

# **PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS: ACCIONES POSITIVAS EN EL CASO PERUANO**

DOLY ROCIO JURADO CERRÓN

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO CATEGORÍA SEXUADA Y LAS DINÁMICAS FEMINISTAS UNIVERSALISTAS. II. LA INTERSECCIONALIDAD COMO CATEGORÍA ANALÍTICA PARA LA VISIBILIZACIÓN DE LA OPRESIÓN DE LAS MUJERES INDÍGENAS. III. ACCIONES POSITIVAS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS PERUANAS. IV. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 06.10.2022  
Fecha aceptación: 09.05.2023

# PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS: ACCIONES POSITIVAS EN EL CASO PERUANO

DOLY ROCIO JURADO CERRÓN<sup>1</sup>

Universitat de Lleida

## INTRODUCCIÓN

Históricamente, como consecuencia de la ciudadanía y de los derechos que de ella derivan, han existido grupos que no han contado o no han sido tenidos en cuenta a la hora de tomar las decisiones, ni al momento de estructurar el Estado y sus instituciones y, mucho menos, al colocar en ellas a determinados representantes<sup>2</sup>. Esta situación, desde las primeras ideas liberales revolucionarias a la actualidad, no ha cambiado mucho, sino, por el contrario, se ha acentuado y ha perpetuado sus dinámicas. Las mujeres, por ejemplo, como colectivo, han tenido que instaurar una lucha por el reconocimiento de sus derechos, no solo los civiles y los políticos, sino por una verdadera concreción de sus derechos sociales<sup>3</sup>. Esta situación, sumada a otras convergentes, pero todas en el mismo origen, ha ocasionado que ellas, al igual que otros

<sup>1</sup> Personal docente investigador predoctoral de Derecho Constitucional en la Universitat de Lleida. Carrer de Jaume II, 73, despacho 3.16, CP 25001, Lleida. Email: dolyrocio.jurado@udl.cat ORCID 0000-0001-7981-5189. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación que lleva por título «El Estatus jurídico-político de la oposición política en las democracias representativas» (PID2020-117154GA-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (MCIN/AEI/10.13039/501100011033).

<sup>2</sup> «La concepción liberal de la ciudadanía fomenta la marginación o estigmatización de grupos que escapan del estereotipo en el que se funda la ficción del Estado nacional». Villavicencio Miranda, L. (2014). «Minoría étnico-culturales y derechos de las mujeres». *Revista de Ciencia Política*, N.º 3, vol. 34, p. 609.

<sup>3</sup> Al respecto, Bedin refiere que «las principales demandas de las feministas ilustradas apuntaron a la incorporación de las mujeres al universal de la ciudadanía moderna, es decir, exigían reconocimiento de sus derechos, tanto civiles como políticos, por parte del Estado». Bedin, P. (2013). «Críticas y dilemas feministas sobre el universalismo androcéntrico de la ciudadanía liberal clásica». *Temas y debates*, año 17, p. 134.

grupos históricamente excluidos, se encuentren en una situación de vulnerabilidad, lo que ha motivado y sigue impulsando hoy en día reivindicaciones por un reconocimiento de derechos no solo nominal, sino uno pragmático que trascienda lo formal y que dote a sus derechos de mayores garantías.

Actualmente, los principales documentos a nivel global que versan sobre los derechos humanos han recogido la necesidad de considerar a las mujeres en igualdad de derechos que los hombres, los cuales a su vez han motivado en algunos casos un reforzamiento de los derechos de las mujeres a nivel interno y, en otros casos, un reconocimiento primigenio de los mismos. En lo que al derecho a la participación política de las mujeres se refiere, su reconocimiento se ha dado de manera progresiva, ubicándose sus primeros avances recién a mediados de 1893, con el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en Nueva Zelanda, ejemplo que fue seguido por la mayoría de los 194 países alrededor del mundo, siendo el caso más reciente el de Arabia Saudita, que recién en el año 2011 reconoció el derecho al voto a las mujeres<sup>4</sup>. No obstante, aún existen excepciones como Emiratos Árabes Unidos, Brunei, Vaticano y el Líbano<sup>5</sup>, países en los que, aún en estos tiempos, las mujeres no pueden votar.

El reconocimiento formal del derecho a la participación política de las mujeres es sumamente necesario, y la historia así nos lo ha demostrado, pero aún existen retos pendientes en la concreción de este derecho, ya que, si bien se entiende garantizado su derecho a la participación a través del voto en las urnas, la participación en el espacio público deliberativo es aún una tarea pendiente. Como certamente lo señala Marrades Puig «un estado democrático del siglo XXI ya no puede conformarse con la igualdad de punto de partida; es necesario lograr la igualdad de resultado»<sup>6</sup>, reto aún pendiente en lo que a la participación y a la representación femenina en los espacios de poder se refiere.

Analizando la situación de los derechos políticos de las mujeres, esta se ha visto condicionada por el contexto de vulnerabilidad y opresión al que históricamente han estado expuestas, situación que se va agravando según se vaya interseccionando sus particularidades propias con otras cuestiones como la pertenencia a un pueblo indígena o, en algunos casos, la pobreza. En ese marco, veremos que, dentro del propio colectivo de las mujeres, han existido y existen quienes se encuentran en una mayor situación de opresión como es el caso de las mujeres indígenas, quienes afrontan no solo la opresión de la que son objeto las mujeres de manera sistemática en razón a

<sup>4</sup> Pese a su reconocimiento, este derecho se ve limitado en su ejercicio, pues este aspecto de la vida de las mujeres saudíes también se encuentra sujeta a la autorización de un hombre de su familia o su marido. Al respecto, véase: Sierra, C. (4 de junio de 2022). *¿En qué países siguen sin poder votar las mujeres?* Las Furias. Magazine [en línea]. Disponible en: <https://www.lasfuriasmagazine.com/en-que-paises-siguen-sin-poder-votar-las-mujeres/>.

<sup>5</sup> Acevedo Tarazona, A. y Uribe Ochoa, C. (2015). «Mujeres y ciudadanía: orígenes de un derecho y un debate sobre la participación política de las mujeres en el gobierno». *Revista Científica Guillermo de Ockman*, N.º 1, vol. 13, p. 115.

<sup>6</sup> Marrades Puig, A. (2001). «Los derechos políticos de las mujeres: evolución y retos pendientes». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N.º 36/37, p. 212.

su género, sino que también cargan con la opresión de la que son objeto los pueblos indígenas por parte de la cultura hegemónica. Definitivamente, el resultado de estas intersecciones, entre otras, condicionará el ejercicio de los derechos políticos y la presencia de grupos minoritarios como las mujeres, los pueblos indígenas o, específicamente, las mujeres indígenas como actores claves en la toma de decisiones o en los puestos de poder.

Para estudiar la problemática planteada, este artículo parte del estudio de cuestiones generales como el derecho a la participación política de las mujeres (I) y de la interseccionalidad como categoría analítica, con lo que busca evidenciar cómo factores como el género y la pertenencia a un pueblo indígena han sido determinantes en la situación de opresión en la que se encuentran las mujeres indígenas, lo cual ha influido y condicionado a su vez el ejercicio de sus derechos (II). Asimismo, se centra en la situación social y jurídica de las mujeres indígenas peruanas, para lo cual utiliza el método analítico jurídico-constitucional para estudiar las leyes electorales peruanas que, como respuesta a la situación de opresión y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres ha incorporado acciones positivas como la cuota de género y la cuota indígena. Se hace lo propio con las recientes modificaciones incorporadas a través de la Ley N.º 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, de fecha 23 de julio de 2020, la cual modifica a su vez la Ley N.º 26859, Ley de elecciones generales; la Ley N.º 27863, Ley de elecciones regionales; la Ley N.º 26864, Ley de elecciones municipales; y, la Ley N.º 28904, Ley de organizaciones políticas (III).

