inicialmente “usos y costumbres”, existían históricamente, pero eran aprovechadas por los partidos políticos para nombrar a sus candidatos (Hernández-Díaz y Juan, 2007).

A nivel federal, en 2001, se reformó el artículo 2° de la Constitución, en el que además de reconocer la autonomía de los pueblos indígenas en todo el territorio para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización, se estableció que en ningún caso estas prácticas “podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales” (CPEUM, 2024:2).

Al igual que ocurrió con el reconocimiento autonómico, las instituciones legislativas y electorales oaxaqueñas fueron precursoras en México de las normas para garantizar los derechos políticos de las mujeres indígenas en los cabildos: antes que la Constitución federal estableciera la paridad de género en todos los órdenes de gobierno (2019) –incluyendo los SNI–, en 2015, mediante un acuerdo el IEEPCO inició el proceso de obligatoriedad de representación política de las mujeres en los cabildos indígenas, al invalidar la elección en municipios que no integraran a una mujer en cualquiera de sus cargos (IEEPCO, 2015). Esta decisión llevó a un aceleramiento de la inclusión de las mujeres en cargos de gobierno municipal, que si bien en diversas comunidades ya había iniciado de forma endógena [p. ej. en San Bartolo Coyotepec, Guevea de Humboldt y Santo Domingo Nuxaá (Bustillo, 2021)], ante la amenaza de repetir las elecciones “autónomas” o, peor aún, que el gobierno estatal imponga un administrador municipal (con control de las partidas presupuestarias), las comunidades han avanzado progresivamente en la integración paritaria de sus cabildos.

El proceso experimentó un nuevo impulso jurídico en 2020, cuando el Poder Legislativo estatal modificó la constitución para establecer el 2023 como plazo máximo para que los 570 municipios –autónomos o con sistema de partidos– logran la paridad total. En esta coyuntura, las comunidades indígenas no estaban preparadas para alcanzar la paridad, por lo que se aplicó el criterio de progresividad en el número de nombramientos de mujeres, respecto a la elección anterior. Aun así, 138 municipios registraron cabildos paritarios en los cargos de propietarios (no de suplencia) (IEEPCO, 2023).

Esta presión llevó a que, para la elección de 2023, en la suma total de los 417 municipios con SNI se duplicara el número de regidoras, en comparación con la primera elección celebrada en 2016, pasando de 565 a 1128, y se triplicara el número de síndicas, creciendo de 17 a 78 nombramientos (IEEPCO, 2016; IEEPCO, 2023).

Sin embargo, en las presidencias municipales el crecimiento ha sido notablemente menor, solo de 20 a 30 en los mismos periodos, lo cual puede explicarse por el sistema de escalafón que opera en gran parte de las comunidades indígenas, en el que deben ocupar los diferentes cargos para acceder a la presidencia, pero también por su significación como máxima posición de gobierno.

En la desagregación de datos de los resultados electorales de 2023, se puede observar que las regidurías aún se encuentran generizadas, con la concentración de nombramientos en carteras asociadas con el cuidado familiar: de los 1128 nombramientos, el 19.24% correspondió a la cartera de salud y el 24.21% a educación; aunque en relación con la elección de 2016 se presentó una disminución de esta tendencia en 8.02% y 6.06%, respectivamente (para un análisis más amplio ver Galar, 2021). En contraparte, en 2023 destacó un incremento de regidoras de Hacienda, ocupando el tercer sitio de regidurías ocupadas por mujeres, pasando del 10.62% en 2016 a 14.68% en 2023, lo cual puede explicarse por la relación simbólica que tienen las mujeres con la administración de la economía familiar.

Es importante destacar que, antes de que el Estado se involucrara en el proceso de paridad, en diversas comunidades las mujeres indígenas habían emprendido una lucha por la representación, siendo pionera Clara Chávez, que en 1967 asumió la Presidencia Municipal de Santiago Juxtlahuaca⁶. Asimismo, un caso emblemático fue el de Eufrosina Cruz, que en 2007 se postuló como candidata a la Presidencia Municipal de Santa María Quiegolani, pero la asamblea comunitaria desconoció su triunfo, argumentando que por usos y costumbres las mujeres no podían asumir cargos en el cabildo (Worthen, 2015). Cruz Mendoza realizó protestas a nivel estatal y nacional que llamaron la atención de la opinión pública y que la convirtieron en un símbolo de la lucha por la representación política de las mujeres indígenas.

Sin embargo, antes del 2015 estos eran casos aislados, por ejemplo, entre 1998 y 2013 sólo se nombraron 29 presidentas municipales (Galar, 2021).

La lucha emprendida de forma endógena ha sido tan diversa, compleja y con resultados tan disímiles como la geopolítica que caracteriza a esta entidad multicultural⁷. En algunas comunidades ha sucedido bajo los propios tiempos, procesos y reglas comunitarias, como el caso de Sofía Robles, en Santa María Tlahuitoltepec, que ocupó la presidencia municipal en 2012, tras argumentar que en la representación de tipo familiar los cargos ejercidos por otros miembros (como su esposo) debían contarse en el escalafón municipal (Juan, 2014). Mientras que en otras, las mujeres han acudido a las autoridades estatales para lograr el cumplimiento de sus demandas,

⁶ Dalton da cuenta de ello en el libro *Democracia e igualdad en conflicto: las presidentas municipales en Oaxaca* (2012).

⁷ Esta lucha ha impulsado el activismo de mujeres indígenas a través de organizaciones de la sociedad civil, como la Asamblea de Mujeres Indígenas de Oaxaca, el Departamento de Género y Mujer de los Servicios del Pueblo Mixe y las Mujeres Sufragistas Oaxaqueñas en Valles Centrales, entre otras.

por ejemplo en San Bartolo Coyotepec, donde en 2013 las mujeres impugnaron los resultados de la elección, al señalar la falta de condiciones de igualdad para la participación de mujeres en las ternas de candidaturas; el caso llegó hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que emitió una de las primeras sentencias a favor del derecho de las mujeres a ser votadas en municipios con SNI (Worthen, 2015).

Esta diversidad de resultados también refleja la hibridación institucional (Gausens, 2019) que sucede entre las normas, prácticas y valores liberales e indígenas, las cuales impactan en materia de representación política de las mujeres, donde cada comunidad mantiene mayor o menor preservación a sus instituciones originarias. El voto individual de las democracias occidentales frente al voto familiar indígena (Hernández y Castillo, 2018), la toma de decisiones por mayoría democrática o por consenso en asamblea (Recondo, 2013) y la complejidad de materializar la paridad de género dentro del sistema escalafonario de cargos indígena son instituciones que se confrontan y se acoplan de forma constante y que van perfilando cada uno de los casos. Ello genera que la implementación de la paridad de género no pueda ser aceptada sin resistencias, ya que por lo general no constituye un proceso endógeno, ni que las condiciones temporales establecidas por el Estado puedan funcionar en todas las comunidades.

Como señala Curiel, “las reivindicaciones emanadas de la diversidad cultural no se resuelven mediante decretos o reformas constitucionales” (2015:21), toda vez que encuentran cuestionamientos en los tipos ideales de democracia y en las visiones liberales de ciudadanía. Esta condición se intensifica cuando se trata de temas como la paridad de género en los ayuntamientos, la cual constituye un punto de tensión y conflicto por las diferencias institucionales antes mencionadas, como por las similitudes en la cultura patriarcal que comparten el sistema indígena y el liberal.

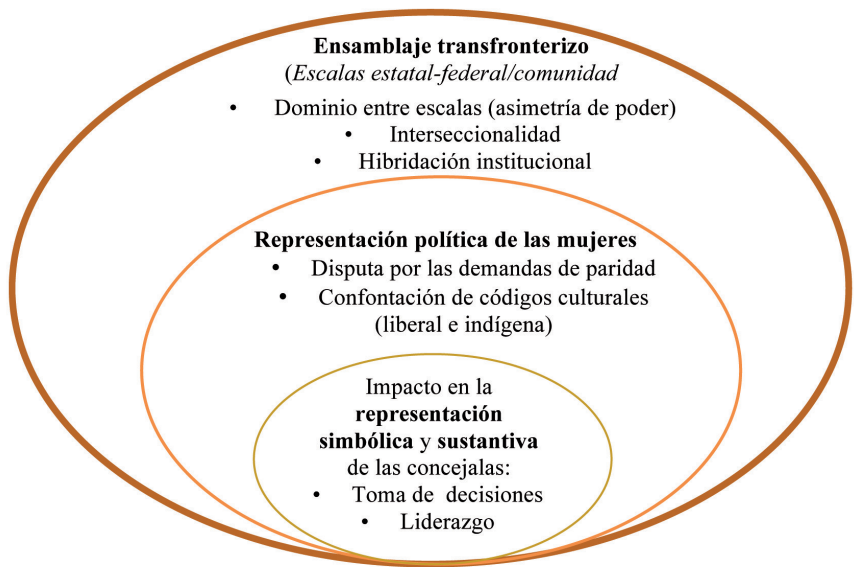
2. Un modelo analítico para el estudio de la representación política de las mujeres en comunidades indígenas

El enfoque que presentamos para estudiar la implementación de la paridad de género en las comunidades indígenas oaxaqueñas parte de considerar a este proceso –al igual que otros aspectos de la vida política de los pueblos originarios– dentro un ensamblaje transfronterizo (Amelina, 2020) entre el Estado y las comunidades, con interacciones caracterizadas por la heterogeneidad institucional, la dependencia y el dominio a partir de las desigualdades históricas que han vivido los pueblos indígenas y en particular sus mujeres. Como consecuencia de las dinámicas del ensamblaje y sin desestimar las acciones que han realizado las propias mujeres indígenas, plantea que las condiciones de la representación política y, sobre todo, de la paridad de género se han impuesto principalmente a través de la perspectiva del Estado, con

una demanda/afirmación basada en la óptica de la democracia liberal, lo cual puede explicar las resistencias y/o acoplamientos con la que puede estar sucediendo en cada comunidad, dependiendo del grado de hibridación institucional que se esté desarrollando. En un tercer momento del modelo, se considera que la forma en que cada comunidad asume esta demanda determina las posibilidades de representación sustantiva y simbólica de las mujeres gobernantes.

Nuestro modelo analítico busca articular estos tres elementos a partir de la experiencia empírica de casos observados en Oaxaca, México. La finalidad es ofrecer una propuesta, siempre perfectible, que permita entender este fenómeno, más allá de las formas tradicionales con las que se ha estudiado la representación política de las mujeres indígenas y, sobre todo, con mayor profundidad que la visión numérica con la que se observa el avance de sus derechos políticos. En los siguientes tres apartados de explican sus principales componentes:

Esquema 1
Elementos del modelo analítico para el estudio de la representación política de las mujeres indígenas



Fuente: Elaboración propia.

a) La vida política de las comunidades indígenas: contextos multiescalares e interseccionales

Estudiar la vida política de las comunidades indígenas sin contemplar la intervención que tiene y ha tenido históricamente el Estado en su conformación y desarrollo puede implicar una imprecisión ontológica y metodológica. Los pueblos indígenas no pueden concebirse como comunidades aisladas, cerradas e impenetrables que únicamente conservan sus prácticas, normas y valores originarios (Schmitter, 1992); como señala Gaussens (2019), su organización es el resultado de una hibridación cultural e institucional, conformada –en el caso mexicano– por una importante preservación de la herencia ancestral (que a su vez se transforma con el tiempo), así como por la influencia colonial, el periodo liberal del siglo XIX, el clientelismo pos-revolucionario extendido durante el siglo XX hasta la fecha, y las transformaciones del sistema político contemporáneo (Recondo, 2007).

Aunado a ello, junto con los reconocimientos autonómicos producidos en las últimas décadas, en gran medida por los movimientos indígenas (en el caso mexicano con el levantamiento armado en 1994 del Ejército Zapatista para la Liberación Nacional), las comunidades permanecen dentro de un marco jurídico federal y estatal que establece los límites de la libre determinación, el cual se enfrenta al dilema entre los derechos colectivos y los individuales (emanados del liberalismo). Además, hay que señalar que las comunidades continúan inmersas en las dinámicas de la política nacional, como los procesos electorales federales y estatales.

Si bien esta imbricación es ineludible, la forma en que se ha permitido el ejercicio de la autonomía también es cuestionable (al menos en el caso de México). Araceli Burguete señala que, a pesar del avance con las reformas constitucionales en materia de autonomía indígena, en realidad no se ha modificado la organización del Estado colonial, ni el lugar de los pueblos indígenas en las sociedades nacionales. Sugiere así la continuidad de la asimetría del poder, con un Estado que ha incorporado la dimensión cultural a los mecanismos de control, que más que favorecer el avance y consolidación de los derechos autonómicos, se ha encargado en muchos casos de obstruirlos y negarlos, generando así “autonomías simuladas” (Burguete, 2018).

De tal manera que nuestro modelo considera las interacciones entre las comunidades indígenas y el Estado como un subsistema, inmerso en un sistema político nacional y en otros sistemas sociales a cuya influencia está constantemente expuesto (Easton, 1979), que caracterizamos con una alta complejidad por su dinamismo, interdependencia, heterogeneidad y relativa autonomía⁸ (Luna y Velasco, 2017); pero también por estar atravesado por una relación de dominación y asimetría de poder entre sus actores (Van Cott, 2006; Burguete, 2018; Amelina, 2020).

⁸ Luna y Velasco plantean estas características para un modelo de asociaciones (Sistemas Asociativos Complejos), sin embargo estas dimensiones también describen las interacciones que nos ocupan.

Estas propiedades del subsistema indígena implican que para entender los fenómenos políticos se requiere una perspectiva que no sólo abarque las interacciones, sino que también reconozca la trascendencia y transversalidad de las condiciones de desigualdad que los determinan. La teoría de los ensamblajes transfronterizos, con la propuesta de Ana Amelina (2020), posibilita esta mirada, que en la búsqueda de modelos no hegemónicos, observa fenómenos enmarcados en el poscolonialismo⁹, donde 1) convergen, temporalmente, escalas sociales y territoriales multidimensionales (global, local, nacional y/o transnacional); 2) con elementos constitutivos heterogéneos, pero vinculados relacionamente; y 3) caracterizados por la presencia de diversas desigualdades (interseccionalidades) y dominios, tanto institucionales, como de relaciones sociales informales:

Las desigualdades, dentro de los conjuntos de dominios, pueden articularse como una distribución desigual de recursos específicos de dominio; sin embargo, también se puede ver...como cogeneradas por género, etnización/raza, relacionadas con la clase y posiblemente otras formas de creación de límites jerárquicos (Amelina, 2020:9).

Dentro de los ensamblajes transfronterizos, nuestro modelo analítico contempla el empleo de tres categorías que consideramos indispensables para el estudio de los sistemas poscoloniales: las relaciones de dominio entre escalas (Estado y comunidades), las cuales generan, por una parte, condiciones de interseccionalidad, y, por otra, la hibridación de instituciones formales e informales entre escalas.

La interseccionalidad [entendida como la confluencia y no la suma de diferentes opresiones (Crenshaw, 1991)] constituye una característica indispensable para el estudio de la representación política con perspectiva de género. Para Freidenberg *et al*, “la interseccionalidad desmantela las explicaciones simples”, al permitir observar el efecto que tienen la heterogeneidad de las identidades y las inequidades estructurales asociadas con su representación (2022:24).

En el proceso de paridad de género en los cabildos indígenas la perspectiva de interseccionalidad nos permite priorizar el rol que juegan las desigualdades de género, etnia y clase de las mujeres, que provocan que sus voces no sean escuchadas en la toma de decisiones legislativas y que invisibiliza las limitaciones y problemas que éstas les generan. Estas desigualdades se imbrican con las asimetrías que históricamente han vivido los pueblos originarios. En el terreno de la representación política, las mujeres indígenas pueden sufrir un doble proceso de interseccionalidad: exógena como integrantes de los pueblos indígenas, que por su condición de etnia, pobreza y minoría poblacional su voz no es tomada en cuenta para la toma de decisiones desde el Estado, y endógena, debido al género, por el que desde una cultura patriar-

⁹ También contempla fenómenos inmersos en contextos postsocialistas y de comunidades internacionales.

cal padecen la resistencia en sus comunidades a sus nombramientos y al ejercicio de sus cargos, y a su condición económica, que suele estar en desventaja frente a los hombres, lo cual las sitúa en situaciones de vulnerabilidad dentro de la comunidad.

Aquí resultan determinantes las diferencias culturales e institucionales entre los pueblos indígenas y el Estado, las cuales están reflejadas en la disputa por demanda de paridad de género. En un análisis sobre el derecho indígena, Donna Lee Van Cott señala que “el conflicto entre la tradición liberal de un Estado, que privilegia los derechos individuales, y el énfasis de los pueblos indígenas en los derechos colectivos” ha impedido legislaciones satisfactorias para ambas partes (2006:268). Citando a Rodolfo Stavenhagen (1988), la autora concluye que esta pugna se basa en las diferencias de significados y valores culturales entre las instituciones indígenas y las occidentales.

De acuerdo con Van Cott, la estrategia de los Estado liberales y positivistas para la imposición de sus demandas/afirmaciones, materializadas en sistemas legales “que tienden a ser ineficientes, inaccesibles y culturalmente inapropiados” (2006:252), ha sido la adaptación de las leyes indígenas, con el sometimiento de las comunidades a través del control de los recursos estatales y la amenaza de la intervención estatal en su organización interna. Esto se constata en el caso oaxaqueño con la invalidación de elecciones cuando no hay un avance en la paridad de género y en el potencial nombramiento de un administrador estatal para el municipio.

En esta línea, Roselia Bustillo cuestiona desde qué visión se han construido los derechos políticos de las mujeres: desde la universalidad literal de los derechos humanos o desde la universalización de los derechos considerando la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas (Bustillo, 2021). Sin dejar de reconocer “los caminos sinuosos” de las estructuras comunitarias y sus cosmovisiones patriarcales (2021:207), considera posible la conjugación de la autodeterminación de los pueblos para decidir y elegir a sus autoridades, el principio del sufragio universal, el derecho a la colectividad y el derecho individual de las mujeres a votar y ser votadas; a través de “la individuación”, un concepto formulado por la antropóloga mexicana Mercedes Olivera “que implica el reconocimiento colectivo de la existencia de lo individual” (2021:211).

La individuación sólo será posible a través de un diálogo entre los constructores de las leyes sobre paridad y las comunidades indígenas, que permita integrar los valores, prácticas y normas de los pueblos originarios; que de manera informada y culturalmente aceptable establezca tiempos de ejecución adecuados y que proponga e implemente acciones desde el Estado para apoyar el desarrollo político de las mujeres indígenas.

Esta perspectiva de la vida política de las comunidades indígenas permite cuestionarnos qué significado tienen para las comunidades indígenas los elementos de democracia liberal y de paridad de género contenidos en los marcos jurídicos

establecidos por el Estado, si estos elementos los están integrando u omitiendo en sus instituciones formales e informales a través de un proceso de hibridación y, sobre todo, cómo ello repercute en las funciones de gobierno de las mujeres nombradas.

B. La demanda como el núcleo de la representación política

Como ya se ha señalado, para entender la representación política, sobre todo cuando se trata de grupos en condiciones de interseccionalidad –raza, género y/o clase–, se requiere considerar los distintos dominios involucrados en el proceso, los cuales toman forma a través de narrativas, prácticas sociales, entornos institucionales y sus actores (Amelina, 2020). Estos entrelazamientos no salen a la luz cuando nos limitamos al análisis sobre las formas de la representación (propuestas por Pitkin y reproducidas en una gran cantidad de investigaciones sobre género), las cuales han estado enfocadas principalmente en las instituciones del Estado, sus representantes y los resultados que se producen (Saward, 2006 y 2010); sino en la posibilidad de analizar a la representación desde sus dinámicas y sus elementos intervinientes, particularmente todos sus actores y la significación de lo que se representa.

Diversos investigadores e investigadoras han expuesto las limitaciones de la teoría de Pitkin, con análisis que van desde la necesaria perspectiva interseccional ya mencionada, la importancia de articular los distintos tipos de representación y la revalorización de formas como la simbólica (tema que abordamos más adelante), y las limitaciones de seguir estudiando la representación únicamente desde sus formas (Saward, 2006 y 2010).

A diferencia de Pitkin, la propuesta Saward se enfoca en los representados y en quienes construyen la idea de la representación, al considerar que “limitarlo innecesariamente” en los representantes “ha animado a los teóricos a subestimar los sutiles procesos de construcción del representado, o aquello que necesita ser representado” (2006:300), lo cual resulta determinante en el tema de la incursión de las mujeres indígenas a partir de las condiciones impuestas por el Estado. Por ello, el autor centra su teoría en la afirmación o demanda de la representación (*claim*), “en entender lo que hace, en lugar de lo que es” (2010:81), a fin de comprender su desempeño, su carácter dinámico y performativo, sus formas adicionales o alternativas como las representaciones sociales y, sobre todo, la disputabilidad de las mismas (en nuestro caso, entre los principios del liberalismo y la organización colectiva de los pueblos originarios).

Sin dejar de reconocer que la representación es un hecho institucional en el mundo político contemporáneo (2010), Saward considera que su núcleo de análisis se encuentra en la demanda o afirmación de la representación, al contener las significaciones de lo que se está representando y operar a través de las relaciones de poder.

Esta perspectiva le permite descomponer el proceso en sus partes, para colocar al creador de estas demandas (*maker*) –que no necesariamente es el representante– como un actor con la capacidad para determinar cómo sucede la representación, al generar o debilitar sentidos específicos entre el objeto (demanda) e impactar en el sujeto (representante), así como en la audiencia (representados). Así, transforma lo que puede ser meramente “una entrega de información” en “un actuar sustantivo” de quienes formulan las demandas (Saward, 2006:301).

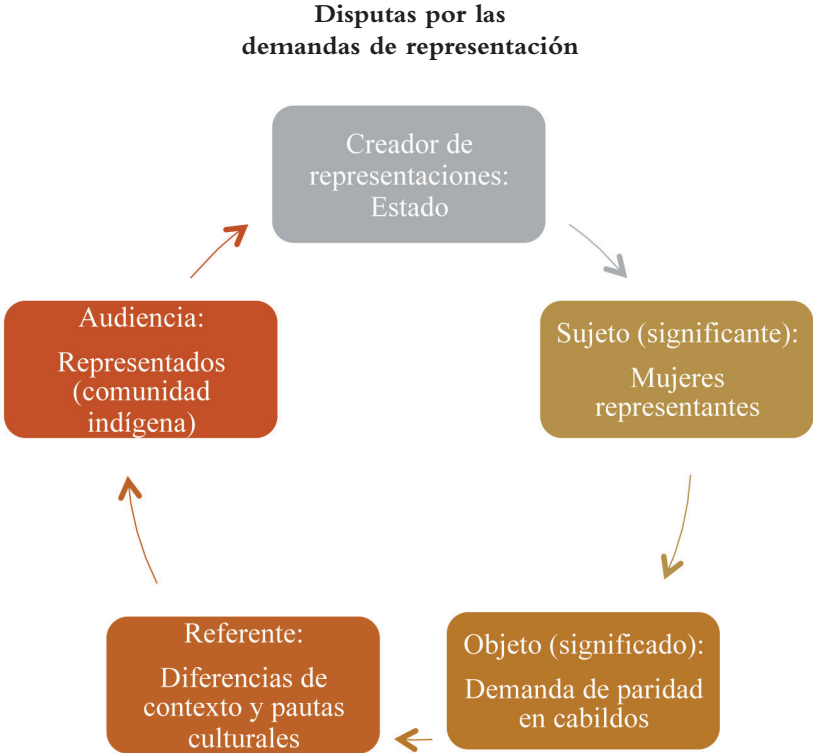
Desde esta ruta, la propuesta de Saward también abre la puerta para observar los efectos de las demandas, particularmente las disputas que pueden generar entre los actores involucrados en la representación: “No hay afirmación (demanda) de ser representante de cierto grupo que no deje espacio para su impugnación o rechazo” (Saward, 2006:302). Explica que esto adquiere singular importancia cuando intervienen los límites culturales, ante las diferencias o coincidencias de los contextos y los significados compartidos, así como las posibilidades de que estas afirmaciones o demandas puedan ser reconocidos y aceptadas por la audiencia.

Si nos enfocamos en las el origen de las demandas, los intereses de sus creadores, sus disputas por marcos culturales disímiles y sus implicaciones en los hechos de la representación, en términos del autor, podemos a través de ellas “entender cómo se crean y explotan las relaciones de poder” (Saward, 2006: 305).

En el proceso de representación política de las mujeres de los pueblos originarios oaxaqueños, esta teoría no sólo no permite hacer un seguimiento de las dinámicas que se han desarrollado desde 2015, incluyendo los conflictos intracomunitarios, el choque cultural entre la instituciones formales e informales indígenas y estatales, así como la resistencia de los pueblos, con los consecuentes problemas de representación sustantiva y simbólica de las mujeres gobernantes; también posibilita rastrear la forma en que el marco jurídico que impuso la paridad de género en los cabildos actúa como una ruta para ahondar las interseccionalidades y las asimetrías de poder presentes en el reconocimiento autonómico de las comunidades indígenas.

Saward convierte la fragmentación del proceso en una herramienta analítica para el estudio de la demanda/afirmación de la representación, con cinco elementos cuya relación es circular en lugar de lineal, toda vez que cualquiera de sus actores puede convertirse en creadores de contra afirmaciones. A continuación, se presenta una propuesta de cómo aplicar esta herramienta a nuestro caso de estudio:

Esquema 2
Componentes de la demanda/afirmación de la representación en el caso de la
representación de mujeres en comunidades indígenas



Fuente: Elaboración propia, a partir de Saward (2006, 2010).

Finalmente, dos aspectos que permiten articular las propuestas teórico-metodológicas entre la demanda de representación y los ensamblajes transfronterizos es su enfoque en los procesos sobre las estructuras institucionales, con una reconstrucción a través de historias entrelazadas, que permiten analizar “una serie de eventos específicos que reúnen a diversos actores (distantes), narrativas e instituciones” (Amelina, 2020:9); así como la importancia del análisis simbólico, que abordamos más adelante.

C. La articulación con la representación simbólica y sustantiva

Es posible que las dinámicas y condiciones para la representación paritaria establecidas por el Estado hayan recrudecido las dificultades y limitaciones que las mujeres enfrentan para el ejercicio de sus cargos políticos. Poco se conoce de estos casos,

algunos porque llegan a las instancias electorales o judiciales y otros porque han sido documentados por la academia (por ejemplo, *Diálogos interculturales para la participación política de las mujeres*, de Margarita Dalton, 2022). Sin embargo, no existe una estrategia estatal eficaz para saber cómo viven las mujeres indígenas el ejercicio de sus cargos.

En este sentido, es necesario contemplar que la resistencia no sólo sucede al momento de nombrarlas, también ocurre cuando desarrollan sus funciones en el cabildo. Por ello, tras buscar entender las causas de los problemas de representación, para nuestro modelo analítico resulta indispensable observar y analizar cómo las mujeres indígenas están viviendo la representación sustantiva y simbólica.

Retomando la taxonomía tradicional, Celis y Childs (2023), Lombardo y Meier (2019) y Gilas (2024) coinciden en la necesidad de articular los tipos de representación descriptiva, sustantiva y simbólica para determinar la calidad de la representación política de las mujeres, ya que observarlas de forma combinada y simultánea permite conocer “si las mujeres están de acuerdo con las afirmaciones/demandas”, “en qué medida pueden contraargumentarlas” y “cómo se sienten acerca de su representación” (Celis y Childs, 2023:73). Cabe señalar que la representación simbólica fue desvalorizada durante décadas, comenzando por la propia Pitkin, que consideró su base como emocional y actitudinal; sin embargo, actualmente se ha reconocido la importancia de la dimensión afectiva en la representación política, al demostrarse el rol fundamental que tiene en la comprensión del proceso (Kantola, 2018).

Esta apreciación de la representación simbólica como una dimensión propia y no solamente como una consecuencia (Lombardo y Meier, 2019:231), ha llevado, incluso, a colocarla como el “eslabón” entre los tres tipos, ya que “las limitaciones –formales e informales– al ejercicio del poder por parte de las mujeres se ven reflejadas” en ella, al ser los órganos de representación y sus reglas “espacios simbólicos” que moldean las posibilidades tanto de ser designadas, como de poder tomar decisiones acordes con los intereses y necesidades de los representados (Gilas, 2024:28).

Particularmente, para Lombardo y Meier (2014) la representación simbólica de género impacta directamente en la capacidad de las mujeres de realizar la representación sustantiva, ya que el ser percibidas como “cuerpos invasores” en las instituciones (Puwar, 2004) limita las posibilidades de representar los intereses de otras mujeres. Para ello, las autoras retoman la teoría sobre las demandas/afirmaciones de la representación de Saward, al señalar que el estudio de la representación simbólica contribuye a visibilizar el entorno normativo y el contexto que definen las demandas que hace el constructor:

Las demandas no son solo una cuestión de quién está diciendo qué y si este proceso es receptivo, sino que también importa cómo los actores representativos enmarcan sus demandas al interactuar con el contexto más amplio de normas

implícitas y explícitas, y si las demandas de los actores confirman o cuestionan el contexto simbólico y normativo dominante (Lombardo y Meier, 2014:148).

En esta línea, señalan que para el estudio de la representación simbólica resulta fundamental la distinción entre el constructor de la demanda y el contenido que formula (objeto), y la forma en que éste provee el significado que tienen las o los representantes (sujeto) ante los representados (audiencia) (Lombardo y Meier, 2019). Este enlace teórico-empírico nos permite observar que ante el choque cultural e institucional entre el Estado y las comunidades indígenas, cuando el primero construye demandas o afirmaciones desde una perspectiva liberal y con un ejercicio de poder asimétrico que no toma en cuenta la forma de organización política de los pueblos indígenas, puede estar proveyendo de estos significados a las concejales, convirtiéndolas en signos de la histórica imposición estatal y de agentes exógenos a las comunidades, lo cual, por supuesto, está aderezado por la cultura patriarcal que no sólo permea las comunidades indígenas, sino también en muchos otros espacios del país.

Conclusiones

El modelo analítico aquí propuesto pretende que la investigación empírica sobre la representación política de las mujeres indígenas integre, en la medida de lo posible, los elementos endógenos y exógenos que se consideran determinantes para explicar y comprender la relación causa-efecto de un proceso de paridad emprendido principalmente desde la demanda del Estado, a través del cual ha buscado implementar el marco jurídico nacional para la igualdad de género –uno de los más avanzados en toda la región– a todos los órdenes de gobierno. Sin embargo, como ha ocurrido históricamente, en esta misión se ha desestimado el contexto cultural e institucional de los pueblos indígenas, así como el impacto que por sus tiempos y formas de aplicación ha generado en las comunidades y especialmente en las mujeres, a las que precisamente se ha buscado proteger.

En este sentido, se parte de la idea de que la investigación social sobre la vida política de las comunidades indígenas, y particularmente en el caso que nos ocupa, no puede desarrollarse sin reconocer la influencia del Estado en la adecuación y adaptación de las prácticas, normas y valores de los pueblos originarios; así como las relaciones complejas que existen entre éste y las comunidades, como al interior de las mismas. Por ello nuestro modelo plantea una serie de articulaciones epistemológicas y ontológicas que buscan tender puentes entre las teorías de escalas sociales y territoriales, las enfocadas a las desigualdades y asimetrías de poder, las que enfocan en las dinámicas y elementos constitutivos de la representación política, así como las que reconocen la imbricación entre sus tipologías, a fin de encontrar categorías que permitan una mayor comprensión del fenómeno en la investigación empírica. Es importante señalar que en esta ruta no se cuestiona el derecho a la igualdad jurídica y sustantiva de las mujeres indígenas, sino la falta de una perspectiva colectiva, característica de los pueblos indígenas, y la falta de información y diálogo con los que se ha llevado a cabo el proceso.

Uno de los alcances que puede ofrecer este modelo es que permite poner bajo la lupa la visión triunfalista de la representación descriptiva, para ahondar en sus efectos y plantear las posibilidades de mejorar el proceso de representación sustantiva y simbólica de las mujeres, que permita hacer efectiva la protección de sus derechos políticos. Asimismo, partiendo de la observación de que los pueblos indígenas no pueden seguirse observando como comunidades cerradas y aisladas, posibilita poner el foco de análisis en las transformaciones culturales e institucionales que viven los pueblos originarios a partir de la interacción con elementos exógenos, como endógenos. Un tercer alcance es su potencial de aplicación, a partir de las adecuaciones contextuales, a otros espacios de representación indígena (como la propiedad comunal) o a territorios diferentes, así como a grupos atravesados por diversas interseccionalidades (p. ej. comunidad LGBT+).

En cuanto a sus limitaciones, dada la metodología cualitativa que este modelo requiere para profundizar en los casos, los discursos y las significaciones, no es posible alcanzar la generalización de los hallazgos. Sin embargo, el estudio de diversos casos permitiría la construcción de patrones. También hay que tener presente que, dada su implementación en curso en dos comunidades de Oaxaca, en el proceso iterativo de la investigación este modelo estará sujeto a adecuaciones.

Finalmente, hay que señalar que con un enfoque multi e interdisciplinario, es necesario continuar con la investigación teórica y empírica de la representación política de las mujeres indígenas, no sólo en comunidades con reconocimiento autonómico, también en las que se encuentran por sistemas de partidos. También que se requiere implementar canales de diálogo para la revisión de los procesos de paridad de género, con la participación de las comunidades, las instituciones estatales, la academia y las organizaciones de la sociedad civil para establecer políticas de capacitación de las concejalas, así como el para mejorar sus condiciones laborales, económicas y sociales que les permitan un ejercicio pleno de sus derechos políticos.

Referencias

- Amelina, A. (2017). *Transnationalizing Inequalities in Europe. Sociocultural Boundaries, Assemblages and Regimes of Intersection*. Nueva York: Routledge.
- Amelina, A. (2020). Theorizing large-scale societal relations through the conceptual lens of cross- border assemblages. *Current Sociology*, pp 1-20.
- Bonfil, P. (2000). *Democracia en deuda: el costo de la participación política de las mujeres indígenas*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Burguete, A. (2018). La autonomía indígena: la polisemia de un concepto. A modo de prólogo. En Pavel C. López Flores y Luciana García Guerreiro (coords.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bustillo, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Bustillo, R. (2021). “Derechos políticos de las mujeres indígenas y justicia electoral”, en Víctor Juan, Juan Martínez y David Recondo (coords.). *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*, 69(3), pp. 203-228. México: TEPJF.
- Cadena-Roa, Jorge. 2021. “Representación.” En *Prontuario de la Democracia*, editado por Fernando Castaños, Silvia Inclán, y Alejandro Monsiváis. México: IISUNAM
- Celis, K. y Childs, S. (2020). *Feminist Democratic Representation*. Oxford: Oxford University Press.
- Celis, K. y Childs, S. (2023). Women’s good political representation. *Género*, 27, pp. 1-32.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), pp.1241-1299.
- Curiel, Ch. (2015). “Que 20 años no es nada, los sistemas normativos en Oaxaca: una política del reconocimiento a la mexicana”, en Charlynnne Curiel, Jorge Hernández-Díaz y Holly Worthen (coords.). *Los dilemas de la política del reconocimiento en México* (pp.17-51). Oaxaca: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Juan Pablos Editor.
- Dalton, M. (2012). *Democracia e igualdad en conflicto: las presidentas municipales en Oaxaca*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Dalton, M. (2022). *Diálogos interculturales para la participación política de las mujeres*. México: TEPJE.
- Easton, D. (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Franceschet, S. 2008. “¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres”, en Marcela Ríos Tobar, *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Freidenberg, F.; Gilas, K.; Garrido, S. y Saavedra, C. (2022). *Women in Mexican Subnational Legislatures. From Descriptive to Substantive Representation*. Suiza: Springer.
- Galar, C. (2021). La representación descriptiva y simbólica de las mujeres en el proceso de paridad de género en Sistemas Normativos Indígenas de Oaxaca, México. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 7(1), 1-35. <http://dx.doi.org/10.24201/reg.v7i1.673>
- Galar, C. (2022). *La reconfiguración de la coordinación social en las comunidades indígenas en Oaxaca, México, a partir del proceso de representación política de las mujeres (2015-2021)* [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México].
- Galar, C. (2024). “Contesting Gender Representation in Oaxaca’s Indigenous Communities”, en Fernando Castaños, Silvia Inclán y Michael Saward (editores). *Claiming and Contesting Representation in Mexico. Meanings, Practices and Settings*. Bristol: Bristol University Press.
- Gaussens, P. (2019). Por usos y costumbres: los sistemas comunitarios de gobierno en la Costa Chica de Guerrero. *Estudios sociológicos*, 37(111), 659-687.
- Gilas, K. (2024). *Representación simbólica de las mujeres en América Latina*. México: UNAM.
- Hernández-Díaz, J. y Juan, V. (2007). *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Porrúa, Cámara de Diputados, UABJO.
- Hernández-Díaz, J. (2018). *La diversidad en litigio. Encuentros entre las políticas de la diferencia y las del reconocimiento*. Oaxaca: Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Editorial Gedisa.
- Hernández-Díaz, J. y Castillo, E. (2018). “Las reformas de paridad y sus efectos en las elecciones municipales en Oaxaca”, en Julio César Contreras y Willibald Sonnleitner (coords.) *La democracia cuestionada. Representación política, comunicación y democracia*. México: COMECOSO.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) (2015). Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-4/2015.

- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) (2016). *Base de datos autoridades electas 2016*. <https://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) (2023). *Mujeres electas para el ejercicio de cargos en municipios de SIN durante el año 2023*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*.
- Juan, V. (2014). “La ciudadanía prestada. Multiculturalidad, género y migración en municipios de Oaxaca”, en Ivonne Vizcarra Bordi (comp.). *La feminización del campo mexicano en el siglo XXI*. México: Plaza y Valdés.
- Kantola, J. (2018). Gender and the Economic Crisis: Political Parties as Sites of Feminist Struggles. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 25(3), pp. 361–382.
- Lombardo, E. y Meier, P. (2014). *The symbolic representation of gender: a discursive approach*. London: Routledge.
- Lombardo, E. y Meier, P. (2019). The significance of symbolic representation for gender issues in politics. *Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 27(4), 231–244. <https://doi.org/10.1080/08038740.2019.1660404>
- Luna, M. y Velasco, J. (2017). *Complex Associative Systems: Cooperation amid diversity*. México: IIS-CEIICH UNAM.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkley, Los Ángeles, Londres: University of California Press.
- Puwar, N. (2004). *Space invaders: race, gender and bodies out of place*. Nueva York: Berge.
- Recondo, D. (2007). *La política del gato pardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS.
- Recondo, D. (2013). *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*. México: TEPJF.
- Saward, M. (2006). The representative claim. *Contemporary Political Theory*, 5, 297–318.
- Saward, M. (2010). *The representative claim*. Nueva York: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe (1992). “Comunidad, Mercado, Estado ¿y asociaciones? La contribución esperada del gobierno de intereses al orden social”, en R. Ocampo (coord.), *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- Van Cott, D. (2006). “The informal rule of law in Latin America”, en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (editores). *Informal Institutions & democracy. Lessons from Latina America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Vázquez, V. (2011). Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca. *Cuicuilco*, 18, pp. 185-206.
- Velásquez, M. (2000). *El Nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- Viqueira, J. (1995). La comunidad india en México en los estudios antropológicos e históricos. *Anuario 1994*. Tuxtla Gutiérrez: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Worthen, H. (2014). “Formas alternativas de luchas para la equidad de género: Mujeres indígenas en la intersección del Estado y la comunidad”, en Charlynnne Curiel, Holly Worthen, Jorge Hernández Díaz, Josefina Aranda y Evelyn Puga. *Repensando la participación política de las mujeres: discursos y prácticas de las costumbres en el ámbito comunitario*. México: Plaza y Valdés-UABJO.
- Worthen, H. (2015). “Juzgando en favor de la participación de las mujeres: Los tribunales electorales federales y la acción afirmativa para la igualdad de género en Oaxaca”, en Charlynnne Curiel, Jorge Hernández-Díaz y Holly Worthen (coords.), *Los dilemas de la política del reconocimiento en México*. México: UABJO-IIS.
- Zavala, J. (28 de febrero de 2024). “Denuncian 365 casos de violencia política en razón de Género durante 2023 en Oaxaca”. *El Universal*.

Enviado: 18 de mayo de 2024

Aceptado: 23 de julio de 2024

VIOLENCIAS INTRACOMUNITARIAS Y DESARMONIZACIÓN SOCIAL COMO MODOS DE CONTROL SOCIAL: DEMOCRACIA TUTELADA Y SUS EFECTOS EN MUJERES E INFANCIAS INDÍGENAS

Ximena Mercado-Catríñir¹

ximena.mercado@ufrontera.cl

Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.

El objetivo del presente artículo es analizar las violencias intracomunitarias que enfrentan los pueblos originarios en Chile. Me interesa comprender de qué modo las violencias sociocomunitarias son funcionales a la desarmonización social de los pueblos originarios, la deslegitimación de las agencias de las mujeres y el control del discurso de lo intercultural por parte de las instituciones públicas. A partir de un análisis situado en epistemologías feministas comunitarias-territoriales, descoloniales y teorías críticas del derecho a través de metodologías descoloniales y postcualitativas se analizó un corpus integrado por documentos producidos por organizaciones indígenas a inicios de la democracia postdictadura, investigaciones realizadas con anterioridad por la autora y el trabajo desarrollado por otros investigadores en torno a violencias contra mujeres e infancias indígenas en contexto de violencia sociopolítica.

Palabras clave: *violencias intracomunitarias, mujeres indígenas, infancias indígenas, violencia sociopolítica.*

¹ Doctora © en Ciencias Sociales, Universidad de La Frontera, Magíster en Psicología Comunitaria, Postítulo en Familia, violencia e interculturalidad por la Universidad Católica de Temuco, Diplomada en Fortalecimiento del liderazgo de las mujeres indígenas por la Universidad Indígena Intercultural y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y en Conocimiento del pueblo mapuche y derechos de los pueblos originarios por Corporación Mapuche Newen y Universidad Bolivariana. Asistente de Investigación en proyecto Anillos ATE 220063.

INTRA-COMMUNITY VIOLENCE AND SOCIAL DISHARMONIZATION AS MODES OF SOCIAL CONTROL: PROTECTED DEMOCRACY AND ITS EFFECTS ON INDIGENOUS WOMEN AND CHILDREN

The objective of this article is to analyze the intra-community violence faced by indigenous peoples in Chile. I am interested in understanding how socio-community violence is functional to the social disharmonization of indigenous peoples, the delegitimization of women's agencies and the control of intercultural discourse by public institutions. Based on an analysis located in community-territorial, decolonial feminist epistemologies and critical theories of law through decolonial and post-qualitative methodologies, a corpus made up of documents produced by indigenous organizations at the beginning of post-dictatorship democracy, research previously carried out by the author and the work developed by other researchers regarding violence against indigenous women and children in the context of political violence.

Keywords: *intracommunity violence, indigenous women, indigenous childhoods, sociopolitical violence.*

Introducción

La reconstrucción de la verdad histórica del Estado con los pueblos originarios a inicios del presente siglo en Chile, develó la agudeza de la violencia, del despojo y la desterritorialización forzada de los pueblos originarios por parte de la acción del Estado impulsada a partir de mediados del siglo XIX. Sin embargo, se ha postergado el reconocimiento de las motivaciones extractivistas y de colonización que le impulsaron a vulnerar la soberanía de los territorios ancestrales (Castillo y Ramírez, 2017; Correa,) e implementar una política de desterritorialización integral de los pueblos originarios y la reproducción de la cultura hegemónica a través de instituciones sociales como las escuelas, misiones e internados (Cano 2010, 2012; Llancavil-Llancavil, Mansilla-Sepúlveda, Mieres-Chacaltana y Montanares-Vargas, 2015; Llancavil, Mieres y Montanares, 2016; Mansilla, Huaiquian y Pozo, 2017).

La materialización de un contexto de reconciliación nacional y de reparación histórica que permita sanar las relaciones entre el Estado, los pueblos originarios y la sociedad chilena constituye una situación que ha postergado y marginado los aspectos fundamentales de las demandas de los pueblos originarios respecto de la solución del conflicto (Figueroa, 2017a) y la reconstrucción de la paz social, agudizando la vulneración de sus derechos humanos, territoriales como el conflicto entre las partes (Mella, 2014; Lepe-Carrión, 2018, 2022), lo que ha significado para las organizaciones y territorios tener que enfrentar la deslegitimación, criminalización y judicialización de sus demandas, el uso desproporcionado de la medida cautelar de prisión preventiva, la falta de garantías judiciales en el sistema de justicia estatal (Mella, 2007, 2014; Castillo y Ramírez, 2017) junto con la implementación de instituciones y políticas públicas etnocentristas reducidas al abordaje del problema como una cuestión de “pobreza de minorías” (Toledo, 2007).

La implementación integral de nuevo trato con los pueblos originarios aun cuando ha permitido materializar algunos avances en materia de ratificación e implementación de tratados internacionales de derechos humanos personales y colectivos de los pueblos originarios, ha postergado la resolución de los aspectos raíces o centrales del conflicto social y de violencia sociopolítica (Castillo y Ramírez, 2017) que caracteriza a la región como al contexto planetario a raíz del avance del sistema mundo moderno colonial y de los avances de sus intereses sobre los territorios en disputa.

La interpretación de las experiencias de injusticias y violencias que enfrentan las mujeres e infancias indígenas en un contexto de agudización del doble juego de criminalización y judicialización de las demandas sociales, particularmente de los pueblos indígenas impulsado a partir del gobierno de la concertación (Mella, 2010; Le Bonniec y Páyas, 2021 citados en Mercado, 2024) con el fin de proteger los intereses de las industrias extractivas sobre los territorios en disputa ha permitido dar cuenta de nuevos modos de interpretación de las violencias internas o intracomunitarias (Mercado, Zegers, Ancalaf y Contreras, 2015; Mercado, 2019, 2020, 2022)

que enfrentan mujeres e infancias originarias y cómo el control del discurso de la interculturalidad en materia de políticas públicas deslegitima las agencias y distintas formas de organización social de las mujeres e infancias originarias ni permite reparar integralmente los derechos de las mujeres y las infancias indígenas.

Lo anterior junto con la crisis de corrupción que enfrentan el sistema de justicia estatal y de las instituciones públicas, particularmente en lo que respecta a sus programas sociales y de justicia ha repercutido en la crisis de legitimidad de las instituciones sociales (Le Bonniec y Payas, 2021, citado en mercado, 2024), complejizando el abordaje intercultural crítico (Walsh, 2010) situado de la traumatismo histórico transgeneracional y el tratamiento de éstas violencias, a propósito de lo cual me propongo reflexionar y comprender de qué modo las violencias sociocomunitarias en contexto de agudización de la violencia sociopolítica sistemática en contra de las demandas sociales de los pueblos originarios permite nuevas interpretaciones respecto de las violencias que enfrentan las mujeres e infancias mapuche y de qué modo el control del discurso intercultural (Lepe-Carrión, 2018, 2021) incide en la deslegitimación de las agencias de las mujeres y las infancias indígenas (Merry, 2007; Guzmán, 2019) cómo en la no implementación de una política de reparación integral de los pueblos originarios, particularmente de las mujeres y las infancias.

A partir de una metodología postcualitativa (Hernández y Revelles, 2019) y la producción de puntos de fugas disciplinarios, epistémicos y ontológicos respecto al hacer investigación social y producir conocimientos (Basile, Asselin y Martin, 2017; Tuhiwai, 2016), teorías descoloniales (Espinosa, 2023; Ochoa, 2019; Cumes, 2012), feminismos comunitarios-territoriales (Cabnal, 2010; Guzmán, 2019), y teorías críticas en torno al derecho y la educación de mujeres indígenas en materia de violencia de género y contra mujeres, se presenta el resultado de la recopilación y análisis de documentos emitidos por organizaciones de pueblos originarios en contexto de democracia postdictatorial, investigaciones realizadas con anterioridad por la autora, y el trabajo desarrollado por otrxs investigadores en torno a violencias intracomunitarias y gobernanza en contexto de violencia sociopolítica.

En este artículo, primeramente, abordaré las violencias intracomunitarias en mujeres e infancias indígenas (Cederman & Vogt, 2017, Cavazoni, Fiorini, Shoman, Diab. & Veronise, 2021; Veronese, Bdier, Obaid, Mahamid, Riva y Cavazoni, 2023) y la desarmonización social indígena como modos de control social, en un segundo momento me referiré a las demandas de los pueblos originarios en torno a la democracia postdictadura o tutelada (Luque y Rojas, 2020), a partir del análisis de documentación producida por dos organizaciones mapuche Admapu y Consejo de Todas las Tierras, una de los pueblos indígenas reunidos en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas-Chile [CNPI-CHILE], 1990) y el informe de la Comisión

Verdad Histórica y Nuevo Trato con los pueblos indígenas [COTAM, 2003²] y su contrastación con el contexto de agudización del conflicto social político, del avance del extractivismo y el surgimiento de nuevas formas de movilización mapuche que inician a finales de los noventa (Pairican y Álvarez, 2011; González, 2017).

En un tercer punto me referiré al control social del discurso intercultural (Lepe-Carrión, 2018) como modo de funcionalización de las violencias intracomunitarias en la desarmonización, desmovilización, la deslegitimación de las agencias de las mujeres y las infancias indígenas y la no reparación integral de los pueblos originarios y finalmente presentare algunas conclusiones.

1. Violencias intracomunitarias en mujeres e infancias indígenas y desarmonización social como modos de control social

“...hoy día como han tomado los compañeros nuestros cuando buscan su compañera o la compañera busca su compañero, yo entiendo que eso se busca para compartir una vida, pero no para esclavizar a una compañera, porque los compañeros han tomado muy fácilmente lo que hacen los dominadores, lo que hacen aquellos que tienen el poder. Entonces, yo puedo pensar que estos compañeros han tomado, digamos, lo que cualquier dominador hace y hemos aprendido de eso, bueno, ahí también están los derechos humanos, ¿no?” (Avendaño, 1992)

Las trayectorias heridas y en sanación de los pueblos originarios respecto a la instalación de los estados nación en Chile, particularmente de las mujeres e infancias originarias³ o indígenas está presente en las memorias y las experiencias de distintos miembros de las comunidades y familias, como en los cuerpos marcados de quienes enfrentaron la agudeza de la violencia colonial (Calfio, 2016) de distintos modos y medios, una forma de borrar a los pueblos originarios.

