

PROPUESTAS CIUDADANAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS NPIOC EN PROCESOS ELECTORALES



Director Ejecutivo:

Juan Carlos Núñez

Equipo técnico:

Sandra Verduguez

Ima Aillón

Violeta van der Valk

María José Ribera

Jhonathan Herrera

Marcelo Fernández (consultor)

Ludwig Valverde (consultor)

Carlos Bellott (consultor)

Organizaciones participantes:

APOYO PARA EL CAMPESINO -
INDÍGENA DEL ORIENTE - APCOB

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y
PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO -
CIPCA NORTE AMAZÓNICO

PROGRAMA NINA DE LA RED UNITAS

Diciembre de 2024

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS NPIOC EN PROCESOS ELECTORALES

PETICIÓN CIUDADANA DE CUMPLIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL MANDATO CONSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

El documento presenta la petición de cumplimiento de tres propuestas surgidas de organizaciones que trabajan con pueblos indígena originario campesinos -dos de ellas ya establecidas por la norma- y expone, de forma directa, concisa y precisa cada una de ellas para luego fundamentarlas y justificar su necesidad de aplicación, dado que toda decisión en la administración pública -en este caso en la administración electoral- debe estar motivada (justificada) y fundamentada (técnica y jurídicamente sustentada) para cumplir con el debido proceso sustantivo (SC 1369/2001-R; SC 0752/2002-R). Posteriormente, se hace referencia a la atribución del Tribunal Supremo Electoral para implementar dichas peticiones y luego se propone un artículo para incorporar o sugerir en los correspondientes reglamentos y protocolos, como mecanismo de implementación.

Las propuestas señaladas surgen en tres mesas de diálogo y análisis sobre la participación política de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos (NPIOC) propiciadas por la Fundación Jubileo, con la participación inicial del Programa Nina –UNITAS, CIPCA Norte Amazónico y APCOB, el 27 de junio. Continuando con los espacios de análisis y reflexión, se suman representantes de CIPCA ALTIPLANO, CIPCA BENI, CENDA Y ORÉ el 17 de septiembre y el 18 de noviembre de 2024.

Las peticiones que se presentan a continuación expresan el sentir de los pueblos indígenas, para lo cual solicitamos la atención del Órgano Electoral Plurinacional.



PETICIÓN 1: ELECCIÓN DIRECTA DE DIPUTADOS POR NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PROPIOS

Las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos (NPIOC) de las Circunscripciones Especiales deben poder elegir de forma directa a sus representantes ante la Cámara de Diputados, por normas y procedimientos propios (democracia comunitaria) en igualdad de condiciones, sin estar obligados a elegir candidatos y competir por el cargo en la forma liberal de elección que implica voto individual mediante ánforas (democracia representativa).

FUNDAMENTACIÓN

“Es NPIOC toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (CPE, art. 30.I). Las NPIOC, en Bolivia, tienen derecho “a la participación en los órganos e instituciones del Estado” (CPE, art. 30.II.18).

Los derechos fundamentales (previstos en la CPE) “son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección” (CPE, art. 109.I). El art. 4.II de la Ley 026 de Régimen Electoral dice: “El ejercicio pleno de los derechos políticos, conforme a la Constitución y la Ley, no podrá ser restringido, obstaculizado ni coartado por ninguna autoridad, poder fáctico, organización o persona particular”.

En las Elecciones Generales se eligen representantes para el Órgano Ejecutivo y para la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) del Gobierno central, así como para los parlamentos supraestatales. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) y la ALP están obligados a garantizar el derecho de representación de las NPIOC.

La Constitución Política del Estado (CPE) dice que “Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria” y que esta última se ejerce “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes

por normas y procedimientos propios de las NPIOC, entre otros, conforme a Ley” (CPE, art. 11.II.3).

En otro punto, dice: “Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio” (CPE, art. 26.II.3). En una interpretación errónea de esto último, el art. 61.V-VI de la Ley 026 de Régimen Electoral asume que la elección de diputados indígenas en las Circunscripciones Especiales se realiza previa a la postulación de candidatos y la votación por voto individual de las personas indígenas originarias campesinas habitantes de ese territorio.

