

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA**

PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

Victor Hugo Cárdenas • André Fernando • Andrés Jouannet
Guillermo Padilla • Luis Maldonado/Víctor Hugo Jijón • Catalina Soberanis
Francisco Reyes • Josué Ospina • Elizabeth Salmón



Konrad
Adenauer
Stiftung



Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina

Víctor Hugo Cárdenas (Bolivia)
André Fernando (Brasil)
Andrés Jouannet (Chile)
Guillermo Padilla (Colombia)
Luis Maldonado/Víctor Hugo Jijón (Ecuador)
Catalina Soberanis (Guatemala)
Francisco Reyes (México)
Josué Ospina (Panamá)
Elizabeth Salmón (Perú)



© 2011 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Prefacio

Susanne Käss

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia y del Programa Regional de Participación Política Indígena

Autores

Víctor Hugo Cárdenas (Bolivia)

André Fernando (Brasil)

Andrés Jouannet (Chile)

Guillermo Padilla (Colombia)

Luis Maldonado/Víctor Hugo Jijón (Ecuador)

Catalina Soberanis (Guatemala)

Francisco Reyes (México)

Josué Ospina (Panamá)

Elizabeth Salmón (Perú)

Editora responsable

Beatriz Cajías de la Vega

Revisión y corrección

Susanne Käss

Claudia Heins

Fundación Konrad Adenauer (KAS), Programa Regional de Participación Política Indígena

Av. Walter Guevara No 8037, Calacoto

(Ex Av. Arequipa casi esquina Plaza Humboldt)

Teléfonos: (+591-2) 2786910 2786478 2784085 2125577

Fax: (+591-2) 2786831

Casilla No 9284

La Paz - Bolivia

Email: info.ppi@kas.de

Página Web: www.kas.de/ppi

D.L. 4 - 1 - 3171 - 11

Impresión

Garza Azul Impresores & Editores

Teléfono: 2232414 - Email garzaazul@megalink.com

Impreso en Bolivia - Printed in Bolivia

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la KAS. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

CONTENIDO

Índice	3
Índice de siglas	9
Prefacio.....	15
PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA	17
I. Antecedentes	18
A. Criterios sobre la condición étnica	18
B. Pueblos indígenas en Bolivia.....	24
C. Idiomas nacionales	25
II. Proceso de participación política.....	26
A. La lucha indígena por las libertades democráticas y participación política	27
B. Candidaturas presidenciales y vicepresidenciales indígenas.....	29
C. La lenta subida en la representación parlamentaria.....	32
III. Situación actual de la participación política indígena	51
A. La participación indígena en esferas gubernamentales del MAS	51
B. El repertorio de las acciones colectivas	55
IV. Políticas públicas hacia los pueblos indígenas	56
V. Conclusiones y desafíos	61
Bibliografía.....	63

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL.....	65
I. Antecedentes	65
A. População e a imagem dos povos indígenas depois 1988	67
B. Povos existentes.....	68
C. As línguas indígenas	68
D. Desenvolvimento da participação política indígena.....	70
II. A situação atual de participação política indígena	73
A. Participação nas instituições políticas tradicionais	73
B. Organizações política indígena no Brasil	75
C. Políticas Públicas para os Povos Indígenas	84
III. Desafíos.....	88
Referencias bibliográficas	91

PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN CHILE: EL CASO MAPUCHE.....	93
I. Introducción	94
II. Antecedentes históricos y sociales del pueblo mapuche.....	95
A. Encuentro entre mapuches y españoles	95
B. La Guerra de Arauco	98
III. El Estado chileno y la legislación indígena.....	105
A. La radicación de los mapuches.....	105
B. Las primeras leyes indígenas	106
C. Entre la colonización, la reforma y la contra reforma agraria.....	107
D. Los avances y desafíos de la política indígena en democracia	108
IV. Reconocimiento y condiciones sociales mapuches.....	110
A. Auto reconocimiento.....	110
B. Condiciones sociales.....	117
VI. Participación política electoral: El voto mapuche	119
A. Voto indígena nacional.....	119
B. Distrito 51: Mayoría de auto reconocimiento mapuche	122

C. El distrito mapuche	127
D. El caso Francisco Huenchumilla	133
VII. Conclusión	134
Bibliografía.....	137
Anexo 1: Mapa Región de la Araucanía.....	139

COLOMBIA: VIOLENCIA, INTERCULTURALIDAD Y DEMOCRACIA.....	141
I. Introducción.....	142
II. Geografía política y pueblos indígenas de Colombia.....	143
III. Las organizaciones indígenas y sus estrategias de participación.....	148
IV. El conflicto armado, las organizaciones indígenas y el ejercicio electoral.....	155
V. La ciudadanía indígena y los problemas de la participación.....	160
VI. La opción descolonial y la equidad de género.....	163
Bibliografía.....	168

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EJERCICIO DE DERECHOS EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ECUADOR.....	171
I. Breve contexto político y diversidad histórico-cultural.....	171
A. Desacato constitucional y autoritarismo	171
B. Las nacionalidades y pueblos y su situación socio-económica	173
II. Participación política de los pueblos indígenas: estado de situación	177
A. La participación política: logros y conflictos	177
B. La participación electoral desde 1996 al 2004	180
C. La participación electoral en 2006 y 2008	184
D. El acceso a la gestión pública y el autogobierno	187
E. La participación política de las mujeres indígenas	188
III. Principales políticas públicas para pueblos indígenas.....	190
A. Diversidad	191
B. Tierra y territorio	195

C. Autonomía y libre determinación	198
D. Inclusión social.....	203
E. Sumak Kawsay	207
IV. Desafíos.....	209
A. La disputa del sentido civilizatorio; cosmovisiones, formas diversas de participación política (individual, colectiva) y vigencia de relaciones coloniales de relación con los pueblos indígenas	209
B. El conflicto sobre el diseño institucional del Estado plurinacional ..	210
C. El tinkuy inevitable: los conflictos territoriales y la disputa por los recursos naturales	211
Bibliografía.....	212
PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA.....	215
I. Antecedentes	215
A. La cuestión étnico-nacional.....	215
B. Población indígena en Guatemala	216
C. Idiomas indígenas.....	217
D. Condiciones de vida de los pueblos indígenas	219
II. Situación actual de la participación política indígena	221
A. Recuperación de la democracia.....	221
B. Participación en partidos políticos y en procesos electorales.....	223
C. Incidencia política por otras vías de participación	231
III. Políticas públicas hacia los pueblos indígenas: política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación.....	232
IV. Desafíos	234
Referencias bibliográficas	235
MÉXICO: PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	237
I. Introducción.....	238

II. Información general estadística: La población indígena en México según el censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010	238
III. Identidad en México y participación política indígena	240
IV. Aproximación a los derechos de los pueblos, comunidades indígenas e indígenas en lo individual.....	242
A. Contexto internacional.....	242
B. Derechos indígenas y su relación con la participación política.....	245
C. El caso oaxaqueño.....	248
D. Experiencias conocidas	249
V. Conclusión.....	251
VI. Recomendaciones	252
Bibliografía.....	252

ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ: UNA MIRADA DESDE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA POBREZA EXTREMA..... 255

I. Antecedentes	255
A. Porcentaje de población indígena en Panamá.....	255
B. Etnias existentes en Panamá.....	256
C. Idiomas de las etnias indígenas en Panamá	259
D. Estadísticas de desarrollo de la participación política de los pueblos indígenas en Panamá	260
II. Situación actual de la participación política indígena en Panamá	262
A. Participación en las instituciones políticas tradicionales.....	262
B. Incidencia política de las autoridades tradicionales de las diferentes etnias de Panamá.....	264
C. El género y la participación política de los pueblos indígenas	266
III. Políticas públicas dirigidas hacia los pueblos indígenas en Panamá.....	268
IV. Desafíos de los pueblos indígenas de Panamá.....	271
A. La disminución significativa de pobreza en los pueblos indígenas..	271
B. La construcción de una visión indígena del desarrollo.....	273

C. Lograr tener una institucionalidad gubernamental en las comarcas	275
D. Lograr una unidad de cuerpo entre todas las etnias indígenas.....	275
Bibliografía.....	277

ENTRE LAS PROMESAS DE CONSULTA PREVIA Y LA CONTINUIDAD DE LA PROTESTA SOCIAL: LAS AMBIGÜEDADES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL PERÚ..... 279

I. Generalidades sobre los pueblos indígenas peruanos	279
A. La regulación peruana de lo indígena, campesino y nativo	280
B. El problema de determinar cuántos indígenas hay en el Perú.....	282
II. La participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones	285
A. La inserción progresiva de los pueblos indígenas en los procesos electorales	285
B. La participación política indígena en los órganos estatales peruanos	288
III. ¿Las mujeres indígenas participan de la política peruana?.....	293
IV. ¿Pueden los niños indígenas participar también políticamente?	296
V. Políticas y desafíos.....	297
A. El efecto Bagua y la tarea de hacer realidad la consulta previa.....	297
B. El reto de la erradicación de la criminalización de la participación política indígena	301
VI. Comentario final	304
Bibliografía.....	305

ÍNDICE DE SIGLAS

Academia de Lenguas Mayas (ALMG)
Acción Democrática Nacionalista (ADN)
Alianza Social Indígena (ASI)
Alternativa Nueva Nación (ANN)
Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)
Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (ACIN)
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)
Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)
Autoridades Indígenas del Sur Occidente (AISO)
Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC)
Central Obrera Boliviana (COB)
Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI)
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI)
Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA)
Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA)
Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)
Comité Ejecutivo Nacional (CEN)

Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI)
Conciencia de Patria (CONDEPA)
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)
Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI)
Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB)
Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia (CONMERB)
Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIOBBS)
Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC)
Confederación Nacional para el Cambio (CONALCAM)
Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB)
Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)
Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)
Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)
Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ)
Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)
Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB)
Conselho Indigenista Missionário (CIMI)
Constitución Política del Estado (CPE)
Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya (COPMAGUA)
Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)
Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP)
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
Corte Nacional Electoral (CNE)
Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)
Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)

