NDI
INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA
PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

Barreras de acceso al derecho de elegir y ser elegido por medio del derecho al voto en comunidades del Pueblo Wayúu aledañas a los cascos urbanos de Manaure y Uribia — Departamento de La Guajira

Entre la cooptación y la autonomía

El contenido del presente documento es producto de la investigación realizada por la antropóloga Carolina Duque Álzate para el Instituto Nacional Demócrata (NDI).

Las expresiones, comentarios y contenido que a continuación se presentan, no necesariamente representan el pensar o sentir del NDI.

TABLA DE CONTENIDOS

1. PRESENTACIÓN 3

2. EL DERECHO FUNDAMENTAL DEL VOTO EN COLOMBIA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 4

3. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS 8

4. PRINCIPALES HALLAZGOS 10

4.1 Análisis de revisión fuentes terciarias 10

4.2 Análisis cuantitativo a partir de la encuesta realizada a la muestra aleatoria de las comunidades del Pueblo Wayuú aledañas a los cascos urbanos de Manaure y Uribia. 12

4.3 Análisis cualitativo a través de las entrevistas realizadas a diez (10) Autoridades Indígenas y expertos en procesos electorales en La Guajira 13

5. IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS FORMALES E INFORMALES QUE IMPIDEN EJERCER EL DERECHO DE ELEGIR Y SER ELEGIDO 15

5.1 Barreras formales que impiden ejercer el derecho de elegir y ser elegido 15

5.2 Barreras informales que impiden ejercer el derecho de elegir y ser elegido 16

6. RECOMENDACIONES GENERALES 18

6.1 Recomendaciones al Consejo Nacional Electoral 19

6.2 Recomendaciones a la Registraduría Nacional del Estado Civil 20

7. BIBLIOGRAFÍA 21

8. ANEXOS 23

Anexo 1 – Documento interpretación de las encuestas 23

Anexo 2 - Lista de personas encuestadas 29

1. PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional Demócrata, consciente de la importancia de consolidar la democracia en Colombia, y en el marco de su misionalidad, promueve y fomenta la inclusión de las poblaciones diferenciadas en todos los ámbitos de la vida democrática fortaleciendo la participación y la transparencia.

El aprendizaje en los procesos electorales que se han desarrollado en Colombia desde el año 2011 y aprovechando 30 años de expedida la Constitución Política de 1991, se propone indagar sobre las barreras de acceso al voto de la población indígena y en particular del pueblo Wayúu, con el ánimo de contribuir a la identificación de las barreras o dificultades que afronta esta población y coadyuvar a la institucionalidad del Estado colombiano a tomar medidas para superarlas.

2. EL DERECHO FUNDAMENTAL DEL VOTO EN COLOMBIA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El derecho fundamental al voto inmerso en la tradición republicana en Colombia se explica para los pueblos indígenas a través de distintos hitos en la conformación del Estado-Nación tal y como lo entendemos hoy en día en el marco de la Constitución Política de 1991 y el deber del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la nación.

Constitución Política de Colombia 1991 Artículo 7

"El Estado reconoce y protege la diversidad étnica de la Nación colombiana".

Constitución Política de Colombia 1991 Artículo 8

"Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación".

Constitución Política de Colombia 1991 Artículo 70

"La cultura en sus diversas manifestaciones es el fundamento de la nacionalidad y es deber del Estado reconocer la igualdad y la dignidad de todas las culturas".

Un primer momento prerrepublicano estuvo definido por las conquistas de los pueblos y naciones indígenas ante el poder de la Corona Española y los virreinatos creados en la Gran Colombia. Lo anterior debido a que los *"sistemas electorales de la época estaban basados en el*

sufragio indirecto y público, y en un posible voto universal que de hecho fue siempre en extremo restringido o de muy baja participación electoral de la población"[1].

En la Constitución Política de 1853 surgen varios cambios en la de República de Nueva Granada constituyéndose como:

> **Constitución Política de la Nueva Granada 1* de 1853, artículo 1**
> "*una República democrática, libre, soberana, independiente de toda potencia, autoridad o dominación extranjera, y que no es, ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona".*

Se eliminó la esclavitud, se extendió el sufragio a todos los hombres casados o mayores de veintiún años y se impuso el voto popular directo. Los candidatos de elección popular debían tener 30 años y pertenecer a la Nueva Granada. Sin embargo, participar en los comicios para los pueblos indígenas en esta época siempre estuvo determinantemente restringido.

Treinta años después, con la Ley 89 de 1880, a los indígenas se les reconoció los resguardos coloniales, la figura de cabildos y el establecimiento de la parcialidad indígena según sus usos y costumbres[2]. Este es un primer momento en el cual el Estado les da el derecho a los pueblos indígenas de elegir sus propios cabildos para que los representen y sean los interlocutores con el Gobierno central y la sociedad mayoritariamente mestiza y criolla.

A pesar de este avance en el reconocimiento de los indígenas para elegir a sus representantes del cabildo, *"quedaron al margen de la "legislación general" de la República, bajo la tutela de las misiones católicas, y fueron considerados como "menores de edad" en lo que atañe al régimen civil y penal de la nación"*[3]. Quedando así definitivamente excluidos del voto y la democratización de la vida política en Colombia y en un ámbito donde la población indígena quedó bajo el poder de la Iglesia para ser civilizados por medio de enseñanza de la moral cristiana y la occidentalización de su cultura bajo el ámbito del Concordato.

[1] Registraduría Nacional del Estado Civil. "Historia del voto en Colombia".

https://www.registraduria.gov.co/-Historia-del-voto-en-Colombia-.html

[2] Ley 89 de 1880. Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.

[3] Pineda Camacho, Roberto (2002). La política indigenista entre 1886 y 1991 en "Estado y pueblos indígenas en el siglo XIX", Revista Credencial Historia n.º 146. Banco de la República. Bogotá.

Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia (1887), artículo 31: *"Los convenios que se celebren entre la Santa Sede y el Gobierno de Colombia para el fomento de las misiones católicas en las tribus bárbaras, no requieren ulterior aprobación del Congreso".*

Ley 89 de 1890, artículo 1: *"La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la Autoridad eclesiástica, determinará la manera como esas incipientes sociedades deban ser gobernadas".*

Ley 72 de 1892, artículo 2: *"[El gobierno] podrá delegar a los misioneros facultades extraordinarias para ejercer autoridad civil, penal y judicial sobre catecúmenos, respecto los cuales se suspende la acción de las leyes nacionales hasta que saliendo del estado salvaje, a juicio del poder ejecutivo, estén en capacidad de ser gobernados por ellas".*

En la década de 1970, con el movimiento indígena liderado por Quintín Lame, se crea el Consejo Regional Indígena en el departamento del Cauca, el Estado reconoce por primera vez un movimiento político con una territorialidad indígena y las autoridades tradicionales que lo conforman. Este hito puede leerse como una voluntad positiva de integración del pensamiento indígena en la sociedad dominante[4].

Otro hito, esta vez a nivel internacional, se sitúa en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relacionado con los pueblos indígenas y tribales (1989), donde se elaboró el marco normativo para la autonomía política, cultural y económica de dichos pueblos y se les garantiza sus derechos humanos y libertades fundamentales. Este Convenio fue esencial para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades tribales a nivel mundial, especialmente en América Latina.

Finalmente, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, por primera vez los pueblos indígenas y las comunidades negras participaron en plasmar en la Carta Política las reivindicaciones de una nación pluriétnica y multicultural.

[4] Gros, Christian (1993). "Derechos indígenas y una nueva Constitución Colombiana". Análisis Político n.º 19," mayo-agosto. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

Esto se vio evidenciado en tres aspectos:

1. *El ordenamiento territorial*
2. *La apertura de espacios políticos y sociales de participación para los indígenas y los demás grupos étnicos, donde se establecieron dos curules en el Senado reservadas para los indígenas y una en la Cámara de Representantes*
3. *El reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de nuestro país y la garantía a derechos territoriales y culturales de los indígenas en la nueva Constitución"*[5].

Sin duda la Asamblea Nacional Constituyente y la Carta Política de 1991 es el hito más importante en términos del reconocimiento de los derechos que tienen los pueblos indígenas a la autonomía, el gobierno propio, la territorialidad y la democratización de la vida política en Colombia, buscando tener cabida de sus propios intereses en el modelo de Estado-Nación.