La violencia intrafamiliar ha sido comprendida y demandada por las mujeres indígenas, a partir de los años 90's como una de las expresiones de las violencias que enfrentan las mujeres indígenas (Aukiñko Zomo, 2008), la cual se entiende como una de las violencias internas o intracomunitarias que actúa interrelacionada con las violencias externas que enfrentan histórica, sistémica y sistemáticamente por parte

² Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Disponible en <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/2ddf8275-ac2d-489d-93c6-f35c5be02b64>

³ Mujeres originarias en relación a la autodenominación que han reivindicado las organizaciones indígenas para autoreferirse, que en sus modos de comprensión incluye un sentido de originario que reivindica su preexistencia, tránsito y soberanía en sus territorios anterior a la instalación de estado nación.

del estado, privados y la sociedad en su conjunto (Mercado, Zegers, Ancalaf y Contreras, 2015; Painemal y Álvarez, 2015; Painemal y Álvarez, 2016; Contreras, 2017; Castillo y Ramírez, 2017). La participación de las mujeres originarias en las distintas formas de organización social y espacios de tomas de decisiones, lo que incluye su participación en las agencias propias de los pueblos de pertenencia y en organizaciones específicas, en conjunto con investigaciones desarrolladas en la materia han dado cuenta de los distintos modos en que se expresan las violencias que enfrentan (Aukiñko Zomo, 2008), las que incluyen la violencia estatal, institucional, espiritual, sociopolítica, el racismo sistémico y contra la biodiversidad, epistemologías y formas de vida propia de los pueblos indígenas (Mercado *et al.*, 2015; Painemal y Álvarez, 2015; Painemal y Álvarez, 2016; Contreras, 2017, ONU Mujeres, 2017), lo que ha repercutido en su participación social como en su calidad de vida.

Así mismo, la interpretación de las experiencias de injusticias enfrentadas por las mujeres indígenas y sus agencias han apuntado a la resignificación del sentido de familia, de la maternidad, el hacer comunidad como factores protectores ante la trama de violencias que han debido enfrentar (Nahuelpan, 2018) **cómo** a la politización de las violencias internas y de las autonomías de los cuerpos comprendidas como parte del camino de descolonización, autodeterminación y fortalecimiento comunitario-territorial de los pueblos originarios, particularmente el pueblo mapuche (Mercado, 2012; Quiñimil, 2012, Mercado, 2019, 2020), lo que incluye la revisión deliberativa y descolonización de las epistemologías indígenas y feministas en torno a prácticas como el aborto, la maternidad (Quiñimil, 2012) y el ser mujeres indígenas junto con abordar los obstáculos que desfavorecen la participación política, las agencias y resistencias de las mujeres indígenas en contexto de pueblos originarios en el presente (Pinchulef, 2014; Boitano, 2017; García, 2021).

Algunos aspectos que no han sido suficientes abordados por la literatura como por las instituciones responsables de garantizar la reparación de los derechos humanos de las mujeres y las infancias se encuentran la violencia política sexual (Curiel, 2009), las políticas de esterilización forzada (Gaussens, 2020; Casas, 2023), la persecución política de las mujeres como el desarrollo por parte de éstas de oficios, roles y saberes tradicionales en torno a la salud, la espiritualidad y la partería tradicional (Guzmán, 2019) como el rol de la violencia institucional por parte de las instituciones educativas las que funcionaron como espacios civilizatorios de la población a través de las infancias y jóvenes indígenas (Nahuelpan, 2012; Mansilla, Llancavil, Mieres y Montañares, 2016; Mansilla, Huaiquian y Pozo, 2017; Mansilla, Rivera, Veliz y Garrido, 2018), la adopción irregular y la violencia estatal contra las infancias indígenas en el presente siglo (Alianza Territorial Mapuche, Fundación ANIDE, 2012 y CEJIL, 2012⁴).

⁴ Informe sobre Violencia Policial contra Niños, Niñas y Adolescentes Mapuche e Impunidad redactado y editado por la Alianza Territorial Mapuche, Fundación Anide y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Respecto de las instituciones formativas, escuelas, misiones e internados que surgen en un contexto positivista, el cual simultáneamente gestaba una teoría de la ciencia y de reforma de la sociedad con el fin de organizar la vida social mediante el orden como principio basal y el progreso como fin, situación que a fines del siglo XIX adquirió especial relevancia en diferentes países latinoamericanos (Solana et al., 2014; citado en Mansilla, Huaquién y Pozo, 2017). Dicho proceso en Chile, particularmente en contexto mapuche, se remonta a inicios del año 1862 a partir del plan de ocupación del coronel Cornelio Saavedra, quién junto con dismantelar las formas propias de organización, crea las condiciones para homogeneizar e integrar a la población al proyecto nacional (Mansilla et al., 2018).

Dichos centros educacionales mantuvieron a la infancia mapuche encerrada, desvinculada de sus territorios y sus familias, tornándose en una vía eficaz para homogeneizar, reducir complejidad para dominar y controlar a la sociedad mapuche (Nahuelpan, 2012; Mansilla et al., 2016; Mansilla et al., 2017; Mansilla et al., 2018), para autores como Anderson (1993), estas escuelas o internados se constituyeron en eficientes dispositivos para crear y recrear de modo sistemático la comunidad imaginada, siendo algunas de las tareas de la empresa de recolonización enseñar las primeras letras del idioma dominante en espacios subnacionales (Flores, 2010); enseñar al pueblo (Amunátegui y Amunátegui, 1856); y especialmente civilizar al indígena (González, 2002, Nahuelpan 2012), a su vez y aunque estas materias no han sido suficientemente investigadas, la revisión de literatura, de archivos que incluyen cartas y fotografías que acompañaron los informes de las ordenes religiosas respecto del avance y administración de estos establecimientos, permite dar cuenta del carácter racista y sexista de estos espacios civilizatorios, lo que incluyó el control de los cuerpos y la sexualidad mediante la implementación de una educación acompañada de la instalación de iglesias y talleres formativos que buscaban la internalización y desarrollo de capacidades laborales con un marcado componente distintivo de los roles de género en torno a la división sexual de tareas y del trabajo, la transformación de su corporalidad, vestimentas y la adscripción a la identidad nacional.

Respecto a las repercusiones de la violencia sociopolítica entendida como aquella violencia que en cualquiera de sus muchas variantes adquiere un efecto devastador y de largo alcance en quienes han sido sus víctimas. La violencia física y emocional es perpetrada precisamente, por quienes tienen la responsabilidad social y legal de cuidar a los ciudadanos, de mantener el orden en su mundo, de preservar la estabilidad y predictibilidad de sus vidas: el Estado” (Sluzki, 1995: 351), en el caso en las infancias y jóvenes indígenas, investigaciones desarrolladas en contexto de zonas de conflicto, guerra y violencia sociopolítica en contextos como Colombia, Guatemala y Palestina han demostrado que éstos al vivir en dichas condiciones corren un riesgo considerable de desarrollar trastornos psicológicos que pueden provocar secuelas en

en su 156° periodo ordinario de sesiones. Disponible en https://archive.crin.org/sites/default/files/attachments/informe_ninnez_mapuche.pdf

su bienestar y salud (Serrano, 2013; Tarnaala, 2018; Veronese, Bdier, Obaid, Mahamid, Riva & Cavazoni, 2023).

Por otra parte, estudios que se han abocado a evaluar los impactos de dichos conflictos en la salud mental e integral de infancias y jóvenes a fin de identificar posibles factores de riesgo y de protección han identificado la familia, la comunidad, áreas en las cuales las infancias y juventudes desarrollan distintas agencias al igual que en áreas como la educación, el trabajo y su compromiso político social (Veronese *et al.*, 2023).

Algunas de las violencias intracomunitarias e intrafamiliares que se han evidenciado como resultado de las políticas de control social de la población y de aguda violencia sociopolítica son el incremento de violencia sexual dentro de las comunidades, incremento de violencia intrafamiliar, de embarazos y de enfermedades de transmisión sexual (Caicado y Barraza, 2007; Londoño y Ramírez, 2007), así mismo autores como Thabet, Thabet y Vastanis (2018) han referido que los altos niveles de violencia experimentados durante la infancia conducen a la aparición de una amplia gama de efectos negativos en la salud mental, siendo el género un efecto crucial en la forma en que los niños responden ante la adversidad (Jansen, 2006).

Lo anterior, ha impulsado el desarrollo de distintas agencias por parte de las mujeres indígenas, organizaciones indígenas y de derechos humanos e investigadores a demandar al estado a través del derecho internacional y los distintos instrumentos ratificados en materia de prevención y eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres e infancias indígenas, particularmente en lo que respecta a su vulneración de derechos en contextos de violencia sociopolítica. La CEDAW⁵ han exhortado a los estados, particularmente al Estado de Chile a que en materia de violencia contra la mujer establezca una estrategia y un plan de acción para prevenir y eliminar todas las formas de violencias contra las mujeres que incluya la participación de las comunidades mapuche y de pueblos originarios, un mecanismo eficaz de coordinación, supervisión y evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas y vele por que todas las formas de violencia a que den lugar acciones u omisiones de agentes estatales de todos los niveles, sean sistemática y debidamente investigadas, lo que debe incluir el procesamiento efectivo de los culpables, la imposición de

⁵ La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el principal instrumento jurídico para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres. Fue aprobada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, entrando en vigor en septiembre de 1981, tiene por finalidad eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, obligando a los Estados a reformar las leyes con tal fin y a debatir sobre la discriminación en el mundo, cuenta con un Comité para la eliminación de la Discriminación contra la mujer, quién es responsable de efectuar un seguimiento de las acciones de los Estados en cumplimiento de los mandatos de la Convención y de las recomendaciones de dicho Comité, ante lo cual los Estados tienen la obligación de informar mediante la presentación de informes periódicos ante el Comité que examina las iniciativas realizadas por los Estados en aplicación de la Convención (ONU MUJERES, 2017, pp. 3)

condenas y medidas disciplinarias adecuadas junto con proporcionar a las víctimas, especialmente a las mujeres indígenas, reparaciones o indemnizaciones, lo que incluye que el sistema judicial tome las medidas necesarias para garantizar que las mujeres indígenas tengan acceso efectivo a la justicia y favorezca su participación política, su acceso a la educación y a mejores condiciones de empleo (ONU MUJERES, 2017: 20).

En el caso de afectación de derechos a las infancias indígenas, como señala Valenzuela (2016): “el artículo 30 de la Convención de los Derechos del Niño, establece una obligación adicional y complementaria que dota de contenido al artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que consiste en la obligación de promover y proteger el derecho de los niños indígenas a vivir de acuerdo con su propia cultura, su propia religión y su propio idioma” (p. 236), siguiendo a esta autora, la aplicabilidad de la Convención de los derechos de los niños y niñas, junto con el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNPI) involucra reconocer y garantizar su derecho fundamental y de naturaleza colectiva al territorio, en tanto elemento esencial para los pueblos indígenas y la formación de las infancias, el cual debe involucra el reconocimiento de la diversidad como hecho y como parte del sustrato ético de todo Estado, lo cual “implica el reconocimiento —en pie de igualdad— a la multiplicidad de formas de organización social y de políticas diversas a los sistemas hegemónicos que imperan en la actualidad” (p. 237).

Lo anterior aun cuando no restringe ni delimita las agencias y el reconocimiento de los derechos a quienes habitan en el territorio histórico, tal como han demostrado las agencias de las diásporas indígenas u originarias, aquellas generaciones de pueblos indígenas que han crecido en la región metropolitana como en regiones distintas al territorio histórico mapuche producto de los procesos de desplazamiento forzado que se desencadenaron en contexto de pueblos originarios a distintos centros urbanos del país, particularmente a la ciudades como Santiago (Antileo 2012; Ancán y Calfio 1999), así mismo, las agencias de actores y organizaciones sociales en los principales en los principales centros urbanos pertenecientes a las regiones donde se concentra la población indígena, quienes pese a residir en regiones situadas geopolíticamente en el territorio histórico, su cercanía a los territorios y comunidades indígenas muestran distintas trayectorias y agencias en torno al acceso al territorio, la cultura, y a fenómenos sociales como el racismo, al colonialismo interno internalizado (Nahuelpan, 2013) y la discriminación interseccional (Luan, 2021).

2. Democracia tutelada y sus efectos en mujeres e infancias indígenas

“No queríamos más allanamientos, ni que los hermanos sigan siendo encarcelados (Avendaño, 1992)”

Las palabras de Elisa Avendaño, en el ejercicio de su vicepresidencia de la Organización mapuche Admapu, constituye algunas de las materias centrales contenidas en las demandas de los pueblos originarios, las que se instalaron en el escenario político de a fines de los 80's e inicios de la década de los años noventa, período en que inicia y se concreta el proceso de redemocratización del Estado en Chile y en el que, mediante la movilización colectiva, distintos sectores sociales buscan la implementación de un estado de derecho y de avance concreto en el reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos originarios, proceso que da inicio a una serie de transformaciones que buscarán establecer la paz social mediante políticas de estado que permitieran desarrollar un nuevo trato con los pueblos originarios, las que representarán para las políticas públicas y particularmente el sistema de justicia, tensiones y desafíos importantes vinculados a la modernización del estado, la estandarización del modelo de justicia penal, la revalorización de la diversidad cultural, la implementación de instituciones y políticas públicas orientadas a garantizar dichos derechos sobre la base de la participación social y política de la ciudadanía.

Entre los hitos en materia de reconocimiento de derechos en la esfera internacional se encuentran la ratificación de tratados internacionales como el convenio 169 de la OIT, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Belem Do Pará” y la promulgación del decreto 19 en el año 2001 que crea la comisión de verdad y nuevo trato durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, cuyo propósito, según señala en su artículo primero, se dirige a asesorar al Presidente de la República, en el conocimiento de la visión de los pueblos indígenas sobre los hechos históricos del país y a efectuar recomendaciones para una nueva política de Estado “que permita avanzar hacia el nuevo trato de la sociedad chilena y su reencuentro con los pueblos originarios” (COTAM, 2003: 16).

La participación de los pueblos originarios en dicho proceso y sus resultados, no fue resultado de una acción espontánea del estado y de los gobiernos de la Concertación de partidos por la democracia, sino un resultado de las movilizaciones y agencias desplegadas por sus organizaciones que posibilitaron la celebración, a fines de los años 80's, el “pacto de Nueva imperial” en el que concurrieron organizaciones de pueblos originarios y el candidato presidencial de la Concertación de partidos por la democracia, Patricio Aylwin Azocar⁶.

⁶ Dicha comisión tiene por tareas la creación de una serie de subcomisiones integradas por representantes de cada uno de los pueblos originarios y una subcomisión de especialistas que se

Este período para organizaciones sociales mapuche y de pueblos originarios de la época la democracia postdictadura implicó la repetición de desencuentros en su relación con el Estado y los gobiernos de la época, ante lo cual los pueblos originarios, a través de sus organizaciones y actores, desplegaron una serie de estrategias y agencias a fin de ser escuchados y autorrepresentarse políticamente (Ad mapu y Avendaño, 1992)⁷. Dentro de los aspectos que se destacan al respecto, es asumir la vía del pacto con el gobierno de la concertación por la democracia, como una medida desesperada ante la situación de violencia, criminalización y judicialización que enfrentaban lxs miembros de las organizaciones sociales y de los territorios movilizadas. Paralelamente a ello, otras organizaciones enfrentan situaciones represión y procesos de criminalización y judicialización de sus demandas como de sus modos de organización social (Vargas, 2009; Mella, 2014; Lepe-Carrión, 2018, 2021; Le Bonniec y Payas, 2021; Vargas-Forman, Viera-Bravo & Pichun-Collonao, 2023).

La adopción de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y la implementación de legislaciones internas que permitiesen su aplicabilidad, aun cuando constituyó uno de los aspectos centrales de las demandas de distintas organizaciones sociales y movimientos sociales de derechos humanos en dictadura, su adopción e interpretación respecto de las experiencias y trayectorias de los pueblos originarios sin embargo, expresa una interpretación reducida a las vulneraciones de derechos ocurridas en dictadura y no reconocedora de las violencias coloniales, sistémicas y sistemáticas que han enfrentado, material y simbólicamente, los pueblos originarios a partir de la colonización y particularmente a partir de la fundación del estado nación y la reciente democracia que se inaugura a fines de la década de los 80's (Ad Mapu y Avendaño, 1992; Awkiñ Wajmapu Gülam, 1992⁸). Todo lo cual repercutirá en la agudización del conflicto entre el estado, pueblos indígenas, particularmente el pueblo mapuche, y la sociedad chilena en general, cuyos inicios se retoman a fines de esta década (Lepe-Carrión, 2018, 2021; Le Bonniec y Payas, 2021; Mella, 2014; Vargas *et al.*, 2022).

abojen al esclarecimiento histórico con el fin de sugerir una serie de recomendaciones al Estado respecto a mecanismos institucionales, jurídicos y políticos que favorezcan la participación de estos pueblos

⁷ Entrevista a Elisa del Carmen Avendaño Curaqueo, mujer mapuche que en dicho periodo fuera Vicepresidenta Nacional de la organización mapuche Ad Mapu, transmitida por el Programa de TV (abierto) "Nosotros", Capítulo 51, en Edmonton, Alberta, Canadá, 1992. Disponible en: <https://archive.org/details/programa-nosotros-51>. Es también ũlkantufe (cantora tradicional mapuche) reconocida internacionalmente por su aporte al patrimonio cultural inmaterial mapuche, es una de las miembros fundadoras de la organización de mujeres aukinko zomo, quienes se constituyen como organización no gubernamental de desarrollo Corporación de servicio, asesoría técnica y de desarrollo de mujeres mapuche Aukiñko Zomo, de Cautín, la cual se constituye formalmente el 5 de noviembre del año 1996.

⁸ En referencia a la organización mapuche Awkiñ Wajmapu Gülam o Consejo de todas las tierras, cuya sede central se ubicaba y sigue ubicando en la ciudad de Temuco, en Gulu Mapu o territorio histórico mapuche situado en Chile.

Respecto de lo anterior, las organizaciones refieren a la implementación de una guerra fría que se expresa en el silenciamiento de la violencia sociopolítica que debieron enfrentar a pocos años de la instalación de los gobiernos democráticos, situación traducible en la negación de sus demandas, el control social de sus agencias y formas propias de organización sociopolítica (Ad Mapu y Avendaño, 1992; Awkiñ Wajmapu Gülam, 1992). Por su parte, los planteamientos del CNPI-CHILE (1990) en su carta dirigida hacia la comisión de derechos humanos, enfatizó en aspectos como la restitución y protección de sus tierras y territorios de las empresas extractivistas, de los intereses políticos económicos del Estado, de particulares y al reconocimiento de la autonomía de los pueblos originarios para dirigir sus propios destinos, así mismo, dejan de manifiesto su malestar respecto a la necesidad de un uso correcto y no paradójico del sentido de los derechos humanos como del carácter “humanitario” como así mismo cuestionan los actos de mala fe de los procesos consultivos con que se justificaron los desplazamientos de estas poblaciones por parte del gobierno y del Estado.

Junto con lo anterior, dicha organización apuntó a la mala fe de los procesos consultivos implementados por parte de los gobiernos democráticos para la resolución de las problemáticas que arrastra el régimen militar y los intereses de particulares en los territorios habitados por los pueblos originarios (CNPI-CHILE, 1990: 2), situación que para los pueblos originarios ha significado tener que vivir en un ambiente de continua tensión marcado por las distintas estrategias empleadas a fin de debilitar dichas movilizaciones y consumir el despojo y la desterritorialización histórica (CNPI-CHILE, 1990).

A partir de lo anterior, las organizaciones indígenas que se vincularon al “pacto de nueva imperial” con los gobiernos de la concertación como quienes asumieron una vía distinta respecto a la reivindicación de sus derechos, mencionan una mirada crítica respecto a la comprensión de los derechos humanos en el contexto de las trayectorias de los pueblos originarios, los que apuntaron a la necesidad de frenar la política de despojo hacia estas poblaciones, el cese de las prisiones políticas y de la criminalización de sus formas de organización, como de las diversas expresiones de violencia por parte del estado y de privados instalados en el territorio mapuche.

La falta de voluntad política para avanzar en la solución de las demandas centrales de las organizaciones indígenas que participaron del pacto de nueva imperial y el agotamiento de una determinada forma de relación con el Estado y la sociedad chilena, basada en el peticionismo y la negociación, dio origen a la organización mapuche Coordinadora Arauco Malleco (CAM), la que asume un rol protagónico en la lucha del pueblo mapuche por sus derechos durante la primera década del siglo XXI, representando una nueva forma de hacer política y de organización social desde el mundo mapuche y transformando el panorama político para el pueblo mapuche y el estado (Pairican y Alvarez, 2009).

La entrada de este periodo temporal implicó a su vez, la agudización de los conflictos sociales y políticos en democracia postdictadura, caracterizada por allanamientos, la criminalización y judicialización de las formas de organización social autónomas mapuche (Consejo de todas las tierras, 1992; Avendaño, 1992; Lepe-Carrión, 1998, 2021; Hiner, 2019; Vargas-Forman, Viera-Bravo & Pichun-Collonao, 2022). Situaciones que permiten describir el contexto y los nuevos modos en que se expresan las violencias y el despojo de las agencias (Merry, 2007) que enfrentan las mujeres (Castillo y Ramírez, 2017) e infancias indígenas en este periodo (Alianza Territorial Mapuche, Fundación Anide y CEJIL, 2012; Valenzuela, 2016; Cidsur, 2018; Mercado, 2024).

Algunos de los acontecimientos que se producen al avanzar la primera década de los años 2000, se vinculan al contexto de criminalización y judicialización de las demandas de los pueblos indígenas, particularmente en lo que respecta a sus derechos territoriales. El caso Ralco como una situación paralela al establecimiento de diálogos y comisiones de trabajo en torno a una política de nuevo trato y de avance en materia indígena, permitió evidenciar las agencias de las mujeres indígenas, particularmente mapuche, en los procesos de recuperación y defensa territorial, al igual que los modos de control social ejercidos por el estado con el fin de deslegitimar, desmovilizar y reprimir el avance de dicho proceso, situación que implicó que las hermanas Berta y Nicolasa Quintreman en conjunto con otras mujeres de su lof o territorio mapuche de procedencia debieran enfrentar injusticias y violencias como efectos de asumir dicho proceso.

Proceso que prosiguió con la violencia estatal que debieron enfrentar mujeres mapuche (Castillo y Ramírez, 2017) como la Machi Francisca Linconao⁹, Machi Millaray Huichalaf¹⁰, Lorenza Cayuhan¹¹ y recientemente Claudia Nahuelan a raíz de su vinculación con la reivindicación de derechos culturales y territoriales. La política de criminalización y judicialización de las demandas mapuche ejercidas por el Estado ha significado para las infancias vinculadas o pertenecientes a comunidades en resistencia tener que enfrentar sus repercusiones (Cid Sur, 2018).

A su vez, las experiencias de violencia laboral en las experiencias de injusticias de mujeres mapuche como Margarita Ancacoy Huircan han permitido evidenciar el

⁹ Rosentreter, J. (24 de julio del 2021). La historia de la Machi Francisca Linconao criticada por hablar en mapudungún, Diario UChile. <https://radio.uchile.cl/2021/07/24/la-historia-de-la-machi-francisca-linconao-criticada-por-hablar-en-mapudungun/>

¹⁰ Morales, M. (30 de mayo de 2013) Exclusivo: Justicia revoca prisión preventiva a machi Millaray Huichalaf, El Ciudadano. <https://www.elciudadano.com/justicia/exclusivo-justicia-revoca-prision-preventiva-a-machi-millaray-huichalaf/05/30/>

¹¹ Quiroga, F. (20 de febrero de 2019). Lorenza Cayuhan a 3 años de ser obligada a parir engrillada: «Yo creo que no va a haber justicia, no hubo y no habrá, El Desconcierto. <https://eldesconcierto.cl/2019/02/20/lorenza-cayuhan-a-3-anos-de-ser-obligada-a-parir-engrillada-yo-creo-que-no-va-a-haber-justicia-no-hubo-y-no-habra/>

carácter sistémico de las violencias y formas de discriminación que enfrentan las mujeres indígenas, y cómo las condiciones de precarización social en que deben desarrollar sus actividades laborales las pone en riesgo de enfrentar los efectos colaterales de las desigualdades sociales en Chile. Junto con la persistencia de enfoques comprensivos de estos fenómenos centrados en la clase o la pobreza, lo que delimita ver los efectos que las políticas de desterritorialización y división sexual e interseccional del trabajo sigue adquiriendo valor en las trayectorias de la diáspora mapuche y sus familias, y la necesidad de políticas públicas que apunten a resolver dicha cuestión.

3. Control del discurso intercultural, deslegitimación de las agencias de las mujeres y las infancias indígenas y la no reparación integral de los pueblos originarios

Cómo se señalaba anteriormente la vulneración de derechos y violencias coloniales que ha sido reiterativa en la trayectoria de la democracia representativa en Chile, mediante múltiples y paradójales formas de expresión como son: la criminalización de la protesta social evidenciable en la lista de presos políticos, asesinados en democracia y la promulgación de una serie de leyes que buscan criminalizar y obstaculizar el control y recuperación de las tierras y territorios por parte de sus habitantes ancestrales. Así como enfrentar procesos judiciales viciados, como el uso de montajes (Cidsur, 2018), la privatización y funcionalización de los medios de información para afectar las percepciones de la población y de esto modo desequilibrar al enemigo sin tener que recurrir directamente al uso de la fuerza (Kienzler & Locke, 2017) perpetúan conflictos socio políticos que inciden en la reproducción de violencias en los contextos sociocomunitarios (Cederman y Vogt, 2017), cómo en las afectaciones a la salud mental de la ciudadanía (Madariaga, 2019).

El control del discurso de lo intercultural desarrollado por Lepe-Carrión (2018, 2021) para referirse al análisis de las representaciones sobre alteridad que operan en los documentos oficiales sobre educación intercultural promovidos durante los últimos treinta años por parte del Ministerio de Educación, es útil para comprender como el control de este discurso legitima la marginación y criminalización de las demandas de los pueblos indígenas, sienta las bases para la mantención de un conflicto y las desigualdades sociales que incide en el fortalecimiento o agudización de las violencias intracomunitarias que enfrentan las mujeres e infancias indígenas particularmente tanto en el enfrentamiento del problema, el goce de sus derechos fundamentales como en la garantía de su participación efectiva en estas y otras materias.

La desarmonización social ha constituido un recurso funcional para la tutela, victimización y desmovilización de la población por parte de las instituciones sociales, lo

que ha repercutido en la no implementación de una política intercultural y reparatoria integral que favorezca el avance en la garantización de los derechos humanos en lo que respecta a su acceso a servicios sociales de acompañamiento, de acceso a la justicia y la educación que promuevan el reconocimiento y valoración de la diferencia cultural como de los factores protectores que la comunidad y de agentes interculturales pueden significar en el abordaje o tratamiento de los casos de violencias contra mujeres e infancias indígenas, lo cual si bien debe considerar una observancia crítica y deliberativa es preciso observar cómo éstas cuestiones pese a ser materias transversales y agudizadas por el contexto de injusticias y violencias sociopolíticas producidos en el país en las últimas décadas y ser situación que el estado, pese a los instrumentos internacionales ratificados, no ha logrado garantizar la igualdad de derechos ante la ley, ni a resolver efectivamente todos los casos, la posibilidad de avanzar en mayores derechos colectivos para los pueblos indígenas provoca controversias que parecen invalidar particularmente a las instituciones y mecanismos propios de los pueblos originarios en la posibilidad de establecer algún justicia y reparación para las mujeres e infancias indígenas (Le Bonniec, 2018).

Las violencias sistémicas que han enfrentado históricamente las mujeres e infancias por parte del estado y los procesos de colonización ha incluido reducir de distintos modos a la población indígena, la desarmonización social y familiar ha conllevado a la implementación de programas sociales monoculturales y poco efectivos en materia de reconocimiento de los derechos indígenas de las mujeres y las infancias al considerar que las instituciones propias como los modos de resolución de conflictos vulneran a las mujeres y las infancias lo cual sin embargo no genera una mirada crítica respecto a las injusticias que éstxs enfrentan en su acceso a la justicia, situación evidenciable en los mecanismos de participación y escasez de recursos que este dispone para la gobernanza de políticas sociales en materia de los derechos de las mujeres e infancias indígenas a gozar de sus derechos reconocidos internacionalmente.

Conclusiones

La agudización de la política de criminalización y judicialización de la protesta social como el avance del extractivismo y sus repercusiones en la vida sociocomunitaria y territorial han incidido en la agudización del conflicto político y particularmente en la salud integral de la población, como en la escucha y postergación de la resolución de las demandas de los pueblos indígenas sostiene las bases de un conflicto histórico que ha repercutido significativamente en la desarmonización y fragmentación social a partir de la conjugación de distintos mecanismos orientados a la estigmatización, deslegitimación social y la funcionalización de los problemas que se enfrentan en el presente para invalidar las agencias de las mujeres e infancias como de las formas de organización propias.

La producción y control del discurso de lo intercultural en instituciones responsables de impartir educación, justicia y asistencia social se ha sustentado en una perspectiva funcional y despolitizada de lo intercultural, que se han constituido en dispositivos interculturales de control y de división del mundo social indígena, produciendo entre otros efectos la estereotipación y criminalización de los considerados “rebeldes” o “terroristas” (Cidsur, 2018). Situación que no ha dejado fuera a las mujeres y las infancias, por el contrario, asumir estas formas de movilización como representar un sector de la población indígena alejado de los mecanismos de participación, del goce de derechos y el acceso a acompañamiento al enfrentar situaciones problemáticas por parte del estado y las instituciones públicas ha significado para las mujeres e infancias tener que exponerse al riesgo constante de enfrentarse al racismo sistémico, la discriminación interseccional y la violencia sistemática en lo que respecta al reconocimiento de sus derechos y la reparación integral de los efectos producidos por la acción del estado en la vida de los pueblos indígenas, particularmente de las mujeres e infancias.

Referencias

- Avendaño, E. (1992). Entrevista por Mario Allende. Programa de Televisión abierta “Nosotros”.
- Calfio, M. (2016). Cuerpos marcados. Comunidades en construcción, en Painemal, M, y Alvarez, A. (Comps.), *Mujeres y pueblos originarios. Luchas y resistencias hacia la descolonización* (pp. 33–38), Pehuén Editores y CIIR.
- Casas, L. (2023). Esterilización forzada: una imposición de los estados sobre los cuerpos de las Mujeres. Una violación a los derechos Humanos de las mujeres, en L. Santos Peralta (Coord.), *Justicia y reparación. Las esterilizaciones forzadas 25 años después* (1 ed., vol. 1, pp. 33–40), Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD).
- Castillo, M. y Ramírez, C. (2017). Violencia estatal contra la mujer mapuche [Tesis de Licenciatura, Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/147402/Violencia-estatal-contra-la-mujer-mapuche.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cavazoni, F., Fiorini, A., Shoman, H., Diab, M. & Veronise, G. (2021). The rol of gender and living context in shaping Palestinian children’s agency and well-being, *Gender, place & Cultur.* 10.1080./0966369X.2021.1882954
- Cederman, L-M., & Vogt, M. (2017). Dynamics and logics of civil war. *Journal of Conflict Resolution*, 61(9), 1992–2016.
- Consejo Nacional de Pueblos Indígenas de Chile [CNPI - CHILE] (1990). Carta dirigida a Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías y Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, Octavo Periodo de Sesiones (23 de julio a 3 de agosto de 1990).
- Corporación de mujeres mapuche Aukiñko Zomo. (2008). Estudio comparado sobre violencia intrafamiliar en seis comunas de la provincia de Cautín. Servicio de Salud Araucanía Sur, Temuco.
- Figueroa Huencho, V. (2017a). Pueblos indígenas y derechos: una discusión a La luz de las políticas públicas desde el caso Chileno, *Revista Anales* 7(13),
- Figueroa Huencho, Verónica. (2017b). “Institucionalidad pública, participación y representación política de los pueblos indígenas en Chile”, en Aninat, I.; Figueroa, V. y González, R. (Eds.) *El pueblo mapuche en el siglo XXI: propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*. (pp. 227–264), CEP
- García, S. (2021). *Tejedoras de futuro. Mujeres mapuche y participación política*. Editorial Topos.-

- González, K. (2017). “¡Liberar, liberar al mapuche por luchar!”. Activismo, derechos humanos y prisión política mapuche en Chile, *e-cadernos ces*, 28, <https://doi.org/10.4000/eces.2628>
- Gaussens: (2020). Esterilización forzada de hombres indígenas: una faceta inexplorada, *Revista interdisciplinaria de estudios de género del Colegio de México*, 6(639). 10.24201/reg.v6i1.639
- Hiner, H. (2019). Tejiendo Resistencias: violencia contra mujeres y sujetos LGBTQIA+ en la Historia Reciente de Chile, *Revista Nomadías*, 27, 51-74.
- Jara, C. (2016). Trayectorias de (des)movilización de la sociedad civil chilena: post-trauma, gobernabilidad y neoliberalismo en la restauración democrática (1990-2010), [Tesis Doctoral, Universiteit de Leiden]. <http://hdl.handle.net/1887/43371>
- Kienzler, H., & Locke: (2017). The effects of societal violence in war and post-war contexts. En *The Palgrave handbook of sociocultural perspectives on global mental health* (pp. 285-305). Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-137-39510-8_14
- Le Bonniec, F. (2018) Juridicité autochtone et différence culturelle Quand les juges débattent de la culture dans des affaires de violences familiales en contexte communautaire mapuche (Chili), *Ethnologie française*, 1(48), 141-152. 10.3917/ethn.181.0141
- Lepe-Carrión: (2018). El discurso intercultural como campo de disputa: ‘terrorismo mapuche’ y dispositivo pedagógico de etnicidad, *revista historia y justicia*, 11, pp. 315-347. <https://doi.org/10.4000/rhj.3241>
- _____. (2021). Problematicación de la educación intercultural y su juego de dependencia extradiscursiva: Racismo, terrorismo y criminalización secundaria en A. M. Arpini, C. Salomón, E. Restrepo y A. Médici (Edits.), *Condición poscolonial y racialización. Una propuesta colectiva, transdisciplinaria y situada (1a ed, vol. 1, pp. 131-158)*, Editorial Qellqasqa.
- Luan, D. (2021). Discriminación interseccional, desarrollo del concepto, inclusión en la jurisprudencia del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos, el concepto en la jurisprudencia nacional, *Revista Estudios constitucionales*, 19(2), <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002021000200038>
- Luque, J. y Rojas, M. (2020). «Los refugiados peruanos en Chile: de la democracia tutelada a la lucha por una nueva constitución política (1990-2020)», *Revista Andina de Estudios Políticos* 10(1): 8-32. <https://doi.org/10.35004/raep.v10i1.180>
- Llancavil Llancavil, D., Mansilla Sepúlveda, J., Mieres Chacaltana, M., & Montañares Vargas, E. (2015). La función reproductora de la escuela en la Araucanía, 1883-1910. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (28), 117-135.

- Mansilla, J., Rivera, C., Velis, A. y Garrido, S. (2018). Internados y Alteración del Bienestar del Pueblo Mapuche la Araucanía Postreduccional en Chile 1881-1930, *Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 7(2), pp. 29-48. doi: <http://dx.doi.org/10.21664/2238-8869.2018v7i2>
- Mansilla, J., Huaiquian, C. y Pozo, G. (2017). Infancia mapuche encerrada: internados de las escuelas-misiones en la Araucanía, Chile (1900-1935), *Revista brasileira de educação*, 23, _____ Llançavil, D., Mieres, M. y Montanares, E. (2016). Instalación de la escuela monocultural en la Araucanía, 1883-1910: dispositivos de poder y Sociedad Mapuche, *Educ. Pesqui.*, São Paulo, 42, 1, pp. 213-228. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-9702201603140562>
- Madariaga, C. (2019). El “estallido social” y la salud mental de la ciudadanía. Una apreciación desde la experiencia PRAIS, *Rev Chil Salud Pública*, 23(2), pp. 146-156.
- Mella, E. (2014). La Aplicación del Derecho Penal Común y Antiterrorista como Respuesta a la Protesta Social de Indígenas Mapuche Durante el Periodo 2000-2010, *Oñati Socio-Legal Series* [online], 4(1), 122-138.
- Mercado Catriñir, X. (2012). Violencia hacia la mujer y az mapu, sistema jurídico mapuche: reflexiones y perspectivas (Región de La Araucanía, Chile), [Investigación diplomado, Universidad Indígena Intercultural y Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS].
- _____, Zegers, V., Tragolaf, A., y Contreras, C. (2015). Yamuwvn mu ka poyen tañi ixofij mogen amuleay tañi kvme mogen. Con respeto y amor por las distintas vidas, avanzamos hacia el buen vivir. Corporación de Mujeres Mapuche Aukiñko Zomo e Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- _____. (2019). “«iÑi Kalvl, Ni Waj: Taiñ Tukulpan!»: Colonialismo internalizado y resistencias ante las violencias, [Tesis magíster, Universidad de La Frontera].
- _____. (2020). Sanar el tejido cuerpo territorio como camino de retorno y autodeterminación, *Caldo de Choras*, 1(1), 19-24.
- _____. (24-26 de octubre de 2023) Racismo, despojo y desterritorialización del mapunche en la educación colonial del 1883-1930. Perspectivas y desafíos hacia la pluriversidad [ponencia], Primer Congreso de Género y Universidades, Universidad de La Frontera.
- _____. (2024). Injusticias contra mujeres y maternidades racializadas en Chile: Racismo sistémico, etnocentrismo y discriminación interseccional crítica en contextos multiculturales (2007-2024), inédito.

- Merry, Sally Engle (2007), "Introduction: Conditions of Vulnerability", in Mark Goodale; Sally Engle Merry (eds.), *The Practice of Human Rights: Tracking Law Between the Global and Local* (195–203). Cambridge University Press.
- Nahuelcheo: , Riquelme, K., Molina, C., Saavedra, S., Painevilo, E., & Le Bonniec, F (2020). 2. Crímenes y montaje como política indígena: el caso huracán, el comando jungla y los efectos en niños, niñas y adolescentes mapuche. *Anuario Del Conflicto Social*, (9). <https://doi.org/10.1344/ACS2019.9.4>
- Nahuelpan, H. (2018). "Nos explotaron como animales y ahora quieren que no nos levantemos". Vidas despojables y micropolíticas de resistencia mapuche, en E. Antileo, L. Cárcamo, M. Calfio y H. Huinca-Piutrin (Edits.), *Awükan ka kuxankan zugu wajmapu mew. Violencias coloniales en Wajmapu* (pp. 271– 300), Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- _____. (2013). Las 'zonas grises' de las historias mapuche. colonialismo internalizado, marginalidad y políticas de la memoria, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 17(1), 11–33.
- ONU MUJERES (2017). Recomendaciones Generales y Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre mujeres indígenas y/o afrodescendientes realizadas a Estados de América Latina. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2017/10/cedaw-indigenas-afrodescendientes>.
- Painemal, M. y Álvarez, A. (2016). Construyendo herramientas descolonizadas: prevención de violencia con mujeres mapuche, en Painemal, M, y Álvarez, A. (Comps.), *Mujeres y pueblos originarios. Luchas y resistencias hacia la descolonización* (1, pp. 72–82), Pehuén Editores y CIIR.
- Pairicán Padilla, F y ÁlvarezVallejos, R. (2011). La Nueva Guerra de Arauco: la Coordinadora Arauco-Malleco y los nuevos movimientos de resistencia mapuche en el Chile de la Concertación (1997–2009), *Revista Izquierdas*, 10, 66–84.
- Palma, R. y Sandrini, R. (2014). Mujer mapuche y retos de la justicia intercultural: aplicación del derecho propio indígena en delitos de violencia intrafamiliar, *anuario de derechos humanos*, 10, 151–161.
- Pinchulef, C. (2014). Mujeres mapuche en lucha por la tierra: reivindicando derechos y utopías comunitarias frente al patriarcado [Tesis de Maestría, FLACSO]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/6193>
- Serrano, J. (2013). Contribución a la historia de las violencias por orientación sexual e identidad de género en la violencia sociopolítica de Colombia. *Revista Controversia*, (201), 61–97. <https://doi.org/10.54118/controver.vi201.95>
- Sluzki, C. (1994). Violencia familiar y violencia política. Implicaciones terapéuticas de un modelo general. *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, 351–370.

- Valenzuela, M. (2016). Niños y niñas indígenas en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos, *Revista de Derecho*, 23(2), 211-240.
- Vargas-Forman, Viera-Bravo & Pichun-Collonao (2022). Pueblo mapuche vs Estado de Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: experiencia del lof Temulemu. *Revue québécoise de droit international/Quebec Journal of International Law/Revista quebequense de derecho internacional*, 81-104. <https://doi.org/10.7202/1091081ar>
- Villegas, M. (2009). El mapuche como enemigo en el Derecho (Penal). Consideraciones desde la biopolítica y el derecho penal del enemigo. Ciudad Real: Instituto de derecho penal europeo e internacional, Universidad de Castilla la Mancha.
- Veronese, G., Bdier, D., Obaid, H., Mahamid, F., Riva, C. y Cavazoni, F. (2023). Hope and life satisfaction in Palestinian children victim of military violence: The predictive role of agency, potentially traumatic experiences and symptoms of trauma. *Child abuse & neglect*, 146. <http://doi.org/10.1016/j.chiabu.2023.106520>
- Villegas, M. (2009). El mapuche como enemigo en el Derecho (Penal). Consideraciones desde la biopolítica y el derecho penal del enemigo. Ciudad Real: Instituto de derecho penal europeo e internacional, Universidad de Castilla la Mancha.

Enviado: 10 de mayo de 2024

Aceptado: 23 de julio de 2024

REVISIÓN DE LA POLÍTICA INTERCULTURAL DEL ESTADO DE CHILE PARA MUJERES QUECHUAS PRIVADAS DE LIBERTAD: ANÁLISIS NORMATIVO Y ESTUDIO DE CASOS EN CENTROS DE DETENCIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA

José Yáñez Codoceo¹

pilmaiquen@protonmail.com

Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

En los últimos años, la población indígena privada de libertad ha aumentado significativamente en Chile, siendo la comunidad quechua la segunda más numerosa en las cárceles después del pueblo mapuche. Sin embargo, este grupo supera al Mapuche, y otros pueblos indígenas, en presencia de mujeres reclusas. Este estudio examinó las políticas públicas interculturales relacionadas con mujeres quechuas encarceladas, resaltando sus difíciles condiciones e invisibilidad en el sistema penal. Se analizó la aplicación de estas políticas por parte de las autoridades, específicamente en la Región Metropolitana. La metodología incluyó revisión de normativas y entrevistas a mujeres quechuas encarceladas en dicha región. Abordar esta problemática es crucial para garantizar el respeto de los derechos humanos y la efectiva reinserción social en un contexto intercultural, así como la prevención y avance del crimen organizado al interior de los penales.

Palabras Claves: *Indígena, Quechua, Políticas públicas, Mujeres encarceladas, Interculturalidad.*

¹ Antropólogo y Magister en Criminología y Gestión de la Seguridad Pública, Universidad de Chile.

REVIEW OF THE INTERCULTURAL POLICY OF THE CHILEAN STATE FOR INCARCERATED QUECHUA WOMEN: NORMATIVE ANALYSIS AND CASE STUDY IN DETENTION CENTERS OF THE METROPOLITAN REGION

In recent years, the indigenous population deprived of liberty has significantly increased in Chile, with the Quechua community being the second largest in prisons after the Mapuche people. However, this group surpasses the Mapuche, and other indigenous peoples, in the presence of incarcerated women. This study examined intercultural public policies related to incarcerated Quechua women, highlighting their difficult conditions and invisibility in the penal system. The implementation of these policies by authorities, specifically in the Metropolitan Region, was analyzed. The methodology included a review of regulations and interviews with Quechua women incarcerated in said region. Addressing this issue is crucial to ensure respect for human rights and effective social reintegration in an intercultural context, as well as the prevention and advancement of organized crime within prisons.

Keywords: *Indigenous, Quechua, Public Policies, Incarcerated Women, Interculturality*

Introducción

Para adentrarnos en el tema, es necesario revisar algunas cifras de Gendarmería sobre las personas privadas de libertad pertenecientes a pueblos indígenas, para así revisar en detalle la situación de las personas quechua privadas de libertad. Después revisaremos en específico la situación de las mujeres de este grupo. De esta forma, los datos de los pueblos originarios y su presencia en el sistema penitenciario son los siguientes:

Tabla 1
Distribución según etnia a la que pertenece (declarado)

Etnia declarada	Mujer	Hombre	Total	%
Mapuche	83	897	980	50,2%
Quechua	176	351	527	27,0%
Aimara	48	337	385	19,7%
Diaguita	2	21	23	1,2%
Atacameño	4	15	19	1,0%
Rapa Nui	1	7	8	0,4%
Colla	1	6	7	0,4%
Alacalufe (Kawashkar)	0	3	3	0,2%
Otra, ninguna de las anteriores	0	0	0	0,0%
Total declara pertenencia a etnia	315	1.637	1.952	4,5%
No Declara / No Pertenece	2.835	38.234	41.069	95,5%
Recluidos Total País	3.150	39.871	43.021	100%

Fuente: Gendarmería de Chile, junio de 2022

Podemos ver que el total de personas privadas de libertad en nuestro país, que declara pertenecer a un pueblo originario, corresponde a un 4,5% de la población. En esta misma línea, observamos que los grupos indígenas con mayor presencia en el subsistema cerrado corresponden a los pueblos Mapuche (50,2%), seguido por quechuas (27%) y aimaras (19,7%). Cabe destacar que, a diferencia del grupo mapuche recluido, las personas quechuas corresponden en su gran mayoría a personas extranjeras de origen boliviano (484 según datos de Gendarmería), cruzándose en su caso las variables de pertenencia a pueblo indígena y ser extranjero. De esta forma, el 98,6% de las personas quechuas privadas de libertad no son chilenos (Gendarmería de Chile, 2022), superando a la media nacional de extranjeros que corresponde a un 6,3%, el cual corresponde a 3.905 personas (Gendarmería de Chile, 2022).

Los datos anteriores contrastan con los datos nacionales de personas indígenas. Las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas, según el censo del año

2017, estimaron que en Chile se reconocen pertenecientes a alguno de los pueblos originarios un total de 2.158.792 personas, lo que representaba un 12,8% de la población total del país para aquel momento. De estos, el grupo más numeroso pertenece al Pueblo Mapuche con 1.754.147 personas (79,8%); seguidos por aimaras, con 156.754 personas (7,2%); Diaguitas, con 88.474 personas (4,1%); quechuas, con 33.868 personas (1,5%); Atacameños o licánantai con 30.369 personas (1,4%). Después, se encuentra el pueblo Colla con 20.744 personas (0,9%), polinésico rapanui, con 9.399 personas (0,4%), y los australes pueblos kawésqar, con 3.448 personas (0,1%), y yagán o yámana con 1.600 personas (0,1%) (INE, 2017). El Pueblo quechua corresponde al tercer grupo con mayor representación de los pueblos indígenas nacionales, pero estando muy lejos de las magnitudes numéricas de los pueblos Mapuche y Aimara.

Con respecto al sexo de las personas de origen quechua privadas de libertad, observamos que, del total nacional, como se muestra en la tabla 1, el 66.6% (352 personas) son hombres, mientras que el 33.4% (176 personas) son mujeres. Esto representa un porcentaje mayor al total nacional de mujeres privadas de libertad en el país, que asciende a 3150 personas (el 7.3% de la población total). En contraste con las mujeres que no pertenecen al pueblo quechua y a diferencia de lo que ocurre con el pueblo mapuche, las mujeres quechuas tienen una mayor presencia en relación a otros grupos indígenas y personas no indígenas.

Tabla 2
Evolución población indígena privada de libertad

Etnia declarada	2020		2021		2022	
Aimara	313	21,6%	350	19,0%	411	18,7%
Quechua	198	13,7%	487	26,5%	614	27,9%
Mapuche	835	57,7%	900	48,9%	1.055	48,0%
Atacameño	22	1,5%	18	1,0%	17	0,8%
Rapa Nui	9	0,6%	7	0,4	10	0,5%
Colla	10	0,7%	7	0,4%	7	0,3%
Alacalufé	3	0,2%	4	0,2%	3	0,1%
Yamana	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Diaguita	15	0,1%	21	1,1%	27	1,2%
Otra	0	0,0%	45	2,4%	54	2,5%
Totales	1446	100%	1839	100%	2198	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de anuarios estadísticos de GENCHI 2020, 2021 y 2022

Las cifras presentadas en la tabla 2 avalan el constante aumento de la población indígena privada de libertad. Desde estos datos podemos ver que existe un aumento sostenido de la población indígena en Chile, siendo el Pueblo Mapuche y el Quechua quienes presentan el mayor crecimiento desde el año 2020.

1. Mujeres Indígenas Privadas de Libertad

Gran parte de los centros de detención femeninos de nuestro continente se caracterizan por no contar con espacios adaptados para las necesidades de las mujeres, careciendo de sistemas de atención de salud que respondan a los requerimientos particulares de las reclusas en áreas como embarazos y enfermedades (Atabay, 2013 en Fernandez, 2020). Aunque existen cárceles exclusivamente para mujeres, a nivel central el diseño, aplicación y evaluación de los planes, proyectos y programas correspondientes para poder responder a las necesidades de género, son nulos o mínimos y el personal carcelario continúa siendo principalmente masculino (Atabay, 2013 en Fernandez, 2020).

En términos regionales, dentro de nuestro continente, en Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú, más del 60% de la población carcelaria femenina está privada de libertad por delitos relacionados con drogas (Wola, Dejusticia, IDPC: 8 en Moncayo, 2016). En Colombia, esta proporción es de aproximadamente el 31,1% (INPEC, 2016 en Moncayo, 2016). En la mayoría de estos casos, las mujeres han sido condenadas por delitos “no violentos” (CEDD, 2015: 1 en Moncayo, 2016), como el microtráfico y el transporte de sustancias ilegales.

En línea con lo planteado, el principal delito cometido por las mujeres privadas de libertad en nuestro país es el tráfico de drogas. Así, de las 3.550 mujeres privadas de libertad en Chile para junio del 2022, 1.787 personas, más de la mitad del total, están reclusas por esta causa (GENCHI, 2022) De esta forma, podemos plantear que las mujeres reclusas por delitos de drogas comparten un perfil sociodemográfico parecido: son jóvenes, pobres, madres solteras y jefas de hogar, con baja escolaridad, responsables del cuidado de sus hijos y de otros miembros de su familia y, con seguridad, pertenecen a sectores vulnerables o excluidos (negras, indígenas y latinas) (Chaparro y Pérez, 2015) Así, las mujeres pertenecientes a estos grupos excluidos presentan mayores problemas de subsistencia al interior de las cárceles. Como nos indica Fernández, sobre las mujeres reclusas extranjeras: “el acceso a la justicia es aún más limitado; no existe casi contacto con el consulado de su país, instancia fundamental para la comunicación con sus familiares y la satisfacción de ciertos requerimientos que no cubre el sistema carcelario. Los problemas se acentúan por la condición de lejanía y, muchas veces, de desconocimiento por parte de la familia, y por las propias diferencias institucionales entre un sistema judicial y otro” (Fernández, 2020: 220)

El encarcelamiento de las personas quechuas va de la mano con el aumento de los problemas limítrofes con los países vecinos asociados con el contrabando, trata de personas y narcotráfico². La investigación criminológica sobre el tratamiento de las mujeres quechuas privadas de libertad cobra vital importancia en términos de mejorar el acompañamiento de estas y develar.