Departamento de Asuntos Indígenas (DASIN)
 Departamento Nacional de Estadística de Colombia (DANE)
 Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI)
 Educación Intercultural Bilingüe (EIB)
 Ejército de Liberación Nacional (ELN)
 Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK)
 Encuentro por Guatemala (EG)
 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)
 Escuela de Gobierno y Políticas Públicas para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (ESGOPPE)
 Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE)
 Federación Ecuatoriana de Indios (FEI)
 Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN)
 Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (FDPIALC)
 Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (FODIGUA)
 Fondo Monetario Internacional (FMI)
 Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI)
 Frente pro Defensa de los Derechos Económicos y Sociales (FRENADESOS)
 Frente Única de Liberación Katarista (FULKA)
 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)
 Fundação Nacional do Índio (FUNAI)
 Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)
 Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)
 Índice de Desarrollo Humano (IDH)
 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
 Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE)
 Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)
 Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA)

Instituto Nacional de Estadística (INE)
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC)
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
Instituto Socioambiental (ISA)
Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP)
Izquierda Unida (IU)
Ministério da Cultura (MinC)
Ministerio de Energía y Minas, Perú Petro y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET)
Ministério de Minas e Energia (MME)
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
Movimiento Al Socialismo (MAS)
Movimiento Bolivia Libre (MBL)
Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)
Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP)
Movimiento Indígena Colombiano (MIC)
Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)
Movimiento Indio Tupac Katari (MITKA)
Movimiento Katarista Nacional (MKN)
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)
Movimiento Revolucionario Tupac Katari Libre (MRTKL)
Movimiento Sin Tierra (MST)
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
Organización de Estados Americanos (OEA)
Organización de Naciones Unidas (ONU)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)
Organización No Gubernamental (ONG)

Pacto de Unidad (PU)
Partido Acción Nacional (PAN)
Partido Por la Democracia (PPD)
Partido Regionalista Independiente (PRI)
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)
Planos Plurianuais (PPA)
Poder Democrático Social (Podemos)
Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)
Programa de Desarrollo de Empresas Indígenas (PRODEI)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Projeto de Lei (PL)
Promoção dos Povos Indígenas (PPPI)
Renovación Nacional (RN)
Secretaría de La Paz (SEPAZ)
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
Secretaría Nacional de Salud Intercultural para los Pueblos Indígenas (SENASIPIE)
Secretaría para la Ejecución del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN)
Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)
Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA)
Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Construcción (SUNTRACS)
Terras Indígenas (TIs)
Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)
Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécura (TIPNIS)
Tierra Comunitaria de Origen (TCO)
Tribunal Supremo Electoral (TSE)
Unidad Nacional (UN)
Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)
Unión Demócrata Independiente (UDI)

Unión Juvenil Cruceñista (UJC)

United Nations Children's Fund (UNICEF)

Universidad Intercultural Amautay Wasi (UIAW)

Visión con Valores (VIVA)

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Boliviano (YPFB)

PREFACIO

Durante siglos, la población indígena en América Latina ha sido marginada de los procesos económicos, sociales y políticos, a pesar de que los indígenas representan en muchos países de la región una importante parte de la población. Las consecuencias de esta marginalización se expresan, entre otros aspectos, en la situación socioeconómica precaria de los indígenas. Lamentablemente, ser indígena en América Latina significa ser pobre. La población indígena del subcontinente está afectada sobreproporcionalmente por la pobreza y la extrema pobreza.

Hace pocas décadas, casi no existía representación política de los pueblos indígenas en los sistemas políticos formales. Esta realidad ha empezado a cambiar lentamente. En varios países de la región, se han formado movimientos indígenas que reivindican sus derechos y exigen mayor participación en la toma de decisiones políticas. Además, ha habido avances importantes en la aprobación de normas internacionales de protección de sus derechos por parte de los diferentes Estados.

En el año 2006, la Fundación Konrad Adenauer creó el Programa Regional de Participación Política Indígena en América Latina para poder prestar un aporte a la inclusión eficaz de los pueblos indígenas en los procesos económicos, políticos y sociales de sus respectivos países. Para garantizar la estabilidad de la democracia, es imprescindible que a mediano plazo todos los sectores de la sociedad estén debidamente representados. La exclusión significa un riesgo para la democracia porque lleva a un cuestionamiento del sistema por parte de los que no se sienten integrados.

El presente libro es una compilación de artículos, escritos por autores de diferentes países de la región, que analizan el estado de la participación política indígena en sus tierras. Además, se refieren a la formulación de políticas públicas hacia los pueblos indígenas por parte de los Estados. Esperamos que estos datos sean útiles para los que quieren informarse sobre los avances de los últimos años y los desafíos que todavía quedan en el camino. Quisiera agradecer a todos los autores por su esfuerzo y su importante apoyo.

Esperamos también que este libro nos haga reflexionar sobre los desafíos básicos de la democracia latinoamericana: el combate a la pobreza y la pobreza extrema así como la tolerancia hacia y el respeto por el ser humano y el medio ambiente en que vivimos. A pesar de que ha habido avances en la inclusión de los pueblos indígenas en los procesos institucionales de los Estados, falta mucho para poder lograr una inclusión real. Inteligentes políticas públicas, principalmente para combatir la pobreza indígena, pueden contribuir para que este proceso de profundización de la democracia se acelere.

La Paz, diciembre de 2011

Susanne Käss

Directora del Programa Regional de Participación Política Indígena

PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA

Víctor Hugo Cárdenas*
Asesor permanente del Fondo de Desarrollo Indígena

Resumen

Este trabajo analiza la situación de los pueblos indígenas de Bolivia en cuanto a su identidad étnica, cultural y lingüística, su participación en los procesos políticos nacionales de las elecciones presidenciales y parlamentarias, el progresivo avance en su presencia parlamentaria desglosada por identidad étnica y género en las siete elecciones del periodo 1979 a 2009. Identifica los rasgos principales de la actual participación indígena, las relaciones con el gobierno central, sus coincidencias y sus discrepancias, el complejo proceso de instrumentalización política de los pueblos indígenas, la ruptura de algunas organizaciones indígenas con el gobierno debido a la incompreensión del tema indígena y el carácter ajeno del MAS en relación con el proceso de acumulación histórica y política de los movimientos indígenas. Muestra elementos que apoyaron la construcción del MAS como un supuesto instrumento político de los pueblos indígenas. Al final, resume las políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas.

* Indígena aymara que realizó estudios superiores de Letras y Ciencias de la Educación en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Maestrías de Educación Superior, Desarrollo Local y Gestión Pública, Comunicación Política y Marketing Electoral. Candidato a Doctor en Educación Superior por la Universidad Mayor Real y Pontificia San Francisco Xavier. Ejerce la docencia universitaria en la UMSA, Universidad Católica Boliviana (UCB), Escuela Militar de Ingeniería (EMI) y Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) de La Paz, Universidad Amazónica de Pando (UAP). También trabaja como consultor nacional e internacional en temas de educación, reformas del Estado y desarrollo indígena. En el campo político, fue parlamentario (1985-89), Vicepresidente de la República (1993-97) y Presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Fue Presidente del Consejo Directivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (1997-1999).

I. Antecedentes

A. Criterios sobre la condición étnica

La lectura de las poblaciones indígenas en América Latina y en Bolivia aún enfrenta algunos problemas metodológicos. Hasta hace pocos años, las boletas censales priorizaron el criterio de la lengua hablada. Recientemente, en el caso de Bolivia, fueron incorporados en la boleta censal otros criterios como auto pertenencia y auto adscripción étnica junto a la lengua hablada y lengua aprendida en la niñez.

Según los censos nacionales y encuestas particulares, sobre todo basados en la lengua hablada, es posible afirmar que Bolivia y Guatemala son los países con una población indígena mayoritaria. Sin embargo, según el Banco Mundial¹, conviene aclarar que México es el país con mayor población indígena en cifras absolutas (alrededor de 15 millones), aunque Bolivia y Guatemala tienen la mayor población indígena en cifras relativas (71% y 66%, respectivamente).

Cuadro 1
Porcentaje de población indígena en América Latina

País	Porcentaje/Proporción del total de habitantes
Bolivia	71,0
Guatemala	66,0
Perú	47,0
Ecuador	38,0
Honduras	15,0
México	14,0
Panamá	10,0
Chile	8,0
El Salvador	7,0
Nicaragua	5,0
Colombia	1,8
Paraguay	1,5
Argentina	1,0
Venezuela	0,9
Costa Rica	0,8
Brasil	0,4
Uruguay	0,4

Fuente: De Ferranti, David y otros, 2003.

1 De Ferranti, David y otros, 2003.

Al igual que en otros países de la región, la acelerada migración campo-ciudad ha invertido la relación de población urbana de Bolivia (hoy alrededor del 70%) frente a la población rural (más o menos del 30%). Es decir, los pueblos indígenas están distribuidos en espacios urbanos y rurales.

Según el Censo de Población y Vivienda (2001)², casi dos tercios de la población respondieron positivamente a la pregunta: “¿Se considera perteneciente a algunos de los siguientes pueblos originarios e indígenas?”. Sin embargo, la boleta censal aplicada no preguntaba sobre la población afrodescendiente, blanca, criolla o mestiza, al parecer por un criterio de discriminación positiva para subrayar la visibilización de los pueblos indígenas.

Otros estudios particulares de muestras poblacionales, que incluyeron los términos de afrodescendiente, blanco, criollo, mestizo o cholo, llegaron a conclusiones diferentes del censo del 2001 porque se redujo la cantidad de indígenas y creció significativamente la población criolla y mestiza.

Por ejemplo, Luis Verdesoto y Moira Zuazo consideran que hay alrededor del 15,62% de población indígena, 0,58% de población negra, 60,64% de cholos y 19,44% de blancos (Ver Cuadro 2). Según estos investigadores, la autopercepción de pertenecer a los grupos mayoritarios aymara y quechua es de 34,55% y 23,97%, respectivamente, y a otros pueblos indígenas es de 15,53% (Ver Cuadro 3).