A nivel nacional en el ejercicio democrático colombiano, las organizaciones indígenas han presentado sus propios candidatos y han realizado alianzas con las fuerzas políticas locales, ganando curules en el Congreso de la República a través de la circunscripción especial indígena y se han visto beneficiados con el apoyo de los votos de los no indígenas por los ideales que representan en una nación pluriétnica y multicultural.

Por otro lado, a nivel regional, el pueblo Wayúu que habita en la península de La Guajira, y que según el censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizado en el 2018 son 1 905 617 personas, es decir casi la mitad de la población indígena de Colombia, tienen un sistema de descendencia que se define por línea materna, sus lazos de parentesco y ascendencia son descendientes de un ancestro-animal común, viven del pastoreo y del comercio; crean una nueva perspectiva de participación política conjugada con una incesante movilidad, vitalidad, asimilación, apropiación e innovación de elementos socioculturales a la luz de los intercambios con el sistema dominante. Los liderazgos Wayúu, nuevos o tradicionales, redefinen sus prácticas, en una incesante tensión entre el cambio y la continuidad[6].

[5] Londoño Toro, Beatriz (2002). Nuevos espacios de la participación política en "*La Constitución de 1991 y los indígenas*". Revista Credencial Historia n.º 146. Banco de la República. Bogotá https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-146/la-constitucion-de-1991-y-los-indigenas

[6] Alarcón Puentes, Johnny (2018). "Las interrelaciones del pueblo Wayúu con la sociedad hegemónica: espacios para la re/definición sociopolítica". *Boletín Antropológico,* vol. 36, núm. 96, pp. 239-272 https://www.redalyc.org/jatsRepo/712/71257885001/html/index.html

3. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El análisis de los fenómenos sociales implica para el investigador la búsqueda de los métodos de investigación más adecuados que permitan el análisis correlativo de fenómenos de alta complejidad y múltiples variables. De esta forma, para este caso en concreto, se adelantó una revisión de las principales fuentes terciarias, a nivel de marco lógico, para contrastar los resultados de una muestra aleatoria y las entrevistas de carácter cualitativo con autoridades y líderes del pueblo Wayúu que permiten identificar las principales barreras al derecho al voto.

En la elaboración del cuestionario se desarrollaron unas preguntas abiertas, otras cerradas y otras de confirmación para ejercicios de contraste. Es así como la Fundación El Origen realizó una muestra aleatoria de una población de doscientas doce (212) personas, donde el 63 % son mujeres y el 37 % restante son hombres. El clan de los Uliana, Epinayuu y Epieyuu son los que dominan la muestra, representando un 38 %, 28 % y 22 %, respectivamente. El resto de los clanes representa menos del 12 % del grupo encuestado. La muestra representativa son artesanos (47 %), amas de casa (31 %), docentes (4 %), estudiantes (3 %), agentes de salud (2 %) y oficios varios (33 %). La mayoría de las encuestas se realizaron en la comunidad Poromana (38,68 %), Camarote (33,96 %) y Mapuaquito (14,15 %), siendo la mayoría de los encuestados de la alta (51,42 %) y la media (48,11 %) Guajira. Solo se reporta un encuestado en la Baja Guajira. Se habían pronosticado muestras en la alta, media y baja Guajira pero debido al COVID-19 la Fundación El Origen solo se pudo desplazar dentro de los municipios de Uribia y Manaure. Cabe anotar que la muestra aleatoria de la población es muy pequeña, localizada territorialmente y sesgada por los clanes élites del pueblo Wayúu.

El procesamiento de la información entregada por la Fundación El Origen se hizo a través de Tableau.

Como salvedad metodológica es importante señalar que la Fundación El Origen realizó la muestra aleatoria y por recomendaciones sanitarias relativas al COVID-19 la recolección de la información se dio cerca de los centros urbanos de los municipios de Uribia y Manaure, principalmente en dos comunidades Poromana y Camarote. Adicionalmente, tuvo una baja representación de las Autoridades Indígenas, que se entiende a razón de la pandemia, y que no invalida los resultados de la investigación, entendiendo la muestra como representativa de la magnitud del objeto de análisis y la amplia diversidad al interior del pueblo Wayúu.

Por otro lado, la consultora realizó diez (10) entrevistas a Autoridades Indígenas del Movimiento Político Nacional, académicos expertos en procesos electorales en La Guajira, funcionarios y exfuncionarios del Gobierno nacional, excandidatos de elección popular y delegados de la Mesa de Diálogo y Concertación para el Pueblo Wayúu. Vale la pena anotar que debido a la pandemia del COVID-19 las entrevistas se realizaron por la plataforma Google Meet y vía telefónica.

Para tener más elementos a la hora de hacer el ejercicio de contraste de la información cuantitativa y cualitativa, se elaboró un mapa donde se estableció la ubicación exacta de los puestos de votación de La Guajira para las elecciones locales de 2019. Una vez georreferenciadas, se hizo un análisis espacial en Python, a través de ArcGIS, estableciendo una distancia euclidiana, que es la distancia “ordinaria” entre dos puntos de un espacio euclídeo (línea recta). Así se logró definir la distancia exacta entre un punto x del departamento a un puesto de votación. Asimismo, se crean unos polígonos de Thiessen o diagramas de Voronoi, que son métodos de interpolación que crean polígonos al unir los puntos entre sí, trazando las mediatrices de los segmentos de unión; básicamente permite definir que tanto territorio debe cubrir un puesto de votación.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

4.1 Análisis de revisión fuentes terciarias

Si bien es cierto que el presente trabajo no se enfoca en una revisión profunda de fuentes terciarias, para efectos de contextualización, consultamos algunas de las más relevantes; lo que nos permite concluir que a los pueblos indígenas se les reconoció tempranamente, al inicio de la conformación de la República colombiana, el derecho fundamental a elegir y ser elegido, aunque hoy en día este derecho no es reconocido en la práctica. Esto se debe a la falta de enfoque étnico como las circunstancias territoriales, las necesidades básicas insatisfechas, la falta de recursos económicos, la desventaja frente a los políticos tradicionales, el poder político débil que tienen las comunidades para ponderar sus ideas, la falta de apoyo en las iniciativas legislativas, entre otras.

A continuación se resaltan los principales postulados identificados de algunos autores que profundizan en el derecho fundamental del voto en Colombia y la participación de los pueblos indígenas.

- Las votaciones en los resguardos indígenas no tienen un enfoque étnico territorial. *"Las elecciones están diseñadas para las ciudades y los pueblos, no para las veredas y las pequeñas comunidades"*[7].

[7]. Semana Rural (2019). "Así votan en los confines de Colombia". Bogotá.

https://semanarural.com/web/articulo/como-se-vota-en-los-municipios-alejados-del-pais/1195

- El carácter autónomo y confidencial de las elecciones se ve afectado porque "*toda la logística electoral está adecuada en español, bajo esa dinámica, los políticos también ganan. Dentro de las urnas, los maestros indígenas y aquellos que saben leer ayudan a la población analfabeta marcando sus tarjetones a favor del aspirante*"[8].
- La presencia de representantes indígenas en la arena política es marginal, en comparación con los resultados de los partidos tradicionales *"para La Guajira, un departamento con fuerte población indígena, los resultados de los candidatos indígenas fueron inferiores a las expectativas*"[9].
- Los indígenas Wayúu están en riesgo inminente de desaparición por el hambre, la falta de agua y sus necesidades básicas insatisfechas; según la Defensoría del Pueblo: "*La Guajira presenta uno de los mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas con un 53,01 %, del que, además, el 30,2 % se encuentra en la miseria, posicionándolo actualmente como uno de los departamentos con mayor precariedad en el país. Presenta deficiencias en el acceso a servicios públicos en el que, de la población indígena, solo el 20 % tiene acceso a energía eléctrica; menos del 10 %, a un acueducto, alcantarillado, gas natural y recolección de basuras; y, finalmente, solo el 2 % tiene acceso a internet; además, se presenta una deficiente cobertura de telefonía móvil y de infraestructura, aunque se destacan algunas vías principales que han permitido el turismo y actividades de explotación minera"[10].*
- *"A escala local y regional, el voto parece corresponder a unas preocupaciones concretas del electorado. Muchas veces, en el momento de elecciones, las opciones políticas se limitan a proyectos de obras de infraestructura. El elector conoce personalmente a los candidatos que compiten, de los cuales espera que tomen en cuenta reivindicaciones expresadas ante todo en términos de carencias materiales*"[11].
- Los Wayúu a pesar de ser reconocidos desde la Constitución de 1991, *"no han podido construir una práctica totalmente independiente y particularizada desde sus características socioculturales. Por el contrario, al aferrarse a esos mecanismos partidistas se crean conflictividades entre los liderazgos y los miembros de las familias y colectividades Wayúu"[12].*

[8] *Ibidem*.