## I. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO CATEGORÍA SEXUADA Y LAS DINÁMICAS FEMINISTAS UNIVERSALISTAS

Nominalmente, el derecho a la participación ciudadana lleva en su estructura semántica la palabra «ciudadanía», la cual conforme al contexto del radicalismo ilustrado francés comprendía únicamente al hombre, burgués, blanco y propietario. No nace como un «concepto neutro»<sup>7</sup>, sino que se configura como una ciudadanía que concibe un prototipo de «ciudadano normal»<sup>8</sup> que excluye lo diferente y no hegemónico. El concepto de ciudadanía no se ha concebido de manera diferenciada, de modo que recoja y comprenda las diferencias y particularidades propias de las minorías históricamente excluidas, las que en términos de Gargarella estarían configuradas por «todos aquellos individuos o grupos, minoritarios en número o no, que, por una u otra razón, no reciben particular atención de parte del sistema de toma de decisiones»<sup>9</sup>. Conforme a esta definición, las mujeres configurarían también un

<sup>7</sup> Barranco Avilés, M. C. (2011). *Diversidad de situaciones y universalidad de los derechos*, Madrid, Dykinson, p. 7.

<sup>8</sup> Villavicencio Miranda, L. (2014). Ob. cit., p. 609.

<sup>9</sup> Gargarella, R. (2002). *Crisis de la representación política*, México, Distribuciones Fontamara, p. 30.

grupo minoritario junto con otros muchos grupos que también han sido excluidos del debate público. Particularmente, en el caso de las mujeres, si bien cuantitativamente no son minoría, pues representan aproximadamente la mitad de la población, han tenido que esperar años para poder conseguir el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos y, con ellos, la posibilidad de formar parte del discurso público.

No obstante, a pesar de la obtención del voto femenino, aún persiste la idea de que las mujeres deben ser excluidas de la participación política, pues se sigue asumiendo que su papel principal es el de ser madres, junto a otros roles que les han sido asignados y que se ejercen en el ámbito privado<sup>10</sup>, como los de cuidado, relegándoseles del espacio público y de los espacios de poder. Por otro lado, este no es el único obstáculo contra el que se han enfrentado las mujeres, sino también, contra otras dificultades que han provenido del propio grupo feminista, donde se han replicado patrones que han generado nuevas exclusiones a partir de la consideración de la «mujer blanca occidental de primer mundo» como un prototipo universalizado propio del feminismo<sup>11</sup>. Al respecto, como bien lo desarrolla Bedin, «[e]l cuestionamiento central al feminismo occidental, blanco, heterosexista fue que en pos de la unidad del movimiento feminista borraron otro tipo de opresiones, dejando de lado así la diversidad y diferencias entre las mujeres»<sup>12</sup>. De este modo, se invisibilizaron otros patrones de opresión distintos al patriarcado, pese a que estos han estado aparejados a la propia concepción de la ciudadanía liberal y están referidos a la raza, la pobreza y la etnicidad. De este modo, «el hablar del patriarcado y no del racismo permite que las feministas blancas sigan actuando como explotadoras y opresoras», lo cual se manifiesta de dos formas: silenciando con esta dinámica a las mujeres de color/no blancas, o subrepresentándolas hablando por ellas<sup>13</sup>.

Del mismo modo como se construyó un prototipo universalista y unificado respecto de la «ciudadanía», los movimientos feministas occidentales intentaron hacerlo con la categoría de «mujer». En esa línea, como lo desarrolla Chandra Mohanty, en su planteamiento del etnocentrismo latente de este feminismo, este tiene una tendencia a: «1) reproducir/representar una categoría monolítica de la ‘mujer media del Tercer Mundo y 2) evaluar y juzgar las vidas de estas Otras mujeres conforme con un patrón que tomaba las vidas de las mujeres de clase media de Occidente como norma, ‘como referente implícito’»<sup>14</sup>. De modo contrario a esta tendencia surgen propuestas como la del «feminismo decolonial», postura que postula que «representaciones

---

<sup>10</sup> Acevedo Tarazona, A. y Uribe Ochoa, C. (2015). Ob. cit., p. 116.

<sup>11</sup> Bedin, P. (2013). Ob. cit., pp. 138 y 140.

<sup>12</sup> Ibídem, p. 140. En el mismo sentido, véase: Bidaseca, K. (2011). «Mujeres blancas buscando salvar a mujeres color café: desigualdad, colonialismo jurídico y feminismo postcolonial». *Andamios, Revista de Investigación Social*, N.º 17, vol. 8, pp. 65-66.

<sup>13</sup> Ibídem, p. 63.

<sup>14</sup> Puwar, N. (2008). «Poses y construcciones melodramáticas», en Mezzadra, S., compilador, *Estudios Postcoloniales. Ensayos fundamentales*, Madrid, Traficantes de sueños, p. 245.

sociales hegemónicas»<sup>15</sup> como el feminismo como universalismo sean cuestionadas y sometidas a revisiones y reapropiaciones a efectos de visibilizar las diferencias, ello sin que la raza, la clase, la nacionalidad, etc., se erijan como impedimentos para la titularidad, el ejercicio y la eficacia de los derechos como el de la participación política.

## II. LA INTERSECCIONALIDAD COMO CATEGORÍA ANALÍTICA PARA LA VISIBILIZACIÓN DE LA OPRESIÓN DE LAS MUJERES INDÍGENAS

En suma, la situación por la que han atravesado las mujeres a lo largo de la historia no se reduce solo a un problema entre el género y el patriarcado, ya que existen múltiples dimensiones como «la raza», la etnidad, la pobreza, entre otras, que deben concurrir necesariamente en el estudio de la exclusión y la subordinación de las mujeres del espacio público. A esta forma de estudio se le ha denominado «interseccionalidad», «una categoría analítica para identificar de qué manera la intersección de las estructuras sociales (género, sexualidad, raza, nacionalidad, clase, discapacidad) genera situaciones de discriminación complejas que se mantienen y reproducen tanto en el nivel estructural, como político y discursivo»<sup>16</sup> y que permiten entender y «atender las formas particulares en que el género se imbrica con otros ejes de exclusión en diferentes contextos, niveles y ámbitos»<sup>17</sup>. De este modo, analizando todas estas variantes en su conjunto e interseccionándolas, se mostrará la realidad de las mujeres hoy en día, quedando evidenciada a partir de sus diversas intersecciones su mayor vulnerabilidad y la situación de opresión en la que se encuentran.

En esa línea, Crenshaw estudiaba la situación de las mujeres negras en lo laboral, lo cual puede ser trasladado perfectamente a la situación de otras mujeres cuyas interseccionalidades las coloquen en múltiples contextos de vulnerabilidad, ya que «en el contexto de violencia contra las mujeres, la omisión de la diferencia es problemática, fundamentalmente porque la violencia que viven muchas mujeres a menudo se conforma por otras dimensiones de sus identidades, como lo son la raza o la clase»<sup>18</sup>. Muchas de las situaciones que confluyen en las experiencias de las mujeres no se encuentran necesariamente separadas, sino que son concurrentes y para ser entendidas en su real dimensión deben ser estudiadas de manera conjunta. En el caso de las mujeres indígenas, veremos que no solo se reproducen las interseccionalidades de la

---

<sup>15</sup> Cubillos Almendra, J. (2015). «La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista», *Oxímora. Revista Internacional de Ética Política*, N.º 7, p. 131.

<sup>16</sup> La Barbera, M. C. (2017). «Interseccionalidad». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. N.º 12, p. 191.

<sup>17</sup> Cubillos Almendra, J. (2015). Ob. cit., p. 132.

<sup>18</sup> Crenshaw, K. W. (2012). «Cartografiando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color», en Platero Méndez, R. L., coordinador, *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, Madrid, Bellaterra, p. 88.

raza y el género, sino también, en muchos casos, la de la pobreza y, con todo ello, un consecuente «desempoderamiento»<sup>19</sup> que genera a su vez su exclusión del debate público y de la toma de decisiones.