Cuadro 2
Bolivia 2004 - Distribución nacional de la autopercepción étnico-racial (porcentajes)

Raza de la que se considera	Nacional
Blanco(a)	19,44
Cholo(a)	60,64
Indígena+originario (a)	15,62
Negro(a)	0,58
NS/NR	3,71
Total	100,00

Fuente: Verdesoto y Zuazo, 2006.

2 Instituto Nacional de Estadística (INE), 2001.

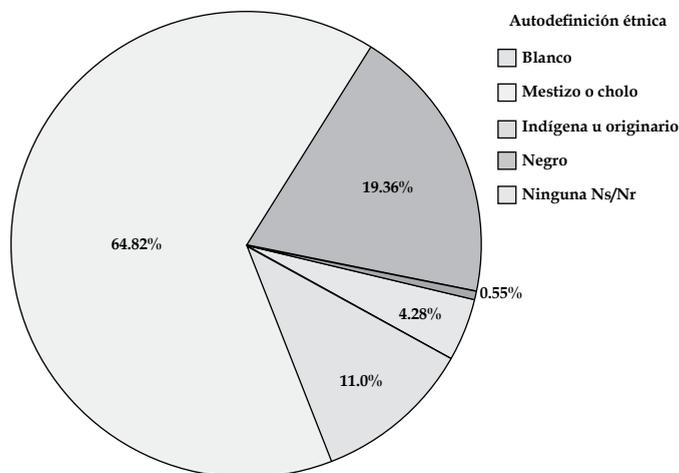
Cuadro 3
Autopercepción como indígena u originario

Autopercepción como grupo indígena u originario	Nacional
Quechua	34,55
Aymara	23,97
Ninguno	25,73
Otros	15,53
NS/NR	0,22
Total	100,00

Fuente: Verdesoto y Zuazo, 2006.

Por su parte, el profesor Seligson considera que hay alrededor de 64,82% de mestizos o cholos, 11% de blancos, 19,36% de indígenas u originarios y 0,55% de negros. En este caso, la pregunta fue: ¿"Usted se considera una persona de raza blanca, chola, mestiza, indígena, negra u originaria"?. Es interesante constatar una ligera mayoría de hombres indígenas (21% frente al 17,8%) en la autoidentificación étnica.

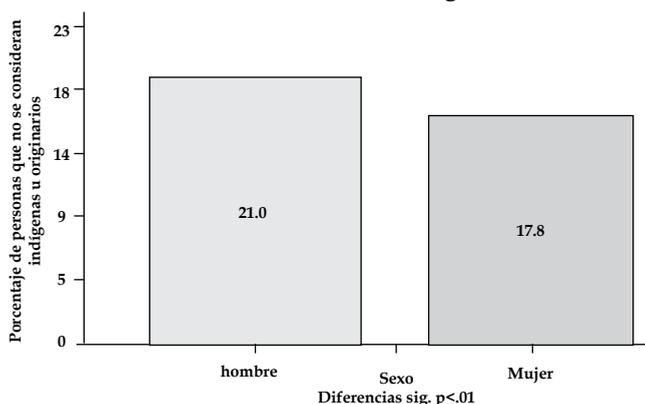
Gráfico 1
Autoidentificación étnica en Bolivia



Ud. se considera una persona de raza blanca, chola, mestiza, indígena, negra u originario?

Fuente: Seligson, Mitchell y otros, 2006.

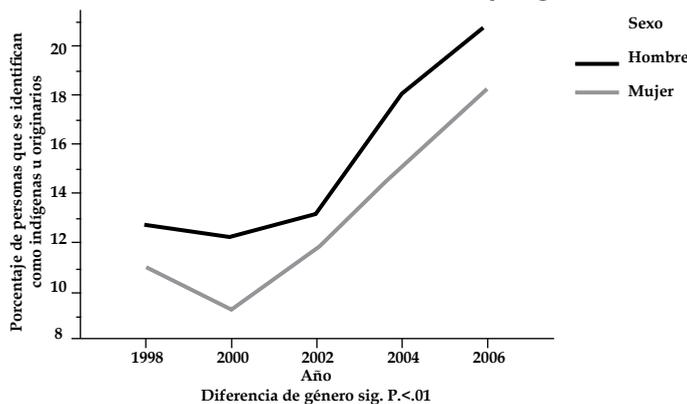
Gráfico 2
Autoidentificación étnica según sexo



Fuente: Seligson, Mitchell y otros, 2006.

Al ser la identidad una construcción social y política, es notorio el incremento de su reconocimiento según las coyunturas favorables o no al reconocimiento étnico. Por ejemplo, se nota que hasta fines de los años 90 no era de alto prestigio reconocerse como indígena. Esta percepción ha variado completamente desde el 2000, cuando las masivas movilizaciones indígenas demostraron su fuerza al paralizar el país y enfrentarse con las autoridades gubernamentales con una actitud de firmeza y orgullo. Así, Seligson (2006) percibe esa variación donde los hombres tienen una ligera mayor identificación étnica que las mujeres (ver Gráfico 3). Por otra parte, el crecimiento de la autodefinition como indígena crece inversamente proporcional a la definición de blanco (ver Gráfico 4).

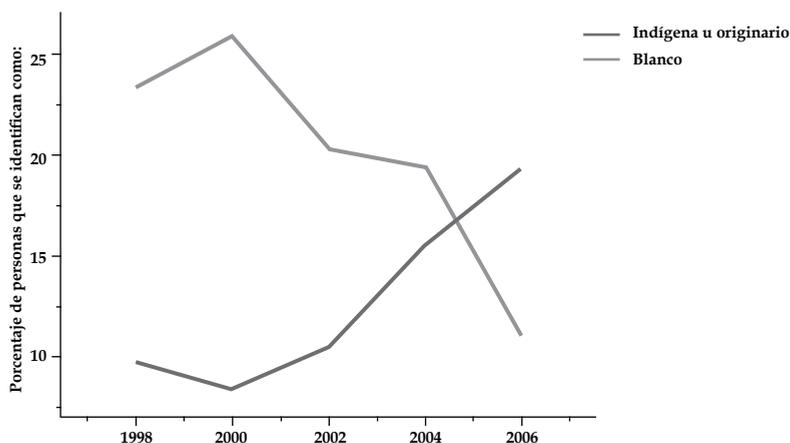
Gráfico 3
Crecimiento de autoidentificación por género



Fuente: Seligson, Mitchell y otros, 2006.

El tema de la identidad indígena, al ser una construcción social, étnica y política, presenta varias complejidades en su percepción³. En el caso de Bolivia y a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda, algunos estudiosos -como Albó y Molina- elaboraron una reflexión interesante sobre la denominada "condición étnico lingüística", categoría que combina la auto pertenencia étnica, la lengua hablada y lengua aprendida en la niñez. Existen ocho posibles combinaciones que definen la condición de indígena (del 1 al 5) y la condición de no indígena (de la 6 a la 8), es decir, desde la condición de indígena pleno (combinación 1) al no indígena (combinación 8)⁴.

Gráfico 4
Identificación como blanco e indígena



Fuente: Seligson, Mitchell y otros, 2006.

La inclusión o no de las categorías blanco, mestizo, criollo o hispano-mestizo -como en Ecuador, o ladino, como en otros países de Centroamérica- contiene las dificultades de la comprensión de la realidad pluriétnica de nuestros países. En el caso de Bolivia, muchos indígenas podrían autodefinirse también como mestizos o a la inversa. En algunos casos, la categoría mestizo es vista como una identidad positiva, mientras que las identidades indígenas serían más o menos negativas.

Las relaciones de colonialismo interno aún persistentes en Bolivia anclan todavía a los pueblos indígenas en el territorio del bajo prestigio y de la baja autoestima. Lo mismo pasa con el sentimiento de hablar sus lenguas

3 Albó, 1995.

4 Albó y Molina, 2006:39.

indígenas debido al fenómeno de la diglosia, es decir, el bajo prestigio de unas lenguas y su uso en la vida privada, mientras que otras lenguas, como el castellano, tienen un uso generalizado.

Sin embargo, en estas tres décadas de vida democrática, los pueblos indígenas han logrado revertir la historia de negación de sus identidades y, poco a poco, se incrementa el orgullo de su autoidentificación. Como detectó el trabajo de Seligson, este proceso se aceleró a partir del 2000, junto con las grandes movilizaciones que paralizaron el territorio nacional y desnudaron la debilidad del Estado boliviano como aglutinador de la representación de la diversidad social, étnica, lingüística y política del país.

Durante el siglo pasado, el criterio predominante en la élite gobernante era una supuesta desaparición de los pueblos indígenas. Los gobiernos de esa época desarrollaron una política doble de “desaparición” de los pueblos indígenas. Por una parte, en cada censo, disminuían la cantidad de habitantes indígenas (etnocidio estadístico) y, por otra, sustituyeron la identidad indígena con la identidad campesina (etnocidio de política pública), sobre todo desde la revolución de 1952, cuando el gobierno revolucionario del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) promovió el sindicalismo campesino y arrinconó a los movimientos indígenas. Generó un discurso clasista y anti-imperialista que duró alrededor de tres décadas hasta la insurgencia indianista/katarista de los años 70s.

Por todo ello, fue una gran sorpresa para las élites gobernantes que en el Censo del 2001 más de la mitad de la población boliviana se auto identificara como perteneciente a algún pueblo indígena. Sin embargo, fue una muestra clara de la persistencia social, demográfica y política de los pueblos indígenas de Bolivia.

A fin de aclarar y comprender mejor estas dificultades, el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (FDPIALC), ha encarado el desafío de modernizar los criterios para una mayor y mejor aproximación a la comprensión de la realidad étnica de nuestra región y nuestros países. Ha coordinado un esfuerzo internacional de algunos países andinos para mejorar los criterios de las boletas censales que aplican los gobiernos de la región. Una de las consecuencias positivas de esta aventura será la elaboración de boletas censales con preguntas más relevantes y pertinentes para captar la realidad pluriétnica del continente que tome en cuenta criterios de auto adscripción y auto pertenencia étnica, la historia común, la identidad cultural y territorial y, por consiguiente, en la construcción de indicadores cada vez más precisos y útiles.