El objetivo de la presente investigación fue “analizar la brecha existente entre la política intercultural vigente y su implementación hacia las mujeres pertenecientes al pueblo indígena quechua, que se encuentran privadas de libertad en recintos penitenciarios del Estado de Chile mediante el estudio de casos en recintos carcelarios de la Región Metropolitana”. y los objetivos específicos fueron: describir la política institucional intercultural del Estado de Chile hacia sobre el trato de mujeres privadas de libertad de origen quechua; caracterizar la implementación práctica de la política intercultural del Estado de Chile en el trato a mujeres privadas de libertad de origen quechua; identificar las principales brechas entre la política y la implementación práctica de la política intercultural según los agentes del Estado y mujeres privadas de libertad de origen quechua

Cárceles y Criminalización Pueblos Indígenas

La criminología crítica se ocupa más en cuestionar cómo y por qué determinadas personas son definidas y castigadas como delincuentes. La nueva criminología se niega a aceptar la idea de que el delito sea un “mal” y que sus razones puedan vislumbrarse en la persona del delincuente o en su entorno social; al denunciar este problema, establece como tema fundamental de su análisis el rol de los organismos de control criminal en la “construcción” del delito (Baratta, 2002) dentro de estos organismos la cárcel es una de las más relevantes por sus implicancias.

Las perspectivas más clásicas ven a la cárcel como organismos totalitarios, diseñados para que las personas que ingresan a ellas pierdan su identidad personal y social adquirida durante la socialización, y adopten una identidad institucional construida en estos lugares de encierro (Goffman, 1984 en Slootweg y Mansilla, 2023). Por otro lado, Foucault plantea que la experiencia carcelaria es “omnidisciplinaria”, aplacando al individuo en cada instante, sin pausa, modelando, purgando y expiando, haciéndole sufrir la pena que le fue impuesta, y funcionando con una tecnología coercitiva de ‘vigilar y castigar’ (Montero, 2005: 107 en Slootweg y Mansilla, 2023).

² “La Organización de Naciones Unidas expresó su preocupación por la situación de los pueblos indígenas transfronterizos víctimas de la militarización y el tráfico de drogas en las regiones limítrofes entre Bolivia, Ecuador y Perú. En este último país, se denunció que colonos procedentes de la región andina de Ayacucho invadieron territorios indígenas ubicados en la selva central para cultivar hoja de coca: uno de los cultivos que más se ha expandido en la Amazonía de la mano de la deforestación y la violencia” (López y Rivas, 2022: Párrafo 7)

Pero, estudios más recientes han demostrado que la “destrucción y transformación de identidades anteriores al ingreso a los centros penitenciarios no es tan categórica y los reclusos no son sujetos pasivos, inanimados o deshumanizados, sino sujetos con capacidad de agencia, que permanentemente ‘evalúan, priorizan, negocian y generan estrategias en los intersticios del sistema’” (Montero, 2005: 107 en Slootweg y Mansilla, 2023: 437)

Como plantea Rodríguez, Granados y Sandoval, sobre la situación de privación de libertad de personas pertenecientes a pueblos indígenas: “la cárcel en sí misma constituye un elemento cultural extraño e impuesto, cuyo principal efecto negativo en contra de integrantes de pueblos indígenas es la aculturación y la desintegración de los vínculos entre individuos y comunidades (2020: 322). Pero es una situación que marca el vínculo de los Estados con los pueblos indígenas. Por ejemplo, “en Australia, la tasa de indígenas en prisión es mayor que la de la población mayoritaria y ello está relacionado con los sesgos en el juzgamiento y la falta de atención a sus derechos sociales (Bagaric, 2016; Weatherburn y Holmes, 2010; Snowball y Weatherburn, 2007 en Rodríguez, Granados y Sandoval 2020: 324). Para estos autores existe un fenómeno en donde el indígena es un sujeto pasivo en el delito. Sobre esto último “El fenómeno de la criminalidad relacionada con los indígenas está íntimamente ligado al problema de exterminio, integración y discriminación a que sistemáticamente han sido sometidas sus comunidades desde la llegada de los primeros europeos” (Sampedro, 1997: 203).

Interculturalidad y Políticas Públicas: Burócratas Callejeros

Según diversos autores, la interculturalidad “implica una comunicación comprensiva entre las distintas culturas que conviven en un mismo espacio, siendo a través de estas donde se produce enriquecimiento mutuo y por consiguiente, el reconocimiento y la valoración (tanto intrínseca como extrínseca) de cada cultura en el marco de la igualdad” (Quintana, 1992; Jordan, 1996; Buendía, 1992 en Hidalgo, S.F: 68). Esto último tiene implicancias en la construcción de políticas públicas y de gobernanza. Como nos indica Petridou “el objetivo de la investigación de políticas públicas es la comprensión de la interacción entre la maquinaria del Estado, los actores políticos y el público” (Petridou 2014: pág.12, en Dávila, 2021). Esta mirada da cuenta de la política pública como una herramienta, como una etapa intermedia de diálogo entre la praxis y lo abstracto de lo político, que permite articular a los diferentes actores sociales, ergo sus necesidades y visiones, con el sistema estatal que busca dar respuesta a las necesidades de la sociedad. De allí que una de las visiones de implementar política pública tenga que ver con la gobernanza, la que entenderemos como “La elaboración de las políticas, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y, en definitiva, se garantice la gobernabilidad del sistema político” (Zurbriggen, 2011: 40).

Así, es necesario visibilizar el rol de los burócratas callejeros, de las personas a cargo de la implementación de la política pública. Como plantea Lipsky “Aunque por lo general son considerados como empleados de bajo nivel, las acciones de la mayoría de ellos constituyen en la realidad los servicios *prestados* por el gobierno” (1980: 780) Cada encuentro de este tipo representa un ejemplo de prestación de política pública, siendo estos servidores públicos quienes interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de su trabajo, y que gozan de considerable discrecionalidad en su ejecución. A ellos Lipsky los llama “burócratas en el nivel Callejero” (1980: 780) y son quienes distribuyen beneficios y sanciones, estructura y delimita las vidas y oportunidades de la gente. Estos modos orientan y aportan los contextos sociales y políticos en que la ciudadanía actúa.

Pueblos Originarios y Pertenencia indígena

Los términos de indio, indígena, raza indígena y tribu aborígen están inexorablemente marcados por el binomio de la superioridad/inferioridad racial y cultural en el discurso científico y político (Castellanos, 2013). De esta forma, el concepto de “pueblo” nos permite visibilizar a los sujetos sociales y de derecho, ciudadanos y ciudadanas étnicos, sujetos autonómicos que son las nuevas categorías con que la antropología define al indígena. El tiempo transcurrido entre la negación y reconocimiento de la diferencia étnica cultural, de sujeto de derechos ciudadanos a sujetos de derechos ciudadanos y colectivos, de indígena atrasado y tutelado, a sujeto autonómico, es de más de un siglo (Castellanos, 2013). Un punto de inflexión frente a estos fenómenos, y que permite definir lo concerniente a lo indígena, es el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, sobre esto podemos plantear que un aspecto importante es la autoidentificación de la persona con la cultura, identidad, costumbres e historia propia de un grupo. Un elemento esencial para el abordaje de los pueblos indígenas es “la relación entre el individuo y su grupo, entre el sujeto y su pueblo” (Defensoría Penal Pública, 2015: 18). Lo relevante de la definición entregada por el convenio 169 es que es “el pueblo quien pasa a ser titular de derechos específicos como unidad en sí” (Stavenhagen, 2008: 263 en Defensoría Penal Pública, 2015: 18).

Interseccionalidad

Este enfoque “revela que las desigualdades son producidas por las interacciones entre los sistemas de subordinación de género, orientación sexual, etnia, religión, origen nacional, (dis)capacidad y situación socioeconómica, que se constituyen dinámicamente uno a otro en el tiempo y en el espacio” (La Barbera, 2016: 106). Esta perspectiva ha contribuido al enfoque de los derechos humanos al comprender cómo se superponen múltiples vulnerabilidades en un mismo grupo, en este caso: mujeres quechuas extranjeras privadas de libertad. La interseccionalidad, de esta

manera, permite abordar las principales críticas dirigidas a algunos conceptos vinculados a los derechos humanos, como el esencialismo. Los aportes realizados mediante la incorporación de este enfoque son los siguientes: a) se centra en el sujeto que se encuentra en el cruce entre distintos sistemas de discriminación, cuya experiencia de discriminación no puede ser explicada usando las categorías de clasificación social de forma aislada; b) destaca la simultaneidad de los factores de discriminación; y c) resalta los efectos paradójicos de análisis, intervenciones y políticas públicas basadas en un solo centro de discriminación que, al abordar separadamente raza, género y clase, generan nuevas dinámicas de desempoderamiento (La Barbera, 2016).

2. Metodología

Este trabajo se concentró, en una primera parte, en la revisión de documentación y material institucional sobre el tema, de esta forma poder dar cuenta por medio de normativa y lineamientos de trabajo con población penal de la política pública de tratamiento intercultural. En una segunda parte, se dialogó con mujeres quechuas privadas de libertad, en quienes se encarnaba la implementación de la política intercultural del Estado de Chile y, además, se entrevistó a funcionarios de gendarmería vinculados al área de DD.HH. Por último, los documentos y las entrevistas, fueron sistematizadas por medio del software Atlas ti, con el cual se pudo revisar los cruces de información en diferentes líneas de acuerdo a los objetivos específicos de este trabajo.

Análisis de Contenido y Entrevista

Para poder desarrollar lo expuesto, fueron realizadas un conjunto de “entrevistas no dirigidas” a tres mujeres quechuas privadas de libertad en la Región Metropolitana y a dos funcionarios públicos vinculados al área de DDHH de Gendarmería de Chile. Entenderemos por “entrevista no dirigida” lo planteado por Guber, en donde se solicita al informante indicios para descubrir los accesos a su universo cultural (2011). Esto implica que, en el proceso de entrevistas, nos centramos en plantear los indicadores de investigación y permitir que él o ella se expplayara en las áreas que considere pertinentes, profundizando en los elementos necesarios para clarificar las ideas centrales del indicador.

Una vez obtenidos los datos, el contenido (normativas, documentos de mesas de trabajo y entrevistas) fue sistematizado en una matriz que permitió identificar y clasificar las diferentes áreas que se evidencian a contraluz de los objetivos de investigación, así como del marco teórico. Así, el análisis preliminar se hizo a partir de la siguiente matriz:

Tabla 3

Objetivos Específicos	Concepto/Familia	Indicadores
<i>Describir la política institucional intercultural del Estado de Chile hacía sobre el trato de mujeres privadas de libertad de origen quechua</i>	Políticas públicas	Cultura
		Educación
		Salud intercultural
		Interculturalidad
		Dsicriminación
		Convivencia
		Infraestructura
		Trato funcionarios/as
		Ritos y cosmovisión
		Lenguaje -Idioma
		Asistencia religiosa
		Trabajo con pertinencia cultural
		Contacto con familia
		Vínculo familiar extranjeros
		Acceso a justicia
<i>Caracterizar la implementación práctica de la política intercultural del Estado de Chile en el trato a mujeres privadas de libertad de origen quechua;</i>	Implementación	Vínculo Gendarmes (suboficiales)
		Vínculo Gendarmes Oficiales)
		Vínculo con personas privadas de libertad
		Acceso a justicia
		Presencia consulado
		Condiciones de habitabilidad
		Acceso a proceso de reinserción social
		Vínculo Abogados DPP
		Acceso a beneficios
		Acceso a información legal
		Violencia fuera de la cárcel
		Violencia dentro de la cárcel
		Capacitaciones laborales
		Redes de apoyo extra penitenciarias
		Redes de apoyo intra penitenciarias
		Delito
		Contacto familiar
		Vínculo Profesionales Área Técnica

		Acceso a salud
		Alimentación
		Religión
		Educación Intercultural
		Lengua
<i>Identificar las principales brechas entre la política y la implementación práctica de la política intercultural según los agentes del Estado y mujeres privadas de libertad de origen quechua</i>	Brechas	Lengua
		Horas de patio
		Acceso a información
		Religiosidad
		Visitas
		Actividades recreativas
		Salud/medicinas
		Actividades educativas
		Trato directo

Como se aprecia en la tabla 3, se confeccionaron en el software Atlas ti tres grandes familias iniciales asociadas a cada uno de los objetivos específicos de este trabajo, y posteriormente se definieron indicadores de cada uno de los elementos que estos englobaron (esto se podrá ver con mayor detención en la sección de resultados). Este proceso se encuentra fundamentado en el “análisis de contenido” el cual es “un conjunto de técnicas, con procedimientos sistemáticos descriptivos sobre contenidos de mensajes con la finalidad de realizar inferencias respecto a las condiciones de producción como al contenido manifiesto que presentan” (Ruiz, 2021: 4)

Población Objetivo

Una de las primeras metas de esta investigación fue identificar a las personas de origen quechua que se encuentran privadas de libertad en Santiago de Chile. Con este propósito, se llevó a cabo una consulta en el área de clasificaciones de GENCHI. A partir de esta, se logró identificar a 11 personas de origen quechua privadas de libertad en la Región Metropolitana, todas ellas mujeres. Se realizaron entrevistas a tres de estas mujeres. Además, se entrevistaron dos profesionales de Gendarmería de Chile vinculados al trabajo en Derechos Humanos en el servicio. Es importante clarificar que las tres mujeres entrevistadas partieron cumpliendo su condena en unidades penales del norte del país, pero, debido a diferentes motivos, terminaron recluidas en la región de estudio.

Las consideraciones éticas que guiaron esta investigación académica están fundamentadas en los requerimientos de las entrevistadas. Al ser consultadas sobre la

protección de sus datos, solicitaron no ser identificadas con sus nombres reales. Por esta razón, no se proporcionan sus nombres ni las unidades específicas en las que se encontraban, con el fin de evitar su identificación. Por otro lado, los nombres de los profesionales de Gendarmería que participaron en esta investigación tampoco se indican. Esto con el propósito de que sus testimonios reflejaran más el área en la que se desempeñan, en lugar de personalizar sus testimonios.

Debido a la calidad de la información compartida por las y los informantes, y los puntos coincidentes en sus testimonios, se logró recabar con profundidad diferentes aspectos necesarios para cumplir con los objetivos de este trabajo investigativo. Por lo tanto, este trabajo se enfocó en la calidad y profundidad de la información cualitativa, por encima de la cantidad de testimonios.

3. Resultados

3.1. Revisión de la Normativa

Reglamento 518: Para Establecimientos Penitenciarios N°518

En la revisión del Reglamento de Establecimiento Penitenciarios, podemos ver que solo se hacen tres menciones a temáticas que podríamos vincular con interculturalidad. Primeramente, en el documento se da cuenta de que las personas privadas de libertad, sin importar su condición procesal, serán respetadas en sus ideologías personales, así como en sus autodenominaciones, garantizándoles acceso a la educación (Art. 6. Reglamento Establecimientos Penitenciarios, 1998), pero se comprende “cultura” como elemento artístico, no como elemento de costumbres y cosmovisión. Así mismo, siguiendo la definición vista en el marco teórico de “pueblos indígenas”, podemos ver que se habla más bien de derechos individuales, que vinculados a derechos de colectivos de grupos con necesidades particulares. Así, en este párrafo se da cuenta de que se reconocen ciertos elementos individuales de identidad en este reglamento, pero no que identifiquen a las personas en su adscripción identitaria o simbólica a un grupo étnico ampliado, lo que implicaría respeto a ceremonias y tradiciones, o bien en acceso a elementos educativos interculturales que respeten su lengua o costumbres, o al acceso a actividades productivas propias de cada pueblo (tejido o telar, como en el caso de las mujeres entrevistadas)

Por otro lado, el art. 110 del reglamento de establecimientos penitenciarios, referido en a los requisitos de postulación a los beneficios intrapenitenciarios, en la letra c, nos indica: “Haber participado en forma regular y constante en las actividades programadas en la Unidad, tales como de capacitación y trabajo, culturales, recreacionales, según informe del Jefe operativo” (Reglamento de Establecimientos

Penitenciarios, 1998) De esta forma, los elementos culturales que una persona privada de libertad requiera para poder postular quedan circunscritas a la definición de “cultura” asociada a elementos artísticos, no de pertenencia a un pueblo indígena. Esto implica que los consejos técnicos, entidades a cargo de las evaluaciones de los procesos de reinserción social y espacio consultivo de las determinaciones al interior de las unidades penales, tampoco tienen indicaciones claras sobre el trato específico de personas que pertenezcan a pueblos originarios o bien extranjeras.

Decreto 703: Reglamento de Asistencia Religiosa en Establecimientos Penitenciarios y Similares

Así como la normativa N°518 tiene como objetivo estructurar el funcionamiento de las cárceles, el reglamento 703 tiene como foco *“establecer la forma y condiciones en que se llevará a cabo el acceso de los ministros de culto, pastores, sacerdotes, diáconos, religiosos, religiosas y seglares a los establecimientos penitenciarios del país, con el objeto de prestar asistencia espiritual y religiosa de su propia confesión”* (art. 1, reglamento 703) siendo este documento el que regula la participación de guías espirituales que acompañan a las personas privadas de libertad. Así, el sistema penitenciario asegura que *“todo interno, cualquiera sea su sexo, edad, nacionalidad o condición procesal, tiene derecho a profesar y practicar la creencia religiosa que libremente elija, en los términos establecidos en la Constitución Política de la República”* (art. 2 reglamento 703)

En el artículo 7 del mismo reglamento se explicita que los *“Capellanes Nacionales”* *podrán ingresar a cualquier establecimiento penitenciario, previo aviso al jefe del recinto respectivo”* (Reglamento 703, 2003), dando cuenta de una mayor autonomía que otras posibles figuras espirituales. Los capellanes son representantes de cultos cristianos, no representando autoridades propias de cada pueblo indígena. Aunque en párrafos anteriores se habla de representantes espirituales como “seglares”, la preeminencia de actividades cristianas y ausencia de espacios a otras visiones religiosas es evidente en el reglamento bajo la figura de los capellanes, puesto que “los capellanes deberán cumplir jornada horaria, estarán sujetos o afectos a responsabilidad administrativa, podrán recibir asignaciones y, en general, tendrán todos los derechos y deberes de los funcionarios públicos (Normativa 703, artículo 30) Esto da cuenta de que el Estado contrata a personal representante de cultos cristianos para cumplir funciones al interior de las unidades penales, siendo considerados como funcionario públicos.

³ Dentro de la estructura de contrataciones del Estado de Chile, específicamente en GENCHI, existe la figura de capellanes religiosos, quienes son personal contratado para realizar labores de acompañamiento espiritual en las diferentes unidades penales del país. Existen 2 capellanías nacionales, una católica y otra evangélica, las cuales manejan sus respectivos presupuestos dados por el estado, así como recursos humanos para sus labores religiosas.

Resolución Exenta N° 3925 de Trato Intercultural

Esta resolución responde a diferentes mesas de trabajo pero, fundamentalmente, a la compleja relación del Estado de Chile con personas privadas de libertad de origen mapuche. Esta indicación buscaba reflejar la “voluntad de querer hacerse cargo en el acortar esas brechas y en brindar un legítimo reconocimiento a la cultura, religión y cosmovisión de los pueblos originarios mientras se está privado de libertad en un establecimiento penitenciario” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020: 2). El núcleo de esta se encuentra en los siguientes aspectos: educación intercultural, salud intercultural y huelgas de hambre. Estos tres ejes deberían ser considerados al momento de implementar la normativa de regulación de los espacios carcelarios. Con respecto a la educación intercultural, se hace la consideración que, para procesos de postulación a beneficios, intra o extra penitenciarios, la evaluación de la conducta en el ámbito educativo debe considerar la existencia de una oferta intercultural. El mismo criterio debe aplicarse para procesos de postulación a los CETs.

Con respecto al abordaje de la salud intercultural, contemplada en la resolución se indica que se reconoce el permiso especial de autoridades de salud ancestrales de cada pueblo indígena, de esta forma, facilitar el acceso a salud pertinente a las tradiciones de cada grupo.

Sobre las huelgas de hambre, considerando el uso por parte de los comuneros mapuche de esta práctica como medio de presión y reivindicación de sus derechos al interior de los recintos penales, es que se dispone en esta resolución que no deberían recibir sanciones, siendo reconocidas como una manera válida, siempre que se realicen de forma pacífica, de manifestar problemáticas por parte de las personas pertenecientes algún pueblo indígena. Es importante recalcar que no existen registros de que otros pueblos indígenas privados de libertad en Chile hayan realizado alguna manifestación para conseguir algún tipo de concesión, beneficio y mejora de sus espacios internos.

A finales del año 2022, debido a una observación de parlamentarios a la Contraloría sobre los beneficios carcelarios de las personas privadas de libertad de origen mapuche, la resolución es modificada. Así, este organismo define que, con respecto a la educación intercultural y salud intercultural se mantendrá los lineamientos ya establecidos en la resolución. El único punto observado por la Contraloría corresponde a la temática de las huelgas de hambre de las personas indígenas, indicando que “en relación a las huelgas de hambre, consideradas como faltas disciplinarias graves al régimen interno de un recinto penal por el Decreto N° 518 de 1998, no resultó procedente que una resolución, la cual constituye un acto administrativo de aplicación, altere lo dispuesto en el referido reglamento, sin que se advierta alguna disposición internacional o interna que permita al Director Nacional de GENCHI alterar el principio de la jerarquía normativa” (Contraloría, 2022: Párr. 21).

3.2. Entrevistas a Mujeres Quechuas Privadas de Libertad⁴

Clasificación y segmentación

Al momento de ingresar a la cárcel, uno de los primeros procedimientos es el proceso de clasificación y segmentación de la población penal, el cual no se aborda en la resolución exenta 3925. En relación con esto, las mujeres entrevistadas nos cuentan que, inicialmente, se sentían desorientadas sobre su ubicación y las personas con las que compartirían su tiempo de reclusión, ya que carecían de información de referencia. Una de las reclusas bolivianas nos comenta: *“Hablo mezclado, español y quechua así mezclado, entonces, con el quechua perfecto; sin embargo, no puedo leer ni escribir correctamente porque no sé”*. Esto implicó que le resultara confuso comprender las consultas del área de clasificación de la unidad penal.

Otra de las entrevistadas recuerda su encuentro con la sección de clasificación y segmentación penitenciaria. Ya que su dominio del español era mayor, pudo desenvolverse de mejor forma en la entrevista. Sobre esto relata:

“me dejaron un patio más tranquilo en el que estaban más extranjeras que en los otros patios. No con personas que fueran necesariamente indígenas, con personas extranjeras, extranjeras. Porque había de todo, de todo porque estábamos mezcladas”.

Allí fue consultada sobre si pertenecía a algún pueblo indígena e indicó pertenecer al pueblo quechua. Finalmente fue segmentada en una sección de personas extranjeras, compartiendo con peruanas, ecuatorianas y una española. Desde allí comenzaría a construir sus redes de apoyo internas. En ningún momento tuvo algún tipo de orientación extra por su pertenencia a un pueblo indígena. Pesó más su condición de persona extranjera.

Convivencia con otras internas y contacto con familias

Las dificultades para establecer relaciones con otras mujeres privadas de libertad afectaron especialmente a la entrevistada de mayor edad, ya que no dominaba bien el español. Sobre este tema, ella comenta: *“Me dicen que soy una sucia, esa extranjera está sucia. Todos los nombres me ponen”*. Su dominio del español era limitado, pero recuerda que inicialmente buscó apoyo en los gendarmes. Más que violencia directa por parte de los funcionarios y funcionarias que conoció en este periodo, su problema era la falta de protección de estos frente a otras reclusas. Esto la llevó a tener que recurrir

⁴ Es necesario aclarar que las mujeres entrevistadas se encontraban reclusas en la Región Metropolitana, pero, durante las entrevistas, mencionaron sus experiencias en otras unidades penales del país antes de llegar a dicha región. Por ello, en esta sección aparecen relatos que reflejan la realidad carcelaria en lugares distintos a la región de estudio

a sus compañeras quechuas en busca de protección por su condición de foranea. Sobre esto, otra de las informantes recuerda un caso similar que presencié en una cárcel del norte:

“En esa ocasión, había una señora que no podía hablar español claramente y, sobre todo, hablaba quechua. Pero, de todos modos, tratábamos de ayudarla. Me decía y me lo explicaba en quechua, entonces, entre nosotras tratábamos de ayudarnos; si yo no entendía algo en español, ella me lo explicaba en quechua”.

Para las mujeres quechuas extranjeras, el castellano que manejan es diferente al español que se habla de forma común en Chile. Por lo que la red de apoyo entre quechuas es básica para poder moverse dentro de la cárcel, en términos de seguridad, información y acceso a elementos básicos de aseo personal y recursos para contactar a sus familias.

Una de las mujeres entrevistadas recuerda cómo fue su proceso de instalación en su dependencia: *“Cuando llegué al módulo, me recibieron una española y una peruana. Cuando llegué al patio, las dos me dieron la bienvenida. Antes, me encontré en la jaula con ellas, entonces me dijeron: ‘Ven al módulo 5’”.* Así, durante el proceso de clasificación y segmentación, pudo solicitar trasladarse al mismo módulo que las personas que ya conocía. Comenzar a establecer redes dentro de la dependencia donde residen les permite a las internas abordar uno de los tantos problemas significativos de estar privadas de libertad en un país extranjero: el contacto con sus familias.

Cuando se les consultó a las internas quechuas acerca del contacto con sus familias, ellas informaron que en las diversas cárceles en las que estuvieron la posibilidad de comunicarse telefónicamente con sus seres queridos dependía de su propia gestión. Esto evidencia que, a pesar de su condición indígena y de ser personas extranjeras, el sistema penitenciario chileno no reconoce fácilmente estas dificultades, las que se extienden a: redes de apoyo para beneficios; asistencia con insumos para cubrir necesidades básicas; contacto con hijos; entre otros aspectos.

El poco acceso a comunicación, sumado a la distancia, aumentan el sentimiento de soledad. Las complicaciones para mantener el contacto con el núcleo familiar es algo recurrente. Otra de las mujeres quechuas entrevistadas nos cuenta que para poder llamar a Bolivia *“con 500 [pesos] hablas un minuto, con eso uno no alcanza a nada. Como en diez minutos gastaba casi 5000 lucas. Eso es mucho dinero”* Las mujeres privadas de libertad de origen extranjero no tienen redes de apoyo que les puedan aportar dinero como ocurre con las chilenas (a quienes incluso estando en territorio nacional tienen problemas en este ámbito).

Educación y salud intercultural

La educación y salud intercultural son dos aspectos contemplados en la resolución 3925 y también forman parte de los lineamientos de trabajo establecidos en las mesas de diálogos interculturales, reflejando así las normativas internacionales como el convenio 169 de la OIT. En este sentido, abordaremos primero lo relacionado con la educación intercultural y posteriormente nos centraremos en el ámbito de la salud intercultural.

Uno de los profesionales de GENCHI entrevistados señala que, a propósito de la educación intercultural: *“existe una omisión por parte del Estado en generar una educación intercultural bilingüe dentro de las escuelas penitenciarias”*. Esta carencia plantea un desafío significativo para las personas indígenas privadas de libertad al carecer de elementos educativos con pertinencia cultural. El mismo profesional expresa: *“Esta falta de oferta contribuye a intensificar la aculturación o el asimilacionismo cultural que ya existía fuera de la cárcel, obligándolos a seguir aculturizándose para cumplir con los requisitos, generando así un cuadro de discriminación arbitraria”*. En este sentido, la presencia de la resolución exenta 3925 se percibe como un avance, ya que permite abordar algunos de los elementos suscritos en tratados internacionales de derechos humanos, como el convenio 169 de la OIT. Sin embargo, para el otro profesional entrevistado vinculado a la formación de gendarmes, esto no es tan así. Él nos indica que: *“no bastan las resoluciones o reglamentos por sí solos; aunque son un avance, no son suficientes”*, ya que, desde su perspectiva, aumentar indicaciones en normativas internas no facilita la implementación de políticas públicas internas en temas educativos.

Sobre la educación recibida una de nuestras informantes quechuas, al momento de ser entrevistada, estaba cursando el tercer nivel básico para adultos en el colegio penal donde cumplía su condena. Respecto a este proceso y su relación con la cultura quechua, nos comenta: *“No se enseña [en lengua o sobre temas quechua], todo aquí de Chile es como mapuche, ese lado más que nada. Se enseñan cosas tradicionales de Chile, pero no hay mucho que esté vinculado, por ejemplo, con el tema quechua”*. Aquí, reconoce que la educación que recibe en la unidad penal es principalmente chilena y que, dentro de esta, gran parte de los elementos indígenas están centrados en la cultura del Pueblo Mapuche, pero no siendo esto un enfoque intercultural, sino más bien temático y parte del programa educativo de la educación para adultos.

Otra de nuestras entrevistadas comparte: *“En mi pueblo, se llevan a cabo tradiciones en los colegios, como danzas y otras actividades exclusivamente quechuas. Aquí, en el penal de Arica, he observado que también se realizan con un enfoque completamente quechua”*. Ella también destaca el desarrollo de actividades al interior del recinto carcelario, puesto que le permiten seguir vinculada a bailes y manifestaciones culturales que forman parte del mundo quechua. Cabe señalar que el reglamento 518 de establecimientos penitenciarios, no exige a la oferta programática de la unidad el desarrollo y fomento de elementos culturales propios de los pueblos indígenas reconocidos por la ley indígena. Solo la resolución exenta 3925 menciona que, si hay personas pertenecientes a

pueblos indígenas, no se les puede exigir educación como requisito para su conducta intrapenitenciaria. Sin embargo, esta disposición no aborda la necesidad de que las personas pertenecientes a pueblos indígenas mantengan un vínculo con su cultura, un aspecto que podría favorecer sus procesos de reinserción.

Una de nuestras informantes quechuas nos relata que, debido a su edad y contexto social antes de ser condenada, mantenía un fuerte vínculo con la cultura de su pueblo y sus prácticas de curación. Ella nos cuenta que antes de ser condenada en Chile, no recurría a la “medicina occidental” para tratar sus dolencias. Para ella, la salud estaba intrínsecamente ligada a prácticas cotidianas donde tenía acceso a ciertos tipos de plantas para curarse. Incluso, su experiencia de dar a luz fue diferente, ya que no contó con la asistencia de médicos, sino con parteras. Ella recuerda sus partos: “*Con una partera de siempre de allá. Una matrona, le dicen aquí. Solo con ella. Aquí conocí las cosas del hospital y las matronas*”. Al preguntarle si durante su tiempo en las cárceles de Chile tuvo acceso a las plantas que solía utilizar para curarse, respondió que no, solo recibió atención de salud con un enfoque occidental. Aunque la resolución exenta lo menciona, no aclara los mecanismos para que las personas privadas de libertad pertenecientes a pueblos indígenas soliciten dichos elementos.

Actividades Laborales y Generación de Recursos

Como hemos visto, las tres mujeres quechuas han tenido que generar estrategias para poder satisfacer sus necesidades personales dentro de las unidades penales en donde han estado. Esto se liga con sus propios conocimientos e historia que, de una u otra forma, se vinculan con las actividades y tradiciones que son parte de la cultura quechua. Así, el tejido es el elemento que ellas consideran más cercano para poder desarrollar. Siendo una actividad que para ellas era conocida, no era considerada dentro de las actividades productivas de la unidad penal del norte en ese momento. Una de nuestras informantes, desde pequeña tuvo acercamiento a actividades de tejido, pero debido a su pronta llegada a la ciudad lo realizaba de forma esporádica. Ella nos relata:

“allá [cárcel de Arica] empecé a hacer tejidos. Una profesora venía y nos enseñaba y de ahí ella mismo nos los vendía y nosotros hacíamos lo que ella misma nos enseñaba (...) Entonces ahí me empezó a ayudar con eso: ella nos traía lana, materiales, todo, todo y yo solo hacía como ella me enseñaba entonces de eso ella, esa misma lo que nosotros hemos hecho y esa misma ella vendía, pero no sé no sé dónde vendía tampoco. ‘Con tal que esto se vendió lo que hiciste todo se vendió esto es tu dinero ¿quieres sacarte o quieres que te traiga con este dinero o otros materiales?’ [decía la profesora], yo aceptaba”

Podemos ver en el relato que en la unidad penal en donde se encontraba si se realizaban actividades más cercanas a lo que ella conocía. Pero, esto era más bien circunstancial. A partir del trabajo de revisión bibliográfica desarrollado en secciones

anteriores, se evidencia que no existen contemplaciones específicas para las actividades productivas propias de cada pueblo indígena.

En cuanto a la búsqueda de actividades laborales para mejorar su conducta, el escenario no presenta cambios significativos. Una de nuestras informantes relata que incluso participó en un taller de mecánica de motores. Aunque ella no expresó desagrado por este taller y lo veía como una oportunidad para sumergirse en un tema nuevo, dado que necesita realizar actividades remuneradas para generar ingresos, este taller le resultó útil para cumplir su objetivo de conducta (con la esperanza de acceder a un beneficio penitenciario), pero no le permitía obtener el dinero necesario para realizar llamadas a Bolivia y cubrir necesidades básicas. Al preguntarle si tiene planes de trabajar en mecánica de vehículos, ella responde que no.

Procesos de Reinserción y Postulación a Beneficios

Uno de los profesionales entrevistados reflexiona sobre el trato intercultural en procesos de reinserción social: *“Aquí en general, como sucede en todo el régimen penitenciario, está pensado para un tipo de condenado occidental, heterosexual, adulto, hombre; entonces, todos los instrumentos de intervención y de evaluación están concebidos de esa manera”*. Lo que plantea tiene implicancias en el enfoque de interculturalidad e interseccionalidad y cómo el sistema penitenciario aborda a personas privadas de libertad que no encajan con el modelo que él describe. Continuando con su apreciación del enfoque de interculturalidad, el profesional nos dice: *“El desafío que tiene Gendarmería, al menos en lo que concierne a los condenados indígenas, primero: Reevaluar si instrumentos como el IGI, parte del modelo RNR, son válidos o pertinentes para medir factores de riesgo en personas condenadas indígenas”*. De esta forma, el profesional nos explica la necesidad de revisar la implementación del modelo de intervención de Gendarmería en personas pertenecientes a otros grupos indígenas o bien, individuos con otros parámetros culturales.

Lo anterior implica que los programas de reinserción social no contemplan las diferencias de las personas privadas de libertad que tengan estas características. Muchas veces piden redes de apoyo locales para poder postular a beneficios, los cuales están normados para exigir estos elementos como requisitos. Al preguntarle a las mujeres quechuas privadas de libertad si conocen alguna normativa específica (como la resolución exenta 3925) para personas indígenas, todas concordaron en que no tenían conocimiento.

De esta forma, y tomando lo planteado en párrafos anteriores, más que existir una estructura de información o de apoyo desde el servicio de Gendarmería de Chile, las mujeres quechuas privadas de libertad mencionan a personas puntuales, como profesionales, religiosos o gendarmes, que las ayudan en diferentes momentos. En relación con la postulación a beneficios, las mujeres quechuas reciben información limitada, similar a la que obtienen las demás personas privadas de libertad. Esto tiene implicancias significativas en sus procesos de reinserción social, ya que, según el reglamento

518, es necesario contar con una red de apoyo para poder beneficiarse de ciertos privilegios dentro de la unidad penal, como las salidas dominicales.

Muchas de ellas no han podido acceder a estos beneficios debido a la falta de apoyo que les permita contar con un lugar donde residir. Como relata una de las mujeres entrevistadas: *“No he podido acceder a beneficios porque no tenía. Me decían que debía contar con una red de apoyo, ya sea en Chile o en Bolivia, pero que debía tener documentos de este país. También me dijeron que no debería tener antecedentes penales”*. Esta situación complica la situación de las mujeres extranjeras quechuas, ya que su red de apoyo a menudo consiste en otras bolivianas quechuas que están de paso en Chile o enfrentan alguna medida restrictiva debido a la comisión de algún delito. Esta circunstancia afecta la participación de las mujeres quechuas bolivianas en su acceso a beneficios intrapenitenciarios.

Sobre los resultados de los procesos de postulación, una vez que podían acceder a la información y completar algunos de los requisitos que estos pedían, una de nuestras informantes recuerda:

“Me rechazaron dominical [salida dominical], me rechazaron condicional [libertad condicional]. ¿Para qué postulé si no me dan? No sé, no me dijeron nada, solamente el papel no me llegó, nada más. ¿por qué? ¿Qué hice yo tanto para que me rechacen? No sé, no entiendo eso. Es difícil saber qué mejorar si no se sabe qué es lo que hay que mejorar, si no le dicen”.

Otra de las mujeres quechuas entrevistadas nos plantea que hay personas del área técnica encargadas de los procesos de reinserción social, pero que no se dan cuenta de que ellas están en una condición diferente. Explica que, cuando comenzó a postular a beneficios a través del área técnica local: *“hice un escrito y también una compañera del otro patio. Me dicen que aquí en el área técnica, cuando yo haga el escrito, me tienen que llamar. Pero se supone que en este penal (...) como que no le importa lo que uno pide”*. Las otras mujeres quechuas bolivianas plantean que su situación es más precaria que la de otras privadas de libertad chilenas, ya que no tienen las redes de apoyo necesarias para acceder a diferentes beneficios.

Conclusiones

La revisión de la normativa estatal revela una carencia en disposiciones específicas para personas pertenecientes a distintos grupos culturales, como las mujeres quechuas privadas de libertad. Se evidencia una falta de consideración hacia sus necesidades, siendo la mayoría de nacionalidad boliviana y enfrentando múltiples vulnerabilidades. Aunque se observa un avance en la resolución exenta N°3925 del 2021, centrada en el pueblo Mapuche, se deja fuera a otros grupos indígenas y extranjeros, como las mujeres quechuas. Esta resolución destaca aspectos como educación y salud intercultural, pero su alcance es limitado y es principalmente desconocida.

La falta de reconocimiento de la diversidad cultural en las cárceles se refleja en la falta de comprensión por parte del personal de Gendarmería y en la ausencia de protocolos adecuados para tratar a estos grupos. Esto contribuye a la vulnerabilidad de las mujeres quechuas y su exposición a abusos. La implementación de la política intercultural es deficiente, con poca difusión de la resolución exenta y escaso apoyo a las mujeres quechuas en aspectos como la educación, la salud y la reinserción social. Además, la falta de información y recursos adecuados dificulta su acceso a beneficios carcelarios y servicios esenciales.

En los casos analizados en el artículo, muchas de estas mujeres, antes de ser privadas de su libertad, se encontraban excluidas de los procesos productivos y políticos, en una situación de riesgo y vulnerabilidad y sin capital simbólico (Bourdieu, 2000 en Moncayo, 2016). Se requiere una reflexión profunda por parte del Estado para abordar estas problemáticas y desarrollar políticas inclusivas que protejan los derechos y la dignidad de las mujeres quechuas privadas de libertad. Esto implica un enfoque intercultural en la creación de nuevas normas y una mayor sensibilización del personal penitenciario sobre estas cuestiones. Sin embargo, como paso previo, es necesario reflexionar sobre si la prisionalización de mujeres quechuas extranjeras por delitos de drogas, es la única vía, puesto que profundiza la selectividad del sistema penal e invisibiliza su compleja situación. Es decir, como indica Pavarini, perpetúa la criminalización y prisionalización de “los no garantizados” (Pavarini, 1998, p. 75 en Moncayo, 2016: 194).

Las mujeres quechuas privadas de libertad enfrentan múltiples desafíos debido a la falta de consideración de su identidad cultural en el sistema penitenciario. Carecen de apoyo y recursos para mantener sus lazos con su comunidad y familias. La falta de información y orientación adecuada agrava su situación, dejándolas vulnerables a abusos y excluidas de oportunidades de reinserción social.

La falta de reconocimiento de su identidad cultural en el sistema penitenciario y la ausencia de recursos específicos para su atención agravan su situación. Se requiere una mayor sensibilización y capacitación del personal penitenciario, así como el desarrollo de políticas y programas que aborden sus necesidades de manera integral.

Ambos elementos van de la mano con la formación del recurso humano de Gendarmería, tanto uniformados como profesionales y personal técnico. De esta forma, es necesario promover la participación de organizaciones de la sociedad civil y otros actores en el diseño e implementación de estas políticas, garantizando una atención adecuada y respetuosa de los derechos de las mujeres quechuas privadas de libertad.

La principal dificultad que enfrentan las mujeres quechuas privadas de libertad es su invisibilidad dentro del sistema penal. La normativa no contempla consideraciones específicas para sus múltiples vulnerabilidades. Estas mujeres, con historias de abandono, son frecuentemente atrapadas en redes delictivas y utilizadas para transportar drogas. Además, siendo extranjeras y careciendo de redes de apoyo locales, enfrentan obstáculos significativos para acceder a programas de reinserción social y garantizar el cumplimiento de sus derechos. Por ejemplo, aunque una de las entrevistadas inicialmente ejerce su derecho a la maternidad, aparentemente actuando como “sujeto agente” y utilizando los “intersticios” del sistema legal para ejercer su maternidad (Montero, 2015), pero la combinación de ser indígena, extranjera y la falta de redes de apoyo provoca la amenaza de una ruptura en su vínculo. Esto demuestra que el sistema penitenciario es contradictorio en cuanto a los procesos de revinculación social para estas mujeres.

Los modelos de intervención y acceso a espacios laborales y educativos resultan difíciles de entender sin considerar la diversidad de la población carcelaria. El personal de Gendarmería no distingue claramente entre los individuos recluidos. Es crucial que el Estado defina una política pública clara sobre el trato intercultural de las personas privadas de libertad, considerando las diversidades culturales existentes y las necesidades específicas de las mujeres. Las personas extranjeras, de forma específica, enfrentan dificultades para acceder a beneficios carcelarios que requieren redes de apoyo locales. Además, los instrumentos de intervención de GENCHI no son culturalmente pertinentes para las mujeres quechuas y otros grupos. Se evidencia en los testimonios la falta de material explicativo sobre los procesos internos de la cárcel, especialmente para aquellos que hablan otros idiomas.

A partir de los relatos de las entrevistadas, queda de manifiesto que el personal de Gendarmería carece de preparación para tratar a personas de otras culturas y enfrentar sus problemáticas en el contexto carcelario y entender los peligros que esto implica. Esto podría llevar a abusos por parte de otras internas y a la participación en actividades ilícitas, en búsqueda de protección y apoyo en el contexto de encierro. Lo que representa un problema de seguridad.

Podemos concluir, a partir del desarrollo de esta investigación, que el Estado de Chile carece de una política pública clara para abordar la situación de interseccionalidad de las mujeres quechuas privadas de libertad y otros grupos en condiciones similares.

Referencias

- Baratta, A. (2002). *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*. 2002, Siglo XXI Editores Argentina S.A
- CASEN - Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2017). Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Disponible en: <http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/listarIndicadores/dimension/47>.
- Castellanos Guerrero, A. (2013). indígenas en la antropología mexicana: conceptos y representaciones, *Revista En el Volcán Insurgente*. Disponible en: http://enelvolcan.com/ago2013/276-indigenas-en-la-antropologia-mexicana-conceptos-y-representaciones#_ftn29
- Centro de Derechos Humanos (2020). *Informe Anual de Derechos Humanos, Derechos Humanos de los indígenas en Chile*.
- Chaparro, S. y Perez, C. (2015). *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*. CEED.
- Dávila, M. (2021). *Apuntes de Clases Asignatura Políticas Públicas*. Magister en Criminología y Gestión de la Política de Seguridad Pública.
- De Castro, J.L (2009). La criminología crítica en el siglo XXI como criminología de los derechos humanos y la contra-reforma humanística o “Las teorías criminológicas no son inocentes”. *Revista brasileira de ciências criminais*, (76), 265-291.
- Defensoría Penal Pública (2015). *Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad en Chile*. Disponible en: <https://www.dpp.cl/repositorio/166/459>
- Fernández Droguett, F (2020). Mujeres y cárcel: Ser migrante e indígena en el norte de Chile. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 30(2). <https://doi.org/10.15359/rldh.30-2.10>
- Gendarmería de Chile (2022). *Misión y Visión*. Disponible En: <https://www.gendarmeria.gob.cl/historia.html>
- Gendarmería de Chile (2022). *Características de la Población Penal*. Disponible En: https://www.gendarmeria.gob.cl/car_personas_pp.html (recuperado el 25 de marzo 2022)
- Gendarmería de Chile (2023). *Reportes Estadísticos Mensuales*. Disponible en: https://www.gendarmeria.gob.cl/rep_est_mes.html
- Gendarmería de Chile. (2020). *Resolución Exenta N° 3925 sobre Aplicación de Reglamentación Penitenciaria en Consideración a la Normativa Vigente, Nacional e Internacional, Referidas a Pertinencia Cultural y Religiosa en Determinadas Materias*. Gobierno de Chile.

- Guber, R. (2011). “La entrevista etnográfica o el arte de la ‘no directividad’”. En La etnografía. Método, campo y reflexividad. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 69-91.
- Hidalgo, V. (S.F). “Cultura, Multiculturalidad, Interculturalidad Y Transculturalidad: Evolución De Un Término” Disponible En: [Http://Aularedim.Net/Wp-Content/Uploads/Cultura_Multiculturalidad.Pdf](http://Aularedim.Net/Wp-Content/Uploads/Cultura_Multiculturalidad.Pdf) (recuperado El 24 De Marzo De 2022)
- Instituto Nacional de Estadísticas (2018). *síntesis de resultados censo 2017*. Disponible en: <http://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>
- La Barbera, M. (2016). Interseccionalidad, un “concepto viajero”: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea. Disponible en: https://ru.ceiich.unam.mx/bitstream/123456789/3753/1/Interseccionalidad_un_concepto_Interdisciplina_v4n8.pdf
- Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero, en SHAFRITZ J. y HYDE, A. (1999). Clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, pp. 780-794.
- López y Rivas, G. (2021). Pueblos indígenas en la mira del narcotráfico y la contrainsurgencia. (s/f). Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/02/04/2022/pueblos-indigenas-en-la-mira-del-narcotrafico-y-la-contrainsurgencia>
- López y Rivas, G. (2020). Pueblos indígenas en tiempos de la Cuarta Transformación.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). Decreto N° 518: Reglamento de Establecimientos Penitenciarios. Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=123280&idVersion=2020-09-17>
- Ministerio de Justicia. (2003). Decreto 703: Reglamento De Asistencia Religiosa En Establecimientos Penitenciarios Y Similares. Gobierno de Chile. Disponible en: https://nuevo.leychile.cl/servicios/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar_formato=pdf&nombearchivo=DTO-703_27-SEP-2002&exportar_con_notas_bcn=False&exportar_con_notas_originales=False&exportar_con_notas_al_pie=False&hddResultadoExportar=202959.2002-09-27.0.0%23
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). Diálogos interinstitucionales en materia cultural y religiosa en establecimientos penitenciarios. Disponible en: https://www.minjusticia.gob.cl/media/2021/01/Dialogos_Interinstitucionales_2021.pdf
- Moncayo Alborno, A. (2016). La necesidad de una política criminal en materia de drogas que reconozca la situación de vulnerabilidad que enfrenta la mujer. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2016. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/2d13c13a-523d-4f4c-aae6-3cc17f53c3d0>

- Rivas, A. (2020) Derechos Humanos De Los Pueblos Indígenas En Chile. En: Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2020. 241 - 277. Disponible en: <https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2019/>
- Rodríguez, M. C., Granados, J. A. M., & Sandoval, M. C. A. (2020). Indígenas en prisión. La imposición estatal de la cárcel y el deber de respetar la justicia indígena en Colombia.
- Ruiz Bueno, A. (2021). El contenido y su análisis: Enfoque y proceso. Disponible en: https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/179232/1/El_contenido_su_analisis_2021.pdf
- Sampedro Arrubla, J. A. (1997). Aproximación criminológica y victimológica a la problemática indígena en Colombia. Disponible en: <https://addi.ehu.es/handle/10810/27328>
- Slootweg, J. y Mansilla M. Á. (2023). Reclusas latinoamericanas y maternidad: ¿experiencia totalitaria o de agencia?. *CUHSO (Temuco)*, 33(2), 436–461. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.7770/cuhso-v33n2-art592>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39–64.

Enviado: 06 de mayo de 2024

Aceptado: 23 de julio de 2024

DESARROLLO Y TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA, 1900-2024

Emilio Armendariz¹

earmendariz@mail.utdt.edu

Universidad de Buenos Aires y Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Aníbal Pérez Liñán²

aperezl1@nd.edu

University of Notre Dame, Notre Dame, Estados Unidos.

Laura Wills Otero³

l.wills21@uniandes.edu.co

Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia

Cristhian Uribe Mendoza⁴

cjuribem@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

Este trabajo presenta los resultados de una investigación que analiza la evolución histórica de los sistemas electorales en veintiún países de América Latina y los Estados Unidos. Con el fin de aportar a esta área de estudio, y complementar información existente, se ha actualizado una base de datos que rastrea la evolución de los sistemas electorales en la región. Se observan las reglas electorales en las Cámaras Bajas de cada uno de los países. Esto nos permite comparar a los sistemas unicamerales y bicamerales. Asimismo, se describen dos índices novedosos: el Potencial de Proporcionalidad y el Potencial del Voto Personal, que ayudan a comprender cómo impacta la magnitud del distrito en la proporcionalidad y en la personalización del voto, respectivamente.

Palabras clave: *Sistemas electorales, América Latina, Cámaras Bajas, Proporcionalidad, Voto Personal.*

¹ Estudiante Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato di Tella. Responsable en el Área de Investigación de Directorio Legislativo.

² Doctor en Ciencia Política. Profesor de ciencia política y estudios globales y Director del Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.

³ Doctora en Ciencia Política. Profesora del Departamento de Ciencia Política y Estudios Globales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

⁴ Doctor en Ciencia Política. Profesor asistente del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia.

DEVELOPMENT AND TRANSFORMATION OF ELECTORAL SYSTEMS IN LATIN AMERICA, 1900-2024

This paper presents the results of a research that analyzes the historical evolution of electoral systems in twenty one countries in Latin America and the United States. In order to contribute to this area of study and complement existing information, a database tracking the evolution of electoral systems in the region has been updated. Electoral rules in the Lower Chambers of each country are observed, allowing for comparison between unicameral and bicameral systems. Additionally, two novel indexes are described: the Proportionality Potential and the Personal Vote Potential, which help understand how district magnitude impacts proportionality and the personalization of the vote, respectively..

Keywords: *Electoral systems, Latin America, Lower Chambers, Proportionality, Personal vote.*

Introducción

Este artículo presenta los resultados de un proyecto de investigación que explora la evolución histórica de los sistemas electorales en los países de América Latina y Estados Unidos. Desde la década de 1980, ha habido un auge en el estudio de estos sistemas (Boix, 1999; Colomer, 2003; Gallagher & Mitchell, 2005; Katz, 2005; Lijphart, 1995; Nohlen, 1993, 2004; Wills-Otero, 2009), así como en el análisis de las reformas electorales de la región (Freidenberg & Došek, 2016; Grofman y Lijphart, 1985; Taagepera & Shugart, 1986; Mainwaring y Shugart, 1989). A pesar de la relevancia y los notables avances en esta área de estudio, el análisis sistemático y comparado de los sistemas electorales a nivel regional es aún incipiente.