Ciertamente, pareciera que el constituyente insinúa que puede existir la postulación de candidatos y la votación individual en algunos casos de elección de representantes indígenas. No obstante, en materia de derechos humanos-derechos políticos de las NPIOC, en este caso- aplica el principio de progresividad. En función de esto, los enunciados normativos deben siempre interpretarse en su sentido “más extensivo posible en los alcances referentes al contenido esencial de un derecho fundamental” (SCP 1072/2012, FJ III.3).

Por lo mismo, en una interpretación bajo el principio de unidad de la Constitución, no existe una excepción al derecho de las NPIOC de elegir a sus representantes por normas y procedimientos propios. Esa excepción no podría estar establecida por una ley (emanado de un poder constituido) y menos por un reglamento (emanada de un poder no delegado por la ciudadanía), sino por la propia CPE (poder constituyente y aprobado por el voto ciudadano) o por las normas internacionales. Aun así, se impondría la norma más favorable a los derechos de las NPIOC (CPE, art. 256). La norma constitucional que se impone, por tanto, es aquella que dice: “Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección” (CPE, art. 211.I), por lo que las NPIOC tienen derecho a la “elección [...] directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios” (CPE, art. 26.II.4).

En ese sentido, esa norma constitucional debe entenderse que, cuando únicamente las NPIOC votan por un representante político, no es necesario postular candidatos ni someterlos a competir. En estos casos, las NPIOC tiene derecho a elegir directamente a sus representantes (CPE, art. 211.I). La selección de candidatos corresponde en casos donde los representantes no son elegidos únicamente por las NPIOC, sino también por los demás bolivianos/as, como es el caso del presidente, vicepresidente, senadores/as y representantes supraestatales.

Asimismo, para que la Ley 026 pretenda establecer una excepción al ejercicio del derecho a elegir representantes por normas y procedimientos propios, tendría que justificarse, ya que ninguna medida -así sea legislativa- puede establecerse de forma arbitraria. Por el contrario, cualquier medida legislativa debe estar orientada a garantizar derechos (dado que la ley es la garantía abstracta de los derechos humanos). Los parágrafos V y VI del art. 61 de la Ley 026 no

sólo vulneran el derecho de las NPIOC a la elección de sus representantes por normas y procedimientos propios sino que, además, se constituyen en una medida colonizadora al ser una imposición de la democracia liberal (democracia representativa) sobre la democracia comunitaria y, por tanto, contraria a los fines de descolonización y al principio de interculturalidad (CPE, arts. 9.1-2 y 98.I). Por lo mismo, esa norma no debe aplicarse de la manera que insinúa, sino que debe interpretarse desde y conforme a la CPE. Las leyes no requieren únicamente de validez formal (haber seguido el procedimiento legislativo para su puesta en vigencia), sino, además, de la validez material (ser compatible con el bloque de constitucionalidad). Así lo establece la CPE cuando dice que “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa” (art. 410.II). En función de esto, el intérprete oficial de la CPE establece que “La Constitución se postula como norma fundamental y fundamentadora del ordenamiento jurídico, y como norma jurídica de aplicación directa, que tiene supremacía respecto de la ley, en tanto que se convierte en su condición de validez” (SCP 1714/2012 FJ III.1.1). Asimismo, el art. 109.I de la CPE dice que “todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables” y, en interpretación de esto, el Tribunal Constitucional estableció que “uno de los pilares esenciales del Estado Constitucional de Derecho es el respeto a los derechos fundamentales, los cuales gozan de igual jerarquía y son directamente aplicables y justiciables” (SCP 0335/2013 FJ. III.1).

Por lo mismo, los párrafos V y VI del art. 61 de la Ley 026, y cualquier otra norma infra-constitucional que establezca la postulación de candidatos para ser votados individualmente por las NPIOC, al ser contrarios a la Constitución, y en especial vulneradores de los derechos de las NPIOC, no pueden ser aplicados, frente a la supremacía de la Constitución Política del Estado que establece la elección directa de sus representantes políticos por normas y procedimientos propios.