De esa forma, será posible entender mejor en las condiciones de Bolivia la definición de pueblo indígena ofrecida por el artículo 1 del Convenio 169 desde 1985⁵.

B. Pueblos indígenas en Bolivia

En Bolivia, aún escasean los estudios pormenorizados sobre la cantidad precisa de etnias existentes. Los estudios lingüísticos y los datos del Censo de Población y Vivienda apuntan a indicar una cantidad de alrededor de 36 pueblos indígenas. En tal sentido, los representantes nacionales, indígenas, afrobolivianos, criollos y mestizos aprobaron la inclusión de 36 pueblos indígenas en el texto de la nueva Constitución Política del Estado (CPE, 2008) a partir del reconocimiento de la existencia de 36 lenguas indígenas⁶.

Es la primera vez que un texto constitucional reconoce por su nombre a las lenguas de los pueblos indígenas bajo el título de “naciones indígena originaria campesinas”. Hace 30 años, a fines de la década del 70, la tesis política de la CNTCBTK, antecedente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), encabezada por el indígena aymara Jenaro Flores Santos, había incluido la lista de los pueblos indígenas del país en el primer párrafo de su tesis política como los sujetos históricos y políticos de la continuación de la lucha anticolonial iniciada hace más de dos siglos por Tupaj Katari y Bartolina Sisa.

Sin embargo, la inclusión constitucional de 36 pueblos indígenas en calidad de “naciones indígenas” ha generado, años después, diversos problemas relacionados con más derechos reivindicados que el Estado Plurinacional de Bolivia se ha visto imposibilitado de atender. El reciente conflicto que provocó la represión violenta a la marcha indígena del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) es un ejemplo de las dificultades gubernamentales para aplicar el reconocimiento de los derechos territoriales de tres pueblos indígenas: yuracaré, chimane y mojeño. Es una

5 “...pueblos...considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su condición jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena... deberá considerarse un criterio fundamental...”.

6 La Constitución de 2009, en su artículo 5, registra las siguientes lenguas: aymara, araona, baure, bésiro, canichana, caviteño, cayuvava, chácobo, chimán, esse eja, guaraní, guarasu’we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.

paradoja histórica que los llamados gobiernos “coloniales y neoliberales” del pasado hayan reconocido 1.200.000 hectáreas para dichos pueblos mediante un título ejecutorial (marzo de 1997), mientras que, doce años después, en 2009, un gobierno supuestamente indígena y revolucionario les haya arrebatado más de 200.000 hectáreas en favor de los cocaleros y que pretenda quitarles más extensiones para favorecer la necesidad de expansión de la frontera agrícola de los cocaleros que, en su mayoría, son otros indígenas de origen quechua y aymara.

C. Idiomas nacionales

El panorama lingüístico del país presenta una lengua predominante, el castellano, dos lenguas nacionales indígenas con millones de hablantes, el quechua y el aymara, una lengua minoritaria significativa en cantidad, el guaraní, y un conjunto de más de 30 lenguas con sólo miles de hablantes.

El castellano es el idioma de la comunicación pública del Estado en todos sus niveles horizontales y verticales. Es el idioma de mayor prestigio y de uso en la esfera pública del Estado en el nivel nacional, departamental y local. Los medios de comunicación social utilizan el castellano aunque algunas radios y canales de televisión otorgan pequeños espacios para algunos escasísimos programas en lenguas indígenas.

Por el contrario, los idiomas indígenas tienen bajo prestigio, a pesar de los interesantes proyectos de revalorización y desarrollo de las lenguas indígenas llevados a cabo por instituciones privadas y públicas, sobre todo por la reforma educativa iniciada en 1994; al parecer, el actual gobierno continuará dicho esfuerzo.

Es llamativo constatar que, en este panorama plurilingüístico, los eventos sindicales, étnicos y originarios usan el castellano como *lingua franca*, como idioma de intercomunicación entre ellos, después de las típicas frases iniciales de saludo en sus lenguas propias que buscan subrayar sus identidades étnicas particulares.

En 1984, se realizó una interesante campaña de alfabetización bilingüe, en castellano, aymara, quechua y guaraní, durante el gobierno de Hernán Siles Zuazo. Años después, durante el actual gobierno, no se retomó dicho esfuerzo y se aplicó un proceso de alfabetización monolingüe en castellano.

Las lenguas indígenas, después de muchos años de clandestinización, han emergido como lenguas nacionales junto al proceso de recuperación de las libertades democráticas.

Es una significativa mayoría la población bilingüe (castellano-lengua indígena). En cambio, la población monolingüe es muy reducida. La población rural –hoy un 30% de la población total– es predominantemente indígena y bilingüe (castellano y una lengua local indígena).

La población urbana de la ciudad de Cochabamba, por ejemplo, usa frecuentemente el quechua. No pasa lo mismo con el aymara en La Paz, aunque sí lo hacen usualmente los indígenas asentados por la migración. En la ciudad de Oruro, se oyen conversaciones trilingües en castellano, aymara y quechua. En general, las ciudades tienen una significativa presencia de las lenguas indígenas que conforma una interesante población bilingüe. Según una investigación, por ejemplo, la ciudad de La Paz tiene un 40% de hablantes aymara, El Alto un 60% de hablantes aymara, Oruro un 40% de hablantes quechua, Cochabamba un 50% de quechua, Sucre un 60% de quechua y Potosí un 69% de hablantes quechua⁷.

II. Proceso de participación política

El presente trabajo es una aproximación inicial a la comprensión de las características de la participación política indígena en Bolivia. El lapso de esta aproximación abarca las nueve elecciones presidenciales desde 1979 hasta 2009 y la participación indígena en la vida política nacional, sobre todo en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Hemos dejado para futuras investigaciones la participación política en procesos políticos departamentales y municipales, donde, por cierto, existe una enorme riqueza social y política a ser analizada.

En vista de la enorme complejidad de la definición de la identidad étnica, como vimos en la anterior parte, para los fines de este trabajo inicial, hemos optado por utilizar los criterios de auto pertenencia a algún pueblo indígena, sexo, lengua hablada al momento de su elección como candidato indígena y su condición de postulante o electo.

Dejamos, por ahora, las variaciones debidas, por ejemplo, a renunciadas de las listas originales, abandonos y traspasos a otras organizaciones políticas, retiros por designaciones en otros cargos y retiros a favor de los suplentes.

7 Albó, 1995. Ver Cuadro 4.

A. La lucha indígena por las libertades democráticas y participación política

Hace casi tres décadas, a fines de 1982, Bolivia reencaminó su vida política separándose de los gobiernos autoritarios y sentó las bases de la convivencia democrática. El último dictador militar fue el Gral. Luis García Meza Tejada. Otro militar, el Gral. Guido Vildoso, condujo la transición a una era de gobiernos civiles elegidos por la voluntad popular durante tres décadas.

Los movimientos indígenas, campesinos y populares del país tuvieron una destacada participación en la lucha por la reconquista de los derechos democráticos del pueblo boliviano. Destacamos el nombre del indígena aymara Jenaro Flores Santos, quien -como un símbolo de estas luchas- se encuentra actualmente en silla de ruedas por una ráfaga de ametralladora de agentes de la dictadura del Gral. García Meza. Jenaro Flores encabezó los años 70s y 80s la lucha indígena y campesina por la democracia e, incluso, por algunos meses, ocupó la máxima dirección de la Central Obrera Boliviana (COB) clandestina.

Un rasgo particular de Bolivia consiste en la identificación del desarrollo de la democracia con el desarrollo de la lucha indígena y campesina por su liberación y emancipación junto con la lucha del pueblo boliviano. Hubo proyectos indígenas, partidarios de la lucha armada, que negaron la lucha democrática, pero quedaron como propuestas marginales frente a la avalancha indígena, campesina y popular por instaurar la convivencia democrática.

En estas tres décadas de vida democrática, se realizaron varios procesos electorales nacionales, departamentales y locales. Después de una larga historia de marginación a líderes indígenas, poco a poco, se notó su presencia en los ámbitos parlamentarios. En 1993, el voto popular consagró a Víctor Hugo Cárdenas como primer Vicepresidente indígena y en 2005, a Evo Morales como primer Presidente de origen indígena. En estos años, hubo otros candidatos indígenas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Sobre todo en años recientes, Bolivia modernizó sus instituciones, su Constitución, sus normas y procedimientos electorales a fin de incluir de forma progresiva una mayor presencia de sectores excluidos como los pueblos indígenas a través de candidaturas postuladas por partidos políticos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas, en los niveles nacional, departamental o local, y, recientemente, por siete circunscripciones especiales indígenas. El avance democrático permitió que el tradicional espacio electoral nacional fuera ampliado a los espacios departamentales y municipales en todo el país.

De modo general, la participación política indígena avanzó sustancialmente en el periodo 1979-2009. Este avance está ligado, dentro del país, al desarrollo del proceso democrático, a las reformas del Estado, a la descentralización en el nivel local iniciada en 1994 y a la creciente emergencia de los movimientos indígenas. En el nivel externo, ayudó la universalización de las luchas indígenas, la construcción de plataformas indígenas regionales y mundiales, la otorgación del Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú, la declaración en Naciones Unidas de dos decenios dedicados a los pueblos indígenas, la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

En Bolivia, el momento de mayor emergencia étnica es el periodo posterior al 2000, cuando los partidos tradicionales entraron en crisis por debilitarse su rol mediador en las relaciones sociedad-Estado y su falta de democracia interna. La sociedad boliviana se había cansado del caudillismo, personalismo, autoritarismo interno, corrupción en la gestión pública, prácticas de impunidad y acuerdos partidarios en función de intereses particulares antes que nacionales.