La consideración de los vacíos existentes en la actualidad en cuanto a las reglas electorales formales y su funcionamiento durante la primera mitad del siglo XX incentivó la creación de una base de datos que rastrea la evolución histórica de los sistemas electorales en 21 países de América entre 1900 y 2006 (Wills-Otero & Pérez-Liñán, 2005). Esta base de datos ha sido actualizada recientemente (hasta 2024) a partir de una revisión documental que incluye trabajos empíricos, documentos históricos y bases de datos existentes. La información sobre las reglas electorales de los diferentes países es desigual en el lenguaje que utilizan. La construcción de esta base de datos unifica el lenguaje a través de la identificación de variables comunes en los diferentes países.

En términos generales, los sistemas electorales se definen como el conjunto de reglas que establecen cómo será llevado a cabo un proceso de votación y la competencia por la distribución del poder político. Este concepto es más amplio que las normas electorales, que implican características más restringidas, pero al mismo tiempo es más acotado que las leyes electorales de un país (Herron, Pekkanen y Shugart, 2018).

Nohlen (1993) señala que los sistemas electorales pueden ser abordados en un sentido amplio y en un sentido estricto. En un sentido amplio, estos abarcan el conjunto de normas y procedimientos que regulan la forma en que se llevan a cabo las elecciones y se asignan los cargos políticos en un sistema democrático, comprendiendo tanto las reglas formales, codificadas en leyes y constituciones, como las prácticas informales que influyen en la representación política. En sentido estricto, un sistema electoral alude al principio de representación y al procedimiento técnico mediante el cual los electores expresan su voluntad política con votos que, a su vez, son convertidos en escaños.

Los sistemas electorales son un elemento fundamental en las democracias representativas ya que afectan el funcionamiento del sistema político, así como el comportamiento de diversos actores, como lo son los votantes y los candidatos a cargos públicos (Boix, 1999). Estos sistemas tienen impacto en la estabilidad democrática, en el fortalecimiento de los partidos políticos y en la gobernabilidad de las democracias representativas (Aldrich, 1995; Coppedge, 1997; Lijphart, 1995; Siavelis,

1997; Stokes, 1999). Por su relevancia, resulta necesario describir el desarrollo y transformación de los mismos en América Latina, y así contribuir a la identificación de cuáles han sido las reglas electorales formales a lo largo del tiempo, y cómo ha sido su funcionamiento práctico durante el siglo veinte y las primeras dos décadas del siglo veintiuno (1900-2024).

La siguiente sección ofrece una síntesis de hallazgos centrales de estudios clásicos y contemporáneos sobre los sistemas electorales, y sobre las bases de datos existentes. A la vez identifica las contribuciones de este proyecto. El tercer apartado corresponde a una descripción de la base de datos, mencionando los casos cubiertos, el período analizado y las variables seleccionadas. La cuarta parte introduce dos índices novedosos que fueron contruidos a partir de la información recopilada y sirven para explicar cómo ha evolucionado la democracia a lo largo del tiempo en los países latinoamericanos. Estos índices son: 1) Potencial de Proporcionalidad y 2) Potencial del Voto Personal. El último apartado presenta las conclusiones de este trabajo, y elabora un argumento sobre la importancia de los sistemas electorales como objeto de estudio de la Ciencia Política comparada.

1. El estudio de los sistemas electorales y su sistematización

La literatura que se ha enfocado en comprender a los sistemas electorales es amplia. Muchos trabajos, clásicos y contemporáneos, enfocados en América Latina y otros países, han estudiado el impacto que tienen las reglas electorales sobre la configuración de los sistemas de partidos; la estabilidad de los regímenes políticos; sobre la institucionalización de los sistemas partidistas; sobre la personalización de la política; y sobre el comportamiento estratégico de candidatos y votantes, entre otros fenómenos (Cox, 1998; Duverger 1954). Algunas de las conclusiones que estos trabajos han encontrado es que los sistemas proporcionales tienden a generar sistemas multipartidistas y coaliciones de gobierno, mientras que los sistemas mayoritarios tienden a favorecer a los partidos grandes y producir gobiernos de mayoría (por ejemplo, Lipjhart, 1995; Katz 1997). También han encontrado que la magnitud del distrito influye sobre los niveles de competencia, y el número de partidos políticos en los sistemas de partidos (Duverger 1954; Laakso y Taagepera 1979; Sartori, 1976). Además, se ha descubierto que el tipo de listas que se adoptan en sistemas de representación proporcional incide sobre el nivel de personalización o partidismo en los diferentes regímenes (Carey y Shugart, 2003; Crisp, 2002; Rodríguez-Raga, 2003). Los trabajos enfocados en comprender la adopción de las reglas electorales son menos frecuentes, pero también ocupan un espacio de los estudios sobre el tema. Boix (1999), Colomer (2004) y Wills-Otero (2009) explican bajo cuáles condiciones políticas y sociales se adoptaron sistemas de representación proporcionales en países europeos, latinoamericanos y otros. Encuentran que estos sistemas son el resultado de decisiones estratégicas por parte de las élites que están en el poder: en un contexto

de aumento de la población sufragista deciden ceder algo de poder a la oposición para evitar el riesgo de perderlo todo en los sistemas mayoritarios que regían antes.

El creciente interés de la Ciencia Política comparada en el estudio de los sistemas electorales ha suscitado numerosos esfuerzos investigativos orientados a recopilar, sistematizar y analizar empíricamente las reglas electorales y sus reformas en los países de América Latina (Freidenberg y Došek, 2016; Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Negretto, 2010; Molenaar, 2012; Scherlis, 2015). Uno de los primeros esfuerzos por analizar comparativamente los sistemas electorales latinoamericanos fue realizado por Nohlen (2005), quien, junto a un grupo de expertos de toda la región, compiló la reconocida Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe, donde se describen las reglas electorales y los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de cada país desde 1945 hasta la década de 1990.

Adicionalmente, cabe destacar las bases de datos de sistemas electorales elaboradas recientemente por autores como Bormann y Golder (2013), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS) de *Georgetown University* y el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IIJ-UNAM), que se han dedicado a recopilar y actualizar la información sobre los diferentes componentes de los sistemas electorales alrededor del mundo.

La base de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina merece una mención especial, ya que este proyecto contiene información actualizada y sistemática sobre los cambios que han tenido los sistemas electorales latinoamericanos, no sólo en sentido estricto (es decir, los cambios a los elementos que componen lo que Liphart (1999) denominó “el corazón del sistema electoral”, como la fórmula electoral, los distritos, los umbrales o la estructura del voto), sino también en un sentido amplio, que incluye otras dimensiones que también afectan la competencia y la representación política, como el régimen electoral de género, el acceso a medios de comunicación, la selección de candidaturas, entre otros.

Una característica común de estos trabajos es que se enfocan en países clasificados como democráticos, excluyendo aquellos que han atravesado períodos de autoritarismo o cuyo proceso de democratización es relativamente reciente. Por esta razón, no cubren fechas anteriores a 1945 o a 1980, según el caso. Además, las bases de datos que consideran una gran cantidad de países alrededor del mundo recopilan información muy general o imprecisa sobre cada caso, lo que dificulta conocer en detalle las particularidades de los diferentes sistemas (Wills-Otero & Pérez-Liñán, 2005).

Por lo tanto, la base de datos de los sistemas electorales en América, que presentamos en este artículo, busca subsanar los vacíos identificados en trabajos previos, aportando información comparada sobre las reglas electorales formales y su evolución desde 1900 hasta el año 2024. Esta base de datos permite identificar tendencias y

variaciones en los sistemas electorales de la región, evaluar la efectividad de los diferentes arreglos institucionales y extraer mejores prácticas para fortalecer los procesos democráticos.

Además de identificar los componentes del sistema electoral que afectan el funcionamiento de los actores políticos y de los sistemas de partidos, hacemos un esfuerzo por incorporar dos índices que no han sido considerados en otras bases de datos: el Potencial de Proporcionalidad y el Potencial del Voto Personal, los cuales permiten profundizar las consecuencias políticas de la interacción entre el diseño electoral y la magnitud del distrito.

2. Introducción a la base de datos

La base de datos que describimos a continuación actualiza y amplía los resultados del proyecto “Los Sistemas Electorales en América, 1900-2004” de la Universidad de Pittsburgh (Wills-Otero & Pérez-Liñán, 2005). Inicialmente, hicimos una revisión exhaustiva de la literatura y los trabajos empíricos existentes, así como de documentos históricos formales, para evaluar el estado actual del conocimiento y abordar vacíos identificados en trabajos previos. Adoptamos definiciones de sistemas electorales y variables propuestas por expertos reconocidos, y decidimos incluir todos los países de América Latina y Estados Unidos para proporcionar una visión integral de la evolución electoral en la región. Hemos recopilado información desde 1900 hasta 2024, cubriendo períodos democráticos, semi-democráticos o autoritarios, con el fin de ofrecer un análisis completo y actualizado.

La base de datos, de acceso libre en <https://doi.org/10.7910/DVN/IVZARY>, abarca todos los países de América Latina, incluyendo a los estados independientes del Caribe hispano y francés: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Además, incluye como caso de referencia a Estados Unidos, que si bien no forma parte de América Latina, es un presidencialismo con reglas electorales mayoritarias históricamente estables.

En todos estos casos, se buscó información sobre la evolución de sus respectivos sistemas electorales desde 1900 hasta el 2024. Esta cobertura temporal amplía la utilidad de la base de datos, ya que muchas de las fuentes existentes comienzan su análisis a partir de 1945. Solamente el estudio de Colomer (2004) posee un enfoque similar en cuanto a la temporalidad, pero se concentra únicamente en procesos democráticos hasta 2002. Nuestra base de datos pretende subsanar estos vacíos, incluyendo información sobre todos los regímenes políticos (democráticos, semi-democráticos y autoritarios) y utilizando datos que llegan hasta la actualidad.

La base de datos contiene un total de 2625 observaciones (o filas) y 27 variables (o columnas). Las unidades de análisis son país-año (por ejemplo, Argentina 1900), sin importar la naturaleza del régimen político. La formulación de esta base de datos ha sido llevada a cabo de manera consistente y con la precaución necesaria para lograr nuestro objetivo. Sin omitir posibles problemas y limitaciones, se ha recolectado un vasto cuerpo de información que busca contribuir a futuras investigaciones.

En los siguientes párrafos describimos las variables que integran la base de datos. Un primer conjunto de variables generales identifica los países/años incluidos. Los códigos *country*, *year*, y *leg* registran el país (código ISO Alpha-3), el año observado y si existía un poder legislativo electo en el país a fines de cada año. Un segundo conjunto de variables identifica el año [*elyear*] y, cuando el dato histórico está disponible, la fecha precisa [*eldate*] de las elecciones que definieron la composición de la cámara baja en el año observado. Dado que el poder legislativo estuvo suspendido en algunos períodos, la base de datos también incluye dos columnas para capturar el año de formación de asambleas constituyentes [*yassembly*] tanto como de golpes de estado [*ycoup*]. Es imposible obviar la existencia de ciclos autoritarios y democráticos durante el siglo XX, por lo que estos valores son útiles en el análisis de cada país.

A. Fórmulas Electorales

La base de datos ofrece cuatro maneras de operacionalizar las fórmulas electorales. La primera de ellas es la fórmula electoral genérica [*ef1*], que reporta una clasificación dividida en sistemas mayoritarios, proporcionales, semi-proporcionales o elecciones indirectas. Un sistema mayoritario es aquel mecanismo que otorga el cargo de representación a aquel candidato que obtuvo el mayor número de votos. Por el contrario, un sistema proporcional intentará reflejar los porcentajes de votos obtenidos por cada uno de las listas en competencia. Por último, un sistema semi-proporcional es considerado un punto intermedio entre los dos anteriores, buscando equilibrar las características de ambos sistemas.

Para aclarar el significado de estas categorías generales, la base de datos además presenta la fórmula electoral específica [*ef2*] empleada en cada caso. Esta variable captura 12 subcategorías derivadas de las categorías generales presentadas por [*ef1*]. Por ejemplo, identificamos cinco modelos posibles de sistemas con reglas mayoritarias: (1) el modelo más convencional son los distritos uninominales que asignan el escaño a quien obtiene más votos, sin necesidad de alcanzar una mayoría absoluta (*first-past-the-post*, FPTP); (2) otra opción es un sistema de dos vueltas, donde se realiza una segunda ronda si ningún candidato o partido político alcanza un umbral de votos necesarios; (3) existe además el voto alternativo, que permite a los votantes usar números para ordenar sus preferencias en la papeleta y se declara vencedor al candidato que logra la mayoría absoluta de votos válidos de primera preferencia. De no ocurrir esto, los candidatos menos exitosos son eliminados y sus votos se reasignan

de acuerdo a las segundas preferencias expresadas en cada papeleta hasta que un competidor alcanza la mayoría absoluta; (4) un cuarto mecanismo mayoritario es la lista incompleta, que combina el voto en bloque por partido y el voto limitado, tendiendo a empoderar a los ganadores de la mayoría en distritos plurinominales; (5) finalmente, se encuentra el voto en bloque por partido, que emplea distritos plurinominales en donde los votantes eligen listas de partido, y no candidatos. Aquella lista que obtenga mayor cantidad de sufragios, obtendrá todos los escaños del distrito electoral.

Por otro lado, identificamos tres modelos con reglas proporcionales: (1) el más común es el sistema de representación proporcional por lista, donde cada agrupación presenta candidatos para un distrito plurinomial. Los partidos reciben escaños en proporción al total de sufragios que obtienen de acuerdo con diversos criterios de asignación (estos criterios son detallados por una variable de la base de datos que describimos luego); (2) una segunda opción es el voto único transferible, el cual permite usar números para ordenar preferencias en la papeleta, pero opera en distritos plurinominales. Los candidatos que superan una determinada cuota de votos son elegidos de forma inmediata. Los candidatos menos exitosos son eliminados, y tanto sus votos como aquellos excedentes de la cuota requerida de los actores exitosos son redistribuidos hasta alcanzar el número de candidatos electos suficientes; (3) el tercer mecanismo es el sistema mixto proporcional, en el que los votantes eligen a sus representantes a través de dos sistemas diferentes: un sistema mayoritario en distritos uninominales (FPTP) y otro sistema paralelo de lista proporcional, que compensa la desproporcionalidad en los resultados del mayoritario.

Finalmente, entre los sistemas con reglas semi-proporcionales, se encuentra (1) el voto limitado, en el que los electores poseen más de un voto, pero menos de la cantidad de escaños en disputa. Los candidatos que reciben el máximo número de votos ganan las curules; (2) existe además el voto único no transferible, una forma extrema de voto limitado en la que los electores emiten un solo voto en distritos plurinominales, y las candidaturas que obtienen la mayor cantidad de votos son electas; (3) el sistema paralelo de pluralidad y proporcionalidad, en el que la ciudadanía emite dos votos, uno en un sistema de representación proporcional por lista y otro en un sistema mayoritario uninominal. A diferencia del sistema mixto proporcional, presentado en el párrafo anterior, en este sistema no se compensa la desproporcionalidad; (4) el último modelo corresponde al voto en bloque, en el que los electores tienen tantos votos como candidatos a elegir en un distrito plurinomial. Quienes obtienen el mayor número de sufragios son declarados vencedores.

B. Listas y Criterios de Asignación de Escaños

Un gran número de sistemas electorales requieren que la ciudadanía vote por listas partidarias, ya sean estos sistemas mayoritarios, proporcionales o semi-proporcionales.

La naturaleza de estas listas, sin embargo, puede variar considerablemente. Nuestra base de datos contiene una variable *[list]* para capturar la naturaleza de las listas empleadas, que pueden diferenciarse en cinco tipos. (1) Listas cerradas, en las que los votantes no pueden expresar ninguna preferencia por candidatos individuales, y la asignación de votos a personas específicas se realiza en el orden que determina la agrupación. (2) Existen también listas desbloqueadas, que permiten al electorado expresar sus preferencias por candidaturas específicas dentro de la lista partidaria. Los votos se acumulan primero a nivel de la lista, y se asignan luego de acuerdo con las prioridades expresadas por los votantes del partido. (3) Listas abiertas, que dan a los votantes la posibilidad de seleccionar candidatos de distintas listas partidarias. La mecánica de este sistema es similar a la del voto en bloque semi-proporcional, mencionado en la sección anterior, pero las listas abiertas acumulan los votos por candidatos individuales a nivel de partido y, por ende, funcionan como una versión del sistema proporcional de representación por listas. (4) Una cuarta opción es la competencia de listas que representan diversas facciones (fracciones o lemas) del mismo partido, que resuelven su disputa interna a través de un doble voto simultáneo en la elección general. (5) Por último, existe la posibilidad del voto acumulativo, que permite a los electores emitir varios votos (de acuerdo con la magnitud del distrito) y asignar más de un voto a la misma candidatura si lo desean. La naturaleza de las listas es clave para evaluar la personalización del voto, como explicamos más abajo.

Los sistemas de representación proporcional, además, poseen fórmulas específicas de asignación de escaños *[alloc]* que pueden separarse en dos grupos. Por un lado están los sistemas de cuotas y, por otro, aquellos que se rigen por el promedio más elevado. Dentro del primer conjunto, el más conocido es el sistema Hare, donde el número de votos en un distrito es dividido por la cantidad de escaños legislativos asignados en esa jurisdicción. Allí, los partidos políticos reciben una banca por cada cuota total ganada (Jones, 1995, p. 9). Existe el sistema denominado *Droop*, donde la cuota se calcula dividiendo los votos emitidos en el distrito por el número de escaños asignados a un distrito, sumándole uno. Y tenemos dos sistemas que son similares, el de tipo *Imperiali* y el *Imperiali* reforzado, que se obtienen dividiendo votos válidos entre escaños, sumándole dos y tres respectivamente. En el conjunto que prioriza el promedio más alto, el mayormente utilizado es el sistema *D'Hont*, que emplea un sistema de divisores sucesivos para asignar las bancas legislativas en orden secuencial al partido, con el promedio más alto en cada iteración hasta asignarse todos los escaños. Finalmente, puede hacerse visible el método *Saint League*, que emplea como divisores a la serie compuesta por 1, 3, 5 y 7.

C. Magnitud de los Distritos

El tamaño de la cámara baja (o de la legislatura unicameral) está representado en nuestra base de datos por la variable *[size]* que indica el número total de escaños. La variable *[nd]* captura el número de distritos electorales empleados en la elección. De este modo, la variable que refleja la magnitud promedio del distrito electoral *[adm]* se establece al dividir la cantidad de escaños *[size]* por el número de distritos electorales *[nd]*. Como mencionamos más adelante, esta variable es clave para evaluar tanto la proporcionalidad del sistema como su propensión a inducir el voto personalizado por candidaturas individuales.⁵

Este cálculo se torna un poco más complicado en sistemas electorales multinivel. Si bien la mayor parte de los sistemas electorales latinoamericanos sólo poseen un nivel electoral (*tier* en inglés), otros han incorporado un segundo nivel con el objetivo de mejorar la representación de minorías partidarias o regionales. Por ejemplo, los sistemas proporcionales mixtos y los sistemas semi-proporcionales en paralelo, descritos anteriormente, incluyen naturalmente dos niveles electorales, porque un gran número de distritos uninominales se superponen en el mismo territorio con unos pocos distritos plurinominales de representación proporcional. En nuestra base de datos, la variable *[tiers]* refleja el número de niveles de representación territorial (1 ó 2) y también captura situaciones históricas singulares en las que un segundo nivel de representación está reservado para representar a ciertas corporaciones o minorías étnicas, o exclusivamente para partidos minoritarios. En sistemas de dos niveles, calculamos la magnitud de distrito como un promedio ponderado de la magnitud media en cada nivel, de acuerdo con la fórmula $adm = (size1/nd1)(size1/size) + (size2/nd2)(size2/size)$.

4. Dos índices novedosos

El propósito de esta investigación no solo fue crear una base de datos que, por sus dimensiones, permite proporcionar un vasto cuerpo de información para un extenso periodo en toda la región, sino también proponer dos índices innovadores que capturan las consecuencias políticas de la interacción entre el diseño electoral y la magnitud de los distritos.

Uno de estos índices es el Potencial de Proporcionalidad, el cual considera en su cálculo tanto la magnitud del distrito promedio como la proporcionalidad de la representación. Para calcular este índice, primero creamos una variable que responde a la pregunta: ¿podemos esperar que la proporcionalidad crezca con la magnitud del

⁵ En los casos en que las cámaras se renuevan por mitades, la variable *size* sobreestima el tamaño del distrito medio. Aspiramos a resolver este problema en futuras versiones de la base de datos.

distrito? La respuesta a esta pregunta es afirmativa en el caso de los sistemas proporcionales, donde un mayor número de escaños en juego permite una mayor precisión en la asignación de curules. En cambio, es negativa en los sistemas mayoritarios, donde un mayor número de escaños asignados a un mismo distrito incrementa las ventajas para la primera fuerza del distrito. Sin embargo, existen instancias intermedias. Por ejemplo, los sistemas semi-proporcionales aumentan su potencial de representación con la magnitud del distrito, pero no con la misma precisión que los diseños puramente proporcionales. En contraste, los sistemas de lista incompleta aumentan las ventajas del ganador con la magnitud del distrito, pero no en la misma medida que los sistemas puramente mayoritarios en los que el ganador se lleva todo.

Con el fin de capturar estos casos ambiguos, creamos una nueva variable [*prf*] que responde a la pregunta anterior considerando este atributo como un conjunto difuso. Los valores de 1 indican una respuesta afirmativa (sí), los valores de 0 indican una respuesta negativa (no), y los valores intermedios reflejan ambigüedad en la respuesta. La Tabla 1 resume estos criterios.

Tabla 1.
La proporcionalidad crece con la magnitud del distrito (conjunto difuso)

Puntaje	Criterio <i>prf</i>
1,00 (Sí)	Sistema proporcional. Un distrito mayor aumenta la proporcionalidad.
0,75	Sistema semi-proporcional. Permite cierta representación de las minorías si el distrito es suficientemente amplio.
0,25	Lista incompleta. Permite la representación de minorías, pero crea sesgo en favor de las mayorías. Rara vez un distrito mayor favorece la proporcionalidad.
0,00 (No)	Elecciones indirectas o sistemas mayoritarios en los que el ganador se lleva todo. Una mayor magnitud del distrito aumenta el sesgo en favor de la mayoría.

Fuente: elaboración propia

A partir de esta variable, creamos el índice de Potencial de Proporcionalidad [*ppr*] integrando los puntajes de la Tabla 1 con la información sobre la magnitud media de los distritos [*adm*]. La fórmula utilizada es

[1]
$$ppr = \ln(adm) \star prf - \ln(adm) \star (1 - prf)$$

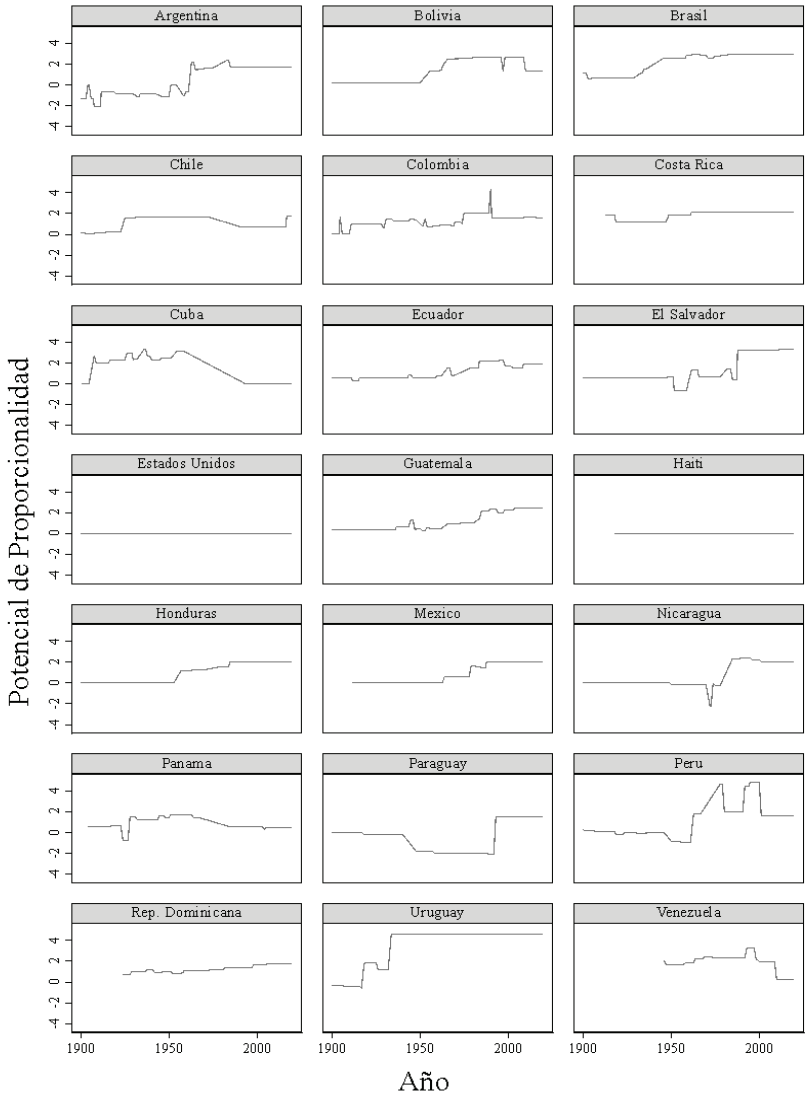
Esta fórmula crea una variable continua, con un rango aproximado de entre -5 y 5, que recibe valores mayores cuanto mayor es el potencial del sistema para traducir proporcionalmente los votos en escaños. El valor del índice crece con la magnitud del distrito promedio cuando los sistemas electorales tienen puntajes mayores a 0,5 en la Tabla 1, y se reduce con la magnitud del distrito cuando los sistemas tienen puntajes menores a 0,5.

Es importante considerar, sin embargo, que la magnitud del distrito no tiene efectos lineales sobre la proporcionalidad. Por ejemplo, en un sistema proporcional, un incremento de la magnitud del distrito medio de 2 a 5 curules tiene un efecto cualitativamente mayor que un incremento de 22 a 25 curules. Aunque el incremento es nominalmente el mismo (tres escaños en cada caso), el primer ejemplo representa una reforma sustantiva a un sistema binominal que es apenas proporcional, mientras que el segundo ejemplo representa un ajuste marginal a un sistema ya altamente proporcional. Para reflejar este impacto no lineal del tamaño del distrito, utilizamos el logaritmo natural de la magnitud media, $\ln(\text{adm})$.

La Figura 1 presenta la evolución del índice para los países de la región desde comienzos del siglo XX. Los valores positivos reflejan sistemas con alto potencial para generar resultados proporcionales (por ejemplo, sistemas proporcionales con distritos grandes, como Uruguay), mientras que los valores negativos reflejan sistemas con sesgos diseñados para beneficiar al partido ganador (por ejemplo, sistemas de lista incompleta con distritos amplios, como Paraguay durante la dictadura stronista). El valor medio histórico de esta variable es cercano a 1,08. Por debajo de esta media, con valores de 0, están los sistemas uninominales como el de Estados Unidos, que tienden a generar resultados desproporcionales a nivel de distrito, pero que permiten cierta compensación entre partidos por el gran número de circunscripciones.

En el análisis de las figuras presentadas, a su vez, se observa cómo las reformas constitucionales impactan en los puntajes de este índice. Esto es particularmente evidente, por ejemplo, en dos momentos históricos de Uruguay. El primer de ellos se detecta en 1918, cuando el Partido Nacional logró la inclusión de la representación proporcional para la cámara baja y una serie de garantías para el ejercicio del sufragio (Buquet y Chasqueti, 2004). Esto se refleja en un claro incremento del índice en aquel año. El segundo aumento significativo se produjo en 1934, cuando se modificó la composición del Parlamento, eliminando la asimetría electoral que lo caracterizaba (Chasqueti, 2018). Con esta reforma, la Cámara de Representantes pasó a tener 99 miembros electos por representación proporcional para un mandato de cuatro años. Además, la distribución de escaños se basó en los votos obtenidos por los partidos a nivel nacional, y la asignación se realizó considerando la votación en los diecinueve distritos.

Figura 1.
Evolución del Potencial de Proporcionalidad (1900-2024)



Fuente: elaboración propia

El segundo índice se denomina Potencial del Voto Personal, y se obtiene mediante una multiplicación que involucra la magnitud del distrito medio y el voto personal.

Para calcular este índice, primero creamos una variable que responde a la pregunta: ¿podemos esperar que los incentivos para la personalización del voto crezcan con la magnitud del distrito? La respuesta a esta pregunta es afirmativa en el caso de los sistemas con listas abiertas o desbloqueadas, en los que un mayor número de escaños en juego promueve una mayor competencia intra-partidaria de los candidatos individuales por los votos del partido. Al mismo tiempo, la respuesta es generalmente negativa para los demás sistemas electorales, en los que una mayor magnitud del distrito reduce la visibilidad de las candidaturas individuales en beneficio de la identidad del partido.

Al igual que con la proporcionalidad, existen instancias intermedias en este tema. Por ejemplo, los sistemas de voto preferente con distritos plurinominales (un esquema común en sistemas semi-proporcionales) son naturalmente propensos a la personalización pero tienen presumiblemente una menor sensibilidad a la magnitud del distrito. En contraste, los sistemas de lista por facción, como el doble voto simultáneo, reducen los incentivos al voto personal con una mayor magnitud de distrito, pero no en la misma medida que los sistemas de lista cerrada.

Con el fin de capturar estos casos ambiguos, creamos una nueva variable [*pvf*] que responde a la pregunta anterior considerando este atributo como un conjunto difuso. Los valores de 1 indican una respuesta afirmativa (sí), los valores de 0 indican una respuesta negativa (no), y los valores intermedios reflejan ambigüedad en la respuesta. La Tabla 2 resume estos criterios.

Tabla 2.
El voto personalizado crece con la magnitud del distrito (conjunto difuso)

Puntaje	Criterio <i>pvf</i>
1,00 (Sí)	Sistemas de lista abierta o desbloqueada. Un distrito mayor aumenta la personalización.
0,75	Sistemas semi-proporcionales con voto preferente, voto acumulativo, voto individual no-transferible. El voto ya individualizado puede agudizarse con un mayor distrito, pero este efecto es incierto.
0,25	Lista por facción. Reduce los incentivos al voto personalizado con un mayor distrito, pero no en la misma medida que la lista cerrada.
0,00 (No)	Los demás sistemas electorales.

Fuente: elaboración propia

A partir de esta variable, creamos el índice de Potencial de Voto Personal [*ppv*] integrando los puntajes de la Tabla 2 con la información sobre la magnitud media de los distritos [*adm*]. La fórmula utilizada es

[2]
$$ppv = \ln(adm) \star pvf - \ln(adm) \star (1 - pvf)$$

Esta fórmula crea una variable continua, con un rango aproximado de entre -5 y 5, que recibe valores mayores cuanto mayor es el potencial del sistema para incentivar el voto personalizado. El valor del índice crece con la magnitud del distrito promedio cuando los sistemas electorales tienen puntajes mayores a 0,5 en la Tabla 2 y se reduce con la magnitud del distrito cuando los sistemas tienen puntajes menores a 0,5. Para reflejar que la magnitud del distrito no tiene efectos lineales sobre la personalización del voto, nuevamente tomamos el logaritmo natural de la magnitud del distrito medio.

La Figura 2 refleja la evolución histórica de este índice. Los valores positivos capturan casos, como Brasil, en los que múltiples candidatos deben competir individualmente para capturar votos en el electorado de su partido. Los valores negativos, como Costa Rica, reflejan casos en los que la identidad partidaria predomina en la competencia. La media histórica regional es de aproximadamente -0,35.

Es importante destacar que esta medida no captura la efectiva personalización del voto, que depende de otros factores como los niveles de clientelismo, la existencia de elecciones primarias, la polarización o las estrategias mediáticas en cada período histórico. Sin embargo, captura el potencial de personalización generado por el sistema electoral. Como ejemplo de la naturaleza de esta variable, podemos referirnos al caso de los Estados Unidos. El potencial de personalización de los sistemas uninominales por circunscripción se encuentra por encima de la media regional, con un valor de 0. Este valor refleja apenas un aspecto de la dinámica electoral en cada sistema uninominal. Los sistemas uninominales pueden generar un grado considerable de personalización cuando las candidaturas se definen en elecciones primarias, como en los Estados Unidos, pero generan menores grados de personalización en contextos polarizados y cuando los partidos controlan las nominaciones.

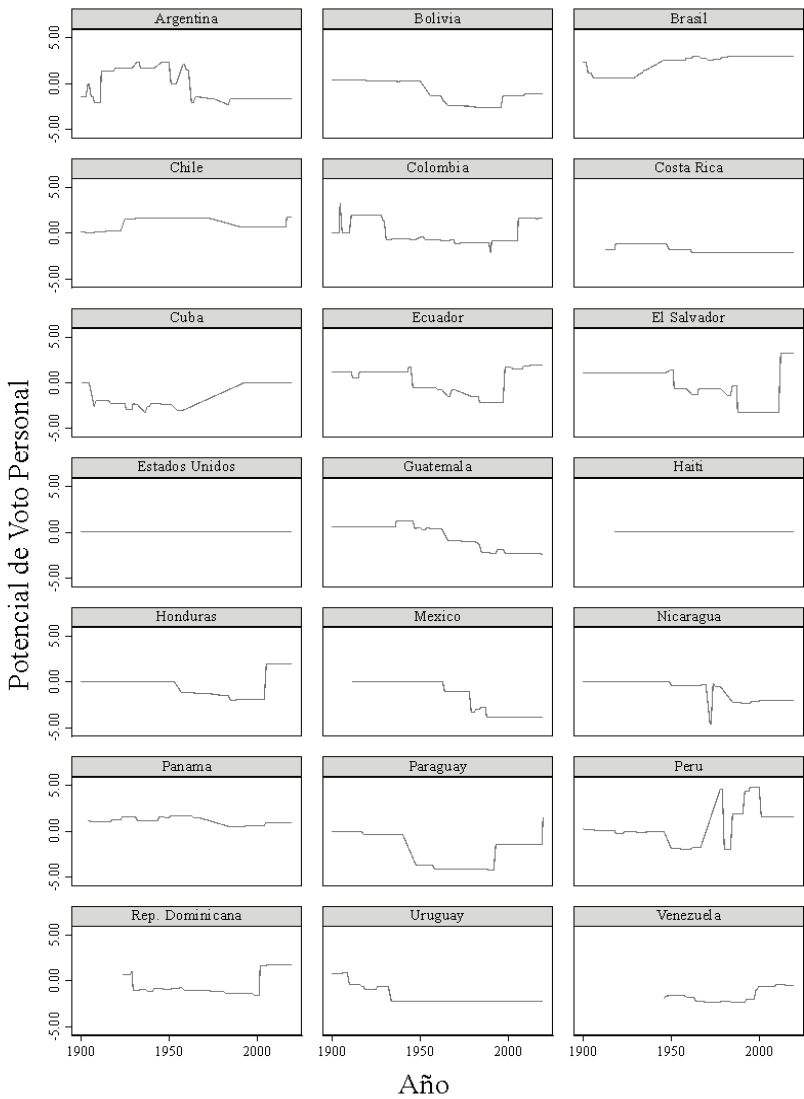
Teniendo en cuenta que el Potencial del Voto Personal captura solo el potencial de personalización generado por el sistema electoral, se pueden analizar los gráficos y detallar otros casos específicos. En el caso de Argentina, se observa una caída en este índice en 1962, el mismo año en que el presidente José María Guido envió al Congreso el proyecto que eliminó la lista incompleta (Ajmechet y De Privitellio, 2016). Esto llevó a la adopción de un sistema de listas cerradas, donde los votantes eligen una lista partidaria sin poder expresar preferencias por otros candidatos ni modificar el orden de los representantes, el cual es determinado por el partido, reduciendo la posibilidad que poseen los electores de escoger a los candidatos individuales que prefieren.

A su vez, también se observan aumentos significativos en este índice en otros dos casos de la región. Por un lado, en El Salvador para el 2012, se pasó de un sistema de listas cerradas y bloqueadas a uno de listas abiertas para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa (Sosa, 2018). Por otra parte, en Ecuador, la reforma de 1998 cambió la elección de diputados. Con ella, se pasó de elegir dos diputados por provincia y uno adicional por cada 300.000 habitantes o fracción que supera-

ra las 200.000 personas, a un sistema donde cada provincia elige dos diputados y uno más por cada 200.000 habitantes o fracción que superara los 150.000 votantes. Este cambio, según Sánchez López (2006), buscó compensar los efectos de sobre y sub-representación demográfica, aumentando la personalización del voto dentro del sistema electoral.

Por último, las reformas constitucionales pueden afectar ambos índices simultáneamente. Un ejemplo claro de esto es el caso de Perú y sus elecciones para el Congreso Constituyente Democrático de 1992. Según Alcántara Sáez (1996), quien utilizó el índice de desproporcionalidad de Bernard Grofman para analizar las elecciones latinoamericanas de la década de 1990, Perú fue el único país en donde el índice de desproporcionalidad disminuyó de 4,2 a 3,1 (p.9). Además, en ese mismo año, se observó un aumento en el índice de personalización del voto debido a varios cambios: las elecciones se realizaron con listas abiertas y doble voto preferencial opcional, se estableció un distrito electoral único y se ajustó el número de representantes a 80, lo cual afectó la fórmula del índice.

Potencial de Voto Personal (1900-2024)



Fuente: elaboración propia

A manera de conclusión

Como plantea Nohlen (1994), el concepto de sistema electoral se emplea de diferentes formas. Desde las ciencias sociales, se utiliza de manera restringida, definiendo su finalidad como la determinación de las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias en votos y las que permiten transformar estos votos en cargos de gobierno. A su vez, no podemos pasar por alto que los sistemas electorales están inevitablemente ligados al contexto tanto político como económico, y que constituyen una de las herramientas más poderosas para influir en el resultado de la competencia intergrupala (Reilly, 2001).

Al considerar esto y que diferentes sistemas electorales producen distintos resultados, es necesario preguntarse: ¿Qué se puede esperar del sistema electoral? (Horowitz, 2003, p.115). La base de datos será de gran ayuda para responder a esta pregunta. A partir de la misma y sus gráficos, será posible analizar de forma comparada los resultados producidos por estos sistemas en distintos países de América Latina.

Este artículo presenta los resultados de un proyecto de investigación que intenta dar continuidad al análisis de los sistemas electorales, el cual se ha venido expandiendo desde la década de 1980, cuando resurgió la democracia en muchas partes del mundo. La base de datos y los índices aquí presentados son un aporte para continuar los estudios sobre los efectos de los sistemas electorales en la configuración de los sistemas políticos de las Américas. Con este trabajo se amplía la información existente, lo que permitirá realizar análisis comparados y estudios de caso relacionados con el origen de las reglas del juego electoral y su impacto en la configuración del poder político en los diferentes países de la región.

Es evidente que los sistemas electorales desempeñan un papel crucial en el grado de proporcionalidad de los resultados electorales. Al mismo tiempo, influyen en la posibilidad que poseen los votantes para ejercer un voto personal de manera directa por un candidato específico. Aunque estas generalizaciones deben considerarse en el contexto específico de cada sistema electoral y del entorno político particular en el que se aplican, las herramientas proporcionadas en este trabajo no solo amplían el alcance de esta investigación, sino que además impulsan el avance en nuestra comprensión de esta área temática, generando nuevas oportunidades para futuras investigaciones. Este proyecto afina trabajos previos y continúa con la recopilación y el análisis de información relacionada con la temática. Esto se ha logrado gracias a un abordaje cuidadoso y consistente de todos los países seleccionados, con el objetivo de encontrar y buscar información precisa que supere la ambigüedad de ciertos datos secundarios.

En suma, la actualización de esta base de datos nos brindará una herramienta útil para continuar con el estudio de los sistemas electorales desde una perspectiva comparada y de larga duración, permitiendo explorar cuestiones desconocidas hasta la actualidad. Además, es recomendable que investigaciones futuras incorporen los

índices de Potencial de Proporcionalidad y de Potencial de Voto Personal para explicar los niveles de institucionalización de los partidos y sistemas de partidos en los países de la región.

Referencias

- Ajmechet, S. y De Privitellio, I. (2016). “El sistema uninominal en la historia electoral argentina”. ESTUDIOS. N° 35. ISSN.
- Alcántara Sáez, M. (1996). “Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990”. América Latina Hoy, Vol. 13. Universidad de Salamanca.
- Aldrich, J. H. (1995). Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America. University of Chicago Press.
- Boix, C. (1999). “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”. The American Political Science Review, 93 (3), 609-624.
- Buquet, D. y Chasquetti, D. (2004). “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso política”. N°42. Universidad de Chile.
- Carey, J. y Shugart, MS. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas, *Electoral Studies*, 14: 417-439.
- Chasquetti, D. (2018). “Three Constitutional Experiments. The Complex Design Process of the Executive Branch in Uruguay”. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 27. N°1.
- Colomer, J.M. (2003). “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”, Revista Española de Ciencia Política (9):39-63.
- Colomer, J.M. (2004) *The Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave.
- Bormann, N. C., & Golder, M. (2013). Democratic Electoral Systems around the world, 1946–2011. *Electoral Studies*, 32, 360-369. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.01.005>
- Coppedge, M. (1997). District Magnitude, economic performance, and party-system fragmentation in five Latin American countries. *Comparative Political Studies*, 30, 156-185.
- Crisp, B. y Ingall, R. (2002). Institutional Engineering and the Nature of Representation. Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia, *American Journal of Political Science*, 46(4): 733-748.
- Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia. En F. Tuesta Soldevilla (ed.). Representación política en América Latina. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Freidenberg, F., & Uribe Mendoza, C.. “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”. *Revista de Estudios Políticos*, 185, 191-223. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>

- Gallagher, M., & Mitchell, P. (2005). *The Politics of Electoral Systems*. New York, NY: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199257566.001.0001>
- Grofman, B., & Lijphart, A. (1985). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York, NY: Agathon Press.
- Herron, E. S., Pekkanen, R. J., & Shugart, M. S. (Eds.). (2018). *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Horowitz, D.L. (2003). "Electoral systems: A Primer for decision makers". *Journal of Democracy*. Vol. 14. N° 4, pp. 115-127. [10.1353/jod.2003.0078](https://doi.org/10.1353/jod.2003.0078)
- Katz, R. (2005). Why are there so many (or so few) electoral reforms? En M. Gallagher y P. Mitchell (eds). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- Katz, R. (1997). *Democracy and Elections*. Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1989). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Molenaar, F. (2012). Latin American regulation of political parties: continuing trends and breaks with the past. *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 17.
- Negretto, G.L. (2010). "La reforma política en América latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso". *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.
- Nohlen, D. (1993). *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2005). *Elections in the Americas A Data Handbook I: North America, Central America and the Caribbean*. New York, NY: Oxford University Press.
- Nohlen, D. (2005). *Elections in the Americas A Data Handbook II: South America*. New York, NY: Oxford University Press.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.

Pérez-Liñán, A. y Wills-Otero, L., (2005). “La Evolución de los Sistemas Electorales en América: 1900-2004”. *Colección*, 16, 47-82.

Reilly, B. (2001). *Democracy in divided societies*. Cambridge: Cambridge University

Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491108>

Rodríguez-Raga, J.C. Voto preferente y cohesión partidista. Entre el voto personal y el voto de partido. En Hoskin, G. y García, M. (2006). *La Reforma Política de 2003. La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: CESO, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes y Fundación Konrad Adenauer: 161-185

Sánchez López, F. (2006). “Uso y abuso de la reforma política en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. N°25

Scherlis, G. (2015). La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos. *Desarrollo Económico*, 55 (215), 83-104.

Siavelis, P. (1997). Continuity and Change in the Chilean Party System: On the Transformational Effects of Electoral Reform. *Comparative Political Studies*, 30, 651-674. <https://doi.org/10.1177/0010414097030006001>

Sosa, J.C (2018). “*Experiencias de listas abiertas en El Salvador*”. *Revista Derecho Electoral*.

Taagepera, R., & Shugart, M. S. (1986). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press.

Stokes, S. C. (1999). Political Parties and Democracy. *Annual Review of Political Science*, 2, 243-267.

Wills-Otero, L. (2009). “Electoral systems in latin america: explaining the adoption of proportional representation systems during the twentieth century”. *Latin American Politics and Society*, 51(3), 33-58.

Enviado: 15 de noviembre de 2023

Aceptado: 02 de julio de 2024

CONFLICTOS DE ORGANIZACIONES CRIMINALES Y EL PRINCIPIO ELECTORAL DE LA DEMOCRACIA

Lesly Estefanía Flores Rivera¹

leffloresrivera@ugto.mx

Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México

La visión dominante sugiere que los conflictos de organizaciones criminales erosionan la democracia. Empleando modelos lineales de efectos mixtos y datos de V-dem y HIIK, este artículo destaca que, aunque existe una relación entre la intensidad de dichos conflictos y el componente electoral de la democracia, no todos los indicadores son igualmente afectados. Durante periodos electorales, no impactan la libertad de expresión ni de asociación, pero sí las elecciones limpias, debido en gran medida a la gestión estratégica de la violencia por funcionarios. Fuera de estos periodos, los conflictos afectan ambas libertades. Sin embargo, en democracias con solidez electoral, los conflictos son menos intensos, atribuido parcialmente a la intervención de organizaciones civiles.

Palabras clave: *conflictos de organizaciones criminales, democracia electoral, elecciones limpias, libertad de expresión, libertad de asociación.*

¹ Doctora en Ciencias Sociales. Profesora en la Universidad de Guanajuato y Evaluadora de Políticas Públicas en la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato. SNII-C.

Mi agradecimiento a las personas revisoras anónimas por sus recomendaciones valiosas.

CRIMINAL ORGANIZATIONS' CONFLICTS AND THE ELECTORAL PRINCIPLE OF DEMOCRACY

The prevailing view suggests that conflicts involving criminal organizations undermine democracy. Using mixed-effects linear models and data from V-Dem and HIIK, this paper highlights that while there is a relationship between the intensity of such conflicts and the electoral component of democracy, not all indicators are equally affected. During electoral periods, these conflicts do not impact freedom of expression or association, but do affect the cleanliness of elections, largely due to the strategic management of violence by officials. Outside of these periods, the conflicts impact both freedoms. However, in democracies with strong electoral systems, conflicts are less intense, partially attributed to the intervention of civil organizations.

Keywords: *Criminal organizations' conflicts; electoral democracy; clean elections; freedom of expression; freedom of association.*

Introducción

La literatura académica ha analizado ampliamente la relación entre democracia y desarrollo económico, estableciendo conexiones entre estas variables (Lipset, 1959; Przeworski y Limongi, 1993; Barro, 1996). En investigaciones más recientes, Knutsen et al. (2019) vinculan esta relación exclusivamente con la democracia electoral, descartando conexiones con otros componentes democráticos. Si se asume que el desarrollo económico tiene un papel significativo en el fortalecimiento de la democracia electoral, los conflictos de organizaciones criminales emergen como un elemento que la afecta negativamente. Esta perspectiva se alinea con los resultados del *Global Burden of Armed Violence* (2008) que sugieren que los conflictos armados internos tienen un impacto negativo en el desarrollo económico, afectando el capital y la estabilidad democrática. En esta misma línea, Villa et al. (2014) proponen una adaptación del modelo de crecimiento Solow-Swan para ilustrar las repercusiones económicas de los conflictos armados vinculados al crimen organizado, evidenciando las asociaciones negativas entre conflictos y desarrollo económico².

Sin embargo, más allá de las implicaciones económicas, estos actores no solo desafían el desarrollo económico, sino que también plantean complejas cuestiones en términos de gobernanza y política. En este sentido, el estudio de cómo los Estados y las organizaciones criminales interactúan se convierte en un campo de análisis, especialmente para comprender sus impactos adversos en la democracia electoral. Diversos estudios han explorado estos escenarios, revelando complejas relaciones entre las organizaciones criminales y el Estado (Ponce, 2016; Acemoglu et al., 2013; Dube et al., 2013; Bejarano-Romero, 2021; Trejo y Ley, 2016, 2020, 2021). En particular, Trejo y Ley (2016, 2021) ofrecen una perspectiva valiosa sobre este tema, señalando que los funcionarios gubernamentales pueden optar por tácticas de tolerancia o gestión de la violencia en ciertos contextos, a menudo con el objetivo de obtener beneficios electorales. Esta dinámica sugiere una relación que va más allá de la confrontación directa y entra en el terreno de la coexistencia estratégica y, en algunos casos, de la colusión.

En el contexto de este análisis, el estudio plantea dos hipótesis destinadas a examinar cómo los conflictos protagonizados por organizaciones criminales afectan la democracia electoral en América Latina. Es importante destacar que no necesariamente los conflictos relacionados con organizaciones criminales afectarán de manera uniforme todos los indicadores del principio electoral. Se postula que dichos conflictos podrían influir de forma estratégica en ciertos indicadores de la democracia electoral, pero no en todos.

² Numerosos estudios han examinado el impacto adverso del crimen organizado en el desarrollo económico. Para más detalles, consultar Romero et al. (2013), González (2014) y Cabral et al. (2018).

Hipótesis 1: Durante años electorales, la presencia e intensidad de los conflictos de organizaciones criminales compromete las elecciones limpias en los sistemas democráticos. Aunque la libertad de expresión y asociación son pilares fundamentales de la democracia, será la calidad de las elecciones limpias la que se vea más directamente impactada por las actividades de las organizaciones criminales. Además, las organizaciones criminales buscan activamente influir y, en muchos casos, definir las elecciones presidenciales federales para favorecer sus intereses.

Hipótesis 2. Una democracia electoral, con elecciones limpias y derechos de libertad de asociación y expresión, actúa como un robusto contrapeso a la capacidad operativa y la influencia de las organizaciones criminales y sus conflictos. Más allá de las elecciones limpias, las libertades de asociación y expresión juegan un papel importante en esta dinámica. Una población empoderada por estas libertades está no solo en mejor posición para resistir, sino que también tiene las herramientas para desafiar y contrarrestar proactivamente las influencias externas, como la de las organizaciones criminales.

Para los fines de esta investigación, se interpretan los conflictos de organizaciones criminales como una categoría de conflictos políticos, siguiendo la clasificación establecida por el Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). Esta perspectiva engloba tanto los enfrentamientos internos entre diferentes facciones criminales como aquellos conflictos que estas entablan contra el Estado, siempre con la implicación de al menos dos partes contendientes.

Para evaluar estas hipótesis, se utiliza el índice de democracia electoral del período 2000-2022, desarrollado por el proyecto Varieties of Democracy (V-Dem). Este índice, que se utiliza como variable dependiente en la Hipótesis 1 y como variable independiente en la Hipótesis 2, permite medir la calidad de la democracia electoral. Además, para analizar la intensidad de los conflictos de organizaciones criminales, recurrimos a datos del HIIK. Este estudio se enfoca en países de América Latina y el Caribe con registros continuos de conflictos activos de organizaciones criminales, incluyendo México, Colombia, Brasil, Honduras, Guatemala y Jamaica.