JUSTIFICACIÓN

Organizar procesos eleccionarios en las Circunscripciones Especiales, en especial en los Territorios Indígenas Originarios Campesinos de tierras bajas, es sumamente dificultoso por las condiciones extremas y distancias que existen entre uno y otro pueblo. Realizar reuniones para elegir representantes ya es altamente complicado, en especial cuando no es el Estado quien financia el traslado de la gente, sino la propia población. Sobre eso, realizar una doble elección cuando no es necesario y cuando va en contra de sus derechos, no tiene sentido ni justificación, ya que significa un esfuerzo muchísimo mayor para las NPIOC con relación a los demás ciudadanos para ejercer su derecho a elegir, atentando así contra la igualdad de condiciones en el ejercicio de los derechos políticos.

Por otro lado, la postulación de candidatos en lugar de elección directa de sus representantes abre la posibilidad de hacerlo mediante un partido político o agrupación ciudadana. Esto resulta altamente nocivo para la representación sustantiva de las NPIOC, ya que obliga a los diputados indígenas a someterse a las decisiones orgánicas del partido mediante su integración a la bancada parlamentaria. Por lo mismo, se debe eliminar toda posibilidad de que las NPIOC postulen candidatos mediante las agrupaciones ciudadanas y partidos políticos, ya que esta forma genera sometimiento colonial de las NPIOC a las decisiones de la cultura dominante occidental. Las y los diputados representantes de las NPIOC deben ser independientes de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, mediante su propia bancada parlamentaria indígena.

MECANISMO DE IMPLEMENTACIÓN

Dado que es atribución del TSE “adoptar las medidas necesarias para que todos los procesos electorales [...] se lleven a cabo en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley” (Ley 018, art. 24.13) y, siendo que su rol regulatorio en materia electoral lo desempeña mediante la emisión de reglamentos, donde clarifica las reglas constitucionales y legales estableciendo los procedimientos de aplicación, corresponde que incorpore lo solicitado en el Reglamento de Inscripción y Registro de Candidaturas para las Elecciones Generales 2025.

En caso de ajustar el reglamento de las Elecciones Generales 2020, se sugiere modificar el párrafo II del art. 6, de la siguiente manera:

“II. En aplicación de los artículos 11.II.3 y 211.I de la Constitución Política del Estado, las organizaciones de pueblos indígena originario campesinos de las circunscripciones especiales elegirán de forma directa a sus diputados titulares y suplentes, por normas y procedimientos propios”.



PETICIÓN 2. DERECHO DE LAS NPIOC A POSTULAR CANDIDATOS MEDIANTE SUS ORGANIZACIONES

Las NPIOC del país deberían poder postular candidatos/as mediante sus propias organizaciones para cargos de representación política supraindígena (aquellos que no son elegidos únicamente por las NPIOC como presidente, vicepresidente, senadores, diputados plurinominales y parlamentarios supraestatales), seleccionando a estos por normas y procedimientos propios, en igualdad de condiciones y sin que afecte la vigencia de la organización en caso de que ésta no logre superar la barrera electoral al no obtener suficientes votos.

FUNDAMENTACIÓN

Una de las formas de ejercicio de la democracia en Bolivia es la Comunitaria. Esta se practica “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), entre otros, conforme a Ley” (CPE, art. 11.II.3). Por eso, la Constitución (CPE) manda que todo proceso electoral en las NPIOC del país se ejerza “según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio” (CPE, art. 26.II.3), por lo que las NPIOC tienen derecho a “la [...] nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios” (CPE, art. 26.II.4), es decir, a la definición de sus candidatos para cargos de representación supraindígena, ya que en esos casos no corresponde la elección misma, dado que las NPIOC no son las únicas que votan por la elección de esos cargos (presidente, vicepresidente, senadores, diputados plurinominales y parlamentarios supraestatales). Para estos casos existe el siguiente mandato constitucional: “Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria” (CPE, art. 210.III).

Las NPIOC debe poder hacer eso mediante sus organizaciones y no mediante partidos políticos ni agrupaciones ciudadanas, ya que la CPE establece como un tipo de organización política, a las organizaciones de las NPIOC: “Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, [...] serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley” (CPE, art. 209), con la supervisión del Órgano Electoral (CPE, art. 211.II; Ley 1096, art. 5.c).