La presencia indígena en el parlamento comenzó con dos personas (de un total de 157) en 1979 y llegó a 38 (casi el 30% de un total de 166) en las elecciones de 2009 (ver Cuadro 5). Los parlamentarios pioneros de la presencia indígena fueron el aymara de La Paz Julio Tumiri Apaza (+), de ideología indianista y por un partido propio, el Movimiento Indio Tupac Katari (MITKA), y el aymara de Oruro Macabeo Chila Prieto, de ideología katarista, por el MNR. En las sucesivas elecciones, los parlamentarios indígenas accedieron a sus cargos, en unos casos, a través de organizaciones propias, en otros, aliados con organizaciones políticas mestizas y también en listas de otros partidos no indígenas.

Cuadro 5
Participación indígena - Elecciones generales 1979-2009 -Porcentaje de parlamentarios indígenas electos

	1979	1980	1985	1989	1993	1997	2002	2005	2009
Absoluto	2	4	8	4	7	12	23	24	38
Porcentaje del Congreso	1,38	2,54	5,09	2,54	4,45	7,64	14,64	15,28	22,89

Fuente: Elaboración propia.

De modo general, se nota la desventaja de la presencia de mujeres, pero sobre todo de mujeres indígenas (ver Cuadro 6). En el lapso comprendido entre 1979 a 1985, es decir, en las tres elecciones iniciales, no hubo ninguna mujer

indígena electa como parlamentaria. En las tres elecciones siguientes, 1989, 1993 y 1997, fue electa una sola mujer indígena. En 2002 subió a dos, a cuatro en 2005 y, finalmente, a ocho en 2009, frente a 30 parlamentarios indígenas. En el caso de mujeres no indígenas, la evolución avanzó desde menos de cinco parlamentarias entre 1979-1985, más de diez entre 1989 y 1997, más de 30 entre 2002 y 2005 y, finalmente, hasta llegar a 45 en 2009, es decir, alrededor de 30% de un total de 166 parlamentarios (ver Cuadro 7).

Cuadro 6
Participación indígena - Elecciones generales 1979-2009 -Porcentaje de parlamentarios indígenas electos por sexo

	1979	1980	1985	1989	1993	1997	2002	2005	2009
Hombres	2	4	8	3	6	11	21	20	30
Mujeres	--	--	--	1	1	1	2	4	8
Total	2	4	8	4	7	12	23	24	38
Porcentaje del Congreso	1,38	2,54	5,09	2,54	4,45	7,64	14,64	15,28	22,89

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7
Participación política -Elecciones generales 1979-2009 - Porcentaje de parlamentarias electas (indígenas y no indígenas)

	1979	1980	1985	1989	1993	1997	2002	2005	2009
Mujeres no indígenas	2	1	4	12	13	14	28	23	45
Mujeres indígenas	--	--	--	1	1	1	2	4	8

Fuente: Elaboración propia.

B. Candidaturas presidenciales y vicepresidenciales indígenas

Un rasgo peculiar de la vida política boliviana es la presencia indígena en las candidaturas a los cargos más altos del país. Las nueve elecciones presidenciales contaron con la presencia de binomios con participación indígena, sea a la Presidencia o Vicepresidencia.

Destacamos que dos elecciones (1993 y 1997) tuvieron la presencia de cuatro binomios con presencia indígena; tres elecciones (1985, 2002 y 2009), de tres binomios y, finalmente, otras tres elecciones (1980, 1989 y 2005), de

dos binomios. Sólo la elección inicial de la víspera democrática (1979) tuvo la presencia de un solo binomio indígena.

En el periodo 1979-2009, 34 indígenas postularon para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, aunque, por cierto, no todos llegaron a ser electos. Para el cargo de Presidente postularon 17 hombres y una sola mujer, Remedios Loza Alvarado, aymara, por Conciencia de Patria (CONDEPA), en 1997, y para el cargo de Vicepresidente, 13 hombres y tres mujeres (Esperanza Huanca Poma, aymara, por CONDEPA, en 2002; Esther Balboa Bustamante, aymara, por Movimiento Indígena Pachakuti -MIP-, en 2002 y Camila Choquetijlla, aymara, por MIP, en 2005).

Cuadro 8
Candidatos indígenas a Presidente y Vicepresidente 1979 – 2009 (Por género)

Candidatos	Hombres	Mujeres
A Presidente	17	1
A Vicepresidente	13	3

Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva étnica, existió un predominio de postulantes aymara y quechua. En las nueve elecciones del periodo estudiado, hubo 15 aymaras postulantes a la Presidencia de la República y sólo tres quechuas. En cambio, a la Vicepresidencia, postularon nueve aymaras, cinco quechuas, un sirionó (Tomás Ticuazu, por el Movimiento Katarista Nacional -MKN-, en 1993) y 1 mojeño (Marcial Fabricano, por el Movimiento Bolivia Libre -MBL-, en 1997).

Cuadro 9
Candidatos a Presidente y Vicepresidente 1979 – 2009 (Por etnia)

Candidatos	Aymara	Quechua	Mojeño	Sirionó
A Presidente	15	3	-	-
A Vicepresidente	9	5	1	1

Fuente: Elaboración propia.

Destacamos los primeros binomios con presencia indígena. En 1979, la única candidatura con indígenas entre ocho candidaturas fue la de Luciano Tapia Quisbert (A)⁸ y Eufronio Vélez Magne (Q) por el MITKA.

8 A=aymara; Q=quechua; M=mojeño; G=guaraní; Gy=guarayo; Ch=chiquitano; S=sirionó; T=tacana.

En 1980, se repitió este binomio junto al del MITKA-1, integrado por Constantino Lima Chávez (A) y Honorato Sánchez Medina (Q). En total, hubo 13 candidaturas.

En las elecciones de 1985, hubo tres binomios con indígenas entre 18 candidaturas. El MRTK presentó a Macabeo Chila Prieto (A) y Honorato Bazualdo García (Q); el Movimiento Revolucionario Tupac Katari Libre (MRTKL), a Jenaro Flores Santos (A) y Filemón Escobar; y la Izquierda Unida (IU), a Isaac Sandoval y Luis Katari Ticona (A).

En 1989, hubo diez candidaturas y, entre ellas, dos candidaturas con indígenas. El MRTKL postuló a Víctor Hugo Cárdenas (A) y Emigdio Valeriano Tola (A) y la Frente Única de Liberación Katarista (FULKA), a Jenaro Flores Santos (A) y Hermógenes Bazualdo García (Q).

En 1993, hubo cuatro candidaturas con indígenas entre 14 candidaturas. La alianza del MNR-MRTKL postuló a Gonzalo Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas (A); el MKN presentó a Fernando Untoja (A) y Tomás Ticuazu Heritaruqui (S); el Eje, a Félix Cárdenas Aguilar (A) y Ramiro Barrenechea y la IU, a Ramiro Velasco y Jenaro Flores Santos (A).

En las elecciones de 1997, hubo cuatro binomios con indígenas entre diez candidaturas. CONDEPA postuló a Remedios Loza Alvarado (A) y Gonzalo Ruiz Paz; la IU, a Alejo Véliz Lazo (Q) y Marcos Domic; el MBL, a Miguel Urioste y Marcial Fabricano (M) y, finalmente, el Eje, a Ramiro Barrenechea y Juan de la Cruz Villca (A).

En 2002, hubo tres binomios con indígenas entre 11 candidaturas. CONDEPA-MP postuló a Nicolás Valdivia y Esperanza Huanca Poma (A); el Movimiento Al Socialismo (MAS), a Juan Evo Morales Ayma (A) y Antonio Peredo y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), a Felipe Quispe Huanca (A) y Esther Balboa Bustamante (A).

En las elecciones de 2005, hubo dos binomios con indígenas entre ocho candidaturas. El MAS postuló a Juan Evo Morales Ayma (A) y Álvaro García Linera, mientras que el MIP, a Felipe Quispe Huanca (A) y Camila Choquetijlla (A).

Finalmente, en las elecciones de 2009, se presentaron ocho candidaturas, entre ellas tres binomios con indígenas. El MAS volvió a postular a Juan Evo Morales Ayma (A) y Álvaro García Linera; PULSO, a Alejo Véliz Lazo (Q) y Pablo Valdez y GENTE, a Román Loayza Caero (Q) y Porfirio Quispe (A).

C. La lenta subida en la representación parlamentaria

Ahora veremos la crónica de algunos aspectos económicos, sociales, políticos y electorales sobresalientes del lento pero irrefrenable proceso de participación creciente de las representaciones indígenas en el seno del parlamento nacional debido a la lucha de las organizaciones indígenas y partidarias que trabajaron de forma denodada para modificar un sistema de representación excluyente. La visibilidad indígena actual en la política nacional no es un fenómeno reciente, sino la consecuencia de un proceso que combina el empuje de los movimientos políticos indígenas y las reformas políticas e institucionales del Estado boliviano.

1. Las elecciones de 1979

En 1979, el país vivía una aguda crisis económica por la baja de los precios de las materias primas. Esta fue una de las razones principales para el retiro de las dictaduras militares de la gestión de gobierno. En el periodo 1971 a 1978, la elevación de los precios internacionales de las materias primas que Bolivia exportaba al mercado mundial había beneficiado a la permanencia de la dictadura del Gral. Hugo Banzer.

Por otra parte, Estados Unidos adoptó la promoción de su política de derechos humanos. Ese cambio se notó en Bolivia por la exigencia del respeto a las garantías constitucionales y los derechos humanos de líderes y organizaciones perseguidas por la dictadura militar. Esta presión nacional e internacional había penetrado el interior de las fuerzas armadas, donde se habían formado tendencias con grupos polarizados entre opciones institucionalistas que deseaban convocar a elecciones para transferir el gobierno a los civiles y los que deseaban prorrogar la dictadura.

La elección de 1979 fue la primera después de 14 años de gobiernos autoritarios. El país fue convocado a elegir 27 senadores y 117 diputados. Por primera vez en la historia electoral de Bolivia, se aplicó la papeleta multicolor y multisigno. Se presentaron ocho candidaturas, entre ellas el Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA), con un binomio aymara-quechua (Luciano Tapia Quisbert y Eufronio Vélez Magne)⁹.