Además de las mujeres, existen otros grupos como los pueblos indígenas y las minorías culturales que se ven afectados por la homogeneización cultural, que a efectos de unificar consignas descaracterizan a los sujetos y a sus diferencias. Ahora bien, para la incorporación de los actores excluidos en la esfera pública, es necesario que se realice su individualización y su caracterización, de lo contrario se corre el riesgo de que se repliquen las mismas dinámicas hegemónicas universalizadas del paradigma asimilacionista<sup>20</sup>. En ese sentido, si bien plasmada autónomamente la situación de los grupos afectados se logra individualizarlos, el resultado obtenido no es exacto, ya que en muchos casos varias de estas condiciones concurren en un mismo sujeto, lo cual incrementa la situación de vulnerabilidad en la que estos actores se encuentran, como sucede con las mujeres indígenas, quienes afrontan múltiples situaciones de desigualdad y opresión; es aquí donde la interseccionalidad como categoría analítica permite mostrar realmente las múltiples desventajas a las que hacen frente las mujeres indígenas. Frente a esta situación, como lo refiere Cubillos Almendra «si los sistemas de dominación se dan intersectorialmente, entonces las prácticas políticas de resistencia ante estos debiesen ser pensadas de este modo»<sup>21</sup>.

Sobre esto último, las dinámicas de participación política hegemónicas no siempre han incluido las diferencias y, cuando han intentado hacerlo ha sido de manera simbólica, sin buscar realmente que las decisiones finales recojan las necesidades e intereses de la diversidad, sino que en teoría o formalmente estos figuren en las disposiciones normativas, pero en la práctica no sean un número computable. En el caso de los pueblos indígenas, se los ha incorporado a la esfera pública de la cual inicialmente estaban excluidos, pues no se les reconocía como titulares de derechos políticos, pero en esta incorporación, una vez ya dentro, se siguieron generando nuevas dinámicas de desigualdad, ya que si bien ahora eran titulares de estos derechos políticos estos no tenían las mismas garantías ni podían ser ejercidos en las mismas condiciones que los del grupo hegemónico. Así, tenemos mecanismos de participación ciudadana destinados únicamente para los pueblos indígenas como la consulta previa, que buscan reivindicar la exclusión histórica, estructural y hasta sistémica de la que han sido objeto, por lo que, se habilita este mecanismo para que a través de él se sometan a consulta las decisiones vinculadas a planes, proyectos y medidas que puedan afectarles de manera directa y que comprometan el territorio en el que residen (con el cual tienen una especial vinculación). No obstante, si bien este mecanismo incorpora de manera genérica a los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les afecten, se soslaya que dentro del propio pueblo indígena pueden existir dinámicas de exclusión

<sup>19</sup> Ibidem, p. 95.

<sup>20</sup> Rey Martínez, F. (2014). «Derechos políticos de las mujeres indígenas en México». *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 31, p. 122.

<sup>21</sup> Cubillos Almendra, Javiera (2015). Ob. cit., p. 123.

y descaracterización respecto a quienes participan como actores en estos mecanismos, dinámicas que, si no son abordadas y visibilizadas, seguirán replicando la exclusión y el silenciamiento, pero esta vez internamente en el propio colectivo. Esta situación podemos verla reflejada en el caso de las mujeres indígenas, quienes se supone forman parte del pueblo indígena y gozan de los mismos derechos que el colectivo y de los mecanismos habilitados en razón de su identidad, pero en el caso de ellas su ejercicio suele verse dificultado, generándose así nuevamente dinámicas de desigualdad, impiéndoseles incidir oportunamente en aquellas medidas que las puedan afectar de manera diferenciada<sup>22</sup> en atención a sus propias particularidades.

Graficada la situación de la participación política de las mujeres y, particularmente, la de las mujeres indígenas, podríamos señalar que ello es resultado de la opresión a la que se encuentran sujetas. Siguiendo a Young, podríamos señalar que la opresión es una condición de grupo que es compartida entre quienes afrontan esta misma situación, donde «toda la gente oprimida sufre alguna limitación en sus facultades para desarrollar y ejercer sus capacidades y expresar sus necesidades, pensamientos y sentimientos»<sup>23</sup>. En el caso de las mujeres indígenas, por ejemplo, debido a esta situación de opresión es que en contextos como la participación política se han encontrado en una situación de subrepresentación y, en algunos casos, de completa exclusión no solo a causa de los procesos de elecciones o de determinadas políticas, sino porque muchas veces esta exclusión ha respondido también a cuestiones estructurales y hasta sistémicas.

Al respecto, para identificar si un grupo se encuentra o no en una situación de opresión Young propone un filtro compuesto por cinco caras en las que pueden verse reflejadas distintas formas de opresión de las que son sujetos algunos grupos, estas caras son: explotación, marginación, carencia de poder, imperialismo cultural y violencia. En ese marco, verificaremos el caso en concreto de un grupo de mujeres indígenas, las peruanas, (lo cual puede ser perfectamente traspolable a diferentes escenarios latinoamericanos en los que existen poblaciones indígenas), a efectos de ver si estas se encuentran o no en una o más de las caras de la opresión, ello no solo respecto a sus condiciones identitarias propias, sino desde la interseccionalidad de aspectos tales como el género, la etnidad y la pobreza, lo que condicionará el ejercicio de sus derechos en general y, de manera concreta, en lo que a este trabajo de investigación se refiere, el derecho a la participación política.

Respecto a la primera cara, la «explotación», Young señala que la opresión se manifiesta a través de un proceso sostenido de transferencia de los resultados del trabajo de un grupo en beneficio de otro, en el que las personas desposeídas mantienen y aumentan el poder, categoría y riqueza de las personas poseedoras, lo cual puede darse a través de la transferencia de los frutos del trabajo material o de las energías

---

<sup>22</sup> Defensoría del Pueblo. (2019). *Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú. Informe de Adjuntía – Informe N.º 002-2019-DP/AMASPI/PPI*, Lima, Defensoría del Pueblo, p. 118.

<sup>23</sup> Young, I. M. (1990). *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Ediciones Cátedra Universitat de Valencia, p. 73.

sexuales y de crianza<sup>24</sup>. Bajo esa premisa, en el caso de las mujeres indígenas ellas suelen ser relegadas y excluidas de los espacios de toma de decisiones, atribuyéndoseles en cambio roles o trabajos enfocados a suministrar placer y bienestar a otras personas a través del cuidado emocional y la satisfacción sexual, de modo que «liberan» a los hombres para que asuman labores más importantes como la toma de decisiones y la participación política. Confirma la afirmación anterior los datos publicados por el Ministerio de Cultura del Perú, que identifica entre las principales actividades de las mujeres indígenas peruanas el cuidado de la casa, la crianza de los hijos y la alimentación de la familia<sup>25</sup>; los de la Defensoría del Pueblo del Perú, que muestran que las labores de cuidado del hogar están en una proporción de un 91 % a cargo de las mujeres y solo un 9 % a cargo de los varones<sup>26</sup>; y, finalmente, los datos respecto a la imposibilidad de acceso a trabajo remunerado de las mujeres indígenas peruanas donde se tiene que de 10 mujeres indígenas solo 4 tienen ingresos propios<sup>27</sup>. A todo ello, en algunos contextos se suma como otra limitación a la participación política de las mujeres indígenas una alegada «falta de legitimidad», ello debido a que al no ser propietarias de tierras se les niega la condición de comuneras, siendo solo los comuneros los habilitados para participar de los espacios de toma de decisiones comunitarias<sup>28</sup>. De lo señalado, podríamos ubicar a las mujeres indígenas peruanas dentro de esta cara de la opresión.

Para hacerle frente a esta cara de la opresión Young postula como alternativa una reorganización institucional y de las prácticas de toma de decisiones, así como la modificación de la división de trabajo y la búsqueda de algunas medidas para el cambio institucional, estructural y cultural<sup>29</sup>. En esta misma línea, certamente señala Rey Martínez que «mientras los varones no entren seriamente en los espacios privados, las mujeres no entrarán en los espacios públicos en condiciones de igualdad»<sup>30</sup>. Mientras ello no suceda, las mujeres indígenas, al menos las peruanas, por esa situación de relegamiento y negación, seguirán dedicándose solo a las labores afectivas y de cuidado, siendo relegadas de roles que les permitan verdaderamente expresar sus necesidades, intereses, verse representadas y ser tomadas en cuenta no solo como sujetos pasivos, sino como actoras principales y claves en la esfera pública.