Eso implica que las organizaciones de las NPIOC del país podrían también establecer alianzas para conformar una organización política nacional para postular a sus candidatos/as a los cargos supraindígenas. Pero no podrán realizar tales alianzas con partidos políticos ni agrupaciones ciudadanas: “Dada su naturaleza, las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos no podrán fusionarse con otras organizaciones políticas” (Ley 1096, art. 41.I). Pero sí entre organizaciones IOC, en aplicación del art. 14.IV de la CPE: “En el ejercicio de los derechos, nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que éstas no prohíban”. No estando prohibida la alianza entre organizaciones IOC, pueden existir.

Eso sí, se debe recordar que “Es NPIOC toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (CPE, art. 30.I). En ese sentido, las confederaciones nacionales campesinas como la Tupac Katari y Bartolina Sisa, al no ser organizaciones sólo de NPIOC, sino también de campesinos no indígenas, no pueden ser asumidas directamente como una organización política en su categoría indígenas, pero sí, todas aquellas organizaciones de los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) -antes TCO- del país, así como sus estructuras en escalas departamentales y nacionales, ya que en todas, al momento de constituirse en TIOC,

las personas y sus organizaciones ya fueron reconocidas como NPIOC por el Estado boliviano.

Por todo ello, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) está obligado a interpretar las normas referidas a las NPIOC bajo el principio de unidad de la Constitución y el principio de progresividad, entendiéndolas en su sentido más favorable al contenido esencial de los derechos fundamentales de las NPIOC (SCP 1072/2012, FJ III.3). En su condición de garante de los derechos políticos electorales (Ley 018, art. 23.1-2), el TSE está obligado a respetar, garantizar y proteger “los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en la Constitución y la ley” (CPE, art. 30.III).

JUSTIFICACIÓN

Sin la posibilidad de poder postular a sus candidatos/as a la presidencia, vicepresidencia, senadurías, diputaciones plurinominales y parlamentos supraestatales, las NPIOC estarían impedidas de ejercer su derecho político a ser elegidas para esos cargos. Porque, al poder hacerlo únicamente mediante los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas -en su condición de pueblos minoritarios y por la gran carga de prejuicio respecto de la capacidad, el racismo y la discriminación persistentes éstas nunca

tendrían la oportunidad o posibilidad de ejercer tal derecho en igualdad de condiciones. Por lo que, en la práctica, siempre estarán excluidas y discriminadas por el propio Estado. Es necesario que el TSE, como garante de los derechos políticos electorales, aplique la acción afirmativa que corresponde y que manda la Constitución para que las NPIOC puedan postular a sus candidatos/as para los mencionados cargos supraindígenas del país.

MECANISMO DE IMPLEMENTACIÓN

Dado que también corresponde que el TSE incorpore lo solicitado en el Reglamento de Inscripción y Registro de Candidaturas para las Elecciones Generales 2025, debe ajustar el Protocolo para el Registro de Organizaciones de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos y Postulantes y Candidaturas, adecuándolo a esa lógica de selección y postulación de candidatos/as para los casos de cargos supraindígenas y no para el caso de diputados de circunscripciones especiales, ya que en esto corresponde su elección directa y no la postulación de candidatos.



PETICIÓN 3. DERECHO DE LAS NPIOC A FINANCIACIÓN ESTATAL DE SUS ELECCIONES Y CAMPAÑAS

El Órgano Electoral, con parte de los recursos asignados al financiamiento de campañas electorales, debiera financiar la realización de los actos eleccionarios por normas y procedimientos propios de representantes de las NPIOC en circunscripciones especiales y de los actos de selección de candidatos para cargos supraindígenas y elección de éstos.

FUNDAMENTACIÓN

Las NPIOC tienen derecho al sufragio activo y pasivo mediante normas y procedimientos propios, en condiciones de igualdad (CPE, art. 26.II.2-4). Existe un fondo asignado al Tribunal Supremo Electoral para el financiamiento de la propaganda de las y los candidatos a las elecciones generales, recursos que pueden usarse también en financiar el traslado de la gente a los lugares donde se realizan los actos eleccionarios de las NPIOC.