9 El movimiento katarista, no presentó candidatos porque estaba dedicado a la reconstrucción de la CSUTCB, al mando de Jenaro Flores. En cambio, el movimiento indianista era reticente a la lucha sindical antidictatorial planteada por la CSUTCB. La ideología del katarismo planteaba la independencia sindical y política de los gobiernos de turno, el rechazo a los gobiernos de la dictadura militar, el rescate de los héroes propios, la elección democrática de las estructuras sindicales locales, regionales y nacionales del movimiento campesino e indígena y la lucha por la recuperación de las libertades democráticas. En el campo político, el katarismo propugnó la construcción de un

En estas elecciones participaron 1.693.333 votantes. El primer lugar fue para la Unidad Democrática Popular (UDP), con el 36% (528.696); el segundo lugar para el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), con el 35,9% (527.184). El MITKA obtuvo 1,9% de los votos (28.244).

En la cámara de senadores no hubo ninguna presencia indígena, tampoco de ninguna mujer, fuera indígena o no. En la cámara de diputados, los dos primeros diputados electos fueron dos indígenas aymaras: Julio Tumiri Apaza (A), del MITKA de La Paz, y Macabeo Chila Prieto (A), del MNR de Oruro.

Cuadro 10
Participación indígena - Elecciones generales 1979 - Senadores

Senadores 27	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	3	--
La Paz	--	--	--	--	3	--
Cochabamba	--	--	--	--	3	--
Oruro	--	--	--	--	3	--
Potosí	--	--	--	--	3	--
Tarija	--	--	--	--	3	--
Santa Cruz	--	--	--	--	3	--
Beni	--	--	--	--	3	--
Pando	--	--	--	--	3	--
TOTALES	0		0		27	--

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE y otros. Atlas electoral de Bolivia. La Paz, 2010.

Predominaron los candidatos hombres en absoluto desmedro de las mujeres. No fue electa ninguna mujer indígena y sólo fueron electas dos diputadas mujeres no indígenas por La Paz y Santa Cruz. Los dos diputados (1,70%) eran una minoría entre 117 diputados y sumados a los senadores, sólo eran dos lunares (1,38%) en un mar de 144 miembros del congreso.

instrumento político propio, controlado por campesinos e indígenas, una plataforma democrática intercultural y anticolonial, alianza con otras opciones políticas democráticas, construcción de una sociedad con capacidad de desarrollo propio y con una cultura nacional que sea la síntesis de la diversidad cultural del país (Cárdenas, 1974 y MRTKL, 1985). El primer liderazgo colectivo de la CSUTCB, posesionado por Víctor Hugo Cárdenas, a fines de junio de 1979, estaba encabezada por los campesinos e indígenas Jenaro Flores (A), Juvenal Castro (Q) y Guido Chumiray (G).

Cuadro 11
Participación indígena - Elecciones generales 1979 - Diputados

Diputados 117	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	12	--
La Paz	1 A	--	--	--	23	1
Cochabamba	--	--	--	--	17	--
Oruro	1 A	--	--	--	9	--
Potosí	--	--	--	--	18	--
Tarija	--	--	--	--	7	1
Santa Cruz	--	--	--	--	15	--
Beni	--	--	--	--	8	--
Pando	--	--	--	--	6	--
TOTALES	2 A		0		113	2

	Parlamentarios		Indígenas	
	Número	%		%
Congreso	144	100	2 A	1,38
Senadores	27	100	0	0
Diputados	117	100	2 A	1,70

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE y otros. Atlas electoral de Bolivia. La Paz., 2010.

2. Las elecciones de 1980

En un contexto de continuo deterioro económico, a fines de 1979, hubo un golpe militar civil encabezado por el Cnel. Alberto Natusch Busch. No tuvo apoyo político ni civil. Este golpe destruyó un gran éxito diplomático: la victoria de la demanda marítima con el voto de la mayoría de países de la Organización de Estados Americanos (OEA), reunida en La Paz días antes. La orfandad social y política del golpe obligó a designar como presidente del país a la Presidenta de la Cámara de Diputados, Lidia Gueiler Tejada. Una muestra de la grave tensión social y política fue el asesinato del padre Luis Espinal Camps, periodista jesuita luchador por los derechos humanos.

Los parlamentarios elegidos en 1980 no pudieron ocupar sus cargos debido a que un mes antes de su posesión hubo un golpe militar encabezado por el Gral. Luis García Meza Tejada. Este gobierno apenas duró un año por su aislamiento internacional acusado de estar ligado al narcotráfico. Los parlamentarios elegidos en 1980 asumieron sus cargos dos años después.

Las elecciones de 1980 fueron convocadas para elegir 27 senadores y 130 diputados. Los electores y los partidos, otra vez, se beneficiaron de la papeleta multicolor y multisigno. Se presentaron 13 candidaturas, entre ellas el MITKA, encabezada por Luciano Tapia (A), pero junto a una fracción dividida: el MITKA-1, liderado por Constantino Lima (A). Votaron 1.489.484 ciudadanos. Los primeros lugares fueron ocupados por la UDP, con el 38,7% (507.173); el MNR, con el 20,1% (263.706) y la Alianza Democrática Nacionalista (ADN), con el 16,8% (220.309). El MITKA-1 obtuvo 1,3% (17.023) y el MITKA, 1,2% (15.852).

Esta vez hubo dos binomios aymara-quechua: el MITKA-1, con Constantino Lima (A), de La Paz, y Honorato Sánchez Medina (Q), de Cochabamba, y el MITKA, con Luciano Tapia (A), de La Paz, y Eufonio Vélez Magne (Q), de Cochabamba.

Al igual que en la elección anterior, no hubo ningún senador indígena electo, tampoco ninguna senadora electa, indígena o no. Apenas fue electa una diputada no indígena. En cuanto a diputados indígenas, fueron electos dos aymaras: Constantino Lima y Luciano Tapia y dos quechuas, Pánfilo Yapu y Florencio Gabriel, ambos por la UDP.

Cuadro 12
Participación indígena - Elecciones generales 1980 - Diputados

Diputados 130	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	13	--
La Paz	2 A	--	--	--	28	--
Cochabamba	--	--	--	--	17	1
Oruro	--	--	--	--	10	--
Potosí	2 Q	--	--	--	19	--
Tarija	--	--	--	--	9	--
Santa Cruz	--	--	--	--	17	--
Beni	--	--	--	--	9	--
Pando	--	--	--	--	7	--
TOTALES	4 A-Q		0		129	1

	Parlamentarios		Indígenas	
	Número	%		%
Congreso	157	100	4 A-Q	2,54
Senadores	27	100	0	0
Diputados	130	100	4 A-Q	3,07

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE y otros. Atlas electoral de Bolivia. La Paz., 2010.

3. Las elecciones de 1985

A mediados de la década del 80, la crisis económica se había agravado junto con serias dificultades del gobierno para controlar la acelerada inflación que llegó hasta más del 20.000%. Debido a la crisis económica y social, el gobierno de Hernán Siles (1982-85) tuvo que renunciar a su último año de gestión y convocar a elecciones en vista de su debilidad, falta de respaldo parlamentario, movilizaciones permanentes de los trabajadores y oposición implacable de algunos partidos políticos.

Se presentaron 18 candidaturas para elegir 27 senadores y 130 diputados. Ya se había institucionalizado el uso de la papeleta multicolor y multisigno. Esta vez, el fantasma de la división visitó al movimiento katarista que presentó dos candidaturas: el MRTK, con Macabeo Chila Prieto (A) y Hermógenes Bazualdo García (Q), y el MRTKL, con Jenaro Flores Santos (A) y Filemón Escobar (minero criollo). Además, se presentó un aymara de los yungas de La Paz, Luis Katari, como acompañante de Isaac Sandóval Rodríguez, candidato presidencial de IU.

En estas elecciones votaron 1.745.929 ciudadanos. Los primeros lugares fueron de ADN (32,8%), MNR (30,2%) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) (10,2%). El MRTKL obtuvo el 2,1% y el MRTK 1,1%. El senado aún no acogió a ningún indígena, hombre o mujer, tampoco a ninguna mujer criolla.

En diputados fueron elegidas cuatro mujeres no indígenas, pero ninguna mujer indígena. En cuanto a diputados indígenas, hubo una mayor presencia: de 2 en 1979 y 4 en 1980, pasamos a tener 8 parlamentarios indígenas. De ellos, dos parlamentarios son del MRTKL: el aymara Víctor Hugo Cárdenas (La Paz) y el quechua Wálter Reynaga (Potosí).

Cuadro 13
Participación indígena - Elecciones generales 1985 - Diputados

Diputados 130	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	1 Q	--	--	--	13	--
La Paz	3 A-1 Q	--	--	--	27	1
Cochabamba	--	--	--	--	18	--
Oruro	1 A	--	--	--	10	--
Potosí	2 Q	--	--	--	19	--
Tarija	--	--	--	--	9	--
Santa Cruz	--	--	--	--	14	3
Beni	--	--	--	--	9	--
Pando	--	--	--	--	7	--
TOTALES	8		0		126	4

	Parlamentarios		Indígenas	
	Número	%	Número	%
Congreso	157	100	8	5,09
Senadores	27	100	0	0
Diputados	130	100	8	6,15

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Archivo documental. La Paz, 1985.

4. Las elecciones de 1989

En lo económico, el país había recuperado la estabilidad macroeconómica después del *shock* de las medidas que frenaron la hiperinflación del periodo anterior. El costo social fue alto para algunos sectores, como los mineros quienes, ante el cierre de las minas, tuvieron que migrar a las ciudades, al Chapare a cultivar coca y al comercio informal.

En lo político, el gobierno de Paz Estenssoro creó las condiciones de gobernabilidad mediante el Pacto por la Democracia (MNR- Acción Democrática Nacionalista -ADN-). Poco a poco, el sistema político empezaba a aceptar la incorporación de sectores excluidos, como los indígenas.