Respecto a la segunda cara de la opresión: «marginación», esta se encuentra muy ligada a la explotación y es definida por Young como la más peligrosa, pues en esta

---

<sup>24</sup> Ibídem, p. 88 y 89.

<sup>25</sup> Ministerio de Cultura, Oficio N.º 000008-2019/DCP/DGP/VMI/MC del 14 de febrero de 2019, punto 4.26.

<sup>26</sup> Defensoría del Pueblo. (2019). Ob. cit., p. 95.

<sup>27</sup> Ibídem, p. 90.

<sup>28</sup> Observatorio Regional de Derechos de los Pueblos Indígenas. (2020). *Informe regional derechos de las mujeres indígenas a 25 años de la Declaración de Beijing*, Bolivia, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, p. 32.

<sup>29</sup> Young, I. M. (1990). Ob. cit., p. 93.

<sup>30</sup> Rey Martínez, F. (2013). *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 60.

dinámica opresiva se clasifica a determinadas personas como no útiles para la sociedad, lo cual las priva de aspectos materiales que las puede llevar al exterminio<sup>31</sup>. Al ubicarnos en este escenario aflora esa situación de dependencia de las mujeres hacia los hombres, de cuya autoridad dependen y de cuya voluntad la hace también la satisfacción o atención de sus condiciones de vida<sup>32</sup>, todo ello, entre otras razones, a causa de su relegamiento, exclusión del espacio público y asignación de determinados roles que vimos en la cara anterior. Vemos cómo esta situación de dependencia de las mujeres indígenas hace que incluso sus condiciones de vida se encuentren sujetas y dependan de un grupo mayoritario y hegemónico como lo es la de los hombres.

En cuanto a la «carencia de poder», esta tercera cara tiene que ver con la posibilidad real de un grupo determinado de participar de manera regular en la toma de decisiones que afectan a sus condiciones de vida<sup>33</sup>. Al respecto, en el escenario en el que hemos situado a las mujeres y a las mujeres indígenas en específico, vemos cómo históricamente el poder se ha ejercido sobre ellas y cómo ha sido negado para ellas. Nuevamente, nos remitimos a los argumentos referidos anteriormente, según los cuales la negativa a su participación en la esfera pública estuvo en razón a no considerarlo como un espacio «apto» para ellas o, también, debido a la subrepresentación de sus necesidades e intereses de la que han sido objeto, ello ya sea por parte del propio colectivo feminista hegemónico universalista (que deja de lado sus particulares reivindicaciones) o por parte de los propios pueblos indígenas a los que ellas pertenecen (que también dejan de lado sus particulares reivindicaciones).

A nivel macro, esta situación ha sido planteada como desafío por la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ello a efectos de hacerle frente a la exclusión y escasa representación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en las instancias de decisión<sup>34</sup> y, por la Defensoría del Pueblo en el caso peruano, la cual ha señalado la necesidad de que se considere de relevante importancia la presencia de la mujer indígena en los ámbitos de participación interna (adopción de decisiones en el ejercicio de la autonomía) y externa (participación en la toma de decisiones por autoridades públicas externas)<sup>35</sup>. Una alternativa de respuesta a esta demanda podría ser la propuesta de Benhabib, quien propone los «diálogos multiculturales complejos», a través de los cuales sería posible incorporar las afirmaciones de los grupos culturales (en este caso las mujeres indígenas) a las dinámicas de las democracias deliberativas<sup>36</sup>, en las que exista un énfasis en la esfera pública y la apertura de la agenda del debate

---

<sup>31</sup> Young, I. M. (1990). Ob. cit., p. 94.

<sup>32</sup> Ibídem, p. 96.

<sup>33</sup> Ibídем, p. 99.

<sup>34</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, p. 18. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeres%20participacion%20politica.pdf>.

<sup>35</sup> Defensoría del Pueblo. (2019). Ob. cit., p. 105.

<sup>36</sup> Benhabib, S. (2006). «The ‘claims’ of culture properly interpreted. Response to Nikolas Kompridis». *Political Theory*, N.º 3, vol. 34, p. 383.

público difuminando los márgenes entre lo público y lo privado<sup>37</sup>. De este modo, frente a esta cara, la implementación de un modelo democrático deliberativo posibilitaría la inclusión horizontal de todos los actores en la esfera pública, entre ellos las mujeres indígenas.

El «imperialismo cultural», a su turno, se manifiesta cuando ciertos rasgos dominantes de una cultura en una sociedad se plantean e imponen como universales e invisibilizan la perspectiva particular de un determinado grupo estereotipándolo, señalándolo como diferente, como el otro, colocándolo así en una situación de inferioridad<sup>38</sup>. En el caso de las mujeres indígenas esta opresión se ha configurado con el relegamiento en la titularidad y disfrute de sus derechos, pues en muchos escenarios pese al reconocimiento progresivo y formal en las diferentes legislaciones alrededor del mundo de su derecho a la participación política, actualmente siguen existiendo brechas en su ejercicio, para lo cual se han echado mano de viejas concepciones que consideran a las mujeres como poco inteligentes y sentimentales, por lo que no podrían tomar decisiones de consecuencias generales (ni sobre ellas mismas), encasillándolas, por tanto, solo en el ámbito doméstico<sup>39</sup>. Así también, además de la cuestión de género, podríamos señalar esta cara de la opresión respecto de la cuestión étnica, que en el caso de los pueblos indígenas ha conllevado una carga epistémica negativa que los coloca como seres inferiores, no inteligentes ni capaces de tomar decisiones. Interseccionando ambos aspectos tenemos que la situación de las mujeres indígenas se ve atravesada no solo por el imperialismo cultural existente sobre el género, sino también sobre cuestiones identitarias como el ser indígena.

En estas dinámicas probablemente haya influido el «poder identitario» del que nos hablaba Fricker<sup>40</sup>, donde la «injusticia testimonial» e «injusticia epistémica» en el caso de las mujeres ha llevado a que los prejuicios y estereotipos<sup>41</sup> existentes en torno a ellas (como seres más sentimentales y pasionales que racionales) influyan generando un déficit de credibilidad en los testimonios de las mujeres indígenas, injusticia que suele escalar y llegar a ser incluso sistemática<sup>42</sup>. Como consecuencia de estas injusticias, se deja fuera a las mujeres de las discusiones y de la participación en la esfera pública, esperando únicamente de ellas que cumplan con roles como el cuidado de los hijos y las tareas domésticas que se les asignan conforme a los patrones culturales patriarcales<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Benhabib, S. (2002). *The claims of culture. equality and diversity in the global era*, Princeton, Princeton University Press, pp. 106-114.

<sup>38</sup> Young, I. M. (1990). Ob. cit., p. 103.

<sup>39</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Ob. cit., p. x.

<sup>40</sup> Fricker, M. (2017). *Injusticia epistémica. El poder y la ética del conocimiento*, García Pérez, R., traductor, Barcelona, Herder, pp. 36-41.

<sup>41</sup> Ibídem, p. 61.

<sup>42</sup> Ibídem, pp. 58-59.

<sup>43</sup> Lo cual consideran una barrera, pues demanda tiempo y esfuerzo, lo cual las excluye de las actividades públicas. Onamiap. (s/a.). *Consulta previa: una demanda de las mujeres indígenas del Perú* [en

Finalmente, sumando a las dinámicas de las otras caras de la opresión, la «violencia» tiene también como protagonistas a los miembros de un grupo, pero esta vez en razón a su pertenencia a este y «consiste no solo en la persecución directa, sino en el conocimiento diario compartido por todos los miembros de los grupos oprimidos de que están predispuestos a ser víctimas de la violación, solo en razón de su identidad de grupo»<sup>44</sup>. Son tan reiteradas estas agresiones y la violencia que sufren los integrantes de estos grupos que estas acciones pueden llegar incluso a ser normalizadas, ocasionando que quienes las perciben ya no se inmuten ni sorprendan porque precisamente es un hecho frecuente<sup>45</sup> y, quienes la reciben simplemente se resignen a ser sujetos pasibles de esta agresión, como si no hubiera otro destino posible.