[9] Lauren Virginie (1997). "*Población indígena y participación política en Colombia: las elecciones de 1994*". Análisis Político, n.º 31. Universidad Nacional. Bogotá. Pág. 76

[10] Defensoría del Pueblo (2020). Informe Defensorial. Situación de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas Transfronterizos y Binacionales en la Frontera Colombo-Venezolana. Colombia

[11] Lauren Virginie (1997). "*Población indígena y participación política en Colombia: las elecciones de 1994*". Análisis Político, n.º 31. Universidad Nacional. Bogotá. Pág. 78

[12] Alarcón Puentes, Johnny (2018). "Las interrelaciones del pueblo Wayúu con la sociedad hegemónica: espacios para la re/definición sociopolítica. Boletín Antropológico. Universidad del Zulia, Venezuela. https://www.redalyc.org/jatsRepo/712/71257885001/html/index.html

- En el Congreso, los indígenas tienen una falta de apoyo en las iniciativas legislativas; *"el número de representantes indígenas en la Cámara y en el Senado resulta insuficiente para sacar adelante iniciativas que redunden en beneficio de los indígenas colombianos. A esto se le deben sumar la discriminación e indiferencia del Estado para con estos temas y la falta de voluntad política de los demás congresistas, aunque también es necesario resaltar que en varios casos no ha existido sinergia entre los congresistas indígenas, las comunidades y las organizaciones"*[13].

4.2 Análisis cuantitativo a partir de la encuesta realizada a la muestra aleatoria de las comunidades del Pueblo Wayuú aledañas a los cascos urbanos de Manaure y Uribia[14].

Como se mencionó anteriormente, la Fundación El Origen realizó una muestra aleatoria de la población de doscientas doce (212) personas, donde el 63 % son mujeres y el 37 % restante son hombres buscando garantizar también una interseccionalidad de enfoques y fortalecer la vocería de las mujeres[15].

- El 75 % de la muestra indica que los procesos electorales son muy importantes; no obstante, solo el 60 % ha recibido alguna capacitación en temas electorales durante los últimos 4 años. Es decir, aproximadamente 4 de cada 10 personas no han sido capacitadas. Pese a reportar hasta 8 canales de comunicación para informarse sobre los procesos electorales, más del 80 % dispone las reuniones comunitarias y la radio como principal medio de información.
- En cuanto a la legitimidad de las personas que se inscriben a una elección, solo el 56 % de los encuestados afirmó confiar en los candidatos que se postulan a cargos de elección popular, el 44 % restante declara desconfianza; no obstante, solo el 23 % de los encuestados es consciente de su derecho a ser candidato si así lo deseara, lo que indica que existe desconfianza sobre quienes eligen y desconocimiento de sus derechos políticos.
- Los encuestados afirman, en su mayoría (91 %), no conocer las inhabilidades y requisitos para que un miembro de la comunidad se postule a un cargo de elección popular.
- Sobre las dificultades para acudir a las urnas en el pueblo Wayúu, hay un alto porcentaje de electores que registra dificultades para transportarse el día de elecciones (45 %). Esa dificultad se ve manifestada en el tiempo de desplazamiento.

[13] Actualidad Colombiana (2005). "Colombia: participación política y situación humanitaria de los pueblos indígenas". Bogotá https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-y-situaci%C3%B3n-humanitaria-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas

[14] Anexo 1- Data entregada por la Fundación Origen.

[15] Anexo 2 – Documento interpretación de las encuestas.

Si bien el 49 % registra un tiempo de entre 30 minutos y una hora para llegar al puesto de votación, más de la mitad (51 %) registra entre dos horas y un día entero, lo que dificulta bastante la posibilidad de ejercer el derecho al voto teniendo en cuenta que la muestra aleatoria se tomó cerca de los centros urbanos de Uribia y Maicao.

- El 95 % de los encuestados reporta una buena señalización, condiciones accesibles y seguras, así como entendimiento del tarjetón electoral.
- Solo el 7 % de los encuestados admite conocer los incentivos electorales contemplados en la Ley 403 de 1997.
- En términos de las facilidades y el conocimiento que tienen estas comunidades sobre los trámites y las actividades realizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral (CNE), hay varios resultados. El 84 % de los encuestados reporta haber realizado un trámite en la Registraduría dentro de su territorio. No obstante, aunque el porcentaje de acceso es alto, más de la mitad registra tiempos superiores a una hora para poder llegar al punto donde se ubica dicha entidad. En términos de la accesibilidad económica, el 13 % registra conocimiento sobre trámites que tienen un alto costo. El 99 % (211 de los 212 encuestados) afirman identificar la oficina de la Registraduría Nacional del Estado Civil más cercana a su lugar de residencia y tener su cédula inscrita para votar. Un indicador identificado es que el 23 % identifica la ausencia de atención en la Registraduría en la lengua wayuunaiki. Finalmente, con respecto a esta sección, se evidencia una débil presencia del CNE en estos territorios, pues solo el 4 % de los encuestados afirma haber participado en alguna actividad o tenido contacto con un funcionario de esta institución en su territorio.

4.3 Análisis cualitativo a través de las entrevistas realizadas a diez (10) Autoridades Indígenas y expertos en procesos electorales en La Guajira

Como se mencionó anteriormente, se realizaron diez (10) entrevistas a Autoridades Indígenas del Movimiento Político Nacional, académicos expertos en procesos electorales en La Guajira, funcionarios y exfuncionarios del Gobierno nacional, excandidatos de elección popular y delegados de la Mesa de Diálogo y Concertación para el Pueblo Wayúu y mujeres líderes[16].

- Los diez entrevistados aluden que existen dificultades para ser elegidos debido a estructuras tradicionales políticas que ejercen el poder y lo cooptan de tal manera que los grupos minoritarios se ven excluidos del debate político y la oportunidad de participar en una contienda electoral.

[16] Anexo 3 – Lista de personas encuestadas.

- Todos los entrevistados manifiestan que las estructuras políticas tradicionales cooptan las listas de las comunidades indígenas convirtiéndose en una gran barrera a la hora de que los indígenas participen como candidatos.
- Todos los entrevistados identifican que las elecciones locales para el pueblo Wayúu son las más importantes; estas se llevan a cabo en octubre, fecha que reporta fuertes lluvias en la zona, lo cual dificulta el transporte de las zonas más alejadas.
- Ocho de las diez personas entrevistadas no confían en la Registraduría Nacional del Estado Civil al considerar que los resultados son manipulados por testigos electorales y funcionarios.
- Dos de los diez entrevistados indican que los Wayúu no reportan los fallecimientos y esto afecta el registro de defunción que maneja la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Uno de los entrevistados informa de una brigada de cedulación que hizo la Registraduría Nacional del Estado Civil en el resguardo de la media y alta Guajira en el 2019, señaló que si bien este ejercicio tuvo éxito en aumentar la cobertura, también evidenció que el registro oficial de las cédulas quedaron inscritas en municipios o corregimientos diferentes y alejados de las rancherías.

5. IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS FORMALES E INFORMALES QUE IMPIDEN EJERCER EL DERECHO DE ELEGIR Y SER ELEGIDO

5.1 Barreras formales que impiden ejercer el derecho de elegir y ser elegido/a

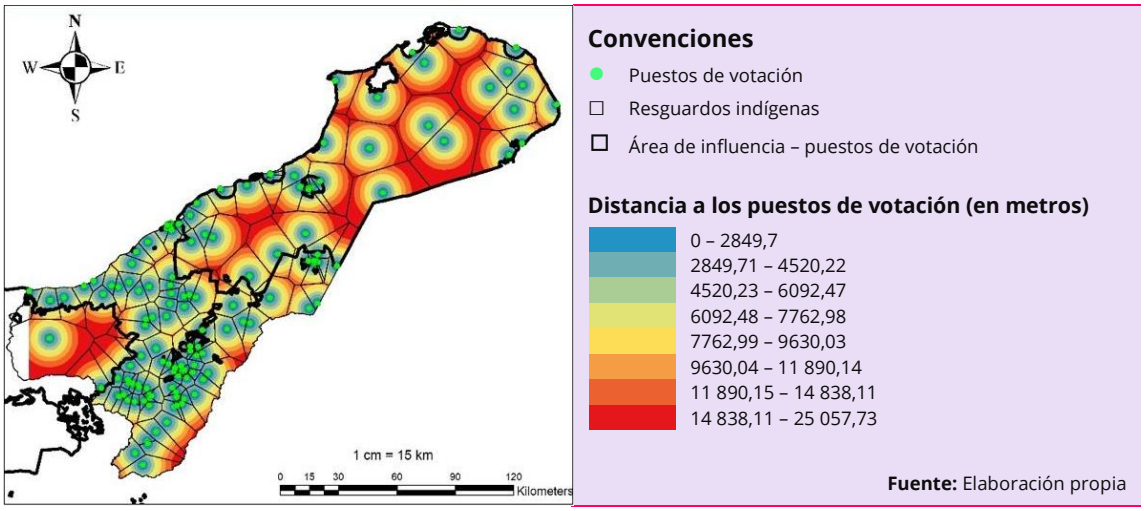
- La mayoría de la población Wayúu no sabe que puede ser elegida. Un porcentaje alto de la población indígena desconoce que puede ser candidato a cargos de elección popular. Esto puede estar asociado a la ausencia de planes, programas, campañas o estrategias de educación dirigidos al ciudadano Wayúu o al votante.
- El régimen de mayorías y minorías que impera en los órganos colegiados no permite materializar las demandas del pueblo Wayúu de forma óptima; sumado a eso, los órganos colegiados y la conformación de listas en los partidos políticos se basan en el régimen de mayorías, donde las minorías están condenadas a perder a través del voto.
- El marco normativo y las reglas electorales no son favorables para los pueblos indígenas porque no tiene enfoque diferencial étnico ni enfoque territorial, por ejemplo, los tarjetones para sufragar están en español, los puntos de votación no son accesibles, el costo de transporte es elevado, entre otras.
- La Registraduría carece de las herramientas tecnológicas para operar en las zonas más apartadas, colindantes con la frontera colombo-venezolana, donde no hay energía eléctrica y son población altamente dispersa.
- La Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene la tecnología para verificar la suplantación de identidad en los lugares más alejados debido a la falta de acceso a internet.

- La Registraduría carece de un registro actualizado, a partir de la depuración del Archivo Nacional de Identificación, para fallecimientos y actas de defunción del pueblo Wayúu.

5.2 Barreras informales que impiden ejercer el derecho de elegir y ser elegido/a

- Los/as candidatos/as Wayúu están en desventaja frente a los políticos tradicionales por falta de recursos económicos y garantías que permitan ejercer un control y veeduría durante los comicios.
- El voto indígena en el departamento de La Guajira está cooptado por las necesidades de suministros de insumos básicos para la supervivencia y son concesionados como prebendas ante los políticos tradicionales y los grupos que ejercen el poder económico.
- Los líderazgos políticos instruyen a la población indígena para votar por un determinado candidato, sin que ellos tengan la posibilidad de tener una formación por parte de las instituciones públicas concernientes que los empodere en sus derechos electorales y autonomía.
- Los indígenas Wayúu están coaccionados por quienes los transportan a los puestos de votación quienes en muchos casos incluso les retienen el documento de identidad.
- Hay una gran dificultad en términos de las distancias y las coberturas de los puestos, especialmente en los resguardos indígenas. Según el Mapa 1, donde observamos la distancia entre los puestos de votación y su área de influencia inmediata, contrastado con resguardos indígenas en La Guajira, hay zonas de los resguardos que se encuentran a más de 24 km de los puestos de votación. Asimismo, hay puestos de votación que deben cubrir hasta 1080 km² por la ausencia de puestos en varias zonas del departamento. El Cabo de la Vela (alta Guajira) y la Sierra Nevada son las zonas con menor cobertura. Estas condiciones sobre distancia y cobertura se incrementan costo por la ausencia de transporte público, el costo elevado de transporte, la precariedad de las carreteras y la movilidad.

Mapa 1: distancia a puestos de votación y su área de influencia inmediata, contrastado con los resguardos indígenas en La Guajira



Fuente: Elaboración propia

- La trashumancia electoral es un delito que riñe con prácticas culturales Wayúu. Ser seminómada, ser binacional o apoyar a familiares que participan en comicios en otro municipio/departamento/nación. Los Wayúu son un pueblo determinado por estructuras claniles, conformados por familias que determinan una territorialidad. El hijo mayor de la línea materna es *Araurayu* (autoridad tradicional) y este determina su poder territorial a través de los cementerios. Sumado a esto, los Wayúu son seminómadas, provienen de la cultura del pastoreo, tiene rutas de comercio e intercambio. Estas formas de vivir se pueden ver aprovechadas por gente que no hace parte de esta cultura para beneficiarse a la hora de buscar votos para un candidato en particular.

6. RECOMENDACIONES GENERALES

Las siguientes recomendaciones generales buscan aportar como salvaguardas para la protección cultural y el goce efectivo de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales del pueblo Wayúu.

- Al Gobierno nacional en cabeza de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior, en conjunto con la Gobernación de La Guajira y los municipios del departamento, en acatamiento de los fallos de la Corte Constitucional[17], les corresponde establecer un conjunto de medidas inmediatas, focalizadas, diferenciales e intersectoriales, dirigidas a atender de manera urgente las condiciones paupérrimas en las viven muchas comunidades del pueblo Wayúu limitando y afectando sus derechos fundamentales y la pervivencia física y cultural.
- Toda intervención de instituciones públicas o privadas u organizaciones no gubernamentales con el pueblo Wayúu debe concertarse con las Autoridades Indígenas de los clanes a nivel interno e intercultural, buscando mejores pautas para desarrollar cualquier tipo de trabajo que se adelante en el territorio desde un enfoque étnico-territorial.
- Para el caso del pueblo Wayúu, el poder en lo tradicional-político lo ostenta el *Araurayu* y, en el poder electoral-político, históricamente lo ostentan las mujeres, como Martha Peralta — presidenta del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), — Oneida Pinto, Orsinia Polanco, Hilduara Barliza, Rosa Iguarán, por

[17] Corte Constitucional. Sentencia T025 de 2004, Auto 004 de 2009 y Sentencia T302 de 2017

mencionar a algunas. No obstante, se debe buscar reforzar la inclusión de un enfoque de género en la conformación de listas de candidaturas indígenas en pos de paridad en el número de candidatos de ambos sexos, todo esto en diálogo y concertación con sus autoridades tradicionales.

- Las políticas públicas, iniciativas legislativas, planes, proyectos y/o programas que se adelanten y sean susceptibles de afectar forma directa o indirecta al pueblo Wayúu deberán ser consultadas y concertadas en el marco del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada emanada del Convenio 169 de la OIT y reconocida en la Ley 21 de 1991.

6.1 Recomendaciones al Consejo Nacional Electoral

- En el marco de los objetivos que persiguen promocionar la cultura democrática y fortalecer la participación política, desarrollar programas pedagógicos de radio en lengua Wayuunaiki sobre los derechos electorales y, en particular, el derecho fundamental al voto buscando empoderarlos en sus derechos políticos y fortalecer su autonomía.

- Avanzar con una adecuación institucional de acuerdo con un enfoque diferencial para fortalecer los canales de comunicación con el pueblo Wayúu y adecuar los mecanismos de participación democrática.

- Desarrollar un estudio para facilitar el entendimiento del tarjetón electoral y adelantar campañas en wayuunaiki.