JUSTIFICACIÓN

Organizar actos eleccionarios en los Territorios Indígenas Originarios Campesinos, en especial en las de tierras bajas, es altamente costoso por las distancias y obstáculos naturales que existen entre uno y otro pueblo (en muchos casos se requiere contratar avionetas para el traslado). Por otro lado, que las personas financien su traslado implica una vulneración del derecho a la igualdad, ya que no se encuentran en iguales condiciones que las personas no indígenas que, en su caso, solo necesitan caminar a la escuela más cercana de su casa.

En el caso de las NPIOC, al no ejercer el voto mediante ánforas sino mediante reuniones colectivas, implica un traslado y costos por las grandes distancias. En uno de los casos, el ejercicio del derecho a elegir no implica un costo en el traslado, en el otro sí y en muchos casos muy alto. Para generar igualdad de condiciones existe la necesidad de que el Estado financie el traslado de las personas de distancias alejadas para que puedan asistir a los actos eleccionarios.

MECANISMO DE IMPLEMENTACIÓN

El TSE puede establecer en su normativa interna el financiamiento de los actos eleccionarios por normas y procedimientos propios de las NPIOC.



ATRIBUCIÓN DEL TSE PARA IMPLEMENTAR LAS TRES PETICIONES

Es atribución del TSE “adoptar las medidas necesarias para que todos los procesos electorales [...] se lleven a cabo en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley” (Ley 018, art. 24.13). Su rol regulatorio en materia electoral lo desempeña mediante la emisión de reglamentos donde clarifica las reglas constitucionales y legales, estableciendo los procedimientos de aplicación. En ese marco, puede el TSE aplicar las peticiones mediante sus reglamentos y resoluciones de sala plena.

OTROS APORTES COMPLEMENTARIOS A LA PROPUESTA

En los tres eventos participativos realizados en la ciudad de La Paz surgieron además otras propuestas complementarias a la principal que, para fines de consideración del Tribunal Supremo Electoral, se enuncian a continuación:

- No se debe pretender incluir a las NPIOC en la democracia liberal, dado que éstas tienen derecho a ejercer la democracia comunitaria. Hacerlo implica una acción colonizadora y vulneradora de sus derechos.
- Promover la aplicación del sistema rotatorio para las diputaciones indígenas en circunscripciones especiales, de modo que así sea un pueblo pequeño, en algún momento llegue a representar al territorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Eso porque, en especial en tierras bajas, suelen haber abusos contra las minorías, quienes no tienen oportunidad de representar y ser representados.
- Siete diputados indígenas no es coherente con el Estado Plurinacional, porque solo una minoría de pueblos indígenas puede ejercer su derecho a la representación política en la Asamblea Legislativa Plurinacional y no así todos los pueblos.
- Se debe promover la representación indígena sustantiva y para eso, impulsar la existencia de una bancada parlamentaria indígena conformada por diputados indígenas.
- Promover una reforma en el diseño institucional para una gestión pública intercultural en los gobiernos supra-indígenas.

Varias de estas propuestas pueden ser promovidas por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento de la Democracia (SIFDE) y por las y los vocales electorales, en el marco de sus funciones.

FOTO: IWGIA

MESAS DE TRABAJO Y SOCIALIZACIÓN

Primera mesa de trabajo, junio de 2024.



Segunda mesa de trabajo, noviembre de 2024.



PARTICIPANTES EN LAS MESAS DE TRABAJO

Arturo Revollo Herbas
Coordinador programa
Chiquitanía APCOB

Fredy Villagomez Guzmán
Director CIPCA Altiplano

Sergio Vasquez Rojas
Director Ejecutivo CENDA

Edgar Izurieta Guayacuma
CIPCA Beni

Walter Limache Orellana
Coordinador Nacional
PROGRAMA NINA - UNITAS



OCD Bol



@ocd_bolivia



@ocd_bolivia



ocdbolivia.org



Fundación Jubileo



@fundacionjubileo



@JubileoBolivia



jubileobolivia.org