En el caso de los pueblos indígenas, podemos ver reflejada esta cara de la opresión en los diferentes escenarios de violencia a los que estos se encuentran expuestos debido a factores como la ubicación de sus territorios. Debido a las condiciones geográficas de los territorios en los que residen, es que suelen verlos concesionados para actividades extractivas respecto de las cuales muchas veces no son ni siquiera consultados, pese a existir la consulta previa como mecanismo; no solo ello, sino que también son los potenciales receptores de los impactos ambientales negativos, viendo no solo deteriorados sus territorios, sus actividades económicas, sino también comprometidas sus vidas. En esa línea ya lo expresaba el ex relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas Rodolfo Stavenhagen cuando indicaba que «el discurso indígena ocurre en la intersección de los temas referentes a los derechos humanos, la democracia, el desarrollo y el medio ambiente»<sup>46</sup>.

Pero no es solo institucionalmente que los pueblos indígenas como grupo se han visto afectados y, de cierto modo, violentados en escenarios de conflictos socioambientales donde es el propio Estado el que ha ejercido violencia represiva como una manera de mantener el poder<sup>47</sup>, sino que también lo han sido por parte de terceros, quienes realizan actividades ilegales en sus territorios (como la minería ilegal, la tala ilegal o, incluso, el narcotráfico) escenarios estos en los que ser mujer (indígena) ha implicado que sus propios cuerpos sean violentados y constituidos en escenarios de conflicto. En esa línea, el Alto Comisionado de Derechos Humanos señalaba que «Las mujeres y las niñas pertenecientes a grupos minoritarios desfavorecidos experimentan formas de discriminación múltiples e intersectoriales a causa tanto de su condi-

---

[línea]. p. 18. Disponible en: <https://onamiap.org/wp-content/uploads/2019/01/CP-Una-demanda-de-las-Mujeres-indigenas.pdf>.

<sup>44</sup> Young, I. M. (1990). Ob. cit., p. 108.

<sup>45</sup> Ibídem, p. 109.

<sup>46</sup> Stavenhagen, R. (1997). «Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina», en Van de Fliert, L., compiladora, *Guía para Pueblos Indígenas sobre políticas, proyectos, asistencia financiera y técnica de Organizaciones Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales en América Latina*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 45.

<sup>47</sup> Young, I. M. (1990). Ob. cit., p. 109.

ción de miembros de minorías como de su género»<sup>48</sup>. En suma, son estas condiciones las que han llevado a concluir que, como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo de Perú: «las mujeres indígenas sufren mayores violaciones a sus derechos humanos que las mujeres no indígenas»<sup>49</sup>.

Por otro lado, puede verse también cómo las concepciones propias, el vínculo con el territorio, con la madre naturaleza, ha sumado a que la violencia venga acompañada también por el imperialismo cultural<sup>50</sup>, proyectándose sobre los pueblos indígenas una suerte de estigma que los ubica como ajenos al desarrollo y al progreso. En esa línea, como lo refiere Young, «la violencia dirigida a ciertos grupos está institucionalizada y es sistemática. En la medida en que las instituciones y las prácticas sociales alientan, toleran o permiten que se lleve a cabo la violencia contra miembros de grupos determinados, dichas instituciones y prácticas son injustas y deberían reformarse»<sup>51</sup>. En esa línea, respecto a la vulneración a los derechos de las mujeres indígenas afectadas en contextos extractivos en Perú, el Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos exige tres condiciones al Estado peruano para el respeto de los derechos de las mujeres indígenas que están asociados a<sup>52</sup>:

«1. Generar data concreta mediante el recojo de información sobre las afectaciones específicas que sufren las mujeres de los pueblos indígenas por su propia condición de mujeres indígenas. Actualmente no se cuenta con esta data, la cual debe ser recogida por el Estado y debe guiar e impulsar una política pública integral que incluya acciones inmediatas de atención a esta población.

2. Desarrollar una Política Pública integral, con enfoque de derechos, de desarrollo humano e intersectorial para la prevención, promoción y garantía de los derechos de las mujeres indígenas afectadas por el impacto de empresas extractivas.

3. Incorporar indicadores de género<sup>53</sup> en la identificación de impactos y participación ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental (EIA y EAE) para proyectos extractivos».

En el mismo sentido, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas reñió que la participación política ha de ser útil y no meramente simbólica, por lo

---

<sup>48</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. (2010). *Derechos de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación*, Ginebra, Naciones Unidas.

<sup>49</sup> Véase: <https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportadas/mujeres-indigenas-sufren-mayores-violaciones-a-sus-derechos-humanos-que-las-mujeres-no-indigenas/?print=print>

<sup>50</sup> Young, I. M. (1990). Ob. cit., p. 110.

<sup>51</sup> Ídem.

<sup>52</sup> Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2017). *Informe EPU 2017. Vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas en el Perú*, Lima, Derecho Ambiente y Recursos Naturales, p. 15.

<sup>53</sup> Una propuesta más desarrollada al respecto, véase en: Queirolo Romero, A. P. (2019). «Breves comentarios a los mecanismos implementados para la participación ciudadana efectiva dentro de la certificación ambiental por Senace». *Themis. Revista de Derecho*, N.º 74, pp. 82-85.

que no basta con que los Estados garanticen una participación formal, sino que se debe velar también porque la participación de las minorías sea efectiva, permitiendo ejercer influencia en la toma de decisiones y generando un sentimiento de responsabilidad respecto de las decisiones<sup>54</sup>. Así también, finalmente y de manera más concreta, la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda el diseño de leyes y políticas públicas que tomen en cuenta las necesidades particulares de los pueblos indígenas y las barreras materiales que han dificultado el ejercicio de sus derechos políticos<sup>55</sup>.

### III. ACCIONES POSITIVAS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS PERUANAS

En los acápite anteriores se ha analizado cómo el primigenio concepto de ciudadanía liberal excluía de su titularidad a grupos como las mujeres, quienes al igual que otros grupos no hegemónicos no encajaban dentro del prototipo de ciudadano caracterizado por un hombre, blanco y propietario. Asimismo, se ha visto también cómo la situación de la concepción de la ciudadanía sexuada en contraste con las corrientes feministas hegemónicas occidentales que propugnaban la inclusión de las mujeres en la esfera pública terminó replicando patrones de opresión e invisibilizando las diferencias y particularidades presentes en otras mujeres apropiándose de sus narrativas, sobre-presentándolas o silenciándolas en pro de la unificación del movimiento. Finalmente, hemos recurrido a la interseccionalidad para mostrar cómo la situación de las mujeres se ve atravesada por diferentes cuestiones identitarias que interseccionadas todas ellas grafican el verdadero escenario de vulnerabilidad y opresión (en sus cinco caras propuestas por Young) en el que se encuentran las mujeres en general y, particularmente, las mujeres indígenas, particularmente, las peruanas. Ahora, corresponde ver qué medidas se han tomado frente a este escenario de opresión, para lo cual nos enfocaremos, siguiendo el análisis desarrollado, en el caso peruano, en el que se han implementado acciones positivas como las cuotas electorales de género, ello a efectos de equiparar los contextos de desigualdad en los que históricamente se han visto inmersas minorías constituidas debido a su raza, su sexo o su clase<sup>56</sup>, como lo es el caso de las mujeres, de los pueblos indígenas e, interseccionadas ambas, de las mujeres indígenas.

Sobre ello, veamos primero qué son las acciones positivas y cuál es su finalidad. Las acciones positivas se han constituido en una vía rápida que ha servido para atender ciertas situaciones de desigualdad en los espacios de representación, como lo es el caso de las mujeres, lo cual contribuye a su vez al proceso de democratización y la legitimización de las decisiones y las políticas públicas<sup>57</sup>. Las acciones positivas

---

<sup>54</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. (2010). Ob. cit., p. 14.

<sup>55</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Ob. cit., p. xiii.

<sup>56</sup> Sowell, T. (2004). *La discriminación positiva en el mundo*, Madrid, Fundación FAES, p. 18.