- Diseñar incentivos electorales con enfoque diferencial étnico que promuevan el voto en las comunidades. Algunas propuestas que dieron los entrevistados fueron universidad gratuita, servicios primarios fundamentales de desplazamiento, como el transporte, el mejoramiento de los servicios públicos, el acceso a servicios de acueducto, entre otros.

- Impulsar el reconocimiento a la binacionalidad que tiene el pueblo Wayúu de acuerdo con la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT, con relación al modo de vida Wayúu y al concepto de trashumancia.

- Diseñar un mecanismo de distribución de aportes a las campañas de candidatos Wayúu que se suscriben a la circunscripción especial y elecciones locales, debido a la dispersión de la población y pensando en aportes que vayan más allá de los recursos monetarios.

- Fomentar que los medios de comunicación locales y nacionales desarrollen campañas para impulsar la transparencia, y enunciar los mecanismos de denuncia que tiene el pueblo Wayúu en su propia lengua.

6.2 Recomendaciones a la Registraduría Nacional del Estado Civil

- Realizar una investigación sobre la movilidad del pueblo Wayúu en las dos épocas del año en que se realizan los comicios y así determinar cuáles serían los puntos estratégicos para tener más puestos de votación en el resguardo de la media y alta Guajira.
- Desarrollar campañas de cedulación en coordinación de las Autoridades Indígenas y adoptar un sistema único de identificación a las solicitudes de primera vez, duplicados y rectificaciones.
- Diseñar estrategias del manejo de la información en las bases de datos del censo electoral, la inscripción de cédulas Wayúu en los puestos más cercanos de votación dirigiendo y organizando el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana.
- Avanzar en una adecuación institucional acerca de los procedimientos que se emplean en las elecciones asegurando un enfoque diferencial y vinculando personas que hablen wayuunaiki para asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos electorales.
- Innovar en investigación y adopción de nuevas tecnologías en donde no sea necesario conectarse a internet en los puestos de votación de lugares apartados de La Guajira para evitar la suplantación de personas fallecidas.
- Fortalecer las garantías del conteo de votos proporcionando salvaguardas para el ejercicio de las funciones de los jurados pertenecientes al pueblo Wayúu.
- Coordinar con los organismos y las autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana de la población binacional del pueblo Wayúu en articulación con sus organizaciones representativas y autoridades tradicionales.

7. BIBLIOGRAFÍA

Actualidad Colombiana (2005). Colombia: participación política y situación humanitaria de los pueblos indígenas. Bogotá. https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-y-situaci%C3%B3n-humanitaria-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas

Alarcón Puentes, Johnny (2018). Las interrelaciones del pueblo Wayúu con la sociedad hegemónica: espacios para la re/definición sociopolítica. Boletín Antropológico, vol. 36, núm. 96, pp. 239-272. https://www.redalyc.org/jatsRepo/712/71257885001/html/index.html

Corte Constitucional. Sentencia T025 de 2004. Estado de Cosas Inconstitucionales. Magistrado Jorge Eliécer Betancourt Márquez. 22 de enero. Colombia

Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión. 26 de enero. Colombia

Corte Constitucional. Sentencia T302 de 2017. Acción de tutela para proteger los derechos fundamentales a la salud, al agua y a la alimentación de los niños y niñas del pueblo Wayúu del departamento de La Guajira. Magistrado José Fernando Reyes Cuartas. 20 de febrero. Colombia

Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia. Artículo 31 (1887). Colombia

Constitución Política de la Nueva Granada 1* de 1853

Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional N.º 116 del 20 de julio de 1991. Castel R, Castel E. Editorial: Manantial. Año: 2004

DANE (2018). Población indígena en Colombia. Resultados del censo nacional de población y vivienda. Bogotá

Defensoría del Pueblo (2020). Informe Defensorial. Situación de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas Transfronterizos y Binacionales en la Frontera Colombo-Venezolana. Colombia

Gros, Christian (1993). Derechos indígenas y una nueva Constitución Colombiana. Análisis Político n.º 19, mayo-agosto. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

Lauren Virginie (1997). Población indígena y participación política en Colombia: las elecciones de 1994. Análisis Político n.º 31. Universidad Nacional. Bogotá. Págs. 63-81

Ley 89 de 1880. *Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada*. 16 de noviembre. Colombia

Ley 72 de 1892. Por la cual se dan autorizaciones al Poder Ejecutivo para establecer misiones católicas. 24 de noviembre. Colombia

Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. 31 de mayo. Colombia

Londoño Toro, Beatriz (2002). Nuevos espacios de la participación política en "La Constitución de 1991 y los Indígenas". Revista Credencial Historia n.º 146. Banco de la República. Bogotá

https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-146/la-constitucion-de-1991-y-los-indigenas

Pineda Camacho, Roberto (2002). La política indigenista entre 1886 y 1991 en "Estado y pueblos indígenas en el siglo XIX". Revista Credencial Historia n.º 146. Banco de la República, Bogotá.

Registraduría Nacional del Estado Civil. Historia del voto en Colombia. https://www.registraduria.gov.co/-Historia-del-voto-en-Colombia-.html

Semana Rural (2019). Así votan en los confines de Colombia. Bogotá. https://semanarural.com/web/articulo/como-se-vota-en-los-municipios-alejados-del-pais/1195

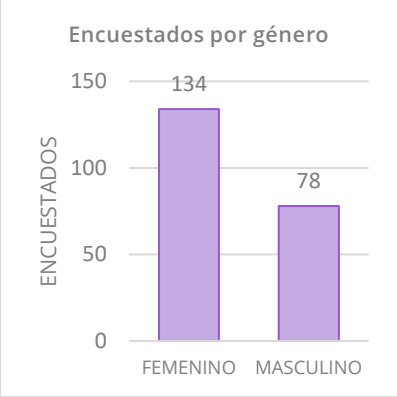
8. ANEXOS

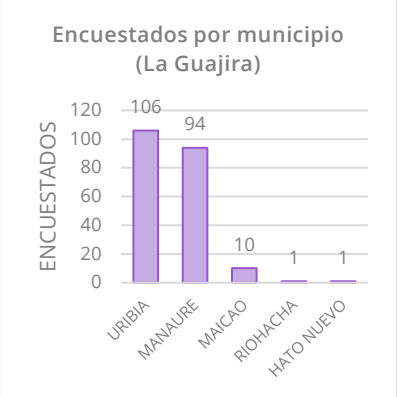
Anexo 1 – Documento interpretación de las encuestas