Es importante mencionar que las hipótesis propuestas sugieren una relación general entre los conflictos de organizaciones criminales y la calidad de la democracia electoral. Sin embargo, es fundamental reconocer la diversidad de estos conflictos y su influencia en la democracia, la cual puede variar ampliamente según el entorno específico. Esta variabilidad puede ser considerable según el contexto específico, lo que nos lleva a anticipar diferencias en la dinámica de los conflictos y su impacto en la democracia electoral en los distintos contextos examinados.

Para analizar tales efectos, se utilizan modelos lineales de efectos mixtos para analizar tanto los efectos generales como los específicos por país en relación con la intensidad del conflicto y su impacto en la democracia electoral. Prestamos especial atención

a los años electorales para asegurar que nuestros hallazgos reflejen con precisión el impacto de los conflictos de organizaciones criminales en los procesos electorales.

1.- Conflictos de organizaciones criminales y su relación con el Estado

Estudios han documentado cómo actores no estatales, como las organizaciones criminales, pueden debilitar y hasta usurpar funciones tradicionales estatales. En contextos donde prevalecen estos actores, la autoridad estatal disminuye, permitiendo que organizaciones criminales asuman roles claves en aras de seguridad y bienestar (Bailey y Godson, 2000; Maihold, 2011; Kalyvas, 2015; Cobilt y Díaz, 2023). Estas actividades, descritas en la literatura académica como “gobierno criminal”, demuestran el alcance y la influencia de estas organizaciones en la sociedad (Blattman et al. 2020, 2021). Esta dinámica tiene el potencial de debilitar las instituciones democráticas, restringiendo su acción y permitiendo que grupos delictivos dominen la escena política y social.

El estudio de Bejarano-Romero (2021) aporta a esta discusión al analizar la violencia en los municipios mexicanos, especialmente entre 2006 y 2016. Revela que la alternancia de partidos políticos en el poder municipal durante este periodo ha incrementado la violencia, un fenómeno atribuido a la desestabilización de alianzas entre funcionarios municipales y grupos criminales. Este hallazgo sugiere que los cambios en la gestión municipal pueden intensificar los conflictos relacionados con el crimen organizado.

En este escenario, Durán-Martínez (2018) profundiza en la idea argumentando que la situación es más compleja que una simple ausencia o debilidad estatal. Aunque reconoce que estos factores son importantes, destaca que comprender la variación de la violencia requiere un análisis de la estructura interna del Estado. Según Durán-Martínez, la frecuencia de la violencia está íntimamente ligada a la competencia entre los actores criminales. En cuanto a la visibilidad de la violencia, esta depende de la naturaleza de las relaciones entre el Estado y los grupos criminales. En contextos donde el Estado está más cohesionado y puede coordinar mejor sus acciones, ya sea aplicando la ley de manera efectiva o protegiendo a ciertos actores criminales, los grupos delictivos a menudo optan por reducir la violencia visible. Esto se debe a que una violencia demasiado evidente puede provocar una reacción más decidida de un Estado eficiente o, en casos donde el Estado ofrece protección, puede forzarlo a tomar medidas en contra de sus propios intereses.

Complementando este análisis, Blattman et al. (2020) señalan que el simple aumento de las funciones gubernamentales no conlleva automáticamente a una disminución en la provisión de servicios por parte de grupos criminales. Es decir, incluso con

un Estado más presente, los grupos delictivos pueden continuar ofreciendo ciertas funciones gubernamentales, manteniendo así su influencia y poder en la sociedad.

Además, Lessing (2017) aporta un análisis crítico sobre las estrategias estatales contra el crimen organizado. Argumenta que una represión estatal indiscriminada y severa a menudo resulta en una escalada de violencia por parte de las organizaciones criminales. Sin embargo, cuando el Estado emplea su fuerza de manera más estratégica y condicional, puede lograr una contención más efectiva de estos grupos. Esto se ilustra en varios casos en América Latina, como la ofensiva de Calderón en México, que provocó una intensificación de la violencia de las organizaciones criminales, en contraste con situaciones en Colombia y Brasil, donde las políticas estatales han conseguido reducir la violencia en algunos casos. Lessing resalta la importancia de una política estatal bien pensada en la lucha contra el crimen organizado, ya que esta puede influir significativamente en los patrones de violencia y en la dinámica del enfrentamiento entre el Estado y los grupos criminales.

En este sentido, en ciertos contextos, puede desarrollarse un equilibrio relativo entre el Estado y las organizaciones criminales (Maihold, 2011; Blattman et al., 2020; Lessing, 2021). A pesar de la intensidad del conflicto, la violencia puede disminuir cuando estos actores aprenden a coexistir, logrando una convivencia más pacífica.

Lessing (2021) y Blattman et al. (2020) introducen el concepto del *duopolio de la violencia*, basado en las ideas de Skaperdas y Syropoulos (1996). Este concepto refleja una realidad donde los Estados pueden activamente oponerse, ignorar, negar o incluso colaborar con la autoridad criminal. Este duopolio de la violencia implica que tanto los Estados como los grupos criminales ejercen su poder, lo que puede resultar en relaciones que van desde la competencia hasta la colusión, y pueden ser tanto turbulentas como estables. Esto coincide con los hallazgos de Molzahn et al. (2012), quienes observaron que las restricciones intensas pueden aumentar la violencia.

En este marco, Trejo y Ley (2016, 2021) amplían la discusión, argumentando que los funcionarios gubernamentales en ocasiones pueden decidir tolerar o incluso gestionar la violencia en situaciones específicas, como en la búsqueda de beneficios electorales. Este enfoque estratégico, que refleja el duopolio de la violencia entre el Estado y los actores criminales, puede influir significativamente en los patrones de violencia y en la dinámica política. Específicamente, Trejo y Ley explican cómo la manipulación de la violencia puede servir para controlar los resultados electorales o fortalecer alianzas políticas, lo que a su vez afecta la percepción y la efectividad de la democracia electoral.

Con base en la relación entre los incentivos electorales y la actividad de las organizaciones criminales, la hipótesis principal postula que la influencia y control de las organizaciones criminales, especialmente en lo que respecta a la provisión de seguridad, no impactarán de manera uniforme los indicadores de la democracia electoral. En años electorales, se prevé que las organizaciones criminales intensifiquen

actividades como el fraude en el registro, irregularidades, intimidación hacia la oposición, compra de votos y violencia electoral debido a dichos incentivos, motivados por dichos incentivos.

Por otro lado, en contextos donde el gobierno respeta la libertad de prensa, existe una amplia libertad de expresión tanto académica como cultural, y se permite la formación y operación de partidos de oposición y organizaciones civiles, la influencia negativa de las organizaciones criminales podría disminuir en años no electorales. Sin embargo, durante los periodos electorales, este impacto podría ser menos perceptible, ya que las organizaciones criminales podrían priorizar acciones con mayor influencia en el resultado electoral, como el fraude y la compra de votos.

La democracia, por su naturaleza, admite múltiples operacionalizaciones. En el contexto de este estudio, la democracia se define desde su dimensión electoral. Según V-Dem, este enfoque se centra en garantizar que los gobernantes respondan a la ciudadanía, logrado mediante la competencia electoral bajo condiciones de sufragio extensivo, libertad para organizaciones políticas y civiles, elecciones limpias sin fraudes sistemáticos, y donde el resultado electoral influye en la composición del liderazgo ejecutivo. Además, entre elecciones, prevalece la libertad de expresión y medios independientes que presentan perspectivas alternativas en temas políticos (Teorell et al., 2023).

La presente investigación se centra en tres componentes fundamentales de la democracia electoral: elecciones limpias, libertad de expresión y libertad de asociación. Estos elementos garantizan que los procesos democráticos reflejen fielmente la voluntad de la ciudadanía y preserven los derechos de expresión y participación política.

Específicamente, las elecciones limpias, definidas por su equidad y ausencia de fraudes, irregularidades sistemáticas, intimidación gubernamental, compra de votos y violencia electoral (Teorell et al., 2023), se ven comprometidas en contextos de conflictos con organizaciones criminales. Estas organizaciones tienden a intensificar la violencia durante los periodos electorales para disminuir la participación ciudadana y favorecer a las y los candidatos con los que tienen acuerdos, según indica ACLED (2023). En el contexto de México, Trejo y Ley (2016) destacan cómo la violencia electoral puede ser estratégicamente modulada a nivel local. Sin embargo, esta violencia puede aumentar cuando el gobierno federal no muestra un interés activo en contenerla. Este patrón sugiere que los ciclos electorales y los incentivos políticos desempeñan un rol importante en la configuración de las políticas públicas, especialmente en años de elecciones federales, lo que permite al gobierno adaptar su gestión de la violencia según estos incentivos electorales.

Estas dinámicas pueden estar influenciadas por luchas internas entre organizaciones criminales que buscan mantener o ganar poder político. Según Trejo y Ley (2020), la erosión de las redes político-criminales, que comenzó a intensificarse tras el aumento

de la competencia electoral en México, ha llevado a que las organizaciones criminales se vuelvan más vulnerables a las acciones represivas de las fuerzas de seguridad del Estado y a los ataques de grupos rivales. En este contexto, Trejo y Ley (2016), a nivel subnacional, las organizaciones criminales amplifican sus ataques en ciclos electorales con el objetivo de influir en los gobiernos entrantes. Además, la competitividad electoral, particularmente a nivel local, puede verse comprometida por la violencia relacionada con las organizaciones criminales, como destaca Ponce (2016). Los factores externos, como la violencia de las organizaciones criminales, pueden sesgar los resultados electorales y afectar la libre competencia, poniendo en riesgo la calidad de las elecciones libres³. En este contexto, los conflictos relacionados con organizaciones criminales no solo afectan la seguridad y el orden público, sino que también tienen un impacto en la integridad y la equidad de los procesos electorales.

En cuanto a la libertad de expresión y las fuentes alternativas de información, es esencial reconocer que estas se sustentan en el respeto gubernamental hacia la libertad de prensa, la autonomía de los medios, el ambiente propicio para el diálogo político entre la ciudadanía tanto en privado como en público, y las libertades de expresión en ámbitos académicos y culturales (Teorell et al., 2023). No obstante, en áreas afectadas por conflictos de organizaciones criminales, estas entidades a menudo imponen su control sobre los medios mediante la intimidación o la influencia, coartando así la libertad de expresión. Un ejemplo ilustrativo es el estudio de Guevara (2013), que encontró que las organizaciones criminales en México, enfocadas en generar un impacto psicológico, utilizan la propaganda, especialmente mediante actos violentos como asesinatos, para influir en la percepción pública. Estas acciones, además de fomentar el miedo, tienen el propósito de ensalzar el estilo de vida de las organizaciones criminales, fortaleciendo así su aceptación social y facilitando el reclutamiento. En esta dinámica, el gobierno mexicano es frecuentemente influenciado, presionado o incluso suprimido para prevenir políticas contraproducentes. La aplicación de la ley se ve comprometida para garantizar territorios y asegurar la rentabilidad de las organizaciones criminales. Además, los medios digitales han sido instrumentales para las organizaciones criminales, potenciando la difusión de la *narcocultura* y facilitando su acceso a un público más amplio⁴ (Dávila, 2016).

Recientemente, Pobutsky, (2020) analizó el efecto de las organizaciones criminales en Colombia, destacando a Pablo Escobar y cómo las *narcotelenovelas*, muchas basadas en libros, han contribuido a la globalización del fenómeno, estableciendo patrones de comportamiento y ejerciendo influencia cultural dominante. La influencia sutil y, a veces, no tan sutil, de las organizaciones criminales en los sistemas de comunicación y expresión resalta la interconexión de poderes no estatales con las estructuras

³ Véase también a Dube et al., (2013).

⁴ Desde otro enfoque, García (2017) señala que activistas y periodistas consideran al periodismo digital una alternativa frente al control de medios tradicionales en la cobertura de la guerra contra las drogas en México, destacando su calidad en el ámbito digital.

democráticas. Si bien es evidente su impacto en áreas tangibles como la seguridad, el alcance más profundo en la percepción y opinión pública evidencia una preocupante dinámica en la que las líneas entre influencia y control se vuelven cada vez más borrosas.

En tercer lugar, la libertad de asociación se refiere a la extensión en la que se permite a los partidos políticos de oposición formarse y competir en elecciones, así como a la capacidad de las organizaciones civiles para establecerse y operar sin restricciones (Teorell et al., 2023). No obstante, Lessing (2021) destaca que, en países con conflictos de organizaciones criminales, estas comprometen dicha libertad, afectando no solo la participación política sino también restringiendo la capacidad de acción de las organizaciones civiles. Esta influencia se extiende más allá de la corrupción de funcionarios individuales; representa una amenaza sistémica que debilita la capacidad de las y los ciudadanos para ejercer su derecho a elegir y la de las organizaciones civiles para funcionar efectivamente (Córdova, 2019, citado en Lessing, 2021).

En este contexto, los “Diálogos por la Paz” en México, según Monsiváis et al. (2017), representaron un punto de inflexión para brindar visibilidad a las víctimas del crimen organizado y fomentar un debate crítico sobre las políticas de combate al crimen organizado. Aunque significativos, estos diálogos ilustran la necesidad de una práctica más extendida y efectiva de deliberación pública, para fortalecer la libertad de asociación y la participación ciudadana en el proceso político.

En tales entornos, los grupos delictivos pueden manipular elecciones, restringir la competencia política y limitar el espacio para el disenso y el activismo cívico. Este escenario presenta un peligro real para la sostenibilidad de una democracia electoral. En democracias donde la competencia electoral y la libertad de expresión y asociación son elementos clave, la intrusión y manipulación por parte de organizaciones criminales distorsionan estos principios.

En consonancia con las consideraciones iniciales, es importante destacar que, si bien la relación entre la democracia electoral y el desarrollo económico ha sido exhaustivamente examinada en la literatura académica, el presente estudio busca enriquecer dicha discusión incorporando el efecto de las organizaciones criminales en los indicadores de la democracia electoral. En países como México, Colombia, Brasil, Honduras, Guatemala y Jamaica, donde la presencia de organizaciones criminales es prominente, el objetivo es aportar una comprensión más a las investigaciones ya desarrolladas sobre el tema, especialmente en lo referente a las interrelaciones entre el crimen organizado y los procesos democráticos en el contexto latinoamericano.

2.- Democracia electoral y conflictos de organizaciones criminales

2.1 Democracia electoral

Para el análisis, nos basamos en el índice de democracia electoral⁵ del período 2000 al 2022. El índice que figura como la variable dependiente en la hipótesis 1 y como variable independiente en la hipótesis 2, fue desarrollado como parte del proyecto V-Dem, que mide varios aspectos de la democracia en todo el mundo. El objetivo del índice es medir el grado en que se logra el ideal de democracia electoral. La democracia electoral se define como un sistema en el que los gobernantes son responsables ante las y los ciudadanos y se logra a través de la competencia electoral por la aprobación de las personas votantes. Para que esto suceda, deben existir circunstancias en las que el sufragio sea extenso, las organizaciones de la sociedad civil y políticas puedan operar libremente y las elecciones sean limpias y no estén marcadas por el fraude o las irregularidades sistemáticas. Además, las elecciones deben afectar la composición del ejecutivo del país, y entre elecciones debe haber libertad de expresión y un medio independiente capaz de presentar puntos de vista alternativos sobre cuestiones de relevancia política (Teorell et al., 2023).

De acuerdo con V-Dem, los países considerados en este estudio han mantenido una democracia electoral. Si bien la democracia abarca otras dimensiones como la participación, la deliberación, la igualdad política y la libertad individual, el enfoque en la democracia electoral permite analizar la realidad política de estos países, donde otras dimensiones han tenido menor protagonismo. No obstante, esto no implica que sean irrelevantes, sino que su impacto en el sistema democrático de estos países ha sido más limitado en comparación con la dimensión electoral.

En los gráficos 1 a 4 se presenta una evaluación del índice de democracia electoral y sus indicadores subyacentes para Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica y México. El Gráfico 1 muestra el índice de democracia electoral, mientras que los Gráficos 2, 3 y 4 desglosan este índice en tres de sus indicadores: índice de elecciones limpias, índice de libertad de expresión y fuentes alternativas de información, e índice de libertad de asociación, respectivamente.

⁵ El índice se calcula mediante una fórmula de agregación que toma el promedio ponderado de los diferentes índices que miden diferentes aspectos de la democracia electoral, como la libertad de asociación, elecciones limpias, libertad de expresión, funcionarios electos y sufragio, así como la interacción multiplicativa de esos índices. La fórmula es una combinación entre un promedio simple y una multiplicación estricta, lo que permite una “compensación” parcial en un subcomponente por la falta de poliarquía en los demás, pero también castiga a los países que no son fuertes en un subcomponente según el argumento de “eslabón más débil” (Teorell et al., 2023).

De acuerdo con V-Dem (Teorell et al., 2023), el Índice de Elecciones Limpias, evalúa en qué medida las elecciones son libres y justas, considerando criterios como la ausencia de fraude, irregularidades, intimidación gubernamental, compra de votos y violencia electoral. Por su parte, el índice de libertad de expresión y fuentes alternativas de información, evalúa la medida en que se respeta la libertad de prensa, la libertad de discusión política en distintos ámbitos y la libertad de expresión académica y cultural. El índice de libertad de asociación se centra en la libertad de formación y operación de partidos políticos, incluidos los de oposición, así como la libertad de organizaciones de la sociedad civil.

Dentro de este marco, Jamaica presenta el valor más alto en el índice de democracia electoral que alcanza 0.797 en 2022. Este rendimiento se ve reforzado por altas puntuaciones en los indicadores de libertad de expresión y asociación y elecciones limpias.

Brasil, que lidera en la suma acumulativa del índice de democracia electoral, muestra una consistencia en los indicadores de libertad de expresión y de asociación, así como en elecciones limpias a lo largo del período estudiado; aunque con una tendencia descendente en los años más recientes. Esta disminución es particularmente notoria en el indicador libertad de expresión.

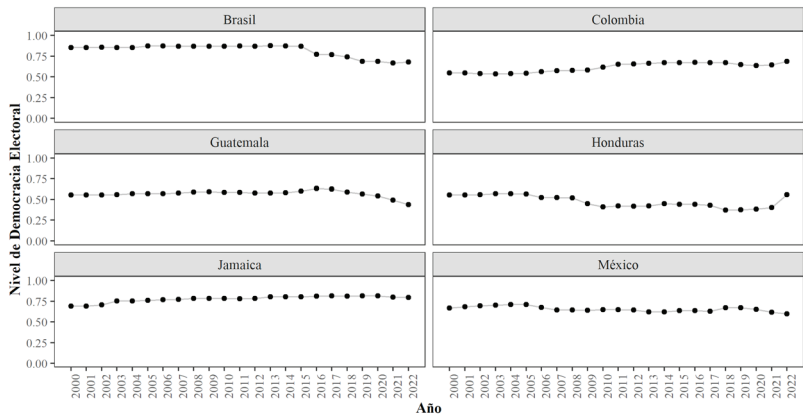
México, por su parte, presenta una disminución en el índice de democracia electoral y en sus indicadores, posicionándose como el tercer país con el índice más bajo, solo ligeramente superior a Honduras. Esta tendencia se refleja de manera más evidente en los indicadores de libertad de expresión. En cambio, Colombia muestra un progreso sostenido en su índice de democracia electoral, con mejoras en todos los indicadores.

En Guatemala, el índice de democracia electoral es el más bajo de los países estudiados con 0.435 en 2022. A pesar de esta tendencia a la baja en la democracia electoral, los indicadores de libertad de expresión y libertad de asociación se mantienen por encima de 0.7 durante la mayor parte del período, hasta que también disminuyen en 2022.

Honduras, con el segundo índice más bajo de democracia electoral, revela, sin embargo, una mejora en la libertad de expresión y de asociación. En cuanto a las elecciones limpias, Honduras y Guatemala presentan los valores más bajos en el 2022 con respecto a los demás países.

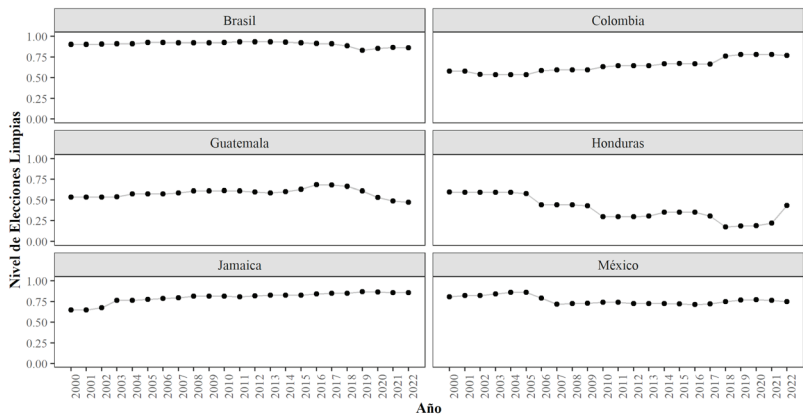
Este conjunto de datos demuestra que, aunque algunos países exhiben altos niveles en el índice general de democracia electoral, los indicadores – elecciones limpias, índice de libertad de expresión y fuentes alternativas de información, e índice de libertad de asociación – muestran que los logros en la democracia electoral no siempre se traducen de manera uniforme en todas las áreas de práctica democrática.

Gráfico 1.
Índice de Democracia Electoral



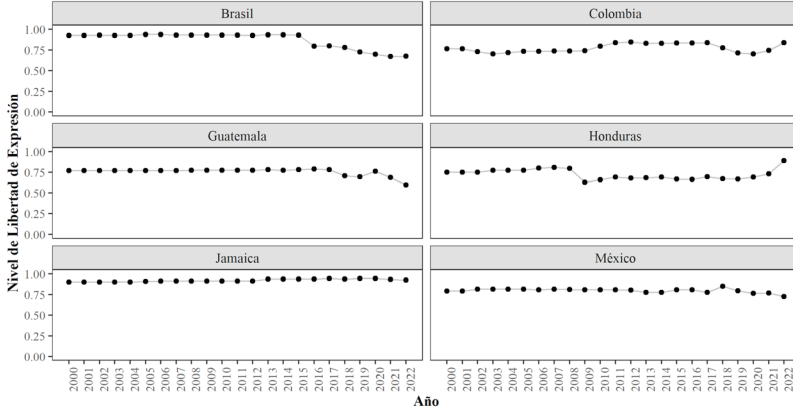
Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem.

Gráfico 2.
Índice de Elecciones Limpias



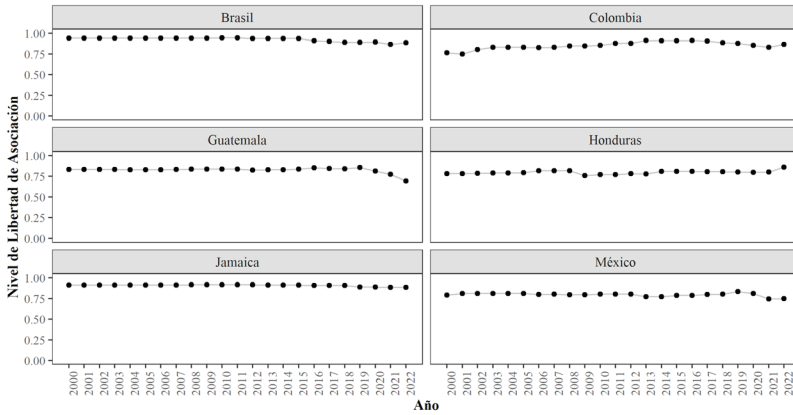
Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem.

Gráfico 3.
Índice de Libertad de Expresión y Fuentes Alternativas de Información



Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem.

Gráfico 4.
Índice de Libertad de Asociación



Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem.

2.2.- Conflictos de organizaciones criminales

Para examinar la variable de conflictos de organizaciones criminales, utilizamos datos del Barómetro de Conflictos del HIIK. Este estudio se circunscribe a los datos disponibles de América Latina y el Caribe en el HIIK, seleccionando aquellos países con continuidad de datos y que registran un conflicto activo con organizaciones criminales. Como se ha advertido a lo largo de texto, los países que cumplen estos criterios son México (desde 2006), Colombia (desde 1983 con la implicación de facciones de la FARC en las organizaciones criminales), Brasil (desde 2010), Honduras (desde 2012), Guatemala (desde 2009) y Jamaica (desde 2020).

HIIK clasifica a los actores en conflicto según 5 niveles de intensidad: disputa, crisis no violenta, crisis violenta, guerra limitada y guerra. Los niveles 1 y 2 corresponden a conflictos de baja intensidad y no violentos. En cambio, las crisis violentas representan conflictos de intensidad media (nivel 3). Las guerras y las guerras limitadas, identificadas como niveles 4 y 5, constituyen conflictos de alta intensidad.

Para este estudio, se incluyen aquellos países que, según HIIK, están experimentando conflictos violentos, es decir, aquellos clasificados entre los niveles 3 y 5. Según HIIK, una crisis violenta implica el uso esporádico de la fuerza contra personas o propiedades, con impactos y medios limitados. Las guerras limitadas se caracterizan por el uso distintivo de la fuerza, con consecuencias y medios considerados graves. En el nivel más alto, una guerra se define por el uso masivo de la fuerza con efectos extensivos tanto en personas como en bienes.

En este contexto, la violencia se describe como el acto deliberado de causar daño físico a otros o a sus bienes. Esto significa que, si alguien usa la fuerza sin preocuparse por el posible daño que pueda causar a las personas o a sus propiedades, entonces ese tipo de conflicto se clasifica en los niveles 3 a 5⁶.

El gráfico 5 detalla la situación de los conflictos por organizaciones criminales en los países en estudio, basándose en la clasificación de intensidad del HIIK, en el periodo comprendido entre 2000 y 2022.

El gráfico muestra que en Brasil la intensidad del conflicto vinculado a organizaciones criminales se mantuvo en un nivel bajo hasta 2010. Sin embargo, durante 2010-2011, esta intensidad se incrementó a 3, marcando un período de conflicto violento entre el gobierno y organizaciones principales como Comando Vermelho y Primeiro Comando da Capital, acompañado de operaciones policiales y militares. Entre 2012 y 2013, la intensidad se elevó a 4, reflejando esfuerzos gubernamentales por retomar áreas controladas por estas organizaciones, destacándose las operaciones Ágata en 2012 y las tensiones con el Primer Comando de la Capital en 2013

⁶ Para mayor información: Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). Methodology. HIIK. <https://hiik.de/hiik/methodology/?lang=en>

(HIIK, 2013; 2014). La situación alcanzó su punto más álgido entre 2019 y 2020, transformándose en una guerra por la supremacía subnacional, especialmente notable en Río de Janeiro (HIIK, 2020; 2021). Para 2022, la intensidad del conflicto se estabilizó a 3, indicando una contención gubernamental sin escalada a conflictos más intensivos (HIIK, 2023).

El conflicto en Colombia, caracterizado por la interacción entre las organizaciones criminales y grupos armados desde 1983, ha enfrentado estrategias de seguridad variadas, incluyendo políticas de sometimiento que han demostrado ser efectivas en casos de éxito frente a la guerra contra Escobar (Lessing, 2017). Entre 2000 y 2007, la intensidad fluctuó entre 4 y 5 (véase gráfico 5), agravada por el Plan Colombia y la resistencia de las FARC. Los esfuerzos de paz no lograron reducir el conflicto, que se intensificó con las disputas entre las FARC y el ELN, especialmente por el control de rutas de las organizaciones criminales y recursos naturales (HIIK, 2008).

A partir de 2008, la violencia se extendió a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), nuevos grupos paramilitares y organizaciones criminales, a pesar de la desmovilización parcial de las AUC (HIIK, 2009). La captura de líderes de las AUC en 2010 dio paso a nuevas bandas criminales, perpetuando la confrontación con el gobierno (HIIK, 2011). Los enfrentamientos entre neo-paramilitares, organizaciones criminales y el gobierno se mantuvieron, evidenciando una situación de conflicto persistente hasta 2022, con una intensidad constante en nivel 3.

Desde 2009, Guatemala ha experimentado un aumento en la influencia de organizaciones criminales, especialmente los mexicanos como Los Zetas, el Cártel de Sinaloa y el Cártel del Golfo, exacerbando los conflictos por la supremacía regional. La situación se agudizó tras la declaración del presidente Álvaro Colom en 2008 sobre los intentos de dominio del Cártel del Golfo⁷ (HIIK, 2010). A pesar de acciones significativas bajo la administración de Otto Pérez Molina, como arrestos y extradiciones de figuras clave de las organizaciones criminales, la violencia continuó, reflejada en el aumento de la tasa de homicidios en 2013 (HIIK, 2014).

La respuesta del gobierno se intensificó en 2014 con el despliegue de unidades especiales contra la presencia de Los Zetas, sin lograr una reducción significativa de la violencia (HIIK, 2015). En 2022, la presencia de la organización criminal mexicana Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) marcó un nuevo capítulo en el conflicto, colaborando con redes locales para el tráfico de cocaína, manteniendo el nivel de conflicto en 3 (HIIK, 2023).

Honduras experimentó su primer gran enfrentamiento con organizaciones criminales en 2012 (véase gráfico 5), iniciando una crisis violenta con redes de tráfico de drogas y crimen organizado. A pesar del apoyo de la DEA estadounidense, el

⁷ Para más información sobre las declaraciones de Álvaro Colom, véase el artículo en El País, disponible en: https://elpais.com/internacional/2008/12/03/actualidad/1228258802_850215.html

conflicto persistió en 2013, centrado en la lucha por el control territorial (HIIK, 2014). La violencia se mantuvo en 2021, evidenciada por altas tasas de homicidios, mientras la resolución de casos permaneció ineficaz (HIIK, 2022). En 2022, la crisis se intensificó con enfrentamientos entre diversas pandillas y organizaciones criminales internacionales, aunque la tasa de homicidios disminuyó ligeramente, la problemática de las organizaciones criminales continuó desafiando la capacidad gubernamental de respuesta (HIIK, 2023).

Tras el arresto de Christopher “Dudus” Coke en 2010⁸, Jamaica experimentó una intensa tensión, con conflictos violentos entre el gobierno y organizaciones criminales por el control subnacional (véase gráfico 5). Las fuerzas militares se mantuvieron activas en zonas controladas por bandas como Clansman y One Order (HIIK, 2011). A pesar de los esfuerzos, la violencia persistió; en 2021, Jamaica registró la tasa de homicidios más alta de la región, impulsada en gran medida por conflictos entre organizaciones criminales. En respuesta, se implementaron medidas para mitigar la violencia (HIIK, 2022). Sin embargo, en 2022, la situación no mostró signos de mejora, manteniendo a Jamaica con la tasa de homicidios más alta del Caribe, en medio de continuos enfrentamientos y significativas incautaciones de armas por parte de la Fuerza de Constabularia de Jamaica (HIIK, 2023).

Desde el 8 de diciembre de 2006, México ha enfrentado un conflicto violento entre el gobierno y diversas organizaciones criminales, marcado por el despliegue de 7,000 tropas por el presidente Felipe Calderón, cifra que ascendió a 30,000 (HIIK, 2007). La violencia se intensificó en 2007 entre organizaciones criminales principales como Tijuana, Sinaloa y Golfo, y continuó en 2008 con la inclusión de Los Zetas y otros, concentrándose en el norte del país (HIIK, 2008; 2009). En 2010, el conflicto escaló a una guerra a gran escala (véase gráfico 5), con más de 10,000 muertes, mayormente debido a la violencia entre bandas (HIIK, 2011).

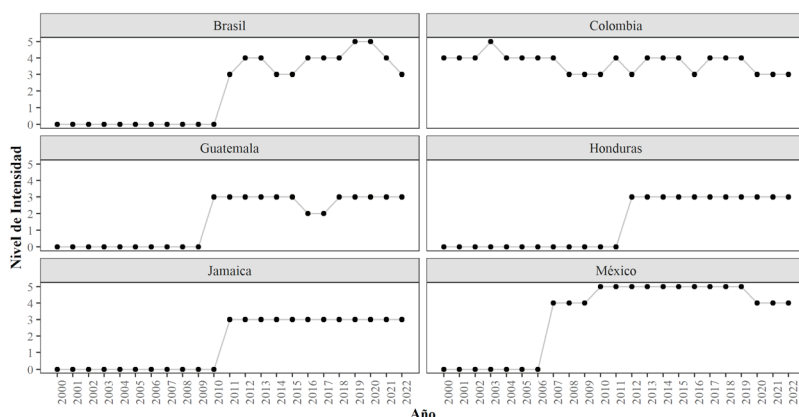
Hasta 2011, el enfrentamiento se extendió, con un aumento en el despliegue de fuerzas de seguridad y ataques diarios que incluyeron el uso de armas pesadas. En 2012 y 2013, la lucha por la predominancia subnacional y los recursos se mantuvo, involucrando a organizaciones criminales como Sinaloa, Los Zetas, y el Cártel del Golfo, así como a grupos de autodefensa (HIIK, 2013; 2014).

Para 2021 y 2022, bajo la estrategia de “abrazos no balazos” de López Obrador, continuaron los enfrentamientos intensos, sin una disminución notable en la tasa de homicidios, a pesar de los esfuerzos gubernamentales y el continuo despliegue militar. En este contexto, el CJNG y el Cartel de Sinaloa se distinguen por su marcada influencia en el territorio mexicano, lo que evidencia la continuidad de los retos de

⁸ Para más información sobre el arresto de Christopher “Dudus” Coke, véase el artículo en El País, disponible en: https://elpais.com/internacional/2010/06/23/actualidad/1277244003_850215.html

seguridad, marcados por la violencia tanto entre las organizaciones criminales como en sus confrontaciones con las autoridades.

Gráfico 5.
Intensidad de Conflictos de Organizaciones Criminales



Fuente: Elaboración propia con datos de HIIK.

Además, en varios de estos países, ha habido numerosas manifestaciones sobre la influencia directa o indirecta de las organizaciones criminales en las elecciones presidenciales. Estas acusaciones van desde financiamiento de campañas e intimidación de candidatos y candidatas hasta manipulación de resultados. Por ejemplo, en México, las elecciones de 2018 estuvieron marcadas por reportes de candidatos amenazados o asesinados por el crimen organizado⁹. Mientras que, en Honduras, el juicio y condena de Juan Antonio “Tony” Hernández¹⁰, hermano del presidente, resaltó las conexiones entre organizaciones criminales y el poder político. Aunque la evidencia directa puede ser difícil de establecer en todos los casos, las alegaciones sugieren una interacción problemática entre el crimen organizado y el proceso democrático en estos países. En este sentido, las dinámicas de poder entre el Estado y las organizaciones criminales, y la forma en que estos interactúan con las estructuras electorales y democráticas, representan un desafío que varía en intensidad y naturaleza dependiendo del contexto nacional.

⁹ De acuerdo con Hernández (2020), el proceso electoral federal 2017-2018 fue el más violento en la historia de México, con un total de 48 personas, entre precandidatas y candidatas, asesinadas.

¹⁰ Para más información sobre el juicio y condena de Juan Antonio “Tony” Hernández, véase el artículo en CNN en Español, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/03/30/sentencian-a-juan-antonio-hernandez-hermano-del-presidente-juan-orlando-hernandez-a-cadena-perpetua/>

3.- Resultados

Para evaluar la Hipótesis 1, que sugiere la importancia de los países como un factor determinante en la variabilidad de la democracia electoral y que la intensidad de los conflictos de las organizaciones criminales impacta este nivel de democracia, se recurrió a la aplicación de modelos lineales de efectos mixtos. A través de la evaluación inicial con modelos nulos, cuyos resultados se sintetizan en la tabla 1, se buscó evidencia de variabilidad atribuible a los contextos nacionales. Los Coeficientes de Correlación Intraclass (ICC) revelaron que una considerable fracción de la variabilidad en la democracia electoral y de sus indicadores con valores entre el 63% y el 84% puede ser explicada por las diferencias entre los países analizados. La evidencia de variabilidad entre países proporcionada por los modelos nulos justificó la posterior aplicación de modelos lineales de efectos mixtos.

Tabla 1.
Modelos Nulos

Modelo Nulo: Democracia electoral							Modelo Nulo: Elecciones Limpias					
	Est.	SE	t	Var	SD	ICC	Est.	SE	t	Var	SD	ICC
Int.	0.65	0.05	12.2				0.68	0.07	9.15			0.83
RE				0.016	0.12	0.84				0.0330	0.18	
Res				0.003	0.05					0.0064	0.08	
InL	188.47						136.9					
AIC	370.95						-267					
Modelo Nulo: Libertad de Expresión							Modelo Nulo: Libertad de Asociación					
	Est.	SE	t	Var	SD	ICC	Est.	SE	t	Var	SD	ICC
Int.	0.80	0.03	26.5				0.85	0.02	37.01			0.80
RE				0.005	0.07	0.63				0.003	0.05	
Res				0.003	0.05					0.0007	0.02	
InL	189.05						282.1					
AIC	-372.1						-558					

Nota: Número de grupos (País) = 6. Int. (Intercepto). Res (Residual). RE (Efectos Aleatorios/país). InL (Log Likelihood).
Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem, HIIK y Banco Mundial.

Inicialmente, se investigó cómo el nivel de la democracia electoral está relacionado con los conflictos de organizaciones criminales. Los hallazgos correspondientes se encuentran en la tabla 2 y su representación gráfica de los efectos fijos y aleatorios por país a lo largo de los años se visualiza en el gráfico 6. Luego, se examinó el impacto de estos conflictos en los indicadores específicos de la democracia electoral;

dichos resultados se detallan en la tabla 3. La representación gráfica de los efectos fijos y aleatorios por país a lo largo de los años se visualiza en el gráfico 7.

Además, se enfocó específicamente en los años electorales para asegurar que los hallazgos no fueran sesgados por años no electorales, los datos se muestran en la tabla 4. El gráfico 8, por su parte, ilustra los efectos fijos y aleatorios, y de años electorales por país.

En los modelos analizados, se han considerado diversas variables de control para garantizar la precisión de los resultados obtenidos. Estas variables incluyen el PIB per cápita, obtenido del Banco Mundial, y la distribución equitativa de recursos, obtenida de datos de V-Dem. Además, se incluye el género en el gobierno, construyendo esta variable mediante la revisión de los liderazgos en años electorales para identificar la presencia de mujeres en posiciones ejecutivas en cada país.

En la tabla 2, la variable de intensidad de conflictos de organizaciones criminales muestra un efecto negativo significativo sobre la democracia electoral, se espera, en promedio, una disminución de 0.034 en la variable democracia electoral. Por su parte, las variables de control, índice de distribución equitativa de recursos y el PIB per cápita el efecto positivo significativo en la variable dependiente. Ser mujer presidenta del país sugiere que, en promedio muestran un aumento de 0.037 en la democracia electoral, en comparación con la categoría de referencia ser hombre, siendo estadísticamente significativa.

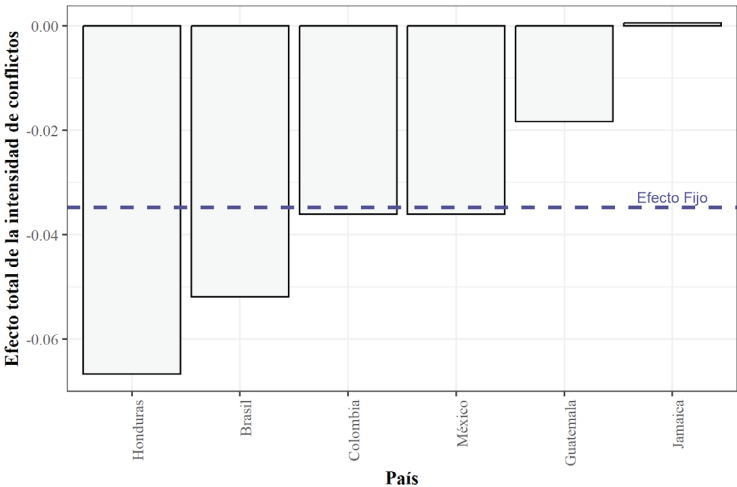
Los efectos aleatorios reflejan la variabilidad en relación entre la intensidad de los conflictos de organizaciones criminales y la democracia electoral (ver gráfico 6). Países como Brasil y Honduras muestran un efecto de la intensidad de los conflictos más pronunciado en comparación con el efecto promedio, mientras que en Guatemala es menos influyente. En Jamaica la relación es casi nula. México y Colombia, por su parte, presentan efectos que son consistentes con la tendencia negativa del efecto fijo de intensidad de conflictos.

Tabla 2.
Democracia electoral

M1. Democracia electoral	
Efectos fijos	
Conflictos de organizaciones criminales	-0.03 (0.01) *
Distribución equitativa de recursos	0.08 (0.01) ***
PIB per cápita	0.07 (0.01) **
Género en el gobierno: Mujer	0.03 (0.01) **
Intercepto	0.63 (0.02) ***
Efectos aleatorios (SD)	
Intercepto para País	0.04
Conflictos de organizaciones criminales para País	0.02
Residual	0.03
Efectos por año	Sí
*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05	

Notas: Variables independientes estandarizadas
Modelo 1: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación estándar de los residuales es 0.03. La prueba de DHARMA sugiere que los residuales del modelo no presentan heterocedasticidad (índice de dispersión = 0.769, p-valor = 0.56). La prueba de Kolmogorov-Smirnov indica que los residuales transformados del modelo siguen una distribución uniforme (D = 0.060, p-valor = 0.688)
Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem, HIIK y Banco Mundial.

Gráfico 6.
Efectos de la Intensidad de Conflictos de Organizaciones Criminales sobre
Democracia Electoral por País



Fuente: Elaboración propia

En la tabla 3 se ajustaron tres modelos que corresponden a los indicadores de democracia electoral. En el modelo 1 se ajustó el índice de libertad de expresión y fuentes alternativas de información. El modelo 1 indica que una unidad de aumento en los conflictos de organizaciones criminales fue de 0.0229 en la libertad de expresión. Las variables de control índice de distribución equitativa de recursos y el PIB per cápita mostraron una asociación significativa, pero solo el índice de distribución equitativa de recursos es positivo. También se observó que género, específicamente ser mujer, se asocia con un incremento en la libertad de expresión.

El segundo modelo de libertad de asociación, los conflictos de organizaciones criminales también representaron una asociación negativa. De igual forma, las variables de control fueron positivas, aquí ambas son significativas, mientras que género en el gobierno no fue significativa.

El tercer modelo de elecciones limpias, únicamente el PIB per cápita fue significativo. Pues los conflictos tuvieron un signo esperado negativo, pero no es significativo para el índice de elecciones limpias.

Con respecto a los efectos aleatorios en los tres modelos, la intensidad sí varía en cada país. En el gráfico 7 se muestran los efectos fijos y aleatorios del modelo 1 y 2. El modelo 3 no se ha presentado gráficamente debido a que no resultó ser significativo. Para todos los países listados, el efecto total en ambos Modelos 1 y 2 es consistentemente negativo. Esto indica una dirección general común en el efecto total a lo largo de los diferentes países.

Por otro lado, el efecto aleatorio presenta una variación más significativa entre países y modelos. En algunos países, el efecto aleatorio cambia de signo entre el Modelo 1 y el Modelo 2. Por ejemplo, en Guatemala, el efecto aleatorio pasa de ser positivo en el Modelo 1 a negativo en el Modelo 2. De manera similar, Honduras experimenta un cambio de un efecto aleatorio negativo en el Modelo 1 a uno positivo en el Modelo 2. Otros países, como México, mantienen la dirección del efecto aleatorio entre los dos modelos, aunque puede haber una diferencia en la magnitud.

Tabla 3.
Indicadores de Democracia Electoral año por país

	M1. Libertad de expresión	M2. Libertad de asociación	M3. Elecciones limpias
Efectos fijos			
Conflictos de organizaciones criminales	-0.02 (0.008) *	-0.02 (0.006) **	-0.03 (0.02)
Índice de distribución equitativa de recursos	0.12 (0.016) ***	0.02 (0.01) **	0.04 (0.01)
PIB per cápita	0.028 (0.022)	0.02 (0.01) *	0.12 (0.02) **
Género en el gobierno: Mujer	0.03 (0.01) **	0.015 (0.010)	0.02 (0.02)
Intercepto	0.80 (0.03) ***	0.19 (0.02) ***	0.67 (0.04) ***
Efectos aleatorios (SD)			
Intercepto para País	0.08	0.03	0.08
Conflictos de organizaciones criminales para País	0.11	0.007	0.05
Residual	0.03	0.02	0.06
Efectos por año	Sí	Sí	Sí
*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05			

Notas: Variables independientes estandarizadas.

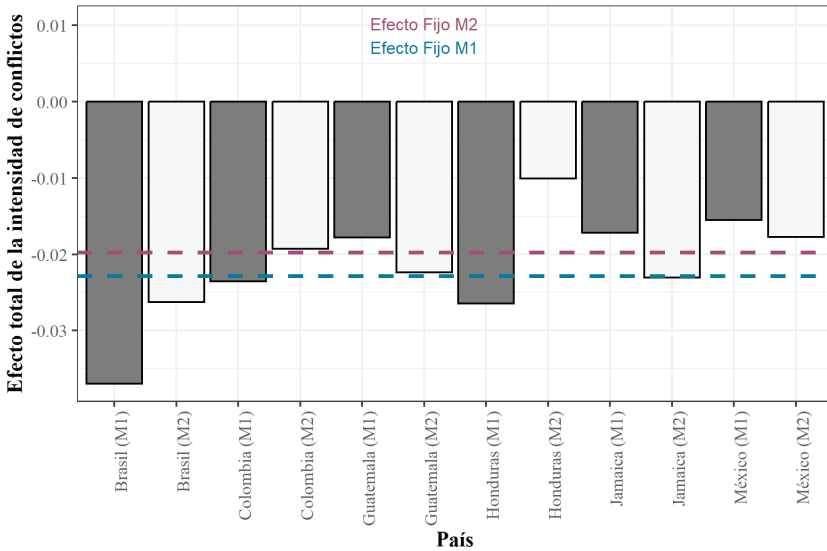
Modelo1: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación estándar de los residuales es 0.03. Prueba de DHARMA: Índice de dispersión = 0.874, p-valor = 0.984. Prueba de Kolmogorov-Smirnov: D = 0.075, p-valor = 0.413.

Modelo2: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación estándar de los residuales es 0.01. Prueba de DHARMA: Índice de dispersión = 0.837, p-valor = 0.88. Prueba de Kolmogorov-Smirnov: D = 0.116, p-valor = 0.195.

Modelo3: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación estándar de los residuales es 0.05. Prueba de DHARMA: Índice de dispersión = 0.612, p-valor = 0.36. Prueba de Kolmogorov-Smirnov: D = 0.096, p-valor = 0.150.

Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem, HIIK y Banco Mundial.

Gráfico 7.
Efectos de la Intensidad de Conflictos de Organizaciones Criminales sobre
Libertad de Expresión y Asociación por año por País



Fuente: Elaboración propia

El análisis de los indicadores de democracia electoral por periodo electoral es presentado en la tabla 4. En lo que respecta a la libertad de expresión, se observó que los conflictos de organizaciones criminales presentan una relación negativa, aunque no estadísticamente significativa. Por otro lado, un incremento en el índice de distribución equitativa de recursos se asoció significativamente con un aumento en la libertad de expresión. El PIB per cápita y la presencia de mujeres en el gobierno mostraron coeficientes positivos, sin alcanzar significancia estadística.

En relación con la libertad de asociación, se detectó que los conflictos de organizaciones criminales tienen una ligera relación negativa, mientras que el índice de distribución equitativa de recursos presentó una relación positiva. Asimismo, el PIB per cápita mostró una asociación negativa. El género en el gobierno, específicamente la presencia de mujeres, mostró un coeficiente negativo, sin significancia estadística.

Para el indicador de elecciones limpias, se encontró que los conflictos de organizaciones criminales están negativamente relacionados, y este efecto resultó ser estadísticamente significativo. El índice de distribución equitativa de recursos y el PIB per cápita presentaron coeficientes de 0.05 y 0.16 respectivamente, siendo el PIB per cápita el único con significancia estadística. La presencia de mujeres en el gobierno tuvo un efecto mínimo con un coeficiente de 0.01.

En el gráfico 8 se muestran los efectos fijos y aleatorios del modelo 3. Los modelos 1 y 2 no se han presentado gráficamente debido a que no resultaron ser significativos. En el gráfico se aprecia una tendencia negativa en el efecto total para todos los países, por ejemplo, Honduras destaca al tener el efecto total más negativo, seguido de cerca por México. Colombia, en cambio, presenta el efecto menos negativo entre los países listados. La posición de Jamaica y Guatemala se encuentra en un rango intermedio. La representación gráfica sugiere que, si bien todos los países experimentan un efecto negativo, la magnitud de este efecto varía entre ellos.

La Hipótesis 1 postula que, en años electorales, los conflictos de organizaciones criminales comprometen principalmente la calidad de las elecciones limpias en sistemas democráticos. Al revisar los datos presentados, se encontró que efectivamente los conflictos de organizaciones criminales tienen un impacto negativo significativo en el indicador de elecciones limpias. No obstante, aunque las libertades de expresión y asociación también muestran tendencias negativas en relación a los conflictos, no alcanzan una significancia estadística.

Tabla 4.
Indicadores de Democracia Electoral por periodo electoral

	M1. Libertad de expresión	M2. Libertad de asociación	M3. Elecciones limpias
Efectos fijos			
Conflictos de organizaciones criminales	-0.01 (0.02)	-0.012 (0.014)	-0.07 (0.02) **
Índice de distribución equitativa de recursos	0.05 (0.01) *	0.03 (0.01) *	0.05 (0.03)
PIB per cápita	0.016 (0.014)	- 0.03 (0.01)	0.16 (0.05) *
Género en el gobierno: Mujer	0.02 (0.05)	- 0.0164 (0.169)	0.01 (0.04)
Intercepto	0.77 (0.05) ***	0.80 (0.02) ***	0.60 (0.07) ***
Efectos aleatorios (SD)			
Intercepto para País	0.009	0.04	0.12
Conflictos de organizaciones criminales para País	0.04	0.03	0.015
Residual	0.04	0.01	0.03
Efectos por año	Sí	Sí	Sí
*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05			

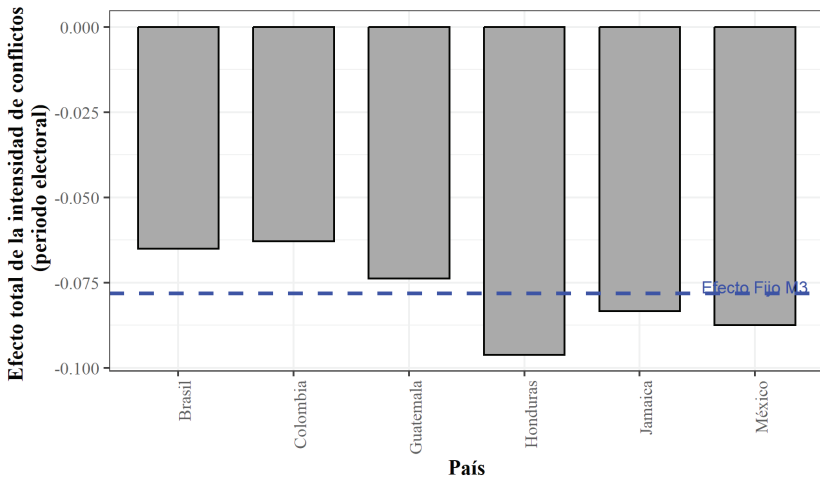
Notas: Variables independientes estandarizadas

Modelo1: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación estándar de los residuales es 0.02. Prueba de DHARMA: Índice de dispersión = 0.404, p-valor = 0.016. Prueba de Kolmogorov-Smirnov: D = 0.154, p-valor = 0.357.