Sin embargo, algunos grupos radicales que trataron de acelerar el proceso mediante grupos de lucha armada (Fuerzas Armadas de Liberación Zárate Willka, Comisión Néstor Paz Zamora, Ejército de Liberación y Ejército

Guerrillero Tupaj Katari) que enarbolaban también nombres de líderes indígenas de la lucha anticolonial. No tuvieron apoyo social ni político en zonas urbanas ni rurales. El actual Vicepresidente del Estado Plurinacional, Álvaro García, era miembro del Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK).

En las elecciones de 1989 se presentaron diez candidaturas, entre las cuales estaban dos fracciones del movimiento katarista: MRTKL, encabezada por Víctor Hugo Cárdenas (A) y Emigdio Valeriano Tola (Q), y el FULKA, de Jenaro Flores Santos (A) y Hermógenes Bazualdo García (Q).

En estas elecciones votaron 1.587.135 ciudadanos y los resultados favorecieron al MNR (25,7%), a ADN (25,2%) y el MIR (21,9%). Conciencia de Patria (CONDEPA), partido reciente que representaba a la población popular e indígena urbana de La Paz, obtuvo 12,3% y la Izquierda Unida (IU), 8,1%. Por su parte, el MRTKL obtuvo solamente 1,7% (22.983) y el FULKA 1,2% (16.416).

En esta oportunidad, no fue elegido senador ningún indígena, hombre o mujer.

Cuadro 14
Participación indígena - Elecciones generales 1989 - Senadores

Senadores 27	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	3	--
La Paz	--	--	--	--	3	--
Cochabamba	--	--	--	--	2	1
Oruro	--	--	--	--	3	--
Potosí	--	--	--	--	2	1
Tarija	--	--	--	--	3	--
Santa Cruz	--	--	--	--	3	--
Beni	--	--	--	--	3	--
Pando	--	--	--	--	3	--
TOTALES	0		0		25	2

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Archivo documental. La Paz, 1989.

En diputados, fueron elegidos cuatro parlamentarios indígenas: tres hombres y una mujer, dos quechuas y dos aymaras. La primera mujer indígena urbana elegida como diputada fue Remedios Loza Alvarado (A), por La Paz (CONDEPA), quien vestía su vestimenta tradicional y se identificaba

como indígena aymara, a veces como mestiza. Por su perfil mediático de comunicadora en radio y televisión, fue un hecho simbólico importante. Junto a Loza Alvarado (A), fueron electas nueve diputadas no indígenas. Este es un avance significativo para la lucha de las mujeres.

Cuadro 15
Participación indígena - Elecciones generales 1989 - Diputados

Diputados 130	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	13	--
La Paz	--	--	1 A	--	24	4
Cochabamba	1 Q	--	--	--	18	--
Oruro	1 A	--	--	--	10	--
Potosí	1 Q	--	--	--	19	--
Tarija	--	--	--	--	8	1
Santa Cruz	--	--	--	--	14	3
Beni	--	--	--	--	8	1
Pando	--	--	--	--	6	1
TOTALES	2Q-1A		1A		120	10

	Parlamentarios		Indígenas	
	Número	%	Número	%
Congreso	157	100	4	2,54
Senadores	27	100	0	
Diputados	130	100	4	3,07

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Archivo documental. La Paz, 1989.

5. Las elecciones de 1993

El 9 de julio de 1992, las fuerzas políticas del gobierno y de la oposición suscribieron un acuerdo político para modernizar el Estado, fortalecer la democracia, la elección de magistrados a la Corte Suprema con dos tercios del congreso, la reforma constitucional, la conformación de una Corte Electoral imparcial y la elaboración de una ley de partidos.

En lo electoral, después de una protesta generalizada contra la Corte Nacional Electoral, llamada la "Banda de los Cuatro", un acuerdo político permitió designar cinco vocales electorales idóneos e imparciales.

En estas elecciones se presentaron 14 candidaturas, entre ellas cuatro binomios con presencia indígena: el MNR-MRTKL, con Gonzalo Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas (A); la IU, con Ramiro Velasco y Jenaro Flores Santos (A); el MKN, con Fernando Untoja Choque (A) y Tomás Ticuazu (S), y el Eje, con Félix Cárdenas Aguilar (A) y Ramiro Barrenechea.

Votaron 1.730.103 ciudadanos y los favorecidos fueron el MNR-MRTKL (35,7%), el Acuerdo Patriótico (AP) (21,3%), CONDEPA (14,4%) y la UCS (13,08%). El MKN obtuvo apenas un 0,8%, la IU 1,0% y el Eje 1,1%. Conviene anotar que el MNR no esperaba ganar la elección en La Paz, pero sí lo logró aliado al MRTKL, lo mismo en varios lugares de votación indígena.

La presencia femenina fue de una sola senadora por Pando. En cambio, en la cámara de diputados fueron electos siete diputados indígenas, seis hombres y una mujer, Remedios Loza Alvarado (A). Por ejemplo, el MBL presentó a Pastor Velásquez Chaure (Q), de Chuquisaca, y Francisco Checo Condori (Q), de Potosí; el MRTKL, a tres indígenas: Nicómedes Sejas Terrazas (Q) y Víctor Choque Loza (A), ambos por La Paz, y la novedad del primer parlamentario guaraní por Santa Cruz, Silvio Aramayo Cruz (G).

Cuadro 16
Participación indígena - Elecciones generales 1993 - Senadores

Senadores 27	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	3	--
La Paz	--	--	--	--	3	--
Cochabamba	--	--	--	--	3	--
Oruro	--	--	--	--	3	--
Potosí	--	--	--	--	3	--
Tarija	--	--	--	--	3	--
Santa Cruz	--	--	--	--	3	--
Beni	--	--	--	--	3	--
Pando	--	--	--	--	2	1
TOTALES	0		0		26	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Corte Nacional Electoral (CNE). Archivo documental. La Paz, 1993.

Cuadro 17
Participación indígena - Elecciones generales 1993 - Diputados

Diputados 130	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	1Q	--	--	--	12	1
La Paz	2A-1Q	--	1A	--	25	3
Cochabamba	--	--	--	--	17	1
Oruro	--	--	--	--	9	1
Potosí	1Q	--	--	--	18	1
Tarija	--	--	--	--	8	1
Santa Cruz	1G	--	--	--	15	2
Beni	--	--	--	--	8	1
Pando	--	--	--	--	6	1
TOTALES	6		1		118	12

	Parlamentarios		Indígenas	
	Número	%		%
Congreso	157	100	7	4,45
Senadores	27	100	0	
Diputados	130	100	7	5,38

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Archivo documental. La Paz, 1993.

6. Las elecciones de 1997

La reforma constitucional de 1994, al reconocer la diversidad étnica de la sociedad boliviana, y la Ley de Participación Popular, abrieron una nueva ruta alejada del tradicional indigenismo del MNR de las décadas 50, 60, 70 y 80, al iniciar el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y políticos de los pueblos indígenas. A partir de esa nueva visión, Bolivia se reconocerá pluricultural y multilingüe. Uno de los frutos creativos fue el proceso de descentralización en el nivel local, a través de la Ley de Participación Popular, porque amplió el espacio de la gestión pública al nivel municipal, donde organizaciones de bases y sus líderes locales coparon la administración. A la veintena de municipios urbanos se añadieron más de 300 municipios urbano-rurales con recursos financieros otorgados por el gobierno central según la cantidad de habitantes de cada municipio. Los productores de hoja de coca en el Chapare fueron uno de los alumnos más aplicados en la gestión municipal.

Así, emergieron fuerzas políticas locales, aprendieron a administrar sus recursos locales y a planificar su desarrollo. Es cierto que, en algunos casos, se trató de copiar en el nivel local los defectos de la administración nacional. Otro efecto fue la aparición de actos de corrupción en el manejo financiero.

En 1997, mediante la ley de cuotas, se obligó la participación de las mujeres en los procesos electorales y en la vida partidista en, por lo menos, un tercio de los cargos.

Otro efecto positivo de los nuevos tiempos fue la creación de la representación uninominal a la cámara de diputados. Por tanto, debía elegirse a 68 diputados uninominales y 62 plurinominales. Se amplió el mandato presidencial a cinco años.

En estas elecciones votaron 2.321.117 ciudadanos. Se presentaron diez candidaturas. Por la muerte de su líder, CONDEPA postuló a Remedios Loza (A) y Gonzalo Ruiz Paz. El MBL postuló a Miguel Urioste y Marcial Fabricano (M); el Eje, a Ramiro Barrenechea y Juan de la Cruz Villca (A) y la IU, a Alejandro Véliz (Q) y Marcos Domic. El partido de Evo Morales no pudo obtener su sigla (ASP) y se cobijó como candidato a diputado en la IU.

Los resultados favorecieron a la coalición de ADN-NFR-PDC, con el 22,3%; MNR, con el 18,2%; CONDEPA, con el 17,2%; MIR, con el 16,8% y UCS, con el 16,1%. La IU obtuvo 3,7%, el MBL 3,1% y el Eje 0,8%.

Cuadro 18
Participación indígena - Elecciones generales 1997 - Senadores

Senadores 27	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	3	--
La Paz	--	--	--	--	3	--
Cochabamba	--	--	--	--	2	1
Oruro	1A	--	--	--	3	--
Potosí	--	--	--	--	3	--
Tarija	--	--	--	--	3	--
Santa Cruz	--	--	--	--	3	--
Beni	--	--	--	--	3	--
Pando	--	--	--	--	3	--
TOTALES	1		0		26	1

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Archivo documental. La Paz, 1997.

Una grata sorpresa fue la elección del primer senador de origen indígena por Oruro, el aymara Félix Alanoca González (CONDEPA-MP). La única senadora fue Erika Brockmann, por Cochabamba.

En diputados, la presencia indígena aumentó por las listas de CONDEPA y la IU, con seis y cuatro candidatas indígenas, respectivamente. Los parlamentarios indígenas aumentaron a 11 parlamentarios: tres quechuas y ocho aymaras. A las 12 diputadas de la elección anterior, se añadió una mujer más, pero todavía Remedios Loza (A) era la única mujer indígena en el Parlamento.