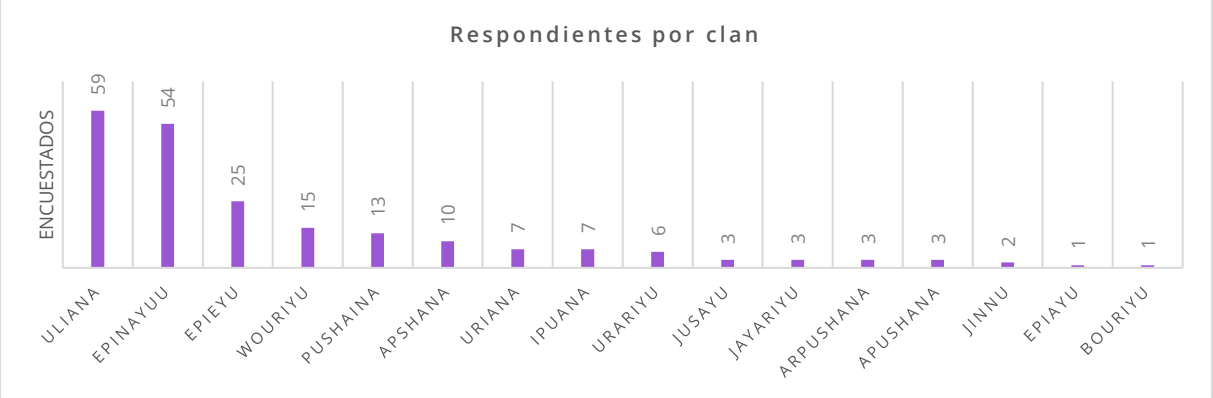
1. Caracterización de la muestra

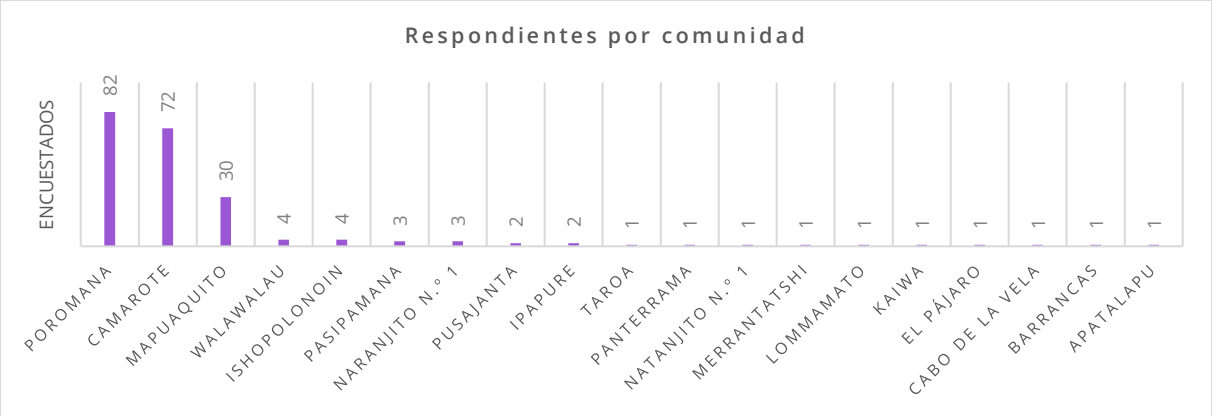
Dentro de la caracterización de la población que participó en la encuesta, se documenta que de los 212 encuestados, el 63,21 % son mujeres y el 36,79 % restante son hombres. Asimismo, en términos de pertenencia por clan, los Uliana, Epinayuu y Epieyuu son los que dominan la muestra, representando un 27,83 %, 25,47 % y 11,79 %, respectivamente. El resto de los clanes representa menos del 10 % del grupo encuestado. Para las comunidades, existen tres grupos aún más dominantes si se les compara con el resto de la muestra. Los Poromana (38,68 %), Camarote (33,96 %) y Mapuaquito (14,15 %) son las comunidades dominantes de la encuesta.

En términos de localización, la inmensa mayoría de los encuestados se asienta en la alta (51,42 %) y media (48,11 %) Guajira. Solo se reporta un encuestado en la baja Guajira. Con respecto a la ubicación por municipio, un grueso de la muestra se ubica en Uribia (50,0 %) y Manaure (44,34 %). Los 12 encuestados restantes se ubican en Maicao (4,72 %), Riohacha y Hato Nuevo (ambos con un solo encuestado, es decir, el 0,47 %).



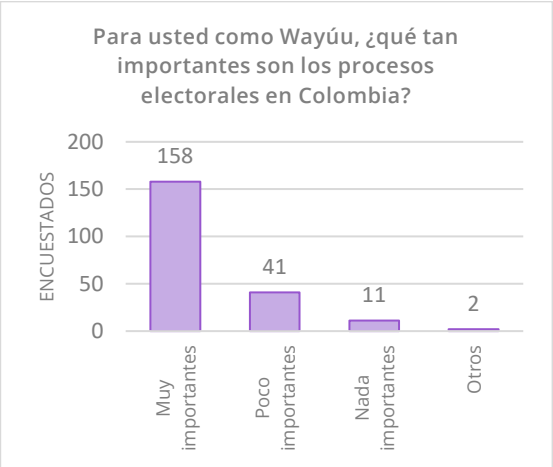


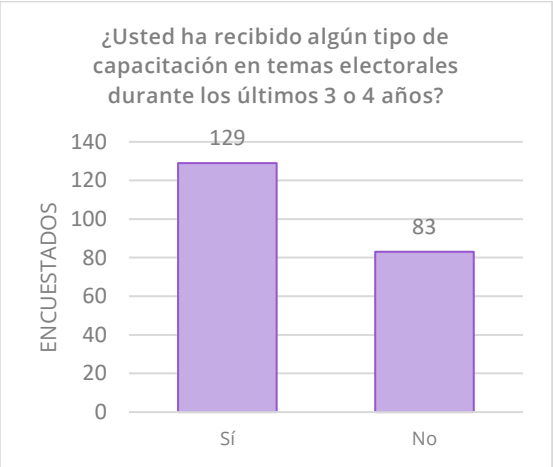


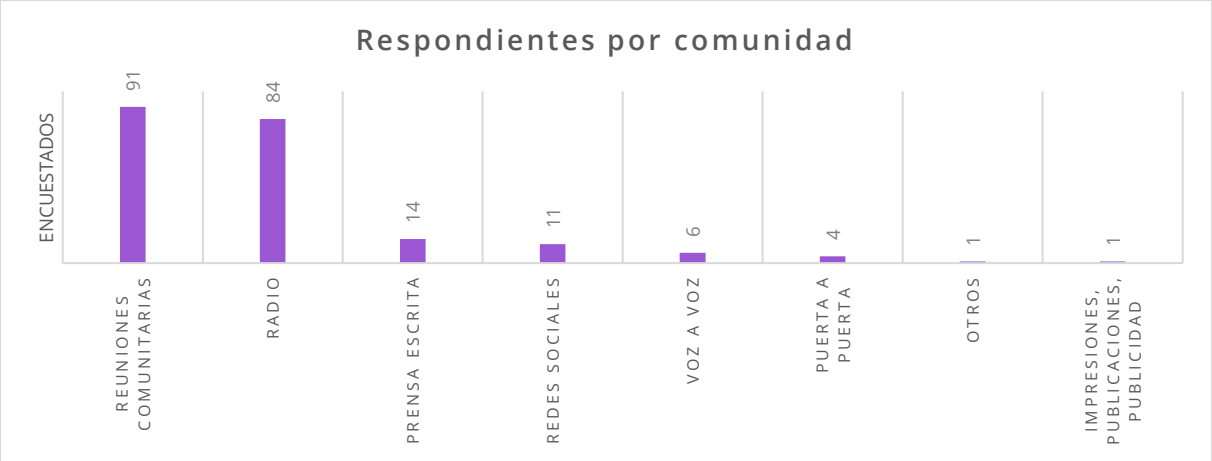


2. Proceso electoral, capacitación y comunicación

En términos de la percepción que tiene la comunidad Wayúu sobre la importancia de los procesos electorales, la capacitación que reciben y la comunicación sobre elecciones, encontramos variados resultados. Con respecto al primer ítem, se muestra cómo para la vasta mayoría de la comunidad indígena encuestada los procesos electorales son muy importantes (74,53 %). No obstante, pese al rol que los encuestados les atribuyen a las elecciones, solo el 60,85 % ha recibido alguna capacitación en temas electorales durante los últimos 4 años. Es decir, aproximadamente 4 de cada 10 personas no se han beneficiado de las capacitaciones. Pese a reportar hasta ocho canales de comunicación para informarse sobre los procesos electorales, más del 80 % dispone las reuniones comunitarias y la radio como principal medio de información.