Modelo2: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación sd de los residuales es 0.004. Prueba de DHARMA: Índice de dispersión = 1.014, p-valor = 0.76. Prueba de Kolmogorov-Smirnov: D =0.229, p-valor = 0.05.

Modelo3: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación estándar de los residuales es 0.01. Prueba de DHARMA: Índice de dispersión = 0.723, p-valor = 0.776. Prueba de Kolmogorov-Smirnov: D = 0.144, p-valor = 0.44.
Fuente: Elaboración propia con datos de *V-Dem*, *HIK* y *Banco Mundial*.

Gráfico 8.
Efectos de la Intensidad de Conflictos de Organizaciones Criminales sobre Elecciones Limpas por periodo electoral por País



Fuente: Elaboración propia

Para evaluar la hipótesis 2, la tabla 5 presenta modelos que investigan la relación entre los indicadores de democracia electoral y los conflictos de organizaciones criminales, considerando estos últimos como la variable dependiente. En el modelo M1, la democracia electoral es la variable independiente de interés, su coeficiente, que es significativo, sugiere que un incremento en la calidad de la democracia electoral conlleva una reducción en los conflictos de las organizaciones criminales.

El modelo M2 introduce la libertad de expresión, aunque no resulta significativo. Por su parte, el modelo M3 se enfoca en la libertad de asociación, que presenta un coeficiente significativo. Finalmente, el modelo M4 se centra en las elecciones limpias con un coeficiente negativo, pero no resulta ser significativo.

Además, todas las variantes del modelo consideran variables de control como la distribución equitativa de recursos, el PIB per cápita y el género en el gobierno: mujer. Es notable que el PIB per cápita es significativo y negativo en M2, M3 y M4. El género en el gobierno, muestra una asociación positiva y significativa con los conflictos de las organizaciones criminales en M3 y M4.

En cuanto a la hipótesis 2, los resultados muestran que ciertas variables vinculadas a la calidad democrática, como la democracia electoral y la libertad de asociación, pueden ser contrapuestas a los conflictos de organizaciones criminales. Específicamente, un fortalecimiento en la democracia electoral y en la libertad de asociación se relaciona con una disminución en dichos conflictos. Sin embargo, la libertad de expresión y las elecciones limpias no demostraron tener una relación significativa en este análisis.

Tabla 5.
Conflictos de Organizaciones Criminales

	M1	M2	M3	M4
Efectos fijos				
Democracia electoral	-6.84 (2.5) *			
Libertad de expresión		-6.25 (3.1)		
Libertad de asociación			-8.51 (1.8) ***	
Elecciones limpias				-4.49 (2.32)
Distribución equitativa de recursos	0.34 (0.2)	1.08 (0.33) **	-0.14 (0.20)	-0.29 (0.17)
PIB per cápita	-0.28 (0.23)	-0.94 (0.27) **	-0.89 (2.28) **	-0.56 (0.23) *
Género en el gobierno: Mujer	0.25 (0.14)	0.30 (0.18)	0.35 (0.17) *	0.38 (0.13) **
Intercepto	3.48 (1.87)	4.19 (2.44)	6.01 (1.69) ***	2.30 (2.11)
Efectos aleatorios (SD)				
Intercepto para País	4.35	5.06		4.95
Democracia electoral para País	5.95	6.72	1.56	5.38
Residual	0.36	0.46	0.48	0.34
Efectos por año	Sí	Sí	Sí	Sí
*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05				

Notas: Variables independientes estandarizadas.

Modelo1: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación estándar de los residuales es 0.31. Prueba de DHARMa: Índice de dispersión = 0.979, p-valor = 0.84. Prueba de Kolmogorov-Smirnov: D = 0.106, p-valor = 0.088.

Modelo2: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación estándar de los residuales es 0.39. Prueba de DHARMa: Índice de dispersión = 1.059, p-valor = 0.704. Prueba de Kolmogorov-Smirnov: D = 0.139, p-valor = 0.009.

Modelo3: Se eliminó el efecto aleatorio del intercepto por no converger. Media de residuales = 0, desviación estándar = 0.42; dispersión DHARMa = 0.910 (p=0.96); prueba de normalidad, p=0.072.

Modelo4: La media de los residuales es aproximadamente 0 y la desviación estándar de los residuales es 0.29. Prueba de DHARMa: Índice de dispersión = 1.014, p-valor = 0.728. Prueba de Kolmogorov-Smirnov: D = 0.114, p-valor = 0.052.

Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem, HIIK y Banco Mundial.

Conclusiones:

Este estudio aporta conclusiones importantes sobre el impacto de los conflictos de organizaciones criminales en la democracia electoral, destacando la influencia diferenciada que estos conflictos tienen en distintos países e indicadores de la democracia. En primer lugar, confirma que el efecto negativo de dichos conflictos en la democracia electoral varía significativamente entre países, con Brasil y Honduras experimentando un impacto más pronunciado, mientras que en Jamaica es prácticamente inexistente. México y Colombia, por su parte, muestran una repercusión negativa que se alinea con la media general.

Además, el estudio resalta que la intensidad de los conflictos de organizaciones criminales incide negativamente en la libertad de expresión y asociación, aunque no se observa un impacto significativo en las elecciones limpias fuera de los periodos electorales federales. Sin embargo, durante los años electorales, el impacto negativo se extiende a las elecciones limpias en todos los países estudiados, indicando que la gestión estratégica de la violencia por parte de estos grupos durante los periodos electorales puede traducirse en prácticas antidemocráticas, como la violencia política, compra de votos y el fraude electoral, siendo particularmente alto en Honduras y México.

Estos hallazgos se alinean con los postulados de Trejo y Ley (2020), Durán-Martínez (2018) y Ponce (2016), quienes argumentan que las elecciones erosionan las alianzas entre políticos y organizaciones criminales, llevando a estos últimos a recurrir a la violencia para asegurar sus intereses y favorecer a su alternativa política. Así, la intensidad de los conflictos de organizaciones criminales durante los periodos electorales puede comprometer las elecciones limpias.

Por otro lado, los hallazgos apoyan la idea de que fortalecer la calidad de la democracia electoral, particularmente a través de la libertad de asociación, puede mitigar la intensidad de los conflictos de organizaciones criminales. Esto indica que no todos los componentes de la democracia electoral tienen el mismo peso en la disminución de la violencia, y resalta la importancia de permitir la formación y competencia de partidos políticos de oposición y la operación sin restricciones de organizaciones civiles.

Aunque diversos estudios han encontrado que competitividad política puede incrementar la violencia en algunos entornos, alentar la creación de partidos políticos de oposición, junto con la libre operación de organizaciones civiles, se considera una estrategia efectiva para mitigar los conflictos de organizaciones criminales.

Referencias:

- Acemoglu, D., Robinson, J. A., & Santos, R. J. (2013). The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia. *Journal of the European Economic Association*, 11, 5-44. <http://www.jstor.org/stable/23355058>
- Bailey, J., & Godson, R. (Eds.). (2000). *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qh7d4>
- Barro, R. J. (1996). Democracy and growth. *Journal of economic growth*, 1, 1-27.
- Bejarano-Romero, R. (2021). Competencia electoral y violencia del crimen organizado en México. *Política y gobierno*, 28(1).
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., & Tobón, S. (2021). Gang rule: Understanding and countering criminal governance (No. w28458). National Bureau of Economic Research.
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., Tobón, S., & Mesa-Mejía, J. P. (2020). *Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo*. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/6a8e7d63-4d3e-4170-a02b-42920167071b/content>
- Cabral, R., Varella, A., & Saucedo, E. (2018). El Efecto del Crimen y Otras Fuerzas Económicas sobre la Inversión Extranjera en México. Documento de Investigación del Banco de México N 2018-24.
- Cobilt Cruz, E., & Díaz Sandoval, M. (2023). Clientelismo y crimen organizado en tiempos de COVID-19: la injerencia de grupos criminales en las elecciones locales en México (2020-2021). *Acta Sociológica*, (90), 225-239.
- Dávila, A. L. (2016). Social Media: Insight on the Internal Dynamics of Mexican DTOs. *Journal of Strategic Security*, 9(3), 49-73. <http://www.jstor.org/stable/26473338>
- Dube, A., Dube, O., & García-Ponce, O. (2013). Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico. *The American Political Science Review*, 107(3), 397-417. <http://www.jstor.org/stable/43654914>
- Durán-Martínez, A. (2018). *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- GBAV (2008). *Global Burden of Armed Violence*. Ginebra, Suiza.
- González Andrade, S. (2014). Criminalidad y crecimiento económico regional en México. *Frontera norte*, 26(51), 75-111.

- González, L. Á. G. (2017). Los medios de comunicación y su relación con los movimientos sociales por La Paz en México (2011–2013). *Index. comunicación: Revista científica en el ámbito de la Comunicación Aplicada*, 7(3), 95–119.
- Guevara, A.Y. (2013). Propaganda in Mexico's Drug War. *Journal of Strategic Security*, 6(3), 131–151. <http://www.jstor.org/stable/26485065>
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2007). *Conflict barometer 2006*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2008). *Conflict barometer 2007*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2009). *Conflict barometer 2008*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2010). *Conflict barometer 2009*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2011). *Conflict barometer 2010*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2012). *Conflict barometer 2011*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2013). *Conflict barometer 2012*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2014). *Conflict barometer 2013*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2015). *Conflict barometer 2014*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2016). *Conflict barometer 2015*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2018). *Conflict barometer 2017*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2020). *Conflict barometer 2019*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2021). *Conflict barometer 2020*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2022). *Conflict barometer 2021*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). (2023). *Conflict barometer 2022*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK). Methodology. HIIK. <https://hiik.de/hiik/methodology/?lang=en>
- Hernández Huerta, V.A. (2020). Candidatos asesinados en México, ¿competencia electoral o violencia criminal? *Política y gobierno*, 27(2).
- Kalyvas, S. N. (2015). How Civil Wars Help Explain Organized Crime—and How They Do Not. *The Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1517–1540. <http://www.jstor.org/stable/24546352>
- Knutsen, C. H., Gerring, J., Skaaning, S. E., Teorell, J., Maguire, M., Coppedge, M., & Lindberg, S. I. (2019). Economic development and democracy: An electoral connection. *European Journal of Political Research*, 58(1), 292–314.

- Lessing, B. (2017). *Making Peace in Drug Wars Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108185837>
- Lessing, B. (2021). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854–873. doi:10.1017/S1537592720001243
- Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, 53(1), 69–105.
- Maihold, G. (2011). Crimen organizado y seguridad en América Latina. *Política Exterior*, 25(143), 92–100. <https://www.jstor.org/stable/23055009>
- Molzahn, C., Ríos, V., & Shirk, D. A. (2012). *Drug violence in Mexico: Data and analysis through 2011*. Trans-Border Institute, University of San Diego, San Diego.
- Monsiváis Carrillo, A., Pérez Torres, A. & Tavera Fenollosa, L. (2014). Protesta social, política deliberativa y democracia: Un análisis de los “Diálogos por la Paz” en México. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(3), 623–643.
- Pobutsky, A. B. (2020). *Pablo Escobar and Colombian Narcoculture*. University Press of Florida. <https://doi.org/10.2307/j.ctvzsmch7>
- Ponce, A. (2016). Cárteles de droga, violencia y competitividad electoral a nivel local: Evidencia del caso mexicano. *Latin American Research Review*, 51(4), 62–85. doi:10.1353/lar.2016.0049
- Przeworski, A., & Limongi, F. (1993). Political Regimes. *The Journal of Economic Perspectives*, 7(3), 51–69.
- Romero Ortiz, M. V., Loza López, J., & Machorro Ramos, F. (2013). Violencia del crimen organizado relacionada a los sectores económicos en México. Una propuesta de categorización. *Polis. Revista latinoamericana*, (36).
- Skaperdas, S., & Syropoulos, C. (1996). Gangs as primitive states. In G. Fiorentini & S. Peltzman (Eds.), *The Economics of Organised Crime* (pp. 61–81). Cambridge: Cambridge University Press.
- Teorell, J., et al. (2023). *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. <https://v-dem.net/data/>
- The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED). (2023). *Regional Overview Latin America & the Caribbean*. <https://acleddata.com/>
- Trejo, G., & Ley, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política y gobierno*, 23(1), 11–56.
- Trejo, G., & Ley, S. (2020). *Votes, drugs, and violence: The political logic of criminal wars in Mexico*. Cambridge University Press.

- Trejo, G., & Ley, S. (2021). High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51(1), 203–229. doi:10.1017/S0007123418000637
- Villa, E., Restrepo, J. & Moscoso, M. (2014). Crecimiento económico, conflicto armado y crimen organizado, evidencia para Colombia. En Arias, M. A., Camacho, A., Ibáñez, A. M., Mejía, D., & Rodríguez, C. (Eds.). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿Cómo construir un posconflicto sostenible?* (pp.181–219). Universidad de los Andes, Colombia. <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt1b3t7zx>

Enviado: 26 de septiembre de 2023

Aceptado: 07 de marzo de 2024

LA PREGUNTA POR LA PRAXIS POLÍTICA EN LOS ESCRITOS TARDÍOS DE LEÓN ROZITCHNER

Pedro Guillermo Yagüe¹

yague.pe@gmail.com

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

Con la incorporación de los conceptos de *mater* y mitología, el filósofo argentino León Rozitchner abre un nuevo horizonte teórico en su obra. Sin embargo, esta innovación genera un desplazamiento conceptual que complejiza el modo en que concibe a la praxis política. A lo largo de este artículo intentaré recomponer el modo en que Rozitchner enfrenta este problema durante los escritos tardíos de su obra. Para ello, identificaré, en primer lugar, el vínculo que existe entre las nociones de *mater* y mitología. Una vez hecho esto, me detendré más específicamente en el concepto de contraviolencia, que le permite a Rozitchner pensar los términos del enfrentamiento político sin caer en lo que denomina “la ilusión de una política sin violencia”.

Palabras claves: *mitología, imaginación, praxis, sujeto, violencia*

¹ Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como docente en la misma Universidad y es becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales.

THE QUESTION CONCERNING POLITICAL PRAXIS IN THE LATE WRITINGS OF LEÓN ROZITCHNER

With the incorporation of the concepts of *mater* and mythology, the Argentine philosopher León Rozitchner opens a new theoretical horizon in his work. However, this innovation generates a conceptual displacement that complicates the way in which he conceives political praxis. Throughout this article I will try to reconstruct the way in which Rozitchner faces this problem during the late writings of his work. To do so, I will first identify the link between the notions of *mater* and mythology. Once this is done, I will dwell more specifically on the concept of counter-violence, which allows Rozitchner to think the terms of political confrontation without falling into what he calls “the illusion of a politics without violence”.

Keywords: *mythology, imagination, praxis, subject, violence*

Introducción

A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa se produjo un quiebre en la obra del argentino León Rozitchner (1924-2011) que dio lugar a uno de los momentos más originales de su filosofía. Luego del derrumbe de los regímenes del denominado socialismo real, el pensamiento político de Rozitchner se vio obligado a establecer cambios, a repensar aquello que no había sido cabalmente estudiado durante los años anteriores. Y es que su filosofía, ya desde sus inicios, se había encontrado movilizadora por los sucesos políticos del siglo XX, principalmente por aquellos que tuvieron un notable efecto en el campo de las izquierdas. Hubo un cierto empuje popular que, aunque desde la crítica, acompañó a las revoluciones sociales que se habían producido en las distintas partes del globo.

Pero este universo fue paulatinamente desapareciendo. En una entrevista de 1990 titulada “La crisis de los intelectuales y el marxismo” Rozitchner afirmaba:

El fracaso en el campo internacional, con la caída del socialismo llamado real o con lo que se está esbozando como fracaso, hizo caer a su manera un imaginario que nos sostenía y alentaba a la gente de izquierda. Era, pese a sus distorsiones, en algunos lugares, un índice de realidad sobre el cual se apoyaba la presunción del optimismo revolucionario, o, en última instancia, el optimismo pensante de aquel que manejaba la teoría crítica. (Rozitchner, 2015a: 142)

Su filosofía había encontrado tierra firme en una visión del mundo motorizada por la posibilidad de la transformación social. Se trataba de un imaginario y de una narrativa que, incluso desde un punto de vista crítico, funcionaba para él como “un muro de contención frente al imperialismo norteamericano” (Rozitchner, 2015a: 145). Entonces aparecían las nuevas preguntas que la coyuntura histórica obligaba a pensar. ¿Con qué categorías seguir ahora? ¿Cómo permanecer fiel a los problemas políticos y conceptos de los años anteriores sin que esto implique una negación de la realidad? Esta novedosa coyuntura, que presentaba asimismo nuevos dilemas teóricos, ubicó a Rozitchner frente a tres caminos posibles: 1) seguir pensando desde las mismas categorías, lo mismo como si nada hubiera pasado; 2) adaptarse teóricamente a las nuevas circunstancias y modas teóricas tiempos; 3) perseverar en los interrogantes y problemas que dieron inicio a su filosofía, con la intención de generar desplazamiento al interior de su propia obra.

Fue durante estos años que Rozitchner volvió de su exilio en Venezuela y se encontró con una Argentina completamente diferente a la que había conocido, fuertemente marcada por la experiencia del terror de la dictadura militar.

Comenzaba a notar cambios muy sutiles que la gente había sufrido, como los habíamos necesariamente sufrido también nosotros. También las calles estaban tristes, como si cada una de ellas guardara su historia secreta. Ahí comenzó

a aparecer lo que uno sospechaba: que el terror no podía no haber dejado huellas. Todos, afuera y adentro, habíamos segregado ciertos anticuerpos para poder vivir, para preservarnos: nos habíamos acorazado contra el medio, y eso se notaba. (Rozitchner, 2015a: 129-130)

Los escritos de los años ochenta y noventa dan cuenta de un diagnóstico preciso de la realidad: la fragilidad de los lazos colectivos como efecto del terror dictatorial, el narcisismo exacerbado, el repliegue de cada sujeto al interior de sí mismo como respuesta frente a un mundo que parecía derrumbarse. Esta nueva coyuntura puso a Rozitchner frente a la necesidad de realizar una crítica renovada, de revisar los conceptos desde los que había producido teoría hasta entonces. Los años de neoliberalismo triunfante a escala global no exhibían solamente una derrota política para el amplio y difuso campo de la izquierda del que se sentía parte. Se trataba una derrota de la praxis política y su relación con la teoría. Volvían a aparecer las preguntas fundamentales que darían cuenta de este quiebre conceptual en su filosofía. ¿Qué fue eso que el pensamiento político no supo pensar? ¿Qué pasó con la razón con la que, hasta ese entonces, nos pensábamos para que el cambio que queríamos fracasara?

Durante estos años, se inaugura un tercer y último período en la filosofía de Rozitchner. Hablar de un tercer período implica la existencia de un primero, que transcurre entre los años 1954 y 1967, en el que Rozitchner produjo teoría desde el campo abierto por el cruce francés entre fenomenología y marxismo; y de un segundo, que se inicia en la década del setenta, donde el filósofo argentino profundiza las preguntas y problemas de los años anteriores con la incorporación de conceptos del campo psicoanalítico. ¿Cuáles son estas preguntas y problemas anteriores? La pregunta conjunta por la constitución histórica del sujeto y por el modo en que, desde allí, se pueden pensar las condiciones de posibilidad de una praxis política eficaz. Esta pregunta fundamental de la filosofía de Rozitchner se mantiene constante desde el principio hasta el final de su obra.

Ahora bien, durante los años noventa, Rozitchner produce un nuevo desplazamiento conceptual, un nuevo despliegue de sus preguntas y problemas. Luego del fracaso del socialismo a escala global, Rozitchner considera necesario repensar el vínculo que existe entre capitalismo y terror en el marco de una historia de largo plazo. Es en este sentido, que el filósofo argentino se ve llevado a elaborar las nociones de *mater* y mitología.

Aunque presente en sus trabajos anteriores, la noción de terror empezó a adquirir durante los años noventa un lugar novedoso en la obra de Rozitchner. El alcance profundo del terror era aquello que la razón del universo de las izquierdas no había logrado pensar en su radicalidad. ¿Pero de qué habla Rozitchner cuando habla de terror? Se refiere a la operación por la cual se “congela la repercusión sensible e imaginaria de lo que el saber muestra, y nos torna insensibles para que su sentido no nos penetre y nos organice” (Rozitchner, 2015b: 85). El terror insensibiliza el cuerpo,

lo penetra y anestesia, congelando aquel índice afectivo que Rozitchner, como veremos, vinculará con la praxis. En este sentido, Rozitchner pasará a comprender la noción de terror en relación con la praxis política y la afectividad. La categoría de terror nombra el borramiento del cuerpo en tanto índice de verdad y, por tanto, impide la constitución de un cuerpo político colectivo.

Es de esta manera que se produce el movimiento teórico que da lugar a un nuevo quiebre en la obra de Rozitchner: el descubrimiento de que hace falta un análisis histórico de larga duración para pensar este problema. Solo a partir de un estudio de estas características se puede encontrar el fundamento histórico del terror en nuestras sociedades contemporáneas. Inmerso en las problemáticas abiertas por el universo psicoanalítico, Rozitchner reconoce una configuración imaginario y fantasmal en el mundo occidental que solo puede abordarse desde una historia de largo plazo.

Nuestra hipótesis no debería ser considerada excesiva: depende de la eficacia que se le reconozca a la larga duración del tiempo histórico, y a la permanencia en él de la impronta religiosa. Sólo se necesita postular un tiempo más lento que circula en otro nivel, más subterráneo, de la estratificación social y psíquica. Aun si aceptáramos la primacía de la producción económica como punto de partida para la comprensión de la historia, debemos pensar que desde el origen del cristianismo hasta nuestra época, veinte largos siglos, nunca hubo un cambio fundamental del modelo religioso ni de su esquematismo simbólico. (Rozitchner, 1997: 11)

El interés por las implicancias subjetivas del cristianismo, entendido a este como una mitología, es el punto nodal de este quiebre en la filosofía de Rozitchner. Lo que al filósofo argentino le importa es comprender “qué contenido tiene esa mitología para poder, desde allí, organizar el modo de pensar y de ser de una cultura en su desarrollo” (Rozitchner, 2015b: 153). Junto a este desplazamiento conceptual al interior de su filosofía, aparece un concepto cardinal a partir del que resulta necesario pensar los distintos espacios que se abren en este período: la noción de *mater*. Rozitchner a señala la importancia del tránsito que va desde la naturaleza a la cultura y que este proceso resulta imposible de concebir sin mediación materna. Por tanto, la noción de *mater* habilita un espacio teórico-político desde el que pensar la materialidad de la experiencia arcaica, que resultará fundamental para la comprensión del tránsito hacia la racionalidad histórica de una sociedad.

A lo largo de estos años, y partiendo de la noción de *mater*, Rozitchner elabora un nuevo esquema conceptual. Allí será fundamental la noción de mitología, entendida esta como una matriz histórica que se les impone a los sujetos, a partir de la cual se ordena y modela su relación con el mundo. De esta manera, Rozitchner entenderá a la mitología cristiana como una operación social e histórica sobre la *mater* que codifica el vínculo de los sujetos con el mundo del que forman parte. Desde el punto de vista de una historia de larga duración, Rozitchner sostiene que la mitología cristiana

produjo transformaciones psíquicas profundas que sentaron las bases sobre las que el capitalismo pudo posteriormente instaurarse. La desvalorización del cuerpo humano, de la carne sensible y deseante, fue lo que permitió reducir la vida al cómputo y al cálculo, “al predominio frío de lo cuantitativo infinito sobre todas las cualidades humanas” (Rozitchner 1997: 10).

Con la incorporación de los conceptos de *mater* y mitología, Rozitchner abre un nuevo horizonte teórico que le permite volver a pensar el vínculo novedoso entre capitalismo y terror. Ahora bien, ¿cómo piensa la praxis política desde estas nuevas categorías? ¿Cómo entiende Rozitchner la eficacia de la acción política bajo esta nueva problemática conceptual? Este será el problema que me propongo trabajar a lo largo de las páginas de este artículo. A partir del último período de la obra de Rozitchner, la reflexión sobre la praxis adquiere, como veremos, un abordaje original ligado a la noción de contraviolencia. En la primera parte del artículo reconstruiré brevemente las nociones de *mater* y mitología, para luego adentrarnos en el modo en que se plantea el problema de la praxis a lo largo de este período de su obra. Una vez hecho esto, me centraré en la noción de contraviolencia como clave conceptual con la cual Rozitchner aborda este problema.

***Mater* y mitología**

Antes de adentrarnos en el modo en que la praxis es pensada durante el último período de la obra de Rozitchner, resulta necesario recomponer mínimamente las novedades conceptuales que aparecen en sus textos a partir de 1990. Tal como señalamos en la introducción, los dos conceptos que dan cuenta de la diferencia específica de los trabajos de esta etapa son las nociones de *mater* y la de mitología. Podría afirmarse que el desarrollo de ambas categorías responde a la pregunta que estructura la filosofía de Rozitchner desde sus comienzos, a saber, aquella que interroga la constitución histórica del sujeto, el modo en que cada absoluto-relativo se convirtió en lo que es. En este mismo sentido, cabe señalar que en Rozitchner la pregunta por el sujeto es siempre política: se trata de entender su constitución histórica para comprender desde allí las condiciones de posibilidad de una acción política eficaz.

Lo que diferencia a este último período de los anteriores, es que Rozitchner, a la hora de pensar la constitución histórica del sujeto, inventa la categoría de *mater*. De esta noción, no contamos con definiciones precisas ni taxativas, sino con una serie de modulaciones, muy propias del estilo del último Rozitchner, que van dando cuerpo a este concepto. La noción de *mater* le permite asumir otro punto de partida, el de los “cuerpos humanos históricos nacidos prematuros que se metamorfosean en creadores de sentido” (Rozitchner, 2015c: 63). En última instancia, lo que Rozitchner intenta pensar es el proceso por el cual se historiza la carne, cómo incluye dentro de sí las determinaciones histórico-sociales.

Rozitchner parte del nacimiento prematuro a la cultura, de ese prolongado período de dependencia que todo cuerpo naciente experimentó con respecto a un otro, que le dio su auxilio. Este vínculo con el cuerpo gestante es entendido como un hecho histórico. Es una experiencia simbiótica en la que se producen los primeros enlaces específicamente humanos y donde la materia, deja de ser mera materia, para convertirse en materia sensible, ensoñada. Esto es lo que, en definitiva, aparece como condición de posibilidad para la creación de sentido. Se trata de una huella indestructible, anterior al lenguaje y a los modos productivos, que será fundamental a la hora de pensar la constitución histórica de los sujetos. Una memoria que, en la medida en que es originaria, no tiene “espejo para reflejarse porque las palabras como meros signos aún no existían” (Rozitchner, 2011: 10).

El cuerpo de la madre es “la primera materialidad extensiva desde la cual se fue abriendo, en su cuerpo expandido, la materialidad del mundo hasta abarcar todo lo que existe” (Rozitchner, 2011: 36). Es una materialidad que, según Rozitchner, el capital no tolera. Plantea una lógica, una forma social incompatible con la mercantil. Una que cada hijo “vive con la madre mientras ella lo amamanta y lo arrulla, donde le da todo al hijo sin pedir nada a cambio, sin equivalente” (Rozitchner, 2011: 26). Todo cuerpo humano vivió en su primera infancia una experiencia del placer compartido sin cálculo ni usufructo. Y ese placer permanece, aunque inconsciente, como “la memoria indeleble de una vida feliz, sin violencia ni muerte, que en el hijo permanecerá grabada para siempre” (Rozitchner, 2011: 78), y que todo cuerpo gestante produce en el acto mismo de producir la vida humana².

Esta etapa de simbiosis arcaica con el cuerpo gestante, es pensada por Rozitchner como la experiencia de un absoluto-absoluto que, con el paso del tiempo, se irá convirtiendo en un absoluto-relativo, es decir, en un ser abierto hacia el mundo histórico. La noción de *mater* es la que le permite pensar este proceso, este tránsito, de las vivencias de la infancia arcaica hacia el mundo social e históricamente constituido. Es la separación con el cuerpo gestante la que produce esta apertura hacia una dimensión simbólica y convencional de la existencia. A partir de los años 90, este tránsito que va desde lo arcaico hacia lo social será pensado por Rozitchner a partir de la noción de mitología.

Al comienzo de *Marx y la infancia*, Rozitchner ofrece una definición precisa de este concepto:

² Si bien es cierto el carácter prematuro del nacimiento a la cultura, también lo es la no universalidad del hecho de que haber sido amamantado y arrullado con placer. Este matiz señalado, lejos de funcionar como objeción histórica al argumento de Rozitchner, sirve para incorporar preguntas que acompañan el planteo del filósofo argentino. La experiencia de la *mater* no es una idealización, sino un concepto que permite pensar prácticas históricas concretas. El hecho de existir, por ejemplo, gestaciones traumáticas o violentas, no invalida el esquema conceptual de Rozitchner, sino que refuerza las preguntas que se abren a partir de las categorías planteadas por él.

La mitología es la forma imaginaria donde los hombres de una cultura se cuentan a sí mismos su propio origen, y así determinan la matriz histórica que ordenará su relación con el mundo en una narración que encierra los acontecimientos de su propia historia, tal como se fue decantando hasta constituir un soporte sólido de la vida comunitaria y sus dilemas, para los cuales elaboró una respuesta que ahora se les impone a todos. (Rozitchner, 2015c: 23)

Cuando se refiere a la noción de mitología, Rozitchner remite al conjunto de imágenes y narraciones históricas que organizan el tránsito hacia la forma adulta del sujeto. Se trata de una operación histórico-social sobre la *mater*. En este sentido, la mitología codifica la relación que el sujeto establece con el mundo, las categorías con las que piensa, actúa y siente, el modo en que percibe lo interior y lo exterior. Las nociones de *mater* y mitología le permiten a Rozitchner diferenciar la existencia de dos infancias: una, la arcaica, anterior al mundo histórico: otra, aquella que organiza el tránsito, la codificación instaurada por la mitología. Esta última, es la que culmina con el complejo de Edipo.

Es en este punto donde se produce el movimiento teórico crucial de este período de la obra de Rozitchner. El filósofo argentino afirma que toda sociedad política tiene una mitología que, con sus imágenes y narraciones, organiza el tránsito de los cuerpos que nacen a la realidad convencional. Al mismo tiempo que sostiene esto, señala que la cultura occidental, presa de una ilusión científica, acepta que las demás sociedades tengan una mitología, pero niega que ella misma la tenga. Es aquí donde aparece la pregunta de Rozitchner: ¿cuál es la mitología de occidente? La cristiana. Son las imágenes y narraciones del cristianismo las que permiten comprender la constitución histórica de los sujetos occidentales, el modo en que la *mater* se modela según los códigos de nuestra sociedad.

El cristianismo, en este sentido, aparece como el terreno subjetivo sobre el cual se produjo la posterior aparición de las relaciones sociales capitalistas. Si queremos entender la forma en que se producen sujetos en el modo de producción capitalista, afirma Rozitchner, resulta necesario analizar hasta qué punto nuestra percepción del mundo, nuestras formas de actuar, pensar y sentir, se encuentran organizadas desde hace largos siglos por el esquematismo simbólico de la mitología cristiana. Es este el problema que lo conduce a pensar la categoría de terror, es decir, aquella que nombra el corte con la experiencia arcaica, la distancia que existe entre el sujeto y las vivencias concretas en el mundo. Durante este último período de su obra, Rozitchner se propondrá pensar el modo en que el cristianismo, con sus imágenes y narraciones, produce sujetos aterrorizados. Problema necesario, entiende Rozitchner, para abordar la pregunta por la acción política eficaz.

Habiendo explicitado la articulación conceptual que diferencia a este período de los anteriores, nos encontramos ya en condiciones de abordar el problema de la praxis durante los escritos tardíos de Rozitchner.

El problema de la praxis

A diferencia de lo que sucede con anterioridad en la obra de Rozitchner, el problema de la praxis adquiere durante estos años un abordaje menos directo. No hay páginas fácilmente identificables en las que el filósofo argentino reflexione en torno al problema de la transformación social. Como vimos en la introducción, esto se debe en buena medida a la coyuntura política: el fracaso de la experiencia socialista y la desaparición del mundo bipolar cuyo imaginario le había servido de sostén desde los inicios de su filosofía. A comienzos de la década de 1990, cuando ese imaginario revolucionario estaba dejando de existir, Rozitchner se encontró frente al desafío teórico de hallar nuevos fundamentos para pensar la resistencia política y la posibilidad de una transformación social. Esto lo llevó a recurrir a una historia de largo plazo a partir de la cual pudo pensar a la mitología cristiana como la organizadora de la experiencia social y política en el capitalismo, reconociendo allí el verdadero impensado por la racionalidad política del mundo de las izquierdas. Este desplazamiento produjo una transformación en su concepción de la constitución histórica del sujeto y, por lo tanto, una nueva imagen de la praxis.

En las primeras páginas de *La cosa y la cruz*, Rozitchner afirma: “Una transformación social radicalizada deberá modificar aquello que la religión organizó en la profundidad de cada sujeto —si no queremos repetir los sacrificios heroicos pero estériles de nuestro reciente pasado” (Rozitchner, 1997: 9). Según Rozitchner, la eficacia de la acción política depende de su capacidad para trastocar las profundidades sensibles e imaginarias de nuestra propia mitología, es decir, de la cristiana. En este sentido, sostiene que no se puede realizar un proceso político sin desandar el peso que la mitología tiene para los sujetos que participan de él. La mitología cristiana es una verdad inscrita en el cuerpo que organiza la experiencia sensible de los sujetos. Todos nosotros, aunque laicos y científicos, aunque islámicos, aunque judíos, nos encontramos vinculados con el mundo desde las categorías y la organización sensible de la mitología cristiana. Independientemente las creencias que individualmente se asuman, la realidad en la que nos encontramos insertos se desarrolla y reproduce sobre este fondo subjetivo.

Sin embargo, esta organización nunca es total. Siempre hay algo que se resiste: la *mater*. Rozitchner afirma que esta fuerza primera no puede ser nunca borrada. Si lo fuera, desaparecería también el sujeto. Este carácter indestructible de la *materia* humana permite comenzar a esbozar el modo en que Rozitchner piensa durante este período los términos y las posibilidades de la resistencia política. Durante los últimos trabajos de su vida, el problema de la praxis se encontrará vinculado con un nivel arcaico previo en la estructuración de los sujetos sociales. A partir de este giro conceptual, el problema de la praxis se convierte en el problema de la prolongación del ensueño materno en la realidad adulta y política. Surgen entonces las preguntas:

¿cómo se actualiza la *mater* en la realidad política sin que esto implique la locura?³
¿Cómo huir de la locura interna sin volver a encontrarla en la exterior?⁴

Rozitchner señala que con el tránsito a la realidad convencional se produce una codificación, una estructuración social del ensueño materno. A partir del acceso del niño a la cultura, la experiencia arcaica del ensueño materno “deberá ser excluida de sí o reorganizada” (Rozitchner, 2015e: 75). Todo tránsito hacia la realidad convencional implica una reorganización y codificación —o exclusión— de las experiencias arcaicas. Esto será clave a la hora de introducirnos en el modo en que Rozitchner piensa la resistencia política durante este período de su filosofía: “en algún lugar deben quedar contenidos los sentimientos particulares que para mí son afirmaciones positivas, pero deben ser negados e integrados como negados por la conciencia” (Rozitchner, 2015e: 94). Encontramos entonces la idea de un excedente sensible que permanece por fuera de la codificación de la realidad convencional y que se resiste a ser organizado por ella. Lo excluido queda inscripto en el cuerpo del sujeto, aunque la realidad convencional lo haya convertido en invisible, en in-significante. Porque para Rozitchner lo reprimido no son ideas, sino “relaciones sociales que antes fueron vividas como reales o posibles, no es sólo algo “interno”, subjetivo y aislado: tienen más consistencia, porque tienen una inscripción ambigua y más antigua que el sistema mismo” (Rozitchner, 2015b: 98). Este conjunto de afectos cuajados que aparecen como una vida subterránea en el sujeto constituyen el núcleo de la resistencia política.

Rozitchner reconoce en la *mater* el fundamento de toda resistencia. Si no hubiera una *mater* que se resiste a la organización social y política de la realidad, habría entonces mera adecuación del sujeto sin conflicto ni sufrimiento. La noción de *mater* le permite a Rozitchner comprender el origen de la incoherencia sentida con el mundo que, de ser politizada, aparece como fundamento de toda transformación social. Por eso afirma que esta sensibilidad, aunque haya quedado tachada de la vida consciente del sujeto, “sigue metabolizando la vida a su manera, eludiéndola en algún lugar de sí mismo. Si no fuera así, la vida social hubiera sido una repetición eterna y aburrida, casi indigna, y no esta lucha constante que vivimos todos” (Rozitchner, 2015b: 113).

³ Durante los trabajos de este período, Rozitchner comprende a la locura como una forma de actualización no política de la experiencia arcaica materna. “La madre es todo cuando se actualiza despiertos, sin conciencia reflexiva que predomine y nos enlace al mundo exterior: aparece la locura despierta o inducida como si durmiéramos despiertos y se agigantara su vientre y nuestra identificación con ella” (Rozitchner, 2015e: 73) “Creo que es importante esta relación entre la locura y la mujer-madre que el niño bebió desde su vientre en esa alianza materna. Contra la alianza materna, la alianza fraterna. ¿Hay alianza fraterna en Hegel?” (Rozitchner, 2015e: 99-100).

⁴ Al mismo tiempo Rozitchner reconoce a la locura como parte intrínseca de las relaciones capitalistas. “La locura de la cual huimos hacia adentro la encontraremos en la locura de una racionalidad que la dejó de lado, sin poder ligarlas, pero afuera: en el mundo social cuya racionalidad, cuantificada, escindida, sin afecto materno, se despliega en la ley racional del Capital” (Rozitchner, 2015e: 97-98).

Habría que señalar también que, con este desplazamiento problemático y conceptual, el problema de la eficacia en la acción política aparece ahora reformulado. Rozitchner reconoce que toda acción política para ser eficaz debe atacar el núcleo profundo de la organización afectiva e imaginaria de la mitología cristiana, es decir, de nuestro vínculo con el entramado de las relaciones sociales y su percepción. Una praxis eficaz, es decir, una acción política que pueda transformar la matriz subjetiva a partir de la cual los sujetos viven y experimentan el entramado de las relaciones sociales.

En sus últimos trabajos, Rozitchner relaciona la praxis con lo que podríamos llamar una imaginación *materialista*, es decir, “una apertura renovada hacia la vida, no simplemente fantaseada, pero sí con fantasía” (Rozitchner, 2015a: 158). Al desplazar el problema de la constitución histórica del sujeto hacia la relación entre lo arcaico y lo mitológico, Rozitchner se encuentra frente al desafío de advertir también allí las condiciones de posibilidad de la praxis.

Esta imaginación *materialista* a la que me refiero aparece en los escritos de Rozitchner íntimamente relacionada con la creación poética, en tanto esta “abre nuevamente, para que florezca, la materialidad humana ensoñada primera” (Rozitchner, 2015c: 23). La palabra poética abre y prolonga la lengua materna, aquella que, según Simón Rodríguez, se pinta con la boca: “convierte en lengua viva una lengua que fue dada por muerta” (Rozitchner, 2015c: 22). Lo materno sigue viviendo en los sujetos y regula “la prolongación de las relaciones de espera venideras, siempre latentes y prontas a despertarse nuevamente” (Rozitchner, 2015c: 36). No por nada Sztulwark, a partir de la noción de poema, vincula el pensamiento de Rozitchner con el de Henri Meschonnic⁵: “ambos apuntan por igual al combate contra lo teológico-político, contra esa antigua y persistente fuente de la separación de lo simbólico que hace reinar el signo sobre el ritmo” (Sztulwark, 2015: 206). Con una explícita influencia del pensamiento de Spinoza, Meschonnic define al poema como el modo en que un sujeto individual o colectivo se singulariza en el lenguaje y, al hacerlo, crea una nueva forma de estar en el mundo. Lenguaje, afecto y política se encuentran allí íntimamente relacionados. Es a partir de un movimiento conjunto de estos elementos que puede leerse tanto en Rozitchner como en Meschonnic la posibilidad de elaborar una verdad histórica. El poema, afirma Meschonnic (2015), descubre una coherencia que el presente desconoce. O en términos de Rozitchner: una forma de vida diferente a la de la realidad convencional. Una política sin poema es el equivalente a lo que Rozitchner, a mediados de los años sesenta, llamó una izquierda sin sujeto.

⁵ En los últimos años de su vida Rozitchner descubre al traductor, poeta y pensador francés Henri Meschonnic. Allí encuentra, más allá de ciertas diferencias, una notable afinidad. La cercanía entre ambos pensamientos podría sintetizarse en una sola frase: el combate contra lo teológico-político. En el libro *Génesis*, que reúne textos inéditos de Rozitchner, encontramos un texto dedicado al pensamiento de Meschonnic: “Meschonnic: Biblia, traducción y lengua materna”.

A partir de estos desarrollos, el asunto quedaría planteado en la teoría de Rozitchner como una lucha entre dos mundos.

Hay lucha entre mundos, ambos alucinados, que se entremezclan y no terminan de acordarse. Hay un mundo alucinado que se prolonga desde la mitología cristiana, y hay otro que pretende prolongar la alucinación materna que quedó trunca cuando dejamos atrás la infancia, esos que en la política nos hablan de “los sueños” de un mundo diferente. (Rozitchner, 2015d: 29)

De esta manera, Rozitchner presenta la fórmula trágica de la realidad convencional: realidad sin placer o placer sin realidad. El concepto de praxis nombra el modo en que concibe la posibilidad de una salida para esta fórmula. Se trata de romper con la alucinación patriarcal que se prolonga en las relaciones sociales (realidad sin placer) y con aquella que es resultado de un movimiento regresivo hacia lo interno (placer sin realidad). Rozitchner concibe a la praxis política transformadora, es decir, a la ruptura con esta lógica excluyente de realidad y placer, como el proceso por el cual el ensueño materno no recorre un camino regresivo, sino que se prolonga y expande hacia el mundo exterior. No hay praxis sin un complejo juego de afectos colectivos que la motorizan y despliegan.

Contraviolencia

Desde el punto de vista de la praxis, la noción de *mater* remite a lo que no se deja capturar totalmente por la organización subjetiva de una sociedad histórica. Se trata de un pasado resistente que guarda un secreto susceptible de ser actualizado en una acción política. Junto a esta idea, podríamos agregar otra que, si bien se encuentra ya presente en algunos de los escritos anteriores de Rozitchner, refuerza su sentido durante los trabajos del nuevo milenio: la noción de contraviolencia. Esta categoría que el filósofo argentino incorpora a partir de su lectura de Clausewitz, aparece durante estos años como un elemento central a la hora de pensar el problema de la praxis.

En el contexto del debate argentino *No matarás*⁶, Rozitchner realiza una larga intervención en la que desarrolla su concepción de la violencia política ligada a lo

⁶ A fines del 2004 la revista *La intemperie*, dirigida por Sergio Schmucler, publica una entrevista a Héctor Jouvé (ex militante de la agrupación guevarista EGP) en la que cuenta un episodio en el que fueron condenados a muerte y ejecutados dos militantes pertenecientes a la organización por orden de Jorge Masetti, máxima jerarquía del EGP. A raíz de la lectura del testimonio, Oscar Del Barco escribe una carta pública al director de la revista en la que condena cualquier forma de violencia política. Su reflexión dispara un conjunto de intervenciones públicas, dentro de las cuales se destaca la de Rozitchner. En ella, Rozitchner caracteriza a la violencia de Masetti frente a sus propios

que denomina el “vivirás materno”. Su respuesta a Oscar Del Barco da cuenta de un movimiento teórico a partir del que la resistencia política es pensada desde lo arcaico de la subjetividad. La noción de contraviolencia mantiene la caracterización que Rozitchner había realizado durante los años anteriores en torno a la violencia defensiva (cualidad diferente, preeminencia de los objetivos negativos sobre los positivos) y al par conceptual guerra-tregua para pensar la dinámica de la lucha de clases. Sin ser abandonados, los desarrollos freudianos en torno al complejo de Edipo y su relación con el pensamiento de Clausewitz no tienen durante este período la misma presencia. La prolongación de los contenidos imaginarios, fantaseados, de la experiencia edípica le servirán a Rozitchner para sostener sus críticas contra “la fantasía de una violencia sin política” y contra “la ilusión de una política sin violencia”. Sin embargo, a la hora de pensar la ruptura con las categorías de la realidad convencional, el hincapié no se encontrará tanto en la experiencia de un enfrentamiento en el duelo fantaseado con el padre, sino más bien en la existencia subterránea de una lengua “más densa y compleja, unida a lo sensible del cuerpo de la madre al que se encuentra unida” (Rozitchner, 2013: 184). Es decir, a la noción de *mater*.

A partir de esta afirmación, Rozitchner discute el sentido político del “no matarás” de la metafísica que Del Barco había postulado en su crítica a la violencia de los años setenta. Al poner toda violencia en un plano de equivalencia, Del Barco se inscribe en lo que Rozitchner caracteriza como la “ilusión de una vida política sin violencia”. Es una concepción que desconoce el fondo de muerte sobre el que se funda cualquier período de paz política. Su posición se funda en un principio trascendente que se ubica más allá de la experiencia y de la historia. Es una posición moral y, por lo tanto, condenatoria y culposa.

Rozitchner se diferencia de Del Barco y señala que la política se encuentra siempre impregnada de violencia pero que, sin embargo, no toda violencia es igual. Allí es donde aparece la noción de contraviolencia, concepto que remite a una violencia que emerge de la experiencia de la vida y no de la muerte. No se trata para Rozitchner de la violencia de unos o la violencia de otros (que replicaría una lógica moral de buenos y malos), sino más bien del sentido político que se esconde detrás de cada acción⁷. Habría, por un lado, una violencia ofensiva, simbólica y aterrorizante que Rozitchner denomina “de derecha” en tanto afirma y garantiza la violencia de la realidad convencional (aunque la izquierda también haya apelado a ella, por ejemplo, en el asesinato de Aramburu); por otro lado, habría una violencia “de izquierda”,

combatientes como de derecha, aterrorizante, diferenciándola de la contraviolencia popular, capaz de suscitar nuevas fuerzas colectivas.

⁷ La pregunta por el sentido de la violencia política también se encuentra presente en *Humanismo y Terror* de Merleau-Ponty, libro traducido al castellano por Rozitchner en 1956. “La violencia es el punto de partida común a todos los regímenes. La vida, la discusión y la elección política se realizan sobre ese fondo. Lo que cuenta y lo que es preciso discutir no es la violencia, es su sentido o su provenir” (Merleau-Ponty, 1956: 147).

defensiva, de naturaleza y cualidad diferente, que no busca imponer una relación de sometimiento sino desarticular los términos de la violencia primera.

Rozitchner vincula el sentido político de la contraviolencia con el imperativo del “vivirás” materno, es decir, con la categoría de *mater*. Es a partir de la experiencia arcaica materna que comprende la posibilidad de una resistencia en defensa de la vida, capaz de crear nuevos lazos sociales.

Si sólo encontramos la resistencia del otro en decir éticamente “no” a la violencia, sólo permanecemos en el reino del espíritu y en el infinito pensado, pero la contra-violencia a la que permanece unida la fuerza de vida de la madre estaría ausente de esa resistencia. (Rozitchner, 2013: 91)

Al calor de la ilusión democrática de una vida política sin violencia, Del Barco realiza una reducción que homogeniza a la violencia y por lo tanto “olvida que la violencia de los que se rebelan contra quienes los someten es una acción violenta contra la violencia instalada como sistema en las relaciones sociales” (Rozitchner, 2013: 168). Del Barco realiza una crítica abstracta fundada en la metafísica de Emmanuel Lévinas que destruye la pregunta por el sentido de la violencia política. Transforma la muerte en un hecho moral, desprovisto de cualquier tipo de inscripción histórica.

Rozitchner vincula el borramiento de la historia que opera en la lectura que Del Barco con el mandamiento bíblico del “no matarás”. Según Rozitchner, este mandamiento se presenta como la conclusión de un razonamiento que incluye dos premisas que Del Barco ignora: el “vivirás” y el “matarás”. Según Rozitchner, hay una serie histórica narrada en la Biblia judía en la que el “no matarás” opera en relación con el “matarás” que “Abraham le atribuye al Dios judío y que se transformará sublimado en la circuncisión del hijo” (Rozitchner, 2013: 186). Al mismo tiempo ese “matarás” se encuentra precedido por el “vivirás” materno que se apoya en Eva, “madre de todos los vivientes” (Génesis, 3:20). Del Barco toma como punto de partida el imperativo de la ley desconociendo el fundamento de vida y muerte sobre el que se asienta. La omisión de este fundamento es, justamente, lo que le permite desarrollar una concepción de la violencia política desprovista de su carácter histórico.

A diferencia de lo sostenido por Del Barco, Rozitchner señala la existencia de una no separación entre ética y política, puesto que esta escisión “prolonga la separación entre la ética materna y la política paterna. (...) La ética sin madre queda, desmadrada, sin fuerza ni carne” (Rozitchner, 2013: 153). Rozitchner afirma que en la realidad material y cruda, cuando el conflicto social aparece en toda su violencia, la muerte del otro muchas veces implica el modo de darse vida a uno mismo. Desconocer el fondo de sangre y muerte sobre el que se funda la política es desconocer la experiencia histórica. Por eso no sorprende que la postura de Del Barco se organice justamente a partir de un principio metafísico.