<sup>57</sup> Rey Martínez, F. (2019). *Derecho antidiscriminatorio*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, p. 169.

pueden entenderse, asimismo, como medidas (jurídicas)<sup>58</sup> o mecanismos que buscan contrarrestar situaciones de desigualdad existentes en la sociedad, teniendo como finalidad garantizar que las víctimas de algún tipo de discriminación en el pasado, debido a su raza, su sexo o su clase, no sufren de discriminación en el futuro<sup>59</sup>. Si bien en su origen fueron ideadas como medidas provisionales o temporales, puesto que se creía que con ellas se compensarían o equipararían las condiciones de desigualdad, debido a que estos contextos se han prolongado en el tiempo<sup>60</sup> es que aún siguen echándose mano de ellas para contrarrestar la desigualdad y las discriminaciones históricas de la que son objeto grupos minoritarios como las mujeres. No obstante, este criterio de temporalidad no es aplicable a todas las minorías, ya que, en el caso de las mujeres, por ejemplo, no solo se hace frente a injusticias históricas temporales, sino a «injusticias biológicas» que hacen que determinados contextos de desigualdad estén siempre presentes, siendo necesario compensarlas y equiparar la igualdad de oportunidades<sup>61</sup>. En suma, como lo refiere Rey Martínez, son una importante herramienta que busca corregir la discriminación social que impide el acceso de las mujeres a los cargos públicos, no son un privilegio ni una compensación, sino que se buscan que a través de ellas las mujeres puedan ejercitar su derecho a la participación política sin trabas ni obstáculos<sup>62</sup>.

Una vez graficado el escenario en el que nos encontramos, analizaremos a continuación el caso de la normativa electoral peruana, un contexto en el que confluyen jurídicamente acciones positivas tales como la cuota indígena (15 %) en algunos niveles de gobierno y, tras una reciente modificación electoral, la absoluta paridad (50 %) en el acceso a todos los cargos representativos de poder. Como ya lo habíamos adelantado en el acápite anterior, la situación de las mujeres indígenas en Perú es una pequeña muestra de la realidad histórica, social y jurídica por la que han atravesado las mujeres a nivel global. Aquí también, al igual que en la mayoría de los países alrededor del mundo, pese al desarrollo internacional de la inclusión de las mujeres como titulares de derechos políticos, no fue sino hasta 1997 que, mediante la Ley N.º 26859, Ley orgánica de elecciones, se incorporó la cuota de género en los procesos electorales. Inicialmente fue para las elecciones congresales y en una proporción del 25 %; en el año 2000, a través de una modificatoria legislativa, se subió el margen hasta el 30 %<sup>63</sup> y, finalmente, en el año 2020, se logra la exigencia de paridad, ello

<sup>58</sup> Rey Martínez, F. (2013). Ob. cit., p. 57.

<sup>59</sup> Sowell, T. (2004). Ob. cit., p. 18.

<sup>60</sup> Velasco Arroyo, J. C. (1999). «Luces y sombras de la discriminación positiva», *Claves de razón práctica*, N.º 90, p. 66.

<sup>61</sup> Tena, R. y De la Nuez, Elisa (2007). «Cuota femenina y discriminación positiva», *Claves de razón práctica*, 2007, pp. 32-34.

<sup>62</sup> Rey Martínez, F. (2013). Ob. cit., p. 57.

<sup>63</sup> Uchuypoma Soria, D. (2017). «Democracia e interseccionalidad: cuotas y participación política de las mujeres indígenas peruanas», en Escobar Alegria, M. I., coordinadora, *Elecciones. Inclusión social, participación política y democracia*, N.º 16, vol. 15, p. 36.

mediante la Ley N.º 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.

Por otro lado, se implementa también la cuota indígena, ello a partir de las elecciones regionales y locales del año 2002, a través de la Ley N.º 27734 que modificaba la Ley N.º 26864, Ley de elecciones municipales, y la Ley N.º 27863, Ley de elecciones regionales. Esta cuota inicialmente exigía una presencia mínima del 15 % de representantes de comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios en listas a concejos locales y regionales<sup>64</sup> en los departamentos con población indígena, margen que se ha mantenido a la actualidad, pese a que, conforme a los resultados obtenidos del último Censo Nacional del año 2017, cerca del 30 % de la población peruana se autopercibe como parte de un pueblo indígena u originario<sup>65</sup>.

En general, a través de la actuación estatal se ha intentado hacer frente a las situaciones de exclusión de la participación política en la esfera pública, recurriendo a acciones positivas como las cuotas de género y las cuotas indígenas, que como mecanismos político-institucionales buscan fomentar y asegurar la participación política a través de la representatividad de las mujeres y las poblaciones indígenas en los procesos electorales. Ambas surgen en un escenario en el que, al ser conscientes de las particularidades propias de las mujeres y las poblaciones indígenas, se busca incluirlas a través de su exigencia legislativa, no obstante, «en un país con profundas desigualdades sociales y marcada jerarquización de los poderes, es difícil que las mujeres indígenas, y en general los grupos menos favorecidos, puedan ejercer su ciudadanía»<sup>66</sup> a través de la participación política. Prueba de esta resistencia son las situaciones que se han generado en las que en las conformaciones de las listas de representantes electorales se ha buscado evadir las cuotas electorales de género e indígena, viéndose frustrado con ello el ideal representativo de la diversidad multicultural que las motivó.

Como reza un viejo adagio: «hecha la ley, hecha la trampa», y las leyes que implementan las cuotas de género e indígena no han sido la excepción a esta práctica, y es que dentro de las posibilidades interpretativas propias del Derecho el margen es amplio y, recurriendo a estas múltiples opciones interpretativas algunas organizaciones políticas han echado mano de artilugios que en apariencia muestran un acatamiento de las exigencias de la cuota de género y la cuota indígena, pero en realidad logran burlarlas, traicionando así el ideal representativo de las diferencias. Concretamente, al contemplar la propia legislación que: «un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad», ello ha permitido que se busque una sola persona que concentre

<sup>64</sup> Ibídem, p. 38.

<sup>65</sup> Instituto Nacional de Información y Estadística. (2018). *Perú: perfil sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*, Lima, p. 222. Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf).

<sup>66</sup> Alberti Manzanares, P. (2007). «Mujeres indígenas y desarrollo en Perú (1990-2000)». *Ra Ximbai. Revista de Sociedad, cultura y desarrollo sustentables*, N.º 3, vol. 3, p. 731.

todas las condiciones que, separadamente y de modo porcentual, exigían las cuotas de género, indígena e incluso la cuota de juventud. De este modo, por ejemplo, conforme a los alcances de la redacción anterior de la Ley de elecciones regionales, Ley N° 27683, se exigía que las listas estén conformadas por: i) No menos de un treinta por ciento (30 %) de hombres o mujeres [actualmente es del 50 %]; ii) No menos de un veinte por ciento (20 %) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad; y, por un mínimo de quince por ciento (15 %) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existen, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones. No obstante, lo cierto es que, como lo hemos anticipado, no se conformaban las listas atendiendo a estos porcentajes de manera separada, sino que se buscaba una mujer que a la vez sea joven e indígena, de modo que se lograban cubrir las cuotas con una sola persona<sup>67</sup> sin diversificar la conformación de la lista potenciando la representación y empoderamiento político de las mujeres indígenas<sup>68</sup>.