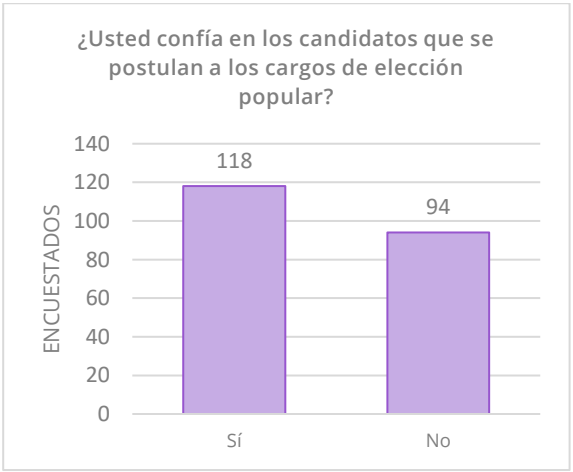


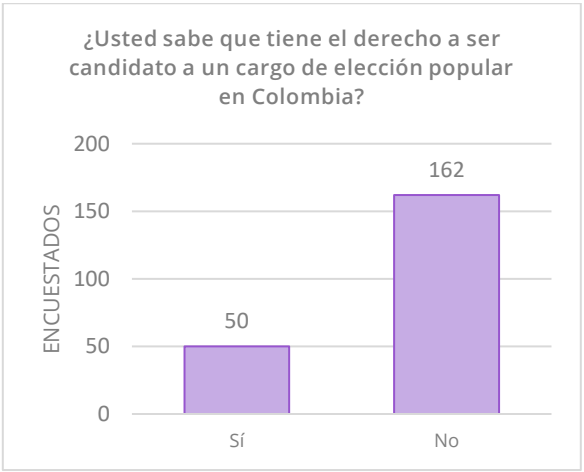


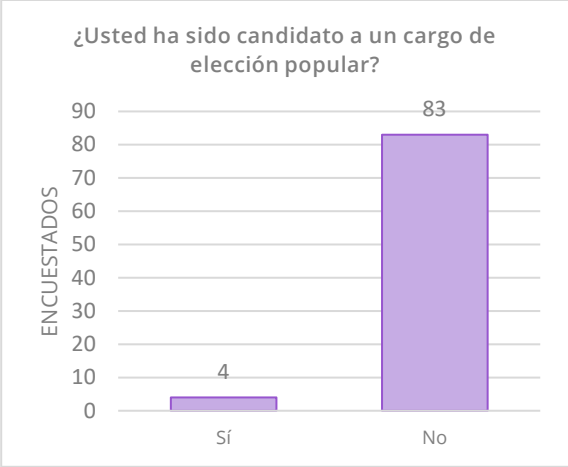


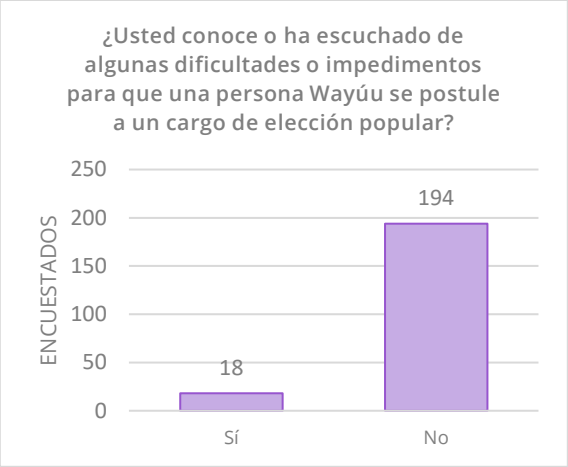
3. Candidatura y derechos

Dentro de este grupo de preguntas, hay resultados que son problemáticos sobre el ejercicio de los derechos políticos de los indígenas. Solo el 55,66 % de los encuestados afirmó confiar en los candidatos que se postulan a cargos de elección popular, el 44,34 % restante declara desconfianza. No obstante, lo que es aún más preocupante es que solo el 23,58 % de los encuestados es consciente de su derecho a ser candidato si así lo deseara. Existe desconfianza sobre quienes eligen y desconocimiento de los derechos políticos. Esto eventualmente puede generar baja participación de estas comunidades en las elecciones, o al menos, en la postulación de población indígena a estos cargos. Solo cuatro (1,89 %) de los 212 encuestados ha sido candidato. Finalmente, los encuestados afirman, en su mayoría (91,51 %), no conocer dificultades o impedimentos para que un miembro de la comunidad se postule a un cargo de elección popular.



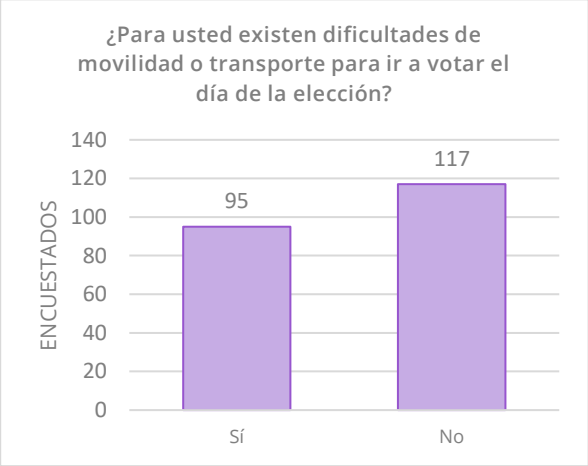


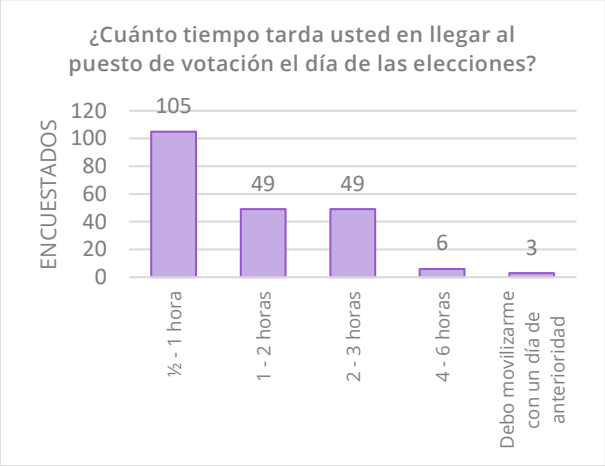


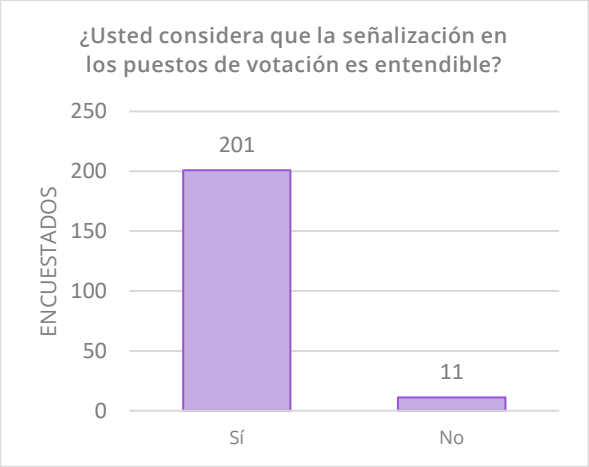


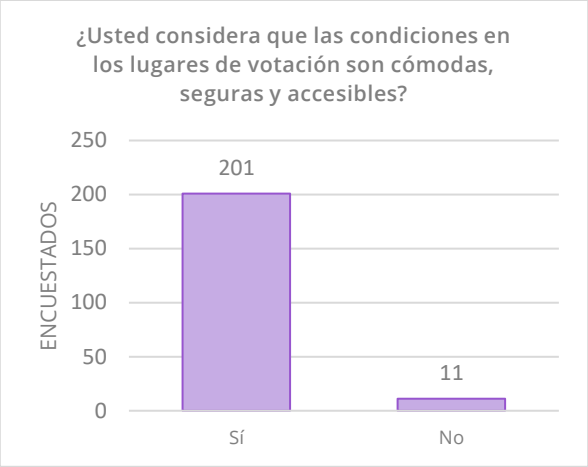
4. Facilidad a la hora de votar

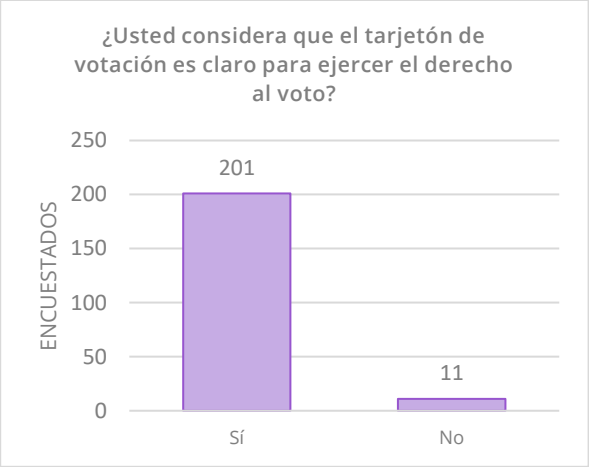
En términos de las dificultades para acudir a las urnas, un alto porcentaje de electores registra dificultades para transportarse el día de elecciones (44,81 %). Esa dificultad se ve manifestada en el tiempo de desplazamiento. Si bien el 49,53 % registra un tiempo de entre 30 minutos y una hora para llegar al puesto de votación, más de la mitad (50,47 %) registra entre dos horas y un día entero, lo que dificulta bastante la posibilidad de ejercer el derecho al voto. Sorpresivamente, un mismo porcentaje de encuestados (94,81 %) reporta una buena señalización, condiciones accesibles y seguras, así como entendimiento del tarjetón electoral. En términos del conocimiento de incentivos electorales contemplados en la Ley 403 de 1997, solo el 7,08 % de los encuestados admite conocerlos.