Rozitchner identifica un vivirás materno que postula como fundamento de toda resistencia política y, por lo tanto, de toda contraviolencia. La violencia defensiva que vincula con la praxis no funciona a través del terror que separa los cuerpos sino que se funda en la eficacia de la movilización y la lucha colectiva. No se trata de la lógica militar, sino de la movilización popular. Por eso es que Rozitchner habla de una cualidad diferente y hasta contradictoria con respecto a la violencia instituida. La contraviolencia incorpora el cálculo de la disimetría de fuerzas y, por lo tanto, solo puede desplegarse en la participación colectiva. Una vez más, el problema de Rozitchner se dirige hacia la eficacia de la acción política. Dada la disimetría de fuerzas a partir de la que se rige la lucha de clases, la violencia defensiva solo triunfa cuando incorpora la movilización popular. La contraviolencia es “una experiencia de vida y no de muerte” (Rozitchner, 2013: 190). Es ella la única capaz de suscitar el poder inédito de las masas, poder mediante el que se abre la posibilidad de un nuevo entrelazamiento de los cuerpos, de relaciones sociales hasta ese entonces desconocidas. La contraviolencia crea nuevos lazos, muestra que nadie sabe lo que puede un cuerpo colectivo. Vale ser claro en este punto: si Rozitchner señala la importancia de la contraviolencia y del vivirás materno es porque reconoce allí la posibilidad de construcción de una opción política diferente a la de la realidad convencional. Es una lectura que incorpora el cálculo de las fuerzas. Esto es, justamente, lo que diferencia a un pensamiento ético-político de uno moral.

En los distintos trabajos de este período, la pregunta por la eficacia de la acción política es la pregunta por la actualización del núcleo arcaico que la mitología no ha logrado totalizar. Esta fuerza, por el mero hecho de existir y mostrarse incompatible con el orden convencional, cuestiona el imperativo de adecuación del sujeto histórico con respecto a ese orden. Sin embargo, para que la acción política sea eficaz debe politizarse, debe ir más allá de la mera no adecuación. En este sentido, Rozitchner continúa pensando a la praxis como la politización de la incoherencia vivida con el mundo. La noción de contraviolencia resulta fundamental para pensar este problema. Ella es la única capaz de suscitar, según él, una movilización popular donde los cuerpos de entrelacen y se confundan generando la posibilidad de una imaginación política diferente. Ella abre la posibilidad política de desarticular los términos en que es planteada la violencia primera. Ahí radica el poder que Rozitchner le reconoce. Desactiva la violencia instituida del sistema y abre un horizonte político.

Algunas consideraciones finales

Habiendo recompuesto el lugar de las nociones de *mater* y mitología a la luz del problema de la praxis, nos encontramos ya en condiciones de alcanzar algunas conclusiones

generales⁸. La praxis, al igual que en los trabajos anteriores de Rozitchner, se encuentra íntimamente ligada con aquello que en el seminario de 1964 aparece como el nivel fundante. Esta dimensión aparece como el sustrato sobre el que toda cultura, toda racionalidad histórica se asienta. Es el nivel de la vivencia inmediata del mundo. Por este motivo, su descubrimiento lleva implícito una reconexión con lo que se había cristalizado: una ruptura con la codificación de mediación cultural. Rozitchner sostiene que el nivel fundante se presenta como posibilidad de una conquista, de un retorno a la propia experiencia. De allí su relación con la praxis.

Este reencuentro con la dimensión fundante, aparece a lo largo de su obra como la posibilidad de una ruptura con el orden histórico de la realidad convencional. Durante este último período, luego del largo trayecto de su escritura filosófica, el nivel fundante es nombrado de otra manera: lo materno arcaico⁹. Esta modulación conceptual de la obra de Rozitchner implica mucho más que un cambio de palabras. Contra la operación mitológica de la sociedad occidental, Rozitchner postula la necesidad de una praxis que se sostenga en las relaciones sensuales y femeninas que la abstracción patriarcal degrada.

Esta concepción de la praxis se opone a cualquier mediación mistificada que organice la experiencia desde un principio trascendente. Esto no se debe a un mero problema teórico sino a una cuestión estrictamente política. Son justamente este tipo de abstracciones las que impiden el cálculo real de las fuerzas y, por lo tanto, la eficacia en la acción. Es la crítica que les cabe por igual a “la fantasía de una violencia sin política” y a “la ilusión de una política sin violencia”. Ambas concepciones constituyen, cada una a su manera, planteos abstractos que llenan con la imaginación lo que la realidad no les ofrece como quisieran. Por eso Rozitchner considera necesario recuperar el origen *material* de la producción de los sujetos por los sujetos mismos, en tanto comprende que allí se aloja el germen de toda transformación social. Se trata, en última instancia, de una discusión política contra la metafísica, entendiendo por metafísica

a toda reflexión que ignora el origen de sí misma, es decir la originaria constitución del “sentido” en el surgimiento a la vida de la primera infancia. Esta experiencia *fundante*, que queda sin registro consciente pero cuyas marcas en la estructura subjetiva son imborrables, esas vividas por el niño con la madre, son depreciadas desde el pensamiento y la razón patriarcalista como el lugar de

⁸ Estos conceptos habilitaron análisis políticos contemporáneos sobre la vida social y política latinoamericana. A modo de ejemplo, podríamos nombrar los trabajos de Cabezas (2013), Bosteels (2016) o Pereyra (2017).

⁹ Vale aclarar, como bien resalta Emiliano Exposto (2016), que no se trata de volver a la experiencia arcaica tal como fue vivida, como si se tratara esta de un paraíso perdido a reconquistar. Por el contrario, lo que se busca es una actualización de esa experiencia en la vida política adulta. Es decir, dar cabida a ese resto afectivo que quedó por fuera de la realidad convencional de un modo político y colectivo, como vimos, estrechamente ligado a la noción de praxis.

la Nada, de lo oscuro y de la muerte donde el espíritu se inserta para darle una nueva vida. (Rozitchner, 2013: 29)

Termina de comprenderse el sentido del nuevo materialismo que Rozitchner inicia en sus últimos trabajos. La búsqueda de un nuevo fundamento *material* desde el que pensar la constitución histórica del sujeto y la praxis lo lleva a reconocer la importancia de la experiencia arcaica materna. Es allí desde donde se produce el sentido con que el sujeto le otorga un aura humana a las cosas y a sus relaciones. Desde esta perspectiva, no hay proyecto político que pueda proponer una alternativa de vida sin partir, a su manera, de aquella experiencia fundante. Esta debe ser recuperada para que la realidad convencional aparezca en su fragilidad. Solo así puede abrirse la posibilidad política de un nuevo orden.

La noción de *mater*, fundamental para pensar la constitución histórica del sujeto durante los últimos escritos de su obra, es también un elemento clave para pensar la posibilidad de una acción política eficaz. Recordemos que este concepto es pensado por Rozitchner como la experiencia de un enlace con un otro. Un enlace no organizado por el cálculo mercantil ni por la abstracción metafísica. La noción de *mater* remite a la posibilidad política de reencontrar un tiempo más vivo, creador de nuevas relaciones sociales. Es uno de los últimos conceptos elaborados por el filósofo argentino y en él se condensa el contenido crítico y de sus largos años de producción teórica.⁹

La praxis política es pensada por Rozitchner como “la asunción del nivel *fundante* que aparece y nos deslumbra en nuestra vida cotidiana situada en el nivel *convencional* del cristiano-capitalismo donde lo cuantitativo de los cortes y la separación —la escisión del yo— domina todos los momentos de la vida” (Rozitchner, 2013: 146). Todo proceso de transformación profunda de las relaciones sociales requiere una actualización de lo fundante. De allí la importancia de la *mater*. Ella late en cada sujeto como amenaza de verdad, como aquello que se debe hacer frente para romper con las categorías convencionales y descubrir lo que se encuentra como fundamento en nuestra propia realidad. Y esto, para Rozitchner, nunca es pensable por fuera del enfrentamiento social, independientemente de una guerra en donde la contravolencia, en tanto experiencia de vida, logre desarticular colectivamente los términos de la violencia del sistema.

Referencias

- Bosteels, B. (2016). *Marx y Freud en América Latina. Política, psicoanálisis y religión en tiempos de terror*. Madrid: Akal.
- Cabezas, O. (2013). *Postsoberanía: Literatura, política y trabajo*. Buenos Aires: La Cebra.
- Exposto, E. (2016). “El materialismo ensoñado en la filosofía de León Rozitchner”, en *Avatares filosóficos*, núm. 3, pp. 210–224.
- Merleau-Ponty, M. (1956). *Humanismo y terror*. Buenos Aires: Ediciones Leviatán.
- Meschonnic, H. (2015). *Spinoza poema del pensamiento*. Buenos Aires: Cactus.
- Pereyra, G. (2017). León Rozitchner y la madre como figura de la memoria y la democracia. *Vitam. Revista De Investigación En Humanidades*, (3), 56–75.
- Rozitchner, L. (1997). *La cosa y la Cruz: en torno a las confesiones de San Agustín*. Buenos Aires: Editorial Lozada.
- Rozitchner, L. (2011). *Materialismo ensoñado*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Rozitchner, L. (2013). *Levinas: o la filosofía de la consolación*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- Rozitchner, L. (2015a). *Escritos políticos*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- Rozitchner, L. (2015b). *Escritos de fin de siglo*. Buenos Aires, Biblioteca Nacional.
- Rozitchner, L. (2015c). *Marx y la infancia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- Rozitchner, L. (2015d). *Génesis. La plenitud de la materialidad histórica (y otras escrituras impías)*. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional.
- Rozitchner, L. (2015e). *Hegel psíquico I (del alma)*. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional.
- Rozitchner, L. (2015f). *Escritos psicoanalíticos*. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional.
- Sztulwark, D. (2015). “El materialismo ensoñado como génesis de la crítica política” en *León Rozitchner: contra la servidumbre voluntaria: Jornadas en la Biblioteca Nacional.*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblioteca Nacional.

ANALYZING POST-COLONIAL IMPACTS OF EXTERNAL INTERVENTIONS ON AFRICA'S NATIONAL AND REGIONAL INTEGRATION

Embiale Beyene Admasu¹

beyeneadmassu@gmail.com

Bahir Dar University, Bahir Dar, Ethiopia

Yayew Genet Chekol²

yayew.genet@gmail.com

Bahir Dar University, Bahir Dar, Ethiopia

The most intention of this paper is investigating the impacts of Post-Colonial External interventions in Africa's national and regional integration. The researchers employed qualitative research approach, and used secondary sources of data lastly thematic analysis technique was used. The paper addressed that external interventions through the lenses of history are not conducive for Africa's integrations. Though there is change of superpowers across time, most of Africa's place is the same—raw material supplier and market for dumping. The external interventions remain key challenges of the Africa's prospects for harmonization of state–society relations and ensuring regional integrations. External forces do continue in undermining Africa's long awaited aspiration for the establishment of United States of Africa. Any intervening foreign power, therefore, brings with its own interests, its own political value system, and could limit the success of Africa's integration. Addressing the root causes of obstacle not only to bring an end to existing functionality obstacles, but also to prevent new cycles of failure. The focus should be on building good state society relations and designing and implementing integration agenda across, strengthening regional integration at any cost possible, and take positive lessons from the past and present external interventions.

Keywords: *post-colonial, Africa, Integration, External Interventions, Neo-Liberal Policies*

¹ Assistant professor, Department of Political Sciences and International Studies.

² Assistant professor, Department of Political Sciences and International Studies.

ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS POSCOLONIALES DE LAS INTERVENCIONES EXTERNAS EN LA INTEGRACIÓN NACIONAL Y REGIONAL DE ÁFRICA

El objetivo de este trabajo es investigar los impactos de las intervenciones externas poscoloniales en la integración nacional y regional de África. Los investigadores emplearon un enfoque de investigación cualitativa y utilizaron fuentes secundarias de datos, finalmente se utilizó la técnica de análisis temático. El documento aborda que las intervenciones externas, a través de la lente de la historia, no son favorables para las integraciones de África. Aunque hay un cambio de superpotencias a lo largo del tiempo, la mayor parte de la posición de África sigue siendo la misma: proveedor de materias primas y mercado para el desecho. Las intervenciones externas siguen siendo desafíos clave para las perspectivas de África en cuanto a la armonización de las relaciones estado-sociedad y la garantía de integraciones regionales. Las fuerzas externas continúan socavando la tan esperada aspiración de África de establecer los Estados Unidos de África. Cualquier potencia extranjera que intervenga, por lo tanto, trae consigo sus propios intereses, su propio sistema de valores políticos, y podría limitar el éxito de la integración de África. Abordar las causas profundas del obstáculo no solo para poner fin a los obstáculos funcionales existentes, sino también para prevenir nuevos ciclos de fracaso. El enfoque debe estar en construir buenas relaciones estado-sociedad, diseñar e implementar una agenda de integración a lo largo de todo el continente, fortalecer la integración regional a cualquier costo posible, y tomar lecciones positivas de las intervenciones externas pasadas y presentes.

Introduction

A unified state, region and continent are in a better position to cop up with the development, governance, stability and nation hood (national integrations of states) challenges. Integration is good for peace, security; social, economic, and political sustainable development of the region and its members. Africa has strong aspiration for integration and it has many REI schemes and other organizations for that end. Regional integration initiatives in Africa have a long history, dating back to the establishment of the South African Customs Union (SACU) in 1910 and The East African Community(EAC)in 1919 and many have been created since 1970s.

However, it is a continent that has remained the least integrated of the world's major regions (Jibouk, 2015). Africa is one of the continent that has been hit by different types of inter and intra state conflict which are manifestation of failure in national integration (failure in nation building, democratic building, diversity management) (Kidane, 2011), in regional and continental integrations. In capitalizing the external environment Thomson rightly stated that "Africans are innately no more violent, no more corrupt, no greedier, and no more stupid than any other human beings that populate the planet. Not to believe this is to revive the racism that underpinned the ethos of slavery and colonialism" (Ibid). Therefore, the fate of Africa's integration endeavour is not totally under its arms but subject to the influence of external interests. This study deals with the impacts of colonial and post-colonial external interventions on Africa's long term aspiration of national and regional integrations. The principal objective of this study is, therefore, describing and explaining the impacts of colonial and post-colonial external interventions on Africa's move towards unity and the establishment of United States of Africa.

This research paper tries to address the following questions. Why Africa was/is the hunting ground for external powers? How did/do external intervention impact Africa's national and regional level integration? Is it possible to have regional integration without having national integration or the otherwise? The research approach is qualitative and the research design is case study of selected African countries. Countries are selected purposively taking their exposure to external interventions into account to understand and explain the impacts of external interventions on the two level integrations. The data type is dominantly secondary published and unpublished sources. So document and content analysis used to gather required data so as to answer the research questions.

1. Understanding External Intervention

Intervention is any interference in the affairs of other agencies through violent or non-violent means, in traditional sense of the term, and under this ages of globalization all international interactions of political, economic and cultural natures

(McNulty, 1999). Intervention now takes so many political forms and understood as interference in the political, social and economic affairs of another political community (Ramuhala, 2010). It may have coercive and non-coercive governmental with military and non-military forms and transnational, intergovernmental and nongovernmental once (Ramuhala, 2010). Hence, who are interfering agents-state or non-state; what are the structures of interventions-coercive or non-coercive; and the domain of interventions-internal or external agents...are very critical issues in the discourse of interventions.

External interventionist the involvement of foreign powers in Africa through the use of military, economic, diplomatic or a combination of these to prevent or curate or shape some policy behaviour and action of the later basically for strategic, economic, ideological interests of the former. It is a policy of both reactive and proactive activity undertaken by external power either unilaterally or multilaterally for advancing the perceived or real interest of the intervening power. It may use both aggressive (violent) and non-aggressive (sanctions, information warfare, propaganda) to shape the behaviour of the subject of intervention. External involvement takes many forms, such as unilateral or bilateral military or economic or the more complex multilateral measures through international organizations (IOs) such as the UNs (Sousa, 2014). In many cases external interventions aggravate the causalities in the subject agency as compare with their absence (Sousa, 2014). Many of the wars fought before and since 1960 in Africa have not just been between competing African states or rival groups within a state, but involved external powers (McNulty, 1999).

External intervention simply refers to one state's intrusion into the domestic affairs of another through direct or indirect means to advance its national interests. Between 1989 and 1999, 69% of civil wars experienced some form of external intervention in Africa. The external community's interventions are normally of a military, economic or diplomatic nature or a combination of those and are executed by either state in unilateral/bilateral manner or multilateral organizations which may be either political or neutral interventions (Sousa, 2014). Somalia was one spot area for different external intervention policies tasted and the failed American intervention in the conflict led to a shift in the intervention doctrine at the time, resulting in a major international community troop withdrawal from Africa (Sousa, 2014).

As more fragmentation invite more foreign intervention and the latter then deepen the fragmentations created thereof. The creation of weak, client states and dictatorship in Africa, was in the interest of European colonizers for both colonial and neo-colonial periods (McNulty, 1999). For instance, European colonial interventions for economic and political purposes; Cold War interventions of the two super powers; international financial institutions (IFIs) (IMF and WB) interventions via Structural adjustment programs (SAPs) and Post cold war interventions of BRICs, USA via AGOA, EU via EPA. Throughout the cold war, mainly from 1960 to 1990,

France was given green signal by the west to influence in its exclusive African spheres and militarily interfere in Chad, Zair and Rwanda (McNulty, 1999). Hence, Military intervention was the most explicit manifestation of France's enduring post colonial involvement in Africa (McNulty, 1999). In addition, there were both unilateral and multilateral military interventions in Africa such as in 1992 Somalia; in 1994 Rwanda; in 2000 Sierra Leone; in 2003 Sudan and DRC; in 2008 Comoros (Ramuhala, 2010). In many cases big dictators calms their intervention as just by associating their deeds with humanitarian; peace keeping; state and nation building; war of terror interventions.

2. Analysing the impacts of Post-Colonial Interventions

In many post colonial and newly independent states of Africa, the idea of foreign domination by proxy or remote control, mainly through establishing a clientele or puppetized group in power who shamelessly agree to compromise African interests, was there as an instrument of neocolonialism and maintaining the national interests of foreign powers (Rodney, 1973; Tordoff, 2002). These external interventions affect Africa's integration efforts. In this sense Rodney rightly stated that "If economic power is centered outside of national African boundaries, then political and military power in any real sense is also centered outside until and unless the masses of peasants and workers are mobilized to offer an alternative to the system of sham political independence" (1973:46). In this period too the three failures (national integration, regional integration, sovereignty) have been observed in Africa because of external interventions.

2.1. Cold War Interventions

The Cold war, ideological and geopolitical confrontation, started in Eastern Europe and split over to the rest of the world (Manyok, 2008) in course of time. The majority of Africa states gained their political independence between 1955 and 1975, where the world was dominated by the Cold War. During this period, the two superpowers and their allies interfered in the affairs of African states, supporting factions with funding, military aid, troops perceived to be aligned with masters' interests (Thomson, 2010). In the communist east categories mainly USSR and followed by Cuba and China some countries had got support such as Angola, Egypt, Ethiopia, Ghana, Guinea, Mali, Mozambique, Namibia, South Africa, Tanzania, Zambia, Zimbabwe for their strategic alliance with the east (Thomson, 2010). In the liberalist west category mainly USA and followed by France and Britain involved in Angola, DRC, Morocco, Somalia, Kenya, Uganda, Rwanda, Burundi to provide support without giving due attentions for their human right record (Ibid:2010). From the

colonial powers France was dominant in Africa during the cold war mainly for its people, finance and force and had established military agreements almost with its all colonies and had military bases in Djibouti, CAR, Togo, Senegal, Gabon, Coted'Ivoire(Ibid:2010). During the Cold War, therefore, the super-powers supported any client state they could win to their side whether democratic or not. This balkanization of the continent affect both national and regional level integrations.

For example, backed by foreign intervention, Siad Barre(former president of Somalia) destroyed institutions of government and democracy, abused human rights, committed corruption in terms of favouritism and embezzlement for himself and his sub clan where all of the major clans and sub clans became alienated (Rotberg, 2004). Instead of winning the battle of ideas, the military tried to use might where populism shifted to militarism and politicization and militarization of clan politics (Khayre, 2017) and the military was removed from power in 1991 via coup where the super powers involved for their interests. Consequently, civil war, terrorism, lawlessness and piracy plague the country which is in perpetual turmoil and national integration was in question yet (Khayre, 2017). Since then, because of colonial legacies of dived and rule policies, hostile clan politics and other external influences Somalia is among the most weakest state with strong national integration failure.

External interventions during the cold war, the SAPs impositions by IMF and WB, the war of terror affects both state to state and state-society relations in Africa (Kidane, 2011). As the OAU was established during the period of the Cold War and as this war intensified between the two powers, individual African countries became relevant in the rivalry and divided on several issues as per the interest of the super powers of the time (Jiboku, 2015). Foreign interventions affect the works of OAU, for instance, during the Algeria –Morocco conflict(1963-1964) Russia and Egypt supported Algeria and USA, France, Spain and other North African states supported Morocco by doing creates hostility and mistrust among Arab North African states (Murithi, 2008).

The cold war competition between the east and the west, in which loans and aids were seen as instruments for constructing political alliances with the countries of the south, was one of the hindrance factors for both national and regional integrations in Africa (Olukoshi and Laakso, 1996). Though there was a third pole in the name of Non- Aligned Movement (NAM) to protect the south countries from Cold war rivalries, Africa was the battle field between the two super powers. The role of external powers was evident in many inter and intra state conflicts in Africa. Murithi rightly state the context that “Interventionist manipulation was promoted by the political leanings and temper Africans who were regards as hostile to the vested economic and strategic interests of the former colonial powers and the United States” (2008:34). The foreign powers contributed a lot in toppling down leaders they dislike and appointing those they like and in doing negatively affect state-society relations and then national integrations in Africa. For example, assassination of Lumumba, the leader of Democratic Republic of the Congo

(DRC), repeated attempt on Nasser, second president of Egypt, the overthrow of Nkrumah, President of Ghana and Benbella, head of government of Algeria, and the attack on Sekou Toure, first president of Guinea (Murithi, 2008). They were also participating in many military coups such as in Zanzibar, Gabon, Ivory Coast, and Senegal which undermine state sovereignty and national integrations.

In the late 1950s, Cold War Competition between USA (in support of the secessionist group and Belgium) and USSR (in support of the ruling regime–Lumumba–democratically elected), mainly for their own strategic, economic and ideological interests, turned the Congo as one of the most volatile regions of the world affected by chaos and civil war for at least four decades (Souleyman, 2013; Manyok, 2008). The Congo became not only the epicentre of the East–West competition in Africa, but also one of the most dangerous battlegrounds in the world (Souleyman, 2013). Behind the assassination of the leader of Congo, Patrice Lumumba, in 1961 both USA and Belgium were the major actors and brought unelected dictator–Mobutu to power (Souleyman, 2013; Manyok, 2008; Francis, 2010). When the superpowers brought small firearms, Congo embarked into darkness, and human suffering everywhere (Manyok, 2008). This affected not only its national integration but also its smooth relations with adjacent states (Angola and Namibia–supporting the government; Rwanda, Uganda and Burundi–supporting rebel groups) (Manyok, 2008) and the regional economic community to mention example The Economic Community of Central African States (ECCAS).

Similarly the two superpowers interfere in the Angola crisis of civil war in 1975 conducted with in their respective national interest, mainly taking into account their ideological orientations (Thomson, 2010). Since the cold war began, Angola had been in constant war with itself for at least three decades. It was another centre of proxy war between the two blocks (Manyok, 2008). In addition, Cuba and South Africa were involved by supporting USSR and USA respectively and war was escalated at higher level and brought huge human miserable suffering, destruction of infrastructures and social and economic repercussions (Manyok, 2008). The superpower patronage affected the internal state stability mainly when the two superpowers had interest in a single state like they did in Angola for 27 year. On several instances of the cold war, rival domestic political forces came to be supported by competing powers from outside (Thomson, 2010; Francis, 2010). This hugely undermines national and regional integration attempts; especially it affected the relations among its adjacent states.

These and other interventions measures during the CW period brought fear among many leaders of the newly independent states of Africa and forced to adopt their own policy towards either of the two superpowers of the time (Souleyman, 2013). Therefore, it was period of ideological domination, comparable to European direct domination, of Africa by external powers which affected national integration in Congo, Angola and other similar cases throughout the continent. Other external powers too (Germany, Japan, Scandinavian countries, Arab States and international

financial institutions have played in a post colonial Africa by having bilateral and multilateral agreements with individual African countries(Thomson, 2010). For instance the social security agreement between Japan and Sweden will make it easier for Swedes working in Japan to qualify for a Japanese pension and they will also be able to receive Japanese pension payments in Sweden if they move back to Sweden to settle permanently which accodede in 2020.

2.2. SAPs Interventions

In 1980s and 1990s, when Africa lacked the opportunity to borrow, IFIs introduced conditional lending-SAPs in Africa (Thomson, 2010). The debt crises, crisis of foreign exchange, decline of terms of trade have been the most important factor for Africa's vulnerability to external penetration through IFIs where they dictate public policy making and erode the economic sovereignty of Africa states. This was a continuation of colonial rule that forced Africa to export oriented agricultural produces and mining primary sectors without giving due attention to the secondary and tertiary sectors. It is also part of the continuation of mono-crop export traditions which denied Africa the opportunity of diversification of export products and diversify its markets. By these programs, like colonial era, Africa's market for its export products were totally abroad and integrate Africa with unequal exchange of trade which intern resulted in debt crisis.

The donor countries and their institutions have given priorities for their own interests- to get raw materials, free markets and in doing so they have tried to weaken the African states, mainly developmental states (Thomson, 2010). Bilateral and multilateral donor agencies, from whom many African states seek economic assistance, forced the African states to withdraw from the economy via different conditional ties and the imbalance terms of trade between Africa and the north have affected the welfare system in Africa. The privatization of state owned enterprises and different public goods and services resulted in massive transfer of resources from Africa to the west (Murithi, 2008). So the big ex-bosses are worried about the move towards integrations for fear of denial of uncontrolled access to the milk's of Africa. Their worry is attributed to ".... the fact that Africa is home to various strategic minerals, energy, and other natural resources" (Murithi, 2008:40). The very purpose of SAPs was to integrate LDCs into the world trading systems in line with the prescriptions of modernization theory (Kendie, 1998).

SAP was part of the tools to maintain the asymmetrical relations between the North and the South. It was based on an argument that distanced the state from the economy and exposed the weak market, private sector and infant industries to the west MNCs (Kendie, 1998). As the very intension of SAP was to force the African countries to repay their debt in the short term and integrating Africa

to the unfair trading system of the world in the long term, the program was not towards Africa's favour at the end (Kendie, 1998). Hence, the SAPs prescriptions have brought neither growth nor debt relief but national and regional integration and sovereignty failures. In addition to direct colonial administration, SAPs of 1970s, 1980s and 1990s has contributed to the erosion not only of the capacity of the state but also its legitimacy that impacted state society relations (Olukoshi and Laakso, 1996). One of the external causes of national integration failure, therefore, was the structural adjustment programs being implemented by the support of IFIs from 1970s to 1990s in Africa.

During the era of SAPs, the state capacity, state and nation building agenda was not given nearly as much thought or emphasis as state downsizing agenda and pave the way for neo-patrimonial and predatory regimes in Africa that undermine national integrations (Fukuyama, 2005). In addition to IFIs, many African states have developed deep economic relations with non-African partners, including with comprehensive trade agreements like AGOA, EPAs, and with emerging powers of India and China (ICTSD, 2016). In March 1998, USA passed AGOA aimed at expanding USA's markets for Sub Sahara African Countries and it came with the African Crisis Response Initiative (ACRI) (Francis, 2010). However, this arrangement too emphasize on market liberalization and global economic integrations rather than ensuring and encouraging sustainable development in Africa (Kendie, 1998). It has similar policy orientation, market oriented policy, and conditions similar to IMF and WB. Africa's engagement with the outside world by far dominant as compare with what it does at home. For example, intra Africa trade is less than 15% of the total, while it is above 55% and 62% in Asia and Europe respectively in 2013 (ICTSD, 2016). The conclusion of the EPAs with EU has negative impacts on Africa's long term derive for integration by undermine the REIs schemes of the continent.

2.3. Post-Cold War Interventions: the NWO

When USSR disintegrated in the early 1990s, cold war was ended. This resulted in the end of superpower proxy war and put Africa in a less strategically significant geopolitical map from the west (Thomson, 2010). The end of the cold war has not resulted in any appreciable reduction of foreign troops stationed in Africa but has given space to IFIs in African politics and economics which reduced the autonomy of decision making of African states again. Some powers like USA come up with the idea of humanitarian, securitization, nation building and war of terror as issues of interventions. Hence, in the name of good governance, democratization and human rights external powers from the west mainly USA, France and Britain with their institutions interfere in Africa (Thomson, 2010). At the end of the Cold War African countries become "Cold War Orphans," devoid of their internal capacity and super-power support (Ncube, and Basil 2013; Brooks, 2005). The support of the

super power during the cold war hides the real features of African states, but when the cold-war was over and the big boys deny their support, African states reality had been disclosed. With the end of the Cold War, this support was sometimes suddenly withdrawn which further weakening the quasi-states of Africa and aggravate national integration failures (Hentz, 2004).

Due to the Chinese interest, Africa is / will come an economic and strategic battlefield under the geopolitics of post-cold war era between China and the west. In this perspective, Murithi boldly mentioned that "The concern about African continental unity is also heightened among the rich countries of the west by China's coming to Africa as a serious contender for markets and investment in Africa's strategic resources" (2008:40). China is now Africa's second most important export destination behind EU and India has surpassed the US to become Africa's third largest export destination (ICTSD, 2016). Of all the major powers, it is China that has worried itself most in Africa's affairs for both market and raw materials, mainly oil (Thomson, 2010). Like what it did for Europe during slave trade and colonialism, Africa has contributed significantly for the emergence of China as super power of the new world order or the new cold war. As the west powers controlled the Western Asia oil, China has a strong zeal for Africa's oil control and production.

In some cases, western external actors consider state failure in Africa as a security peril in the new cold war geopolitics. In line with this, these actors have dogmatic assumption and wishful thinking that all states shall follow a model of Western liberal democracy either through soft or hard power (Hagmann, and Markus, 2009). Their intervention is shaped by Rostow modernization model where one fits for all and as if there is similar paths and ways to build/rebuild states in Africa. In terms of ideology it is the same with the ideology of colonialism- the civilization mission (Moe, 2010). In addition, the alignment between the external actors and the political elites marginalized the governed and affected state society relations in Africa (Moe, 2010; Francis, 2010).

Africa has experienced the most conflicts in the post-Cold War era, with more than one third of the world's total conflicts between 1989 and 2010 (Sousa, 2014). At the same time, Africa has attracted the most significant number of external interventions, mainly diplomatic and multilateral, for example, UN peacekeeping operations deployed 77% and 75% of their forces and budget respectively in Africa in 2005 (Sousa, 2014). For example, mineral rich DRC was depended on external assistance in particular from the U.S., to maintain patronage network, authoritarian, divide and rule policy during the cold war (Townshend, 2007; Hentz, 2004). With the end of the Cold War, however, both bilateral and multilateral aid declined and the IMF and WB were no longer as willing to engage in the debt relief with DRC (Hentz, 2004). In the post cold-war era the DRC lost its strategic significance to the West owing to the latter shift to a greater interest in human rights. As both the armed forces and the state depended on foreign aid for survival, these dramatic reductions signalled the final stages towards national integration failure. In addition, regional

insecurity fuelled by providing refuge and support to insurgent groups in neighbouring Angola and Uganda pushed the latter to act to remove leaders from power which affected regional integration moves.

The AGOA with the USA, the EPAs with European Union and the BRICs in one hand and the regional tripartite free trade area and the continental free trade area on the other hand impacted the Africa's integration quest across levels (ICSTD, 2016). For instance, the member states of SADC trade more with partners outside their organization than among themselves where EU and China are their principal trade partners. In 2014 it was only 25.4 % of the trade links connect one SADC member to another, compared to 74.6% connecting the member with the non member partner mainly china and EU (Ratsimbaharison, 2017). Here, post cold war globalization seems to work against regional integrations by opening up the market to the whole world and becoming more complex and intense (Ratsimbaharison, 2017).

In the post-cold war era, although strategic imperatives have changed, the DRC remains strategically important in the global fight against terrorism. It is also the epicentre of the global scramble for natural resources driven by the ever-rising demand for energy and industrial raw material. In this context, the stability and consolidation of the state's control over the territory has a major global public good dimension. Hence the urgency for concerted efforts at regional and global levels to support the Congolese government and people to find solutions to the conflicts and move to a path of strong, sustained and shared economic growth (UNs, 2015) as the area is very rich in minerals so EU and USA are interfering in DRC.

During the Cold War, superpowers continuously courted Somalia and Ethiopia to come into, or stay within, their sphere of influence due to their strategic geographic location for the ideological warfare of the period. Because of the end of the Cold War and the outbreak of the first Gulf War, no significant external mediation effort was channelled to address Somalia's deepening crisis. A perceived bias of United Nations and the United States antagonized clan warlords and disputes soon emerged over the interpretation of different agreements reached. Military and diplomatic interventions of both USA and UNOSOM withdrew and failed to achieve reconciliation and revive state collapse in Somalia. For example, TNG of Somalia was supported by Egypt, Libya, Eritrea, Gulf States and UN but failed to win the backing of Somalia land, Put-land and neighbouring states (Malito, 2011). As a counter in 2001 those opposed to this plan formed a coalition against the TNG called the Somalia Reconciliation and Restoration Council (SRRC), supported by Ethiopia and United States (Malito, 2011). This further highlighted how the interests of regional and external powers had become a hindrance to reconciliation and nation building in Somalia. Ethiopia and Western actors encouraged a decentralized approach, while competing Arab initiatives (sported the Arab League) supported a centralized approach (Malito, 2011).

Most African countries rely on export of primary agricultural produces (coffee, cocoa, tea, fruit and vegetables) and minerals (oil, gold, cooper, Uranium Niger case, coltam DRC case) where their markets available outside Africa mainly EU, China, India and USA (ICTSD, 2016). So this dependence on external markets (both export and import) with their invisible hands to determine the prices of Africa's products is a challenge for RIs schemes, export growth and the overall development of Africa. The integration agenda in Africa is task extremely complex because of multiplicity of process and factors involved.

In a nutshell, under the new cold war, Africa is becoming destination of industrial products, supplier of raw materials, place for external emigrants mainly Chinese, subject of productive capital extractions, its infant domestic industries are becoming out of services. The objective of establishing partnership with Africa is to realize Chinese development at the expense of Africa's infant industries (Thomson, 2010). In the construction sector, china has brought its materials and in some case labour to Africa which negatively impacted both industries and job creations. Hence, china is creating and maintaining the same unequal relations with Africa like the period of colonialism and Africa is contributing for it willingly under neo-colonial doctrine where Africa supplies agricultural produces and minerals and in return brought industrial products.

Therefore, in the new world order Africa is following the same path of colonialism but with different power which hider Africa's regional integrations by affecting trade, investment and capital transfer among countries of Africa and national integrations by giving deaf ear for democracy, human rights and good governance. This create conducive environment to be a battlefield under the new international economic order or the new cold war between the BRIC and the west (USA and EU). This intensified Africa's underdevelopment and its domination by external powers and their allies. Generally, external interventions by resource suckers are a big challenge in the past, present and the future integration efforts of Africa.

Conclusion

The same path was followed during the cold war (military, ideological and strategic rivalry that made Africa a battlefield), the super powers interventions negatively affect both national and regional level integrations efforts. The structural adjustment program of the IFIs, bilateral and multilateral trade agreements were also had a negative impact on Africa's integration efforts by forcing them to downsize their capacity in the name of privatization and free market economy and also forcing them to specialize on mono-crop and mining materials for their export in the expense of import substitution and export diversification strategy. External interventions under the new world order are also driven by the interest of foreign powers and pushing Africa towards its peripheral position in setting the price of commodities, getting alternative markets and commodities for export. In short like the previous stages, under the NWO Africa is forced to focus on primary sectors for export and to open its markets for external industrial products.

Africa has continued to be on the margin of the global economy, because of the nature of the system and the interest of partners that Africa has. The nature of African economy is turned towards external powers and their donor institutions that pushed Africa as provider of low-priced primary agriculture and mining raw materials in exchange for the more expensive finished industrial goods. Not only the price disparity between the two exchanged commodities, but also the power of adjusting the price of these products inclined towards external powers that made Africa vulnerable to external influence. However, across time, Africa is more integrated with the external partner /global economy than at continental and regional levels within its soil.

Under all stages of interventions, external powers came to Africa to be benefited from it and not the other way round. Africa has contributed for the development of the west mainly Europe and the east mainly China India and the countries of the Arab peninsula. However these relations contributed a lot for Africa's underdevelopment. For example, the failure of a decade of reconciliation among various clans and state and nation building efforts in Somalia is an external interest driven national integration failure (Menkhaus, 2003). The above and other similar cases like Angola, DRC showed that integration problems in Africa are attributed to the various forms and dimensions of external interventions. In short what is changed across time is the power at the centre, but Africa has remained the same position and subjected to unequal exploitative partnership. And all external interventions undermine Africa's different forms and dimensions of national, regional and continental integration efforts. This is a strong testimony that the existence of a strong national integration is imperative for the realization of regional and also continental integrations.

Generally external interventions through the lenses of history are not conducive for Africa's integrations. Though there is change of superpowers across time, Africa's place is the same—raw material supplier and market for dumping. The external interventions remain key challenges of the Africa's prospects for harmonization of state-society relations and ensuring regional integrations. External forces do continue in undermining Africa's long awaited aspiration for the establishment of United States of Africa. Any intervening foreign power, therefore, brings with its own interests, its own political value system, and could limit the success of Africa's integration.

Finding solutions to the existential problems of integrations requires addressing the root causes of problem not only to bring an end to existing functionality problems, but also to prevent new cycles of failure. The focus should be on building good state society relations and designing and implementing integration agenda across levels, strengthening regional integration at any cost possible, and take positive lessons from the past and present external interventions. Therefore, the process of national integration in many African countries requires a partial decline in the power of group symbolism and confrontation by creating new economic, class, national identity. It has to be also clear that it is impossible to have regional integration without finishing nation building missions at state level. Otherwise the aspiration and struggle for better social, economic and political integration would be hard and too long.

References

- Adeyemi, L. O., & Ayodele, B. (2007). The Challenges of Regional Integrations for Development in Africa: Problems and Prospect. *Journal of Social Science*, 15(3), 213-218.
- Ali, M., Fjeldstad, O.-H., Jiang, B., & Shifu, A. B. (2019). Colonial Legacy, State Building and the Salience of Ethnicity in Sub Saharan Africa. *The Economic Journal*, 129(617), 1048-1081.
- Bayeh, E. (2015). The Legacy of Colonialism in the Contemporary Africa: A cause for Intrastate and Interstate Conflict. *International Journal of Innovative and Applied Research*, 3(2), 23-29.
- Brooks, R. E. (2005). Failed States or the State as Failure? *The University of Chicago Law Review*, 72(4), 1159-1196.
- Clapham, C. (1996). *Africa and the International System: the Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drame, T. (1996). The Crisis of the State. In S. Ellis (Ed.), *Africa Now: People, Policies and Institutions*. London: James Currey.
- E. Akani, C. (2016). A Critical Analysis of the Debate on State Failure in Africa. *Global Journal of Human-Social Sciences: Political Sciences*, 16(4), 36-46.
- ECA (2015) Conflicts in the Democratic Republic of Congo: causes, impact and implications for the great lakes region. ECA: Addis Ababa. Accessed on July 22/2019
- Edosa, E. (2014). National Integration, Citizenship, Political Participation and Democratic Stability in Nigeria. *International Journal of Arts and Humanities*, 3(3), 61-82.
- Francis, D. J. (2010). *US Strategy in Africa: AFRICOM, Terrorism and Security Challenges*. (D. J. Francis, Ed.) London: Taylor and Francis Group.
- Fukuyama, F. (2005). *State-building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London: Profile Books.
- Hagmann, T., & Markus, V. H. (2009). Failures of the State Failure Debate: Evidence from the Somali Territories. *Journal of International Development*, 21, 42-57.
- Hentz, J. J. (2004). State Collapse and Regional Contagion in Sub-Sahara Africa: Lessons for Zimbabwe. *South African Journal of Military Studies*, 32(1), 143-156.
- ICTSD. (2016). *African Integration: Facing Up to Emerging Challenges*. Geneva: ICTSD.
- Jibouk, P. A. (2015). The Challenge of Regional Economic Integration in Africa: Theory and Practice. *Africa's Public Service Delivery and Performance Review*, 3(4), 5-28.

- Kendie, Daniel (1998). The Internal and External Constraints to Development in Sub Saharan Africa. *Journal of African Studies*, 26(2-3), 18-48.
- Khayre, Ahmed A. (2017). Somalia: An Overview of the Historical and Current Situation, Working Paper. *SSRN Electronic Journal*
- Kidane Mengisteab (2011). Critical Factors in the Horn of Africa's Raging Conflict, discussion paper 67. Accessed on: April 1, 2020 available at: www.files.ethz.ch/isn/142828/FULLTEXT67.pdf.
- Malito, Debora V. (2011). Somalia and state-building: state capacity or state autonomy? A critical review of how to decolonize African studies. Retrieved on July 2019.
- Manyok, Phillip (2008). War of Proxy, Legacies of the Cold War on the Third World Countries: the case of Congo and Angola.
- Mazuri, Ali A. (1982). Africa between Nationalism and Nationhood: a Political Survey. *Journal of Black Studies*, 13(1), 23-44.
- Mbaku, J.M. (2018). Constitutions, Citizenship and the Challenge of National Integration and Nation Building in Africa. *International and Comparative Law Review*, 18(1), 7-50.
- McNulty, M.W.E. (1999). Military Interventions in theory and practice: French policy in SS Africa since 1960. Available at: researchportal.port.ac.uk and accessed on: April 1, 2020
- Menkhaus, Ken (2003). State Collapse in Somalia: Second Thoughts. *Review of African Political Economy*, 30 (97), 405-422.
- Moe, Louise W. (2010). Addressing state fragility in Africa: *A need to challenge the established 'wisdom'?* FIIA REPORT 2010 22
- Murithi, Timothy, ed. (2008). *Towards a Union Government for Africa: Challenges and Opportunities*. Institute for Security Studies: Addis Ababa.
- Ncube, Mthuli and Basil Jones (2013). Drivers and Dynamics of Fragility in Africa. *Chief Economist Complex AEB*, 4(5),
- Newman, Edward (2009). Failed States and International Order: Constructing a Post Westphalian World. *Contemporary Security Policy*, 30(3), 421-443.
- Nkrumah, Kwame (1963). *Africa Must Unite*. London: Panaf Books Limited.
- Nkurunziza, Janvier D. (2018). The origin and persistence of state fragility in Burundi. Commission on State Fragility, Growth and Development
- OAU (1991). *Treaty Establishing the African Economic Community*. OAU: Abuja.

- Olaniyana, Omotayo (2008). Challenges in Achieving Regional Integrations in Africa. Available at: archives.au.int and accessed on: April 1, 2020
- Olukoshi, Adebayo O. and Laakso, Liisa (eds.) (1996). *Challenges to the nation state in Africa*. Nordiska Afrikainstitute : Uppsala.
- Qobo, Mzukisi (2007). The challenges of Regional Integrations in Africa: In the context of Globalization and the prospect for a United States of Africa, issue paper 145. Available at: issafrica.org and accessed on: April 1, 2020
- Ramuhala, M.G. (2010). Military Interventions in Africa after the Cold War. Available at: core.ac.uk and accessed on: April 1, 2020-04-17
- Ratsimbaharison, Adrian (2017). Regional Integrations vs. Globalization: A Social Network analysis of the trade within and outside SADC. *JIOS*, 8 (1), 5-23.
- Rodney, Walter. 1973. *How Europe Underdeveloped Africa*. London: Tanzanian P. House.
- Rotberg, R. (ed) (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press. New Jersey
- Shah, S.J. and Ishaque, W. (2017). Challenges of National Integration in Pakistan and Strategic Responses” in *Journal of Governance and Public policy ISSRA Papers*, IX(2), 35-48.
- Souleyman, S.S. (2013). Cold War Battleground in Africa: America Foreign Policy and Congo Crisis, January 1959-1961.
- Sousa, R.R.P. (2014). *External Interventions and Conflicts in Africa after the end of the Cold War*. NUTUN: Oslo.
- Tainter, Joseph A. (1990). *The collapse of complex societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tesfaye Dinka and Kennes, Walter (2007). Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges, discussion paper no.74. available at: www.ecdpm.org/dp74 and accessed on: April 4, 2020
- The Fund for Peace (2019) Fragile States Index Annual Report 2019. Retrieved 30 June 2019 Available at <http://www.compass.org/wpseries/LambachJohaisBayer2015.pdf>
- Thomson, A. (2010). *An Introduction to African Politics* (3rd ed.). London: Routledge TFG.
- Tordoff, W. (2002). *Government and politics in Africa*, 4th ed. (4th ed.). New York: P. Macmillan.
- Townshend, Ashley (2007). *Anatomy of State Failure: Case Studies in Zaïre, Afghanistan and Yugoslavia*

Tusalem, R. F. (2016). "The Colonial Foundations of State Fragility and Failure. *Polity*, 48(4), 445-495.

Usman, Hannan and Hany Besada(2007). "Dimensions of State Fragility: A Review of the Social Science Literature" CIGI working paper no.3 State Fragility

Yumlu,Seda(2012). Approaches to the Root Causes of State Failure and Collapse. MA thesis

Zartman, W. I. (1996). Introduction: Posing the Problem of State Collapse. In W. I. Zartman (Ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (pp. 1-11). London: Lynne Rienner.

Enviado: 11 de octubre de 2023

Aceptado: 03 de julio de 2024

REPARAR UN ERROR HISTÓRICO: LA DEFENSA BOLIVIANA POR EL USO CULTURAL Y MEDICINAL DE LA HOJA DE COCA

Fernando López Ariñez¹

ferlopezarinez@gmail.com

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

El arribo del MAS-IPSP a la presidencia en el año 2006 marcó un punto de ruptura en torno a la participación y presencia de Bolivia en los ámbitos multilaterales, en tal sentido, el principio de autonomía de la nueva política exterior marcó un quiebre con el gobierno de los EEUU sobre las estrategias para abordar la lucha contra las drogas y la erradicación de la hoja de coca. Al respecto, el gobierno de Evo Morales implementó un cambio de paradigma en la lucha contra las drogas con la implementación de nuevas estrategias de lucha contra el narcotráfico y la consolidación diplomacia de la hoja de la coca para iniciar la defensa de la masticación tradicional, el consumo y uso de la hoja de coca con fines culturales, comerciales y medicinales. Hoy, a más diez años de la re-adhesión de Bolivia a la Convención Única de Estupeficientes, la diplomacia boliviana inició el proceso de revisión de la clasificación de la hoja de coca como estupefaciente en la lista 1 de la Convención de 1961, mismo que deberá estar acompañado de una estrategia más agresiva en medios de comunicación, espacios académicos, foros multilaterales y con la consolidación de nuevas alianzas con otros países y organismos internacionales.

Palabras claves: *Acullico, Bolivia, Convención Única de Estupeficientes, hoja de coca, narcotráfico, despenalización.*

¹ Polítologo por la Universidad de Buenos Aires y con estudios de especialización. Diplomado en Políticas Exteriores de Latinoamérica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Sede Chile. Diploma de Postítulo en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Especialización en Políticas Públicas para la Igualdad, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

CORRECTING A HISTORICAL ERROR: THE BOLIVIAN DEFENSE FOR THE CULTURAL AND MEDICINAL USE OF THE COCA LEAF

The arrival of the MAS-IPSP to the presidency in 2006 marked a breaking point regarding the participation and presence of Bolivia in multilateral spheres, in this sense, the principle of autonomy of the new foreign policy marked a break with the US government on strategies to address the fight against drugs and the eradication of the coca leaf. In this regard, the government of Evo Morales implemented a paradigm shift in the fight against drugs with the implementation of new strategies to combat drug trafficking and the diplomatic consolidation of the coca leaf to begin the defense of traditional chewing, the consumption and use of the coca leaf for cultural, commercial and medicinal purposes. Today, more than ten years after Bolivia's re-accession to The Single Convention on Narcotic Drugs, Bolivian diplomacy began the process of reviewing the classification of the coca leaf as a narcotic drug in list 1 of the 1961 Convention, the same as It must be accompanied by a more aggressive strategy in the media, academic spaces, multilateral forums and with the consolidation of new alliances with other countries and international organizations.

Keywords: *Acullico, Bolivia, Single Convention on Narcotic Drugs, Coca leaf, drug trafficking, decriminalization.*

Introducción

Es larga la tradición de autonomía en las políticas exteriores latinoamericanas, misma que ha permeado las iniciativas de los países durante los siglos XX y XXI. En ese marco, Ovando y Aranda (2013) señalan que las políticas exteriores siempre buscaron una mayor autonomía de las grandes potencias, motivo por el cual, del principio de la autonomía se desprende la idea de autodeterminación de los pueblos, propia de los procesos de descolonización que emergieron en la región.

En tal sentido, la irrupción del Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) provocó un sismo en la política tradicional boliviana. La contundente victoria de Evo Morales Ayma en la primera vuelta de las elecciones generales del 2005 (53,72%) dieron el inicio a un nuevo ciclo político, que, en los años posteriores, se fortalecería con la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado (2009).

En ese marco, la política exterior boliviana no fue ajena a los cambios y al inicio del nuevo ciclo político, por lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores empezó un proceso de transformación y refundación encabezados por el primer presidente indígena, Evo Morales Ayma y el primer canciller indígena de la historia de Bolivia, David Choquehuanca Céspedes, dirigente sindical y político aimara, quien perduró más de 11 años en el cargo y cuyo legado le otorgó a la política exterior una nueva proyección internacional.

Al respecto, los conceptos de autonomía secesionista de Puig (1988) y autonomía posneoliberal de Ovando y Aranda (2013) permiten entender el inicio de la política exterior del MAS-IPSP, siendo la primera el resultado de una ruptura total con la potencia hegemónica (seguridad y narcotráfico) y la segunda, la dinámica de cooperación y conflicto, sobre todo para superar las estrategias neoliberales heredadas por los gobiernos desde 1985 hasta el año 2005.

Esta nueva política exterior, tal como lo señaló la Memoria Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores (2014), se manifestó como el reflejo del pensamiento y la cultura de la población campesina, originaria e indígena, quienes constituyen el sujeto histórico de la Revolución Democrática y Cultural, en razón de lo cual se implementaron nuevos lineamientos que fueron dando nueva forma a uno de los ministerios de mayor impregnación republicana y colonial de la historia de Bolivia.

La presencia de Bolivia empezó a experimentar una nueva dinámica de participación, esta vez mucho más audaz en los ámbitos multilaterales, en especial en los temas relacionados a la defensa de los derechos y conocimientos de los pueblos y naciones indígenas, convirtiéndose de manera paulatina en un referente regional y mundial.

No obstante, entre los temas que reivindicó la Cancillería boliviana, la defensa internacional de la hoja de coca concentró los esfuerzos de su renovada política exterior, todo ello gracias a una agresiva campaña internacional liderada por el canciller, quien buscó a través de los foros y espacios multilaterales dejar en evidencia la importancia de la hoja de coca para los pueblos indígenas y los usos medicinales, terapéuticos, nutricionales y las prácticas socioculturales asociadas a la misma.