Por otro lado, si es que se cumplían con las exigencias de las cuotas en la conformación de las listas, se asignaban las posiciones finales de las listas a las mujeres, ya que estas posiciones suelen ser las de menor elegibilidad, o si resultan finalmente elegidas, eran excluidas limitando su participación activa en los espacios de poder y de decisión<sup>69</sup>. Podría ocurrir también que estas candidaturas sean tachadas o retiradas durante la campaña electoral, reduciéndose así también el número de candidatas<sup>70</sup> y, con ello, la posibilidad de representación, al menos descriptiva. Es en este contexto que, abordando esta realidad en el caso peruano, con fecha 2 de julio de 2020, se promulgó la Ley N° 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, con la cual se busca, como su propio nombre lo dice, garantizar la paridad y alternancia en la participación política. Esta ley introdujo modificaciones en la Ley N° 26859, Ley de elecciones regionales; Ley N° 27683, Ley de elecciones regionales; Ley N° 26864, Ley de elecciones municipales; y, la Ley N° 28094, Ley de organizaciones políticas. Su vigencia se postergó recién para las elecciones generales de 2021 y, además de mantener las cuotas indígenas (15 %) y de juventud (20 %), incorporó en estas leyes la exigencia de un cincuenta por ciento (50 %) de hombres o mujeres, que, además, debían ser ubicados/as de manera intercalada, siendo ello: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer, precisando además la verificación de los criterios de paridad

<sup>67</sup> Jave, I. (2018). «El poder de las mujeres indígenas: barreras y estrategias para su participación política». *Memoria*, N.º 27, [en línea]. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/articulo/el-poder-de-las-mujeres-indigenas-barreras-y-estrategias-para-su-participacion-politica/>.

<sup>68</sup> Uchuypoma Soria. (2017). Ob. cit., pp. 36-37.

<sup>69</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (26 de setiembre de 2014). *¿Qué significa ser mujer y participar en política en el Perú?* (Consultado con fecha 5 de enero de 2021). Disponible en: <<https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2014/09/26/-qu-significa-ser-mujer-y-participar-en-pol-tica-en-el-per-.html>>.

<sup>70</sup> Uchuypoma Soria. (2017). Ob. cit., p. 37.

y alternancia de género sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política.

La efectividad de estas cuotas electorales aún es limitada, sobre todo con la cuota indígena, pues si bien estas cifras son exigidas respecto a las elecciones regionales, locales, provinciales y a nivel de las elecciones internas de los partidos políticos, no existe un mecanismo de acción positiva que esté referido a las cuotas indígenas para las elecciones congresales. En ese marco, por ejemplo, en las elecciones del año 2016 para el Congreso de la República, el acceso de dos mujeres indígenas se dio no en cumplimiento de la cuota indígena, pues esta no es exigida en este nivel de gobierno, sino por la cuota de género<sup>71</sup>. A la fecha<sup>72</sup>, los datos respecto a paridad y alternancia en los cargos representativos por elección popular son los siguientes<sup>73</sup>:

- En el Congreso de la República, tras las elecciones de 2021, de 130 congresistas, 49 son mujeres, lo que representa el 37.7 % del total de escaños<sup>74</sup>, 9.7 % más que con la antigua ley.
- En los gobiernos regionales, de 25 gobernadores, ninguna es mujer. De 25 vicegobernadores, 5 son mujeres, lo que representa el 20 %; y, de 328 consejeros regionales, 63 son mujeres, lo que representa el 19 %.
- En las regidurías municipales, de 1764 tan solo 453 son ocupadas por mujeres, lo que representa el 26 %.
- En las alcaldías distritales, de 1666 tan solo 81 son ocupadas por mujeres, lo que representa el 5 %.
- En las alcaldías provinciales, de 196 tan solo 7 son ocupadas por mujeres, lo que representa el 4 %.

Por otro lado, respecto a la cuota indígena, según lo ha detallado la Defensoría del Pueblo, de manera más específica, entre los años 2006-2018<sup>75</sup>:

- En cuanto a las autoridades electas para algún cargo se observa que 441 candidatos indígenas fueron electos, de los cuales el 19 % (84) fueron mujeres y el 81 % (357) fueron hombres.
- En cuanto a las autoridades electas para el cargo de consejero regional, se han elegido 79 candidatos indígenas; de los cuales 30.4 % (24) son mujeres indígenas y el 69.6 % (55) son varones.
- En cuanto a las autoridades electas para el cargo de regiduría provincial, se han elegido 362 candidatos indígenas; de los cuales el 17 % (60) son mujeres y el 83 % (302) varones.

<sup>71</sup> Ibídem, p. 38.

<sup>72</sup> Antes de las elecciones de 2 de octubre de 2022.

<sup>73</sup> Viera, A. (8 de marzo de 2019). *Participación política de las mujeres*. Asociación civil Transparencia [en línea]. Disponible en: <https://www.transparencia.org.pe/blog/participacion-politica-de-las-mujeres>.

<sup>74</sup> En el Congreso de la República electo en el año 2016, la representación femenina alcanzaba el 28 %.

<sup>75</sup> Defensoría del Pueblo. (2019). Ob. cit., pp. 139-141.

De estas cifras globales se observa que, pese a los esfuerzos normativos por diversificar la participación ciudadana como posibilidad de acceso a los cargos de representación, no se ha logrado la completa inserción de la participación de las mujeres en los cargos representativos de poder y de toma de decisiones, situación que resulta preocupante en el caso de las mujeres indígenas, más aún cuando esta realidad se muestra interseccionada con otros factores como la pobreza y la exclusión que agravan la situación, y así lo refleja también el último Censo Nacional del año 2017, donde de 4276 comunidades campesinas censadas solo en el 5 % de ellas el cargo de presidenta es asumido por mujeres; y, de las 2703 comunidades nativas censadas, solo en el 4 %<sup>76</sup>. Es así como frente a esta realidad y la limitada eficacia de las cuotas electorales de género e indígena, las mujeres indígenas han buscado otras vías no solo para acceder a los tradicionales cargos de representatividad propios del sistema electoral, sino que se han articulado espacios de participación tradicional o informal a nivel comunal, regional y nacional a efectos de canalizar sus particulares necesidades, buscando con ello eliminar las barreras estructurales que dificultan la participación política efectiva de las mujeres indígenas. De este modo, se han conformado organizaciones propias de mujeres indígenas para obtener vocería y plantear al Estado y a sus colegas indígenas hombres su propia agenda y narrativas<sup>77</sup>, ello como respuesta a la invisibilización por parte de sus propios pares.

Así, en las regiones con mayoría indígena en Perú, se han articulado organizaciones regionales de mujeres base de organizaciones nacionales que, a través de su representatividad, como una suerte de *lobby*, han buscado posicionarse en los espacios de decisión pública. Al respecto, Tatiana Rein plantea como alternativa de acceso de los movimientos de mujeres a la formulación de políticas públicas las «*women's policy agencies*»<sup>78</sup>, agencias gubernamentales específicas a través de las cuales se tendrían más posibilidades de lograr influenciar y decidir sobre políticas de asuntos de género, ello frente a la exclusión sistemática de las mujeres del espacio público. En esa línea, en el caso peruano, por ejemplo, desde el año 2006, data la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Femucarinap)<sup>79</sup> y luego, en el 2009, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap), quienes luchan por conseguir el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas andinas y amazónicas del Perú<sup>80</sup>, para lo cual han construido una propia agenda que plasma el impacto diferenciado que en ellas genera temas como el acceso a la tierra y el territorio; el cambio climático y la seguridad alimentaria; la salud y la educación; y, la violencia o la participación política de las mujeres. Asimismo, como lideresas, representan a

<sup>76</sup> Ibídem, p. 114.

<sup>77</sup> Jave, I. (2018), Ob. cit., s.p.

<sup>78</sup> Rein Venegas, T. (2013). «Participación política de las mujeres. Aspectos de confluencia entre la ética y los derechos humanos». *Acta Bioethica*, N.º 19, año 2, p. 226.

<sup>79</sup> Defensoría del Pueblo. (2019). Ob. cit., p. 106.

<sup>80</sup> Jave, I. (2018), Ob. cit., s.p.

sus pueblos (concretamente las demandas de las mujeres indígenas) en espacios de decisión pública como las mesas de diálogo con entidades del Estado y en procesos de consulta previa como en los casos de la reglamentación de la Ley N.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios; la Política Sectorial de Salud Intercultural; la reglamentación de la Ley N.º 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, entre otras normativas<sup>81</sup> y actuaciones de tipo institucional y no. Así, se resalta por el Observatorio Regional de Derechos de los Pueblos Indígenas como un importante logro y una «práctica inspiradora en participación y toma de decisiones» en la región latinoamericana la activa participación de la Onamiap, la cual tuvo como resultado modificaciones legislativas en la Ley N.º 30982, que modificaba la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley N.º 24656) para fortalecer el rol de las mujeres, de modo que luego de esta modificación, a la actualidad, se exige normativamente que la conformación de las directivas comunales<sup>82</sup> incluyan un número no menor del 30 % de mujeres<sup>83</sup>.