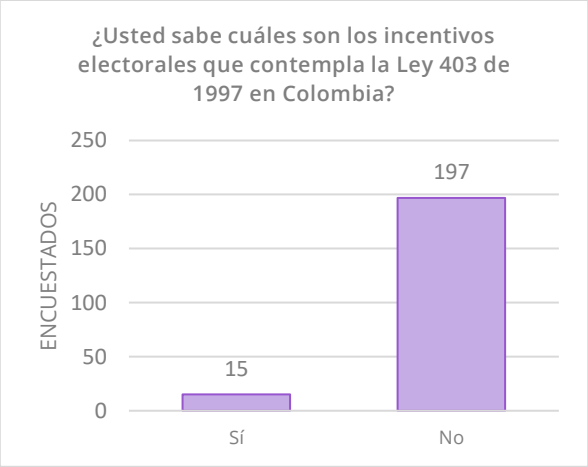








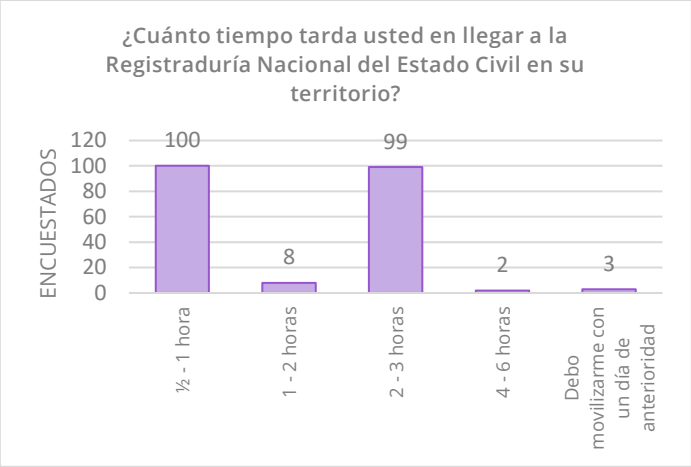




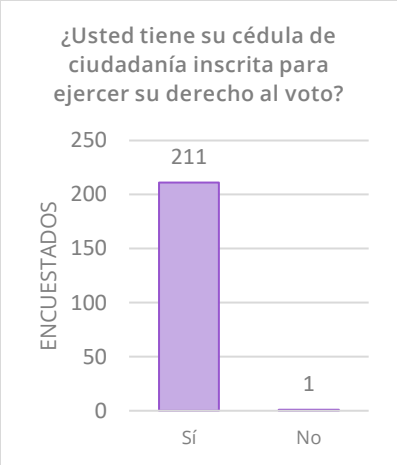
5. Registraduría y tramites

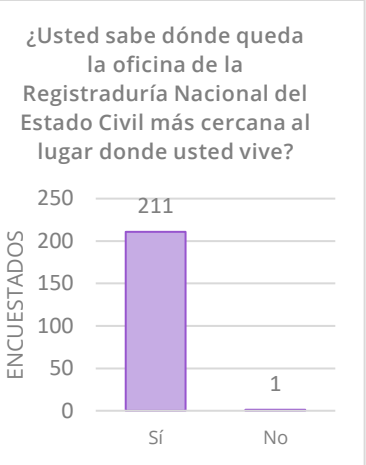
En términos de las facilidades y el conocimiento que tienen estas comunidades sobre los tramites y las actividades realizadas por la Registraduría Nacional y el Consejo Nacional Electoral (CNE), hay varios resultados. El 83,96 % de los encuestados reporta haber realizado un trámite en la Registraduría dentro de su territorio. No obstante, aunque el porcentaje de acceso es alto, más de la mitad registra tiempos superiores a una hora para poder llegar al punto donde se ubica dicha entidad. En términos de la accesibilidad económica, el 12,74 % registra conocimiento sobre tramites que tienen un alto costo. El 99,53 % (211 de los 212 encuestados) afirman identificar la oficina de la Registraduría más cercana a su lugar de residencia y tener su cédula inscrita para votar. Un indicador problemático identificado es que el 22,64 % identifica la ausencia de atención en la Registraduría en la lengua wayuunaiki. Finalmente, con respecto a esta sección, se evidencia una débil presencia del CNE en estos territorios, pues solo el 4,72 % de los encuestados afirma haber participado en alguna actividad o tenido contacto con un funcionario de esta institución en su territorio.

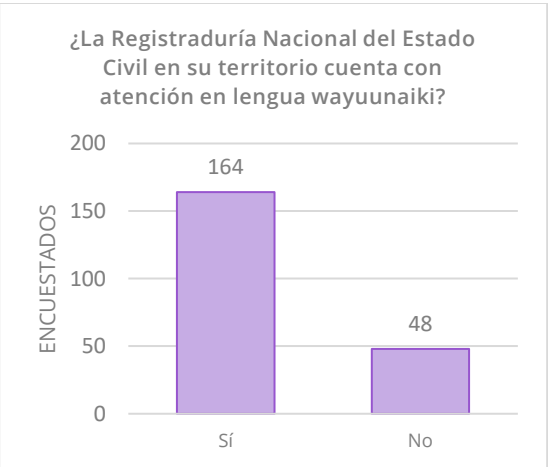
¿Usted ha realizado algún tipo de trámite en la Registraduría Nacional del Estado Civil en su territorio?
ENCUESTADOS
200
150
100
50
0
178
34
Sí
No


¿Cuánto tiempo tarda usted en llegar a la Registraduría Nacional del Estado Civil en su territorio?
ENCUESTADOS
120
100
80
60
40
20
0
100
8
99
2
3
½ - 1 hora
1 - 2 horas
2 - 3 horas
4 - 6 horas
Debo movilizarme con un día de anterioridad

¿Usted sabe de algún trámite ante la Registraduría Nacional del Estado Civil que tengan alto costo económico?
ENCUESTADOS
200
150
100
50
0
27
185
Sí
No


¿Usted tiene su cédula de ciudadanía inscrita para ejercer su derecho al voto?
ENCUESTADOS
250
200
150
100
50
0
211
1
Sí
No


¿Usted sabe dónde queda la oficina de la Registraduría Nacional del Estado Civil más cercana al lugar donde usted vive?
ENCUESTADOS
250
200
150
100
50
0
211
1
Sí
No


¿La Registraduría Nacional del Estado Civil en su territorio cuenta con atención en lengua wayuunaiki?
ENCUESTADOS
200
150
100
50
0
164
48
Sí
No

¿Usted ha participado de alguna actividad o ha tenido contacto con funcionarios del Consejo Nacional Electoral en su territorio?
ENCUESTADOS
12
10
8
6
4
2
0
10
1
Sí
No

Anexo 2 - Lista de personas encuestadas

	Nombre	Cargo
1	**Hilduara Barliza**	Exdirectora de Asuntos Indígenas, Pueblos Rom y Minorías del Ministerio del Interior
2	**Betty Almazo**	Lideresa Wayúu de la sociedad civil
3	**Sandra Barrios**	Excandidata del Concejo de Maicao
4	**Javier Rojas***	Líder Wayúu de Manaure
5	**Oscar Uriana**	Representante Legal del resguardo Trupio Gacho
6	**Armando Valbuena**	Sabio wayúu declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
7	**Yolima Carrillo***	Procuradora Séptima delegada ante el Consejo de Estado
8	**Harlem Garrido**	Exalcalde de Maicao
9	**Hortencia Deluque**	Lideresa Wayúu
10	**Oriana Zambrano***	Diputada de la Asamblea departamental de La Guajira

*Solicitaron reserva en relación a su participación en la Investigación.