En tal sentido, Bolivia en el año 2011 decidió denunciar la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas, con el objetivo de posteriormente solicitar su adhesión pero, esta vez con una reserva que preserve el uso cultural y medicinal de la Hoja de Coca en el marco del Art. 50 de la propia Convención, y que pudo concretarse en el año 2012, convirtiéndose en una de las primeras conquistas para la nueva política exterior boliviana.

Asimismo, la implementación de una estrategia interna de regulación con carácter participativo de monitoreo comunitario y estatal sobre el cultivo, el transporte y la comercialización de la hoja coca vino a contribuir a la consolidación de un nuevo paradigma en la lucha contra las drogas. En tal sentido, Sampier (2016) reflexiona sobre el debate regional para la construcción de un modelo de lucha antidrogas que contemple la perspectiva de derechos humanos y el desarrollo de políticas integrales enfocadas en los territorios y particularidades.

Hoy, 11 años después de aquel logro diplomático, el país sudamericano ha decidido darle un nuevo aliento a la defensa internacional de la hoja de coca, esta vez a través de la defensa del legítimo derecho que tienen los pueblos del mundo para efectuar un uso tradicional, nutricional, terapéutico, ritual, de industrialización y comercialización de la hoja de coca en su estado natural. Al respecto, la Cancillería boliviana (2023) informó de una nueva estrategia para activar el proceso que permita revisar la clasificación de la hoja de coca como estupefaciente en la lista 1 de la Convención de Estupefacientes de Naciones Unidas del año 1961.

En relación con ello, el presente trabajo intenta abordar desde los lineamientos de la nueva política exterior boliviana, particularmente los pasos, acciones y posibilidades de la diplomacia boliviana de la hoja de coca como un aporte para problematizar la estrategia de lucha contra las drogas y penalización liderada por los EEUU desde la década de los 70.

Más aún en contexto internacional diferente al de inicio del siglo, que hoy otorga la posibilidad de avanzar en el ámbito regional junto a un socio como Colombia, que recientemente lanzó su nueva Política Nacional de Drogas, con el objetivo de dejar atrás la política de guerra contra las drogas y el papel de socio de los EEUU.

Para ello, el trabajo recurrirá a documentos oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia, Organismos Internacionales y la República de Colombia, junto a artículos académicos y notas de prensa que abarquen la nueva política exterior boliviana, los

debates en torno a la lucha contra las drogas, la diplomacia de la hoja de coca y los desafíos internacionales en esta materia.

1. La nueva política exterior boliviana

El inicio del gobierno del MAS-IPSP trajo consigo un cambio en el Ministerio de Relaciones Exteriores que fortaleció la presencia de Bolivia en los ámbitos multilaterales, en especial, en temas relacionados a la defensa de los derechos de los pueblos y naciones indígenas. En líneas generales, para Ceppi (2021) estos cambios implicaron una serie de medidas para la redefinición del vínculo Estado-sociedad, rescatando e incorporando la cosmovisión de los pueblos originarios. Para el autor, este paradigma se convirtió en el marco de la política exterior boliviana entre 2006 y 2019, enfocándose en tres aspectos principales: la reivindicación marítima, el establecimiento de relaciones externas complementarias, diversificadas y menos asimétricas, y la revalorización de la identidad nacional (Ceppi, 2021).

En ese sentido, los nuevos lineamientos que guiaron a la política exterior boliviana marcaron un punto de ruptura con los gobiernos que precedieron al MAS-IPSP. Este cambio le permitió a la Cancillería (2014) definir los cinco lineamientos que dieron sentido a la nueva política exterior boliviana: la Diplomacia de los Pueblos para la Vida; el ejercicio efectivo de la soberanía; la diversidad cultural; la armonía con la naturaleza; y la reducción y superación de las asimetrías.

Para Hernández Bermúdez (2020), los principales logros de la política exterior boliviana pueden resumirse en el desarrollo de acciones referente al reconocimiento de los derechos de la Madre Tierra; la declaratoria de 2013 como Año Internacional de la Quinua; el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano y la despenalización del acullico de la Hoja de Coca.

De la misma manera, Narváez Vargas (2022) señala que el nuevo enfoque de la política exterior boliviana buscó replantear los compromisos internacionales y la posición del país, a través de la búsqueda de la reducción de la dependencia y el aumento de sus márgenes de autonomía mediante el relacionamiento con nuevos aliados no tradicionales, que le permitieron una nueva proyección diplomática.

Otro aspecto a señalar, fue el desempeño al interior de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para ello Vilcaez Canqui (2021) hace énfasis en la multiplicidad de logros de la diplomacia boliviana entre los cuales destacan: el reconocimiento del acceso al agua como derecho humano; el reconocimiento al *Ama Sua, Ama Quella y Ama Llulla*¹ como principios y valores de los pueblos originarios, la obtención de la presidencia del G77+China (el grupo más grande al interior de la ONU), la realización de la cumbre de jefes de estado del G77+China en la ciudad de Santa Cruz de

la Sierra, la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, entre otros cargos importantes al interior de los Comités de las Naciones Unidas.

2. La primera etapa en la defensa internacional de la Hoja de Coca

Unos años después de la finalización la guerra de Vietnam, el gobierno estadounidense del presidente Nixon sentó las bases de lo que sería una de las prioridades para la política exterior estadounidense: la lucha contra las drogas. Al respecto, Moya Barba (2023) afirma que los Estados Unidos utilizó la “guerra contra las drogas” para que mediante la Drug Enforcement Administration (DEA) pueda realizar actividades de injerencia en la política interna latinoamericana y enfrentar cualquier foco comunista en el marco de la Guerra Fría.

En ese marco, el asunto de las drogas y su definición se basaron en criterios interpretativos del gobierno de EEUU, que con escasas disonancias fueron asumidos e internacionalizados sin reticencia por los gobiernos latinoamericanos en la década de los 70 y 80 (Tokatlian, 1989). Por lo que, la instrumentalización del discurso prohibicionista estadounidense fue sumando más aliados en la implementación de la lucha contra de las drogas en la región, donde Bolivia no fue la excepción.

Durante las décadas de 1980 y 1990, los gobiernos encabezados por Víctor Paz Estenssoro y Gonzalo Sánchez de Lozada (Movimiento Nacionalista Revolucionario), Hugo Bánzer Suárez (Acción Democrática Nacionalista) y Jorge “Tuto” Quiroga (Acción Democrática Nacionalista) aplicaron sin cuestionamiento la política anti-drogas fomentada por los Estados Unidos. Es por ello que, el caso boliviano fue uno de los más paradigmáticos debido a la dependencia de sus autoridades a los designios y recomendaciones externas.

Tanto los gobiernos republicanos como demócratas exigieron a las autoridades bolivianas una política de lucha frontal contra el movimiento cocalero en medio de un contexto internacional cada vez más drástico y represivo con la hoja de coca. Es por ello, que luego de la confirmada vinculación del gobierno militar de Luis García Meza y Luis Arce Gómez (1981) con el narcotráfico, la presión de las autoridades estadounidenses aumentó una vez retomada la democracia en Bolivia.

Al respecto, Loreto Tellería (2013) hace énfasis en la participación activa de los personeros norteamericanos en la definición de normas y políticas antidrogas, manifestando así, la falta de soberanía nacional para delinear políticas de acorde a la realidad cultural, social y económica del país. En contraposición a ello, surgió un movimiento popular de resistencia principalmente encabezado por las Seis Federaciones del Trópico en el departamento de Cochabamba, cuyas acciones en pro de la

defensa y reivindicación de la hoja de coca cobraron cada vez mayor impacto en la política nacional e internacional.

De la misma manera, Stippel y Moreno (2018) señalan que el gobierno de Víctor Paz Estenssoro fue el encargado de reorganizar la lucha contra el narcotráfico en base a nuevos convenios y acuerdos con el Gobierno de los Estados Unidos. Así, durante el período de Paz Estenssoro se llevó a cabo el lanzamiento del “Plan trienal de Lucha contra el Narcotráfico”; la creación —mediante decreto supremo— de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) integrada por miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; y la aprobación de la cuestionada Ley de Régimen de Coca y Sustancias Controladas (1988) destinada a regular las zonas para la producción de Hoja de Coca, la promoción de medidas de sustitución para la erradicación, y la sanción de normas en materia penal, procesal y de prevención.

En ese marco, el informe de Human Rights Watch (1995) hizo énfasis en el carácter punitivo de la ley, misma que establecía al narcotráfico como un delito transnacional de “lesa humanidad”, por lo que la ley penalizó un amplio espectro de actividades relacionadas a las drogas, incluyendo la fabricación, distribución y venta de drogas junto a la creación de un subsistema especial de justicia con atribuciones únicas afectar que derivó en el aumento de la población carcelaria con detenciones forzosas previas y posteriores al juicio.

Asimismo, en la década de 1990 se reforzó la visión represiva y de control de la hoja de coca, siendo Sánchez de Lozada, en su primer gobierno, el encargado de presentar el programa antidrogas “Opción Zero”, cuyo fin era la eliminación total de los cultivos utilizados por el narcotráfico, sobre todo en la región de Cochabamba. Dicho proyecto se sustentaba en una política de “shock” de erradicación de todos los cultivos del Chapare (contemplando el pago único de 2.500 dólares en compensación por cada hectárea destruida) e incentivo económico a través de la entrega créditos a los campesinos y al sector privado para el desarrollo de proyectos alternativos.

La política de shock fue acompañada por la militarización de la política antidrogas, cuyo punto más álgido se dio durante el gobierno de Hugo Banzer Suárez y Jorge “Tuto” Quiroga Ramírez. Stippel y Moreno (2018) hacen foco en la estrategia de erradicación denominada “Plan Dignidad”, ampliamente celebrada por la comunidad internacional, que contó con un presupuesto de 900 millones de dólares destinados a la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) integrada por el ejército, la fuerza aérea, la armada, los cuerpos de élite de la Unidad Móvil para Áreas Rurales (UMOPAR), la policía ecológica y la “fuerza expedicionaria”.

Este aumento de la militarización en la política antidrogas tuvo como respuesta el incremento de los focos de resistencia a la política de represión del gobierno boliviano, sumando así nuevos adeptos —en las ciudades— a la lucha del movimiento

cocalero, tal como ocurrió con el recibimiento de organizaciones de la ciudad de La Paz a la Marcha por la Vida y la Soberanía Nacional liderada por las mujeres cocaleras en el año 1996, que pedían la suspensión de la erradicación forzosa, el respeto a los DDHH y a la soberanía nacional, luego de la abierta injerencia de los Estados Unidos en la cadena de toma de decisiones de la lucha antidrogas.

Un ejemplo de ello, fue el protagonismo que obtuvo el ex embajador de Estados Unidos, Manuel Rocha, quien en reiteradas ocasiones difamó al movimiento cocalero y a su líder Evo Morales Ayma, en especial, cuando amenazó con la suspensión de la cooperación de los EEUU, si el pueblo boliviano dejaba de apoyar el libre mercado, la democracia y la lucha antidrogas (La Prensa, 2000), generando así, un efecto contrario debido al alza en la popularidad del líder cocalero.

En tal sentido, la defensa internacional de la hoja de coca no puede entenderse sin el proceso de reivindicación y lucha del movimiento cocalero boliviano, que llevó a Evo Morales Ayma a la presidencia, y que a lo largo de los años fue acumulando mayor relevancia en el espacio político gracias a la elección de diputados, alcaldes y concejales, que le dieron mayor peso al interior del MAS-IPSP para una historia de resistencia, resiliencia y reivindicación a todos los mártires de la política represiva de lucha contra las drogas del gobierno boliviano.

De igual manera, la significación cultural y ancestral de la hoja coca expresada en la práctica del Acullico permiten explicar el férreo posicionamiento de la defensa internacional de la hoja de coca, como una de las prioridades de la nueva política exterior boliviana. En referencia a la práctica del Acullico, el Instituto Indigenista Interamericano (1990, p.12) señaló que:

La masticación de la hoja de coca, en las circunstancias y maneras practicadas por los indígenas, es un hecho cultural enraizados en principios étnicos y éticos de los pueblos andinos, cuyas funciones religiosas, socioculturales, económicas y médicas constituyen un complejo funcional para la preservación y fortalecimiento de su identidad y que no puede por ninguna razón equipararse con una toxicomanía.

Es preciso señalar, que la clasificación de la hoja de coca como un estupefaciente se rememora a la creación de la Convención Única sobre Estupefacientes en el año 1961, misma que clasifica a un conjunto de sustancias, plantas y alcaloides de fácil extracción, con el fin de normar su uso y producción. Asimismo, dicha normativa se vio complementada en los años posteriores con la creación del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas en 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

En ese sentido, Jelsma (2019) señala algunos estudios que el Sistema de Control Internacional tomó para sancionar el masticado de hoja coca: el Informe de la Comisión de Estudio de las Hojas de Coca (1950) llevado a cabo por una Comisión Especializada

del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; las recomendaciones del Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud (1952); y el informe del Grupo Consultivo Interamericano sobre los Problemas de la Hoja de Coca (1964).

Asimismo, para el autor los mencionados estudios impusieron conclusiones sesgadas y drásticas, que omitieron entender la importancia cultural y social de la hoja de coca para los pueblos indígenas de Bolivia y otros países de la región, asociando a la práctica del Acullico con el vicio, la adicción y el daño a la salud, motivo por el cual se emitieron una serie de recomendaciones para su supresión y con ello, “provocar” un impacto positivo en la comunidad internacional.

Bajo ese contexto Bolivia ratificó la Convención Única sobre Estupefacientes, siendo el gobierno militar de Hugo Banzer (1976) el encargado de efectuar la adhesión sin ninguna reserva a la Convención, aceptando sin reparos y reservas que la Lista I de la Convención —enmendada posteriormente por el Protocolo de 1972— incluyera a la hoja de coca como estupefaciente, prohibiendo así, su “masticación” en el territorio nacional.

En ese marco, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) allanó la denuncia a la Convención de Estupefacientes de 1961 a través de la promulgación de la Ley N° 147 de 2011, reafirmando lo estipulado en el artículo 384 de la Constitución Política del Estado (2009):

El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley.

El 29 de diciembre de 2011, el Gobierno del presidente Evo Morales Ayma remitió al Secretario General de las Naciones Unidas el nuevo instrumento de adhesión de Bolivia a la Convención de Estupefacientes de 1961, pero con la siguiente reserva:

El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca, el consumo y uso de la hoja de coca en su estado natural; para fines culturales y medicinales; como su uso en infusión, así como también el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca en la extensión necesaria para estos propósitos lícitos. Al mismo tiempo, el Estado Plurinacional de Bolivia seguirá tomando todas las medidas necesarias para controlar el cultivo de coca para prevenir su abuso y la producción ilícita de estupefacientes que puedan extraerse de las hojas.

Para ello, la estrategia boliviana recurrió a diferentes instrumentos internacionales como: 1. La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que reconoce, el derecho de practicar tradiciones, costumbres y

ceremonias espirituales y religiosas, y preservar sus medicinas tradicionales (Art. 31); 2. La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, que reconoce la importancia de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas; 3. El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales (Art. 24); 4. La Declaración de la UNESCO a favor de la Cosmovisión del Pueblo Kallawayá como patrimonio cultural e inmaterial de la humanidad y que rescata la utilización de la hoja de coca en sus prácticas medicinales; y por último, 5. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas que en su octavo y noveno período de sesiones de 2009 y 2010, reconoció la importancia cultural y medicinal de la hoja de coca en la región andina y otras regiones indígenas de América del Sur.

En ese marco, la denuncia del gobierno boliviano estuvo marcada por un carácter simbólico para el país, en especial para el movimiento cocalero de la región de los Yungas y Cochabamba, quien fue parte esencial de la defensa nacional de la hoja de coca a través de una lucha de años que despertó el interés internacional, por lo que la denuncia a la Convención representó los primeros pasos para la corrección de lo que se denominó el “*error histórico*” a través de la nueva adhesión pero con una reserva que preserva el uso cultural y medicinal de la Hoja de Coca en el territorio boliviano.

Para tal éxito, tanto el presidente Evo Morales Ayma como el canciller David Choquehuanca emprendieron giras internacionales por Europa, América y Asia, con el fin de socializar la propuesta boliviana y disuadir las objeciones de los Estados parte de la Convención. Por lo que, se utilizaron todos los foros y espacios internacionales que permitieron dar fuerza a una postura poco usual en un contexto internacional, que ofrecía pocos aliados para la reforma de las políticas internacionales de represión y penalización de la hoja de coca.

Sin embargo, pese a un contexto de adversidad, solo 15 países (Estados Unidos, Canadá, México, Alemania, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Irlanda, Portugal, Reino Unido, Rusia, Suecia, Israel y Japón) de los 183 Estados parte, objetaron el reingreso de Bolivia bajo las condiciones planteadas, convirtiéndose en una de la más importantes victorias de la diplomacia boliviana, cuando a partir del 11 de enero del año 2013, los usos culturales y medicinales de la hoja de coca dejaron de ser considerados como violaciones al derecho internacional y a los compromisos internacionales asumidos por Bolivia, por lo que, el uso cultural y medicinal se convirtió en algo completamente legal en el territorio boliviano, luego de un largo proceso de criminalización de los gobiernos a lucha por la reivindicación de la hoja de coca.

Habida cuenta de la victoria diplomática, el gobierno del presidente Evo Morales Ayma promulgó en el año la Ley N° 864 que instituyó el 11 de enero como el “Día

Nacional del Acullico”, junto a la declaración la hoja de coca como Patrimonio Cultural Inmaterial del Estado Plurinacional de Bolivia, en una muestra clara para realzar e institucionalizar el valor simbólico, cultural y medicinal de la hoja de coca, sumada a la reivindicación de los sujetos y movimientos que forjaron este cambio en la sociedad boliviana.

En ese sentido, *Evo Morales Ayma (2016) indicó que* “La hoja de coca es nuestro alimento saludable y nutritivo, es nuestra medicina, parte de nuestro espíritu comunitario, cultura e identidad. Es nuestra ofrenda para la vida y no para la muerte.”

De igual manera, a la par de la diplomacia de la hoja de coca funcionó el “modelo boliviano antidroga” implementado por el gobierno de Evo Morales, en tal sentido, Rosti (2020) destaca la suspensión en 2008 de las actividades de la DEA, misma que conllevó a la reducción de las subvenciones de los EEUU hasta su desaparición en 2009, que fueron reemplazadas por nuevas asignaciones de la Unión Europea y el Tesoro General de la Nación de Bolivia.,

Asimismo, en este periodo resaltan las tres estrategias de lucha contra el narcotráfico promovidas por el MAS-IPSP: 1. Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Coca (2007-2010); 2. Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015); y 3. La Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca (2016-2020); que según señala Rosti (2020) representaron una ruptura respecto a políticas anteriores impuestas por gobiernos extranjeros gracias a la aplicación de una postura diferente respecto a los productores de hoja de coca con la implementación de la Ley General de la Coca (2017) y la Ley Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas (2017) que establece ante todo los principios de nacionalización y regionalización en la lucha contra el narcotráfico.

3. Los avances en la revalorización y la nueva estrategia para la defensa internacional de la hoja de coca

Cumplido el logro diplomático de la adhesión a la Convención de Estupefacientes, la política exterior boliviana cumplió con el primer gran paso en la defensa internacional de la hoja de coca que culminó con la legalización del Acullico en el territorio nacional. Sin embargo, la solicitud del retiro de la hoja de coca de la Lista 1 de Estupefacientes obtuvo una mayor resistencia en el plano internacional.

En ese marco, la política exterior boliviana relegó por unos años la continuación de la estrategia de la defensa internacional de la hoja de coca, dejando de lado el enérgico reclamo en ámbitos internacionales ante la penalización y estigmatización de la hoja de coca luego del inicio de la demanda -Obligación de Negociar el Acceso al Océano Pacífico- contra Chile en la Corte Internacional de Justicia de la

Haya y la renuncia del canciller David Choquehuanca y su reemplazo por Fernando Huanacuni,.

Por lo tanto, la defensa de la hoja de coca pasó a una etapa más interna y de profunda institucionalización al interior del Estado, destacando principalmente la promulgación de la Ley Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas (2017), normativa que estableció las estrategias de lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas. Al respecto, en su artículo N° 8 la ley define los principios para la nueva política antidroga boliviana: la soberanía con dignidad, el control social, la responsabilidad internacional compartida, los derechos humanos y la armonía con la madre tierra.

Un aspecto importante en el modelo boliviano antidroga, ha sido el control social que para las autoras Vélez y Ramos (2022) se entiende como un sistema de regulación con un carácter participativo de monitoreo comunitario y estatal sobre el cultivo, el transporte y la comercialización de la hoja coca, que como efecto inmediato provocó la reducción de la violencia estatal, un control de la oferta moderado y el aumento y estabilización de los precios de la hoja de coca.

Por su parte, la Ley General de la Coca (2017) fungió como la principal herramienta que norma la revalorización, la producción, la circulación, el transporte, la comercialización, el consumo, la investigación, la industrialización y la promoción de la coca en su estado natural.

Al respecto, el artículo N° 11 de dicha ley puso el énfasis en el carácter patrimonial de la hoja de coca, posicionando la como una prioridad nacional para el Estado, es decir que la revalorización de la coca proceda a través de las entidades competentes y de la planificación de las políticas públicas para: 1. El reconocimiento y la recuperación de la identidad y esencia histórica de la coca; 2. La promoción de las cualidades de la coca en su estado natural, así como de sus derivados; 3. El fomento e incentivo a la recuperación y producción de coca orgánica y ecológica rescatando las prácticas ancestrales, originarias y culturales; 4. La promoción e incentivo a la investigación e industrialización y exportación; y 5. La promoción del consumo de la hoja de coca y sus derivados.

Asimismo, según Chulver (2020) la Ley N° 906, a diferencia de la Ley N° 1008, define y limita con precisión las áreas o zonas de producción de la hoja de coca —autorizadas y no autorizadas— y a su vez, avanza en la creación del Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización, Industrialización e Investigación de la Coca (CONCOCA), encargado de la definición de políticas nacionales que trabajen en pos del desarrollo integral y sustentable de los productores de la hoja de coca.

Es entonces cuando se produce un cambio de paradigma en las decisiones tomadas por las autoridades bolivianas, quienes migraron de un modelo de desarrollo alternativo hacia un modelo de desarrollo integral, donde el primero, como señala

Chulver (2020), corresponde a una estrategia de alternancia o sustitución de los cultivos de hoja coca por proyectos del tipo agropecuario, turístico o cualquier otro más rentable acompañados de una política represiva hacia el movimiento cocalero, mientras que el segundo corresponde a un modelo de desarrollo integral de no condicionamiento a la erradicación de cultivos y revalorización de la hoja de coca.

Para ello, el gobierno de Evo Morales Ayma lanzó la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca (ENDIC 2011-2015), cuyo marco de acción se centró en mejorar las condiciones de vida de los productores de coca y sus áreas de trabajo, junto a la implementación de componentes de desarrollo humano y social, desarrollo económico productivo y recursos naturales, y revalorización y control de la hoja de coca.

Cabe destacar que, como señala Chulver (2020), la implementación del modelo de desarrollo integral se logró principalmente a partir de la contribución de la Unión Europea (UE), debido a la expulsión de los Estados Unidos y la pérdida de los recursos de cooperación provenientes de la USAID y la NAS, que hasta años anteriores eran los principales contribuyentes en la lucha contra las drogas bajo el enfoque del desarrollo alternativo o sustitución de plantaciones de hoja de coca.

Es importante mencionar, al año de la promulgación del nuevo marco normativo en materia de lucha contra las drogas, los monitores de cultivo de coca de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) arrojaron estadísticas sobre las 23.100 hectáreas sembradas de hoja de coca en el territorio boliviano (entre los departamentos de La Paz y Cochabamba) por encima de lo estipulado por la Ley General de la Coca y su máximo de 22.000 hectáreas sembradas.

En ese sentido, el actual modelo de desarrollo integral no puede entenderse sin la promulgación de Ley General de la Coca en el año 2017, puesto que la ley marca una ruptura con la visión prohibicionista de gobiernos anteriores y coloca al Estado como el encargado de promover la investigación y la industrialización de la coca con fines lícitos tanto en el ámbito público como privado, para contribuir la revalorización de la hoja de coca.

De la misma manera, la ley determinó la creación del nuevo Centro de Investigación Integral de la Coca, mismo que tiene por objetivo la realización de investigaciones y el desarrollo tecnológico productivo sobre la hoja de coca; quedando a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, designado como el ente rector para el desarrollo integral de las políticas públicas en torno a la hoja de coca.

En ese marco, el gobierno del presidente Luis Arce Catacora en cumplimiento con la Ley General de la Coca, creó mediante el D.S. 4746 del año 2022, la Empresa Pública Productiva de Industrialización de la Hoja de Coca Boliviana - KOKABOL, que según lo estipulado por el reglamento:

Tiene por giro y actividad principal el desarrollo de la industria de la química básica de la hoja de coca y dentífrico. Asimismo, la producción, procesamiento, transformación y comercialización de otros productos derivados de la hoja de coca y plantas medicinales.

Por otra parte, el artículo N° 27 de la Ley General de la Coca (2017) mandata la promoción de la coca en el ámbito internacional, por lo que el Estado boliviano debe promover: 1. La despenalización de la coca debido a su valor económico, como también ancestral; y 2. La apertura de mercados de productos industrializados de la coca, a través de acuerdos y convenios internacionales.

En consecuencia, la ley establece los lineamientos para continuar con la defensa internacional de la hoja de coca; mismos que abren la posibilidad de abordar un nuevo tiempo en materia de política exterior boliviana, pero con la ventaja del avance interno respecto a la revalorización, la investigación y la industrialización de la hoja de coca.

Al respecto, el presidente Luis Arce a través de su cuenta de Twitter señaló que:

Esta hoja de coca tiene muchísimo que dar a la humanidad, al planeta, y estamos convencidos de que Bolivia puede ser uno de los fundamentales países que impulse su industrialización y que se conozca en el planeta las cualidades que tiene nuestra sagrada hoja de coca (Arce, 2022).

A esto hay que sumarle el contexto internacional más favorable y flexible en torno al debate sobre la despenalización de la hoja de coca, que hoy le otorga a la diplomacia boliviana la oportunidad de relanzar la estrategia de la defensa internacional de la hoja de coca, pero con el objetivo de la “desclasificación” de la Lista 1 de la Convención de Estupefacientes de 1961, y con ello levantar la prohibición internacional para la comercialización e industrialización.

Por consiguiente, la Vicepresidencia junto a la Cancillería boliviana retomaron el liderazgo internacional para la defensa de la hoja de coca en el sexagésimo sexto período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, donde la delegación boliviana encabezada por el vicepresidente, David Choquehuanca Céspedes (2023) y el ministro de Gobierno, Eduardo Del Castillo Del Carpio (2023), exigieron el respeto al legítimo derecho que tienen los pueblos indígenas para efectuar un uso tradicional, nutricional, terapéutico, ritual, industrialización y comercialización de la hoja de coca en su estado natural.

De la misma manera, la intervención del vicepresidente ahondó en la necesidad de revisar y actualizar los textos de la normativa de Convención, por lo que la delegación boliviana llamó a los países miembros a acompañar el proceso de examen crítico de la actual clasificación de la hoja coca como estupefaciente en la Lista 1 a

través de las evidencias científicas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Comité de Expertos en Farmacopea.

Asimismo, el viceministro de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, señaló en una conferencia de prensa que:

Bolivia ha tomado la iniciativa de activar un proceso para revisar la clasificación de la Hoja de Coca como estupefaciente en la lista 1 de la Convención de 1961, a través de un examen crítico por parte de la Organización Mundial de la Salud. La iniciativa está dirigida a reparar un error histórico en el régimen de control de drogas de la ONU, ejerciendo el derecho que le asiste a Bolivia, como a todas las partes de la Convención para cuestionar la clasificación de sustancias, en este caso la Hoja de Coca, en la lista 1 (Mamani, 2023).

En consecuencia, el pasado 26 de junio de 2023, el presidente Luis Arce Catacora notificó al secretario general de la Organización de Naciones Unidas, Antonio Guterres sobre la activación de un examen crítico de Organización Mundial de la Salud de la clasificación de la hoja de coca como estupefaciente. Reanudando, las acciones de la diplomacia boliviana para poner en debate la potencialidad comercial, las cualidades nutricionales y terapéuticas y el valor cultural de la hoja de coca, esta vez en un contexto internacional diferente al inicio del siglo XXI, donde muy pocos países cuestionaban la lucha antidrogas promovida por los EEUU.

Sin duda, el giro en la política antidrogas del gobierno de Colombia representa uno de los hechos más destacados en el contexto internacional debido al rol de socio de los EEUU en la lucha contra las drogas durante los gobiernos de Andrés Bistrana, Álvaro Uribe e Iván Duque con la implementación del Plan Colombia que como señalan Latjman y Arias (2019) fue la lanza para los lineamientos de seguridad hemisférica estadounidense donde el país suramericano pasó de ser considerado “Estado fallido” a exportador de seguridad en la lucha contrainsurgencia y antidrogas.

Cabe destacar que, en el mes de febrero de 2023 el gobierno colombiano a través de la viceministra de Asuntos Multilaterales, Laura Gil, manifestó que Colombia quiere seguir el ejemplo de Bolivia, quien lleva a cabo una reivindicación histórica para cambiar el significado de la hoja de coca de una sustancia psicoactiva a un elemento de “uso tradicional”.

De igual manera, Laura Gil en una entrevista radial señaló que:

En Viena presentaremos las bases de la estrategia internacional y ustedes pueden sospechar cuáles son las bases: vamos a reivindicar el uso lícito de la hoja de coca, lo haremos al lado de Bolivia, acompañaremos a Bolivia en esta iniciativa (Canal de la Presidencia de la República de Colombia, 2023, 9m23s).

Asimismo, es importante resaltar la presentación de la nueva Política Nacional de Drogas (2023) del gobierno del presidente Gustavo Petro, que busca cambiar hacia un paradigma centrado en cuidado de la vida y el ambiente, poniendo en primer lugar los derechos humanos, la salud pública y la consolidación de la paz en contraposición a la política antidrogas de guerra contra el narcotráfico liderada por sus antecesores.

De igual manera, se visibiliza un cambio en materia internacional por parte de Colombia, que puede ser apreciado en el acápite para una Diplomacia Internacional para el Cambio en la Política Nacional de Drogas:

Colombia buscará articular países que coincidan en la necesidad de iniciar una discusión en torno a la efectividad de las políticas tradicionales de drogas y sus efectos, así como a la importancia de generar estrategias para abordar las drogas desde un enfoque de derechos humanos. La coordinación entre naciones que enfrentan desafíos compartidos garantiza un mayor nivel de éxito en las acciones planteadas.

También, resaltar el llamado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk, en la última reunión de la Comisión de Estupefacientes (2024), donde instó a poner en marcha un “cambio necesario para transformar las políticas sobre las drogas a escala internacional”.

A su vez, el Alto Comisionado disertó en el evento paralelo de alto nivel sobre “Derechos humanos en la política global de drogas y el caso de la clasificación actual de la hoja de coca en la Convención Única de 1961”, organizado por Bolivia y Colombia, donde elogió a Bolivia por liderar el proceso de examen de la clasificación de la hoja de coca “que podría representar un importante punto de inflexión para los derechos humanos de los Pueblos Indígenas”.

Por otra parte, Bolivia fue el anfitrión de la Reunión Anual del Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Materia de Políticas de Lucha Contra la Droga (COPOLAD), reuniendo a representantes, líderes y expertos internacionales en la implementación de políticas públicas comprometidas con la promoción de enfoques más equitativos y centrados en los derechos humanos en el manejo de la problemática de las drogas de países de la Unión Europea (UE) y de la CELAC.

Sin duda, el liderazgo y la posición boliviana en defensa de la hoja de coca, ha generado nuevos adeptos tanto en la sociedad civil como en los Estados, siendo de importante el apoyo del gobierno colombiano luego del cambio de paradigma al interior de un Estado que ocupó un rol preponderante en la lucha antidrogas regional comandada por los Estados Unidos y expandida por toda la región.

Cabe señalar que, en la última década el gobierno boliviano ha explorado la posibilidad de acuerdos o tratados con otros Estados, para la apertura de mercados y la exportación de derivados de la hoja de coca con fines medicinales, terapéuticos y tradicionales. Al respecto, el acercamiento producido con el gobierno ecuatoriano del presidente Rafael Correa permitió que en el año 2016, ambos países firmaran el “Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) de Certificados de Conformidad con Norma Técnica Oficial y Obligatoria o Con Reglamento Técnico entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Ecuador”.

En ese marco, el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas (CONSEP) del Ecuador estableció que las muestras enviadas por Bolivia de productos derivados de la hoja de coca, como mate de coca, licor de coca y demás infusiones de coca, no fueron sujetas a control por no identificar presencia de alcaloides en dichos productos, razón por la que deberían seguir los trámites usuales de importación a territorio ecuatoriano (Ministerio Relaciones Exteriores, 2016). Sin embargo, el proceso se vio pausado ante el cambio del gobierno en Ecuador, por lo que la exportación de derivados de la hoja de coca no llegó a concretarse entre ambos países.

Asimismo, Chulver (2020) hace énfasis en el interés manifestado por distintos países, como es el caso de México quien entre los años 2017 y 2018 manifestó el interés de desarrollar conocimiento e investigación científica de las propiedades medicinales de plantas, incluidas la hoja de coca. Igualmente, Irán se comprometió a llevar a cabo una investigación científica sobre las cualidades de la hoja de coca, mientras que científicos de Cuba, Francia, entre otros países han manifestado el interés para investigar sobre las propiedades medicinales de la Hoja de Coca.

4. Los nuevos retos en la defensa internacional de la hoja de coca

La defensa internacional de la hoja de coca ha sido una constante en los debates de la política interna como externa del Estado Plurinacional de Bolivia, puesto que la misma se remonta a tiempos inmemoriales debido al uso tradicional, cultural, terapéutico y medicinal para los pueblos indígenas originarios.

En ese marco, la interpelación y la lucha por la reivindicación de la hoja de coca ha permeado en diferentes regiones del país, dando forma a un movimiento cocalero organizado y vigoroso, cuya historia llevó décadas de lucha por la desestigmatización y despenalización de la hoja de coca en una abierta disputa contra los gobiernos militares y democráticos, que durante un largo periodo aplicaron políticas represivas en sintonía a los designios de la política de lucha antidrogas de los EEUU, replicada

sin cuestionamientos por la política exterior boliviana poniendo al país como un ejemplar alumno en la lucha internacional contra las drogas.

Sin duda, la llegada de Evo Morales Ayma, el primer presidente indígena de la historia de Bolivia junto a David Choquehuanca Céspedes, el primer canciller indígena de la historia de Bolivia, promovieron un cambio radical en la política exterior boliviana donde la defensa internacional de la hoja de coca ha sido uno de los temas prioritarios de la nueva política exterior boliviana, cuyos esfuerzos en pos de la despenalización del Acullico continúan bajo el gobierno del presidente Luis Arce Catacora.

En ese marco, queda atrás el triunfo de la diplomacia boliviana obtenido a través de la nueva adhesión a la Convención Única sobre Estupefacientes (1961) –la reserva solicitada por el gobierno boliviano para que se respeten los usos culturales y medicinales de la hoja de coca y dejen de ser considerados como violaciones al derecho internacional y a los compromisos internacionales– que permitió que el uso cultural y medicinal de la hoja de coca sea completamente legal a partir del 11 de enero de 2013 en el territorio boliviano.

Hoy, a once años del cumplimiento de la nueva adhesión a la Convención Única de Estupefacientes, es una obligación para el gobierno boliviano darle nuevos aires a la defensa internacional de la hoja de coca, por lo que el reciente pedido de activación del proceso de revisión de la clasificación de la hoja de coca como estupefaciente en la lista 1 de la Convención de 1961 –a través de un examen crítico por parte de la Organización Mundial de la Salud–, es un paso fundamental en un contexto internacional más permeable que debe ser aprovechado con una estrategia más agresiva del gobierno boliviano en medios de comunicación, espacios académicos, foros multilaterales, entre otros.

De la misma manera, el pedido del vicepresidente David Choquehuanca de avanzar en una protección jurídica internacional de la hoja de coca como recurso genético y patrimonio de los Pueblos Indígenas andino-amazónicos, permitirá a Bolivia explorar dos mecanismos para dicho fin como son: el Protocolo de Nagoya del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y el instrumento jurídico sobre los conocimientos tradicionales asociados con los recursos genéticos (OMPI).

Por otro lado, Bolivia deberá dar una respuesta a los resultados del último Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca de Bolivia (2022) de la UNODC, que estiman una superficie de 29.900 hectáreas de cultivos de coca, muy por encima de las 22.000 hectáreas permitidas por la Ley General de la Coca Las, por lo que las autoridades deberán reforzar las actividades de erradicación en las zonas no autorizadas y han disminuido la racionalización en las zonas de producción autorizadas y fortaleciendo los mecanismos control social en compañía de la UNODC.

Igualmente, el país deberá darle mayor celeridad a la implementación de la Ley General de la Coca, que ha otorgado lineamientos en pos de la promoción de la investigación y la industrialización de la coca con fines lícitos pero que no termina de consolidar la institucionalidad en torno a la misma. En ese sentido, la creación de la Empresa Pública Productiva de Industrialización de la Hoja de Coca Boliviana (KOKABOL) y del Centro de Investigación Integral de la Coca representan un paso cualitativo para el Estado boliviano en la revalorización de la hoja de coca, pero aún insuficiente para los objetivos internacionales que persigue el país, por lo que, se requerirá incrementar los recursos y la inversión en políticas públicas relacionadas a la revalorización de la hoja de coca,

Asimismo, la diplomacia boliviana deberá acompañar con mayor agresividad los avances internos de revalorización de la hoja de coca, a través de la búsqueda activa de nuevos aliados internacionales que sustenten la propuesta boliviana de activación del proceso que permita revisar la clasificación de la hoja de coca como estupefaciente en la lista 1 de la Convención de 1961, por lo que, el trabajo conjunto con terceros países.

Al respecto, la alianza con Colombia deberá verse fortalecida con instancias de diálogo al más alto nivel, aprovechando la afinidad entre los mandatarios Luis Arce Catacora y Gustavo Petro, por lo que ambas cancillerías tienen la obligación de ahondar esfuerzos para promover un debate internacional más profundo en torno a las propiedades y la despenalización de la hoja de coca, que incluyan abiertamente a la sociedad civil, a los movimientos sociales, la academia, entre otros actores que contribuyan a la pluralidad y riqueza del debate.

Igualmente, la diplomacia deberá retomar la necesidad de llevar adelante acuerdos de investigación científica con universidades, laboratorios, centros de investigación, etc., que permitan demostrar las propiedades medicinales, nutricionales y terapéuticas de la hoja de coca; y con ello, allanar la apertura de mercados para la exportación de productos industrializados derivados de la hoja de coca que ya se producen en Bolivia (harina, infusiones, licores, galletas) a través de acuerdos o convenios con terceros Estados –como fue lo sucedido en el año 2016 con Ecuador–, y que indudablemente otorgarían posibilidades a la estrategia de realce del potencial comercial de la hoja de coca.

En tal sentido, será la diplomacia boliviana quien deba garantizar la participación significativa de los pueblos originarios y de la medicina tradicional en el proceso del examen crítico de la hoja de coca realizado por la OMS, que de ser favorable abrirá la posibilidad de un mercado internacional legal para los productos de coca en su forma natural o industrializada. Asimismo, explorar los mecanismos de protección para garantizar una protección jurídica internacional de la hoja de coca como recurso genético y patrimonio de los pueblos originarios de la región.

Referencias

- Academia Diplomática Plurinacional (2009, Diciembre). Aprendiendo Nuevos Protocolos: El Akhulli – La Hoja de Coca en la Diplomacia de los Pueblos.
- Agencia Boliviana de Información (14 de marzo de 2024). Bolivia defiende despenalización de la hoja de Coca en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas. <https://abi.bo/index.php/politica2/48173-bolivia-defiende-despenalizacion-de-la-hoja-de-coca-en-la-comision-de-estupefacientes-de-naciones-unidas>
- Bustillos, I. (19 de 2023 de marzo). Histórico salto hacia la despenalización de la hoja de coca. <https://www.la-razon.com/politico/2023/03/19/historico-salto-hacia-la-despenalizacion-de-la-hoja-de-coca/>
- Bustillos, I. (18 de 2019). Martin Jelsma: Gracias a Bolivia hoy se debate “DDHH en políticas de drogas”. <https://www.la-razon.com/politico/2019/09/18/martin-jelsma-gracias-a-bolivia-hoy-se-debate-ddhh-en-politicas-de-drogas/>
- Ceppi, N. (2014, Abril 7). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos. Volumen XIV, N° 1, pp. 125-151.
- Ceppi, N. (2021, Marzo 24). Los rumbos del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia: El diálogo entre política exterior y diplomacia. Injanus.net, E-journal of International Relations. Vol. 12, N° 2, pp. 31-48.
- Chúlver Benítez, P. (2020). Hoja de Coca: Antecedentes y Perspectivas para su Exportación.
- Conde Pérez, E. (2020). “Ensayos para un nuevo paradigma en la política de drogas”, Occasional papers del Instituto Complutense de Estudios Internacionales 04. Universidad Complutense de Madrid, pp. 54-63. <https://econpapers.repec.org/paper/ucmopaper/04.htm>
- Decreto Supremo N° 4746 del 2022. Creación de la Empresa Pública Productiva de Industrialización de la Hoja de Coca Boliviana – KOKABOL. 21 de junio del 2022.
- Gilbert, A. (6 de julio de 2022). Bolivia producirá pasta dental sobre la base de la hoja de coca. <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20220706/bolivia-producira-pasta-dental-base-14013699>
- González y Lara (27 de junio del 2022). Candidatos a presidencia boliviana censuran intromisión de embajador de EEUU en ese país. <https://www.nacion.com/archivo/candidatos-a-presidencia-boliviana-censuran-intromision-de-embajador-de-ee-uu-en-ese-pais/Y7YASZ2KARCLZAVCYZDFXWVER4/story/>

- Hernández Bermúdez, O. (2020, Noviembre 1). La política exterior del Estado Plurinacional de Bolivia en el marco del proceso de cambio (2009-2019). Universidad de La Habana N° 290, pp. 258-259.
- Human Rights Watch (1995). Violaciones a los Derechos Humanos y la Guerra Anti-Drogas. <https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/1995/bolivia3.html>
- Inter Press Service (9 de noviembre de 1994). “Opción cero”, el plan Marshall del gobierno. <https://ipsnoticias.net/1994/11/drogasbolivia-opcion-cero-el-plan-marshall-del-gobierno/>
- Jelsma, M. (2019). Taller: Propuestas para la cohesión y el desarrollo con perspectiva hacia el mercado global.
- Latjman y Arias (22 de agosto de 2019). Guerra infinita: EE. UU. y las drogas en Colombia. <https://www.celag.org/guerra-infinita-eeuu-y-las-drogas-en-colombia/>
- Ley N° 147 de 2011. Aprueba la determinación del Órgano Ejecutivo de denunciar la Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961. 29 de junio del 2011.
- Ley N° 465 de 2013. Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia. 19 de diciembre de 2013.
- Ley N° 906 de 2017. Ley General de la Coca. 8 de marzo de 2017.
- Ley N° 913 de 2017. Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas. 16 de marzo de 2017.
- Ley N° 1008 de 1988. Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas. 19 de julio 1988. Melgar Cabrera, A. (22 de febrero del 2023). Colombia se une a Bolivia en la solicitud de legalizar el uso de la hoja de coca. https://eldeber.com.bo/pais/colombia-se-une-a-bolivia-en-la-solicitud-de-legalizar-el-uso-de-la-hoja-de-coca_315352
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (2011). Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (2014). La Revolución Democrática y Cultural y su Política Exterior, Memorias 2006-2013. <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/sites/default/files/Logros/1%20Memoria%20Institucional%202006-2013%20%281%29.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (21 de noviembre de 2016). Bolivia le venderá a Ecuador derivados de la hoja de coca.

- <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/1796#:~:text=Bolivia%20exportar%C3%A1%20derivados%20de%20la,Ecuador%20%7C%20MINISTERIO%20DE%20RELACIONES%20EXTERIORES&text=El%20Ministro%20de%20Relaciones%20Exteriores,de%20la%20hoja%20de%20coca.>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (13 de marzo de 2023). Bolivia inicia gestiones para desclasificación de la hoja de coca de la Convención Única de Estupefacientes de la ONU de 1961. <https://cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/5145>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (20 de febrero de 2024). Bolivia acoge 41 delegaciones de alto nivel para la Reunión Anual de COPOLAD. <https://cancilleria.gob.bo/mre/2024/02/20/13995/>
- Moya Barba, G. (2023). Las drogas: construcción de la hegemonía de Estados Unidos a través del discurso prohibicionista. *Revista Historia Autónoma*, N°. 23, 97-119. e-ISSN: 2254-8726; <https://doi.org/10.15366/rha2023.23.005>
- Narváez Vargas, M. (2022). ¿Una política exterior alternativa?: el giro de Bolivia con la diplomacia de los pueblos en el período 2005-2016. [Tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.
- Organización Internacional del Trabajo (2009). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (2014). Los tratados de fiscalización internacional de drogas.
- Organización de las Naciones Unidas (2007). La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Organización de las Naciones Unidas (2010). Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: Informe sobre el noveno período de sesiones.
- Ovando Santana, C. & Aranda Bustamante, G. (2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Papel Político*, 18(2), 719-742. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092013000200013
- Pérez, W. (4 de diciembre de 2015). Científicos franceses analizarán la hoja de coca. <https://www.la-razon.com/sociedad/2015/12/04/cientificos-franceses-analizaran-la-hoja-de-coca/>
- Presidencia de la República de Colombia. [Presidencia de la República-Colombia]. (2023, Febrero 23). Derivación de funciones [Video]. Recuperado de <https://youtu.be/4HoHuXawbU>

- Presidencia de la República de Colombia (11 de septiembre de 2023). La nueva política de drogas de Colombia busca transformar el paradigma hacia la protección de la vida y el medio ambiente. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-nueva-politica-de-drogas-de-Colombia-busca-transformar-el-paradigma-hacia-la-proteccion-de-la-vida-y-el-medio-230911.aspx>
- Puig, J. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Puig, J. (1988). *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Quisbert, C, (14 de marzo de 2023). El Gobierno justifica en Viena la defensa de la coca y dice que “es parte del vivir de Bolivia”. <https://www.paginasiete.bo/seguridad/el-gobierno-justifica-en-viena-la-defensa-de-la-coca-y-dice-que-es-parte-del-vivir-de-bolivia-CJ6784271>
- Quiroz Terán, M. (5 de marzo de 2024). La OMS ya examina el pedido de Bolivia para despenalizar consumo internacional de la coca. https://eldeber.com.bo/pais/la-oms-ya-examina-el-pedido-de-bolivia-para-despenalizar-consumo-internacional-de-la-coca_358845
- Samper-Pizano, E. (2017). UNGASS 2016 y el nuevo paradigma sobre el problema mundial de las drogas. *Desafíos*, 29(2), 353-367.
- http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352017000200353&lng=en&tlng=es.
- Servicio Nacional de Propiedad Intelectual (1 de julio de 2022). Gobierno Crea KOKABOL para la Industrialización de la Hoja De Coca y plantas medicinales. <https://www.senapi.gob.bo/prensa/notas/gobierno-crea-kokabol-para-la-industrializacion-de-la-hoja-de-coca-y-plantas-medicinales>
- Stippel y Moreno, (2018). La nacionalización de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia. *Revista Política Criminal*. Vol. 13, N° 25, pp. 264-321.
- Suárez, A. (25 de febrero de 2023). Colombia buscará que hoja de coca no sea sustancia prohibida. <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2023-02-25/colombia-buscara-que-hoja-de-coca-no-sea-sustancia-prohibida>
- Telesur. (15 de marzo de 2017). Senado boliviano aprueba ley contra el tráfico de drogas. <https://www.telesurtv.net/news/Senado-boliviano-aprueba-ley-contra-el-trafico-de-drogas--20170315-0021.html>
- Terceros y Daza (2019) . Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial en Bolivia (DITISA).

- Tellería Escobar, L. (2013, Marzo 4). Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 13, pp. 95-107.
- Thoumi, F. (2009). La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Revista NUSO* N°122, pp.42-59.
- Tokatlian, J. (1989). Drogas Y Relaciones América Latina-Estados Unidos: Reflexiones críticas. *Colombia Internacional* 1 (7): 17-21. <https://doi.org/10.7440/colombiaint7.1989.02>.
- UNESCO (2005). Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.
- UNESCO (2003). Declaración de la ciencia y cosmovisión de los Kallawayas como Obra Maestra del Patrimonio Oral e Intangible de la Humanidad.
- UNODC (2018). Estado Plurinacional de Bolivia Monitoreo de Cultivos de Coca 2019. https://www.unodc.org/documents/cropmonitoring/Bolivia/Bolivia_Informe_Monitoreo_Coca_2018_web.pdf
- UNODC (2019). Estado Plurinacional de Bolivia Monitoreo de Cultivos de Coca 2020. http://www.unodc.org/documents/cropmonitoring/Bolivia/Bolivia_Informe_Monitoreo_Coca_2019.pdf
- UNODC (2023). Estado Plurinacional de Bolivia Monitoreo de Cultivos de Coca 2022. https://www.unodc.org/documents/bolivia/Survey_2022/Informe_de_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2022.pdf
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. (13 de marzo de 2023). Vicepresidente demanda el derecho de Bolivia a industrializar y comercializar la “Hoja de Coca natural” ante la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas. <https://www.vicepresidencia.gob.bo/notasprensavista?noticia=6542>
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. (13 de marzo de 2023). Vicepresidente Choquehuanca socializa con Organismos Internacionales y países la posición de Bolivia sobre el cambio de clasificación de la Hoja de Coca como estupefaciente. <https://www.vicepresidencia.gob.bo/notasprensavista?noticia=6543>
- Vilcaez Canqui, D. (2021, Agosto 24). *La Política Externa del Estado Plurinacional de Bolivia ante la Organización de Naciones Unidas durante el Gobierno de Evo Morales*. [Tesis de pregrado]. Universidad Federal de Integración Latino-Americana. Foz de Iguazú.
- Walsh y Jelsma. (24 de septiembre de 2024). Crónicas de la Coca Número 2: Avances de la hoja de coca ante la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas. <https://www.wola.org/es/analisis/cronicas-coca-2/>

WOLA. (11 de enero de 2023). Bolivia obtiene una merecida victoria respecto a la hoja de coca. [https://www.wola.org/es/2013/01/bolivia-obtiene-una-merecida-victoria-respecto-a-la-hoja-de coca/#:~:text=Comunicado%20de%20Prensa,hoja%20de%20coca%20quedar%C3%A1%20prohibida%E2%80%9D](https://www.wola.org/es/2013/01/bolivia-obtiene-una-merecida-victoria-respecto-a-la-hoja-de-coca/#:~:text=Comunicado%20de%20Prensa,hoja%20de%20coca%20quedar%C3%A1%20prohibida%E2%80%9D).

Enviado: 04 de mayo de 2024.

Aceptado: 01 de julio de 2024.