Queda claro, entonces, cómo los movimientos asociativos han fungido y resultando ser mecanismos más eficaces que medidas legislativas como las cuotas electorales, confirmando con ello que ante un sistema representativo en crisis, «las posibilidades de influencia política no se limitan a la elección de representantes que comparten esas identidades o características que determinan la situación de discriminación, y [que] en la mayoría de los casos esas reivindicaciones deberían encauzarse a través de otros canales»<sup>84</sup>, como se ha hecho a través del movimiento asociativo femenino indígena en Perú. Como se ha mostrado, la lucha por un efectivo derecho a la participación política de las mujeres en Perú es una tarea pendiente, y lo es aún más en el caso de las mujeres indígenas, quienes «cargan» no solo con todos los prejuicios sistémicos que persiguen a las mujeres, sino con los que, además, se cargan a los pueblos indígenas. Como señala Uchuypoma Soria «la participación política de las mujeres indígenas implica un sistema de discriminaciones múltiples»<sup>85</sup>, pues no es lo mismo ser una mujer a ser una mujer indígena, como tampoco lo será ser una mujer indígena a ser una mujer indígena en situación de pobreza, y así podríamos seguir interseccionando realidades, no solo para visibilizarlas, sino para mostrar la necesidad de la inclusión en la esfera pública, con posibilidades reales de ejercicio material del derecho a la participación ciudadana a las mujeres indígenas.

---

<sup>81</sup> Defensoría del Pueblo. (2019). Ob. cit., pp. 106-107.

<sup>82</sup> Órgano responsable del gobierno y la administración de la comunidad.

<sup>83</sup> Observatorio Regional de Derechos de los Pueblos Indígenas. (2020). Ob. cit., p. 33.

<sup>84</sup> García Guitián, E. (2001). «Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 111, pp. 223-224.

<sup>85</sup> Uchuypoma Soria, D. (2017). Ob. cit., p. 42.

#### IV. CONCLUSIONES

- Dentro de los grupos que han sido excluidos de la esfera pública en la que se discuten y toman decisiones se encuentran las mujeres, quienes tras una larga lucha histórica finalmente han obtenido el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos. En pro del reconocimiento de estos derechos se homogenizaron las necesidades e intereses del colectivo feminista, con lo que se dejaron fuera y se invisibilizaron, dentro del propio colectivo de las mujeres las reivindicaciones de quienes sufrían (y sufren) dinámicas particulares de desigualdad y exclusión, como lo es el caso de las mujeres indígenas. Esta posición del feminismo como universalismo ha terminado replicando dinámicas de opresión y exclusión propias del «patriarcado», por lo que resulta necesario que sea sometido a revisiones y reapropiaciones que visibilicen las diferencias de quienes sufren cualquier tipo de opresión, consigna propuesta por el feminismo decolonial.
- La interseccionalidad se ha erigido como un mecanismo de visibilización que permite identificar de qué manera la intersección del género, la sexualidad, la raza, la nacionalidad, entre otros factores, puede generar situaciones de discriminación complejas que se mantienen y reproducen tanto a nivel estructural, como político y discursivo, colocando en un contexto de mayor vulnerabilidad a las mujeres, lo que se ha visto reflejado en el ejercicio de derechos como el de participación política. Como resultado de las diferentes intersecciones tenemos el caso de las mujeres indígenas, en quienes confluyen no solo los contextos de vulnerabilidad y opresión que han ido aparejadas al género, sino también las identitarias aparejadas a los pueblos indígenas. Como se ha mostrado en los acápite anteriores, estos contextos de opresión han influido y hasta condicionado el efectivo ejercicio de derechos como el de participación política de las mujeres y, debido a la concurrencia de hasta más de una interseccionalidad en el caso de las mujeres indígenas, quienes «cargan» no solo con todos los prejuicios que persiguen a las mujeres, sino con los que además se cargan a los pueblos indígenas.
- Acciones positivas en el plano de la participación política como la cuota de género, la cuota indígena, y, recientemente, la paridad y la alternancia en la representación y acceso a puestos de poder en el ordenamiento jurídico peruano han buscado habilitar e implementar mecanismos de visibilización e inclusión representativa de las mujeres indígenas, pero estas hasta el momento han devenido en ineficaces y no han conseguido lograr el ideal representativo que perseguían. En ese marco, la articulación desde las propias bases de los pueblos indígenas de las mujeres indígenas ha logrado que ganen cierta presencia en la implementación y toma de decisiones que les afectan de modo directo, ello a través de organizaciones como la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y

Asalariadas del Perú (Femucarinap) y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap). Esta parece ser una vía más efectiva frente a las acciones positivas, que incluso ha permitido lograr una incidencia real en los espacios de toma de decisiones y formulación de políticas públicas en favor de las mujeres indígenas.

**Title:**

Political participation of indigenous women: affirmative actions in the Peruvian case

**Summary:**

INTRODUCTION. I. POLITICAL PARTICIPATION AS A SEXED CATEGORY AND UNIVERSALIST FEMINIST DYNAMICS. II. INTERSECTIONALITY AS AN ANALYTICAL CATEGORY FOR THE VISIBILIZATION OF THE OPPRESSION OF INDIGENOUS WOMEN. III. AFFIRMATIVE ACTIONS AND POLITICAL PARTICIPATION OF PERUVIAN INDIGENOUS WOMEN. IV. CONCLUSIONS.

**Resumen:**

Este artículo aborda la situación de vulnerabilidad y opresión en la que se encuentran las mujeres indígenas y las implicancias que ello ha tenido respecto al ejercicio de derechos tales como el derecho a la participación política. En esa línea, nos centraremos como marco de estudio en la situación de las mujeres indígenas peruanas, partiendo de la interseccionalidad como categoría analítica para verificar los diferentes escenarios de vulneración y opresión en los que se encuentran y que han influido y condicionado el ejercicio de este derecho con la consecuente materialización de su participación en la esfera pública en la toma de decisiones y acceso a puestos de poder. Concretamente, nos enfocaremos en la respuesta jurídica que se ha dado a esta problemática con la recepción en el ordenamiento jurídico peruano de acciones positivas como la cuota de género y la cuota indígena, además de las recientes modificaciones de las leyes electorales a efectos de garantizar la paridad y la alternancia de género en las listas de candidatos electorales con las que se ha buscado hacer frente a situaciones de desigualdad en el ámbito político. En ese sentido, se analiza la efectividad de estas medidas a la fecha y, de modo subsidiario, los recursos de los que han echado mano las propias mujeres indígenas desde el asociacionismo para impulsar su presencia y participación efectiva en la toma de decisiones, la cual ha tenido resultados más palpables que los que se pretendieron alcanzar con las reformas legislativas electorales recientes.

**Abstract:**

This article addresses the situation of vulnerability and oppression in which indigenous women find themselves and the implications this has had on the exercise of rights such as the right to political participation. In this line, we will focus as a framework of study on the situation of Peruvian indigenous women, using intersectionality as an analytical category to verify the different scenarios of violation and oppression in which they find themselves and which have influenced and conditioned the exercise of this right with the consequent materialization of their participation in the public sphere in decision-making and access to positions of power. Specifically, we will focus on the legal response that has been given to this problem with the reception in the Peruvian legal system of positive actions such as the gender quota and the indigenous quota, in addition to the recent amendments to the electoral laws in order to ensure gender parity and alternation in the lists of electoral candidates, which have sought to address situations of inequality in the political sphere. In this sense, we analyze the effectiveness of these measures to date and, subsidiarily, the resources that indigenous women themselves have made use of through associations to promote their presence and effective participation in decision-making, which has had more tangible results than those intended to be achieved with the recent electoral legislative reforms.

**Palabras clave:**

Participación política, feminismo decolonial, mujeres indígenas, cuota de género, cuota indígena

**Keywords:**

Political participation, decolonial feminism, indigenous women, gender quota, indigenous quota.