Cuadro 19
Participación indígena - Elecciones generales 1997 - Diputados

Diputados 130	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	11	--
La Paz	5A	--	1A	--	27	4
Cochabamba	1A-2Q	--	--	--	16	2
Oruro	1A	--	--	--	9	1
Potosí	1Q	--	--	--	13	2
Tarija	--	--	--	--	8	1
Santa Cruz	--	--	--	--	19	3
Beni	--	--	--	--	8	--
Pando	--	--	--	--	5	--
TOTALES	10		1		117	13

	Parlamentarios		Indígenas	
	Número	%	Número	%
Congreso	157	100	12	7,64
Senadores	27	100	1	3,70
Diputados	130	100	11	8,46

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Archivo documental. La Paz, 1997.

Evo Morales (A) fue uno de los tres diputados uninominales de la IU por el Chapare de Cochabamba.

7. Las elecciones de 2002

Las elecciones de 2002 llegaron en un momento de intenso debate sobre la conveniencia o no de la exportación del gas por Chile o su industrialización interna. Cada día crecía una polarización social y política en torno a este asunto.

En lo político, se notaban signos evidentes de agotamiento del ciclo de los tradicionales partidos políticos y su “democracia pactada” porque ya no representaban los intereses de los sectores sociales populares. No supieron responder adecuadamente a las demandas de asamblea constituyente, nacionalización de hidrocarburos e industrialización de los recursos naturales. Poco a poco, en este ambiente tenso, de forma hábil, la figura de Evo Morales empezaba a subirse a la cresta de los movimientos sociales y desplazaba, por ejemplo, a Felipe Quispe, líder aymara de los principales bloqueos de caminos y portador de un discurso étnico aunque inviable¹⁰. El MAS¹¹, fundado en 1999, no fue actor de primera línea en esas movilizaciones sociales, pero tuvo la habilidad de articular las distintas movilizaciones, construir un discurso antiestatal y nacionalista atractivo no sólo para el electorado rural sino urbano y empezar a utilizar algunos elementos étnicos del discurso predominante.

En 1999, se aprobó la Ley de Partidos Políticos y un nuevo código electoral orientado a dar mayor transparencia al trabajo de los partidos y regular su funcionamiento interno.

En estas elecciones votaron 2.994.065 ciudadanos. Se presentaron 11 candidaturas. Había presencia indígena en tres binomios: CONDEPA-MP, con Nicolás Felipe Valdivia y Esperanza Huanca Poma (A); el MAS, con Juan Evo Morales Ayma (A) y Antonio Peredo Leigue, y el MIP (fundado el 2000) con Felipe Quispe Huanca (A) y Esther Balboa Bustamante (A), residente en Cochabamba.

10 Felipe Quispe, como líder del MIP, postulaba la destrucción de la república de Bolivia y la reconstrucción del Tawantinsuyu, el antiguo Estado inca.

11 El MAS fue el producto de factores como el viejo anhelo del movimiento indígena campesino, desde 1978, de crear su propio instrumento político, el apogeo de la campaña contra el V Centenario, las movilizaciones posteriores al 2000, la fortaleza organizativa de los productores de coca, la expulsión del parlamento de Evo Morales, el uso de elementos de la ideología indianista y katarista en matriz nacionalista, la coalición de grupos de la izquierda tradicional y, finalmente, el apoyo internacional del socialismo bolivariano del siglo XXI. La sigla pertenecía a una fracción de la Falange Socialista Boliviana, partido conservador y autoritario.

Los resultados favorecieron al MNR, con el 22,5%, a Nueva Fuerza Republicana (NFR) y el MAS, ambos con el 20,9%, y al MIRNM-FRI, con el 16,3%. El MIP obtuvo 6,1% (con derecho a seis diputados) y CONDEPA-MP sólo el 0,4%.

En senadores, la presencia indígena aumentó y tuvimos a dos indígenas: Esteban Silvestre (A), por La Paz, y Félix Vásquez Mamani (Q), por Potosí, ambos postulados por el MAS. La presencia de mujeres no indígenas se incrementó a cuatro, aunque aún no fueron elegidas senadoras indígenas.

Cuadro 20
Participación indígena - Elecciones generales 2002 - Senadores

Senadores 27	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	3	--
La Paz	1A	--	--	--	2	1
Cochabamba	--	--	--	--	3	--
Oruro	--	--	--	--	1	2
Potosí	1Q	--	--	--	3	--
Tarija	--	--	--	--	2	1
Santa Cruz	--	--	--	--	3	--
Beni	--	--	--	--	3	--
Pando	--	--	--	--	3	--
TOTALES	2		0		23	4

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Archivo documental. La Paz, 2002.

Hay grandes novedades en la cámara de diputados. Los 21 diputados indígenas (16,15% del total de diputados) casi duplican la presencia indígena de los 12 de la elección anterior. La solitaria diputada indígena de 1997 aumentó a dos: Isabel Ortega Ventura (A), de Oruro, y Elsa María Guevara Aguirre (Q), de Chuquisaca.

Cuadro 21
Participación indígena - Elecciones generales 2002 - Diputados

Diputados 130	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	1Q	--	1Q	--	10	1
La Paz	7A	--	--	--	25	6
Cochabamba	2A-1Q	--	--	--	15	3
Oruro	3A	--	1A	--	7	3
Potosí	4Q	--	--	--	13	2
Tarija	--	--	--	--	8	1
Santa Cruz	1Chiq	--	--	--	15	7
Beni	--	--	--	--	9	--
Pando	--	--	--	--	4	1
TOTALES	19		2		106	24

	Parlamentarios		Indígenas	
	Número	%	Número	%
Congreso	157	100	23	14,64
Senadores	27	100	2	7,40
Diputados	130	100	21	16,15

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Archivo documental. La Paz, 2002.

Por primera vez, es elegido un diputado chiquitano José Bailaba Parapaino (MAS), de Santa Cruz, y así reasume la presencia de indígenas de tierras bajas. En resumen, los senadores y diputados indígenas (23) sumaron el 14,64% del total de 157 parlamentarios. Como se ve, estas elecciones fueron importantes para aumentar, de modo significativo, la presencia indígena.

8. Las elecciones de 2005

A comienzo de la década del 2000, las tensiones sociales y políticas se incrementaron. El mes de febrero de 2002, se enfrentaron policías y militares en la céntrica Plaza Murillo después del rechazo policial a la intención del gobierno de aplicar un impuesto a los ingresos personales. El gobierno también tuvo que retroceder en la designación de un Defensor del Pueblo cuestionado

y denegado por la opinión pública. Luego de rechazar la realización de un referendo sobre el gas y la asamblea constituyente, el gobierno lo aceptó tardíamente, aunque ya no fue suficiente para calmar los ánimos caldeados.

A fines del 2003, el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada se vio obligado a renunciar y alejarse del país debido a la revuelta popular opuesta a la exportación de gas, la cantidad de muertos por los enfrentamientos con policías y militares, la defección del Vicepresidente de la República y la pérdida de apoyo militar.

Las elecciones de 2005 arriban en un periodo de alta tensión social y política. La crisis social fue acompañada de una seria crisis del sistema de partidos. El gobierno, a fin de frenar la tensión, condujo una reforma parcial de la Constitución Política del Estado e introdujo las figuras del referendo, iniciativa legislativa ciudadana, asamblea constituyente y candidatos postulados por partidos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas. En lo electoral, se reformuló la reasignación de escaños parlamentarios con base en la población y equidad. Por primera vez, se promovió la elección directa de prefectos junto con la elección presidencial.

Los votantes fueron 3.102.416 y se presentaron ocho candidaturas. La presencia indígena fue notoria en dos organizaciones: en el MAS, con Juan Evo Morales (A) y Álvaro García, y en el MIP, con Felipe Quispe Huanca (A) y Camila Choquetijlla (A).

Los votos favorecieron al MAS (53,7%)¹², la votación más alta en la historia electoral del país, a Poder Democrático Social (PODEMOS) (28,6%), a la Unidad Nacional (UN) (7,8%), al MNR (6,5%) y al MIP (2,2%).

En senadores, ingresó Lino Villca, aymara de los yungas de La Paz (MAS) y representante de los productores de coca legal. Sólo ingresó una senadora no indígena por Potosí.

12 "Cuando montamos la geografía electoral de Evo Morales en los tres últimos procesos electorales (2005, 2008, 2009) sobre la geografía étnica del Censo 2001, el resultado revela correlaciones positivas" (Loayza, 2010: 130).

Cuadro 22
Participación indígena - Elecciones generales 2005 - Senadores

Senadores 27	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	3	--
La Paz	1A	--	--	--	3	--
Cochabamba	--	--	--	--	3	--
Oruro	--	--	--	--	3	--
Potosí	--	--	--	--	2	1
Tarija	--	--	--	--	3	--
Santa Cruz	--	--	--	--	3	--
Beni	--	--	--	--	3	--
Pando	--	--	--	--	3	--
TOTALES	1	--			26	1

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Documento de Información Pública No 4, enero de 2006.

En la cámara de diputados, siguieron las sorpresas. Se incrementó la presencia indígena a 23 (17,69% del total de 130 diputados): 19 hombres (12 A y siete Q) y cuatro mujeres (dos A y dos Q). Una de las diputadas fue Nemesia Achacollo (Q) que, tiempo después, sería ministra del gabinete de Evo Morales.

Cuadro 23
Participación indígena - Elecciones generales 2005 - Diputados

Diputados 130	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	1Q	--	1Q	--	8	3
La Paz	9A	--	1A	--	26	3
Cochabamba	1Q	--	--	--	16	3
Oruro	3A	--	1A	--	8	1
Potosí	5Q	--	--	--	12	2
Tarija	--	--	--	--	8	1
Santa Cruz	--	--	1Q	-	21	4
Beni	--	--	--	--	5	4
Pando	--	--	--	--	4	1
TOTALES	19		4		108	22

	Parlamentarios		Indígenas	
	Número	%		%
Congreso	157	100	24	15,28
Senadores	27	100	1	3,70
Diputados	130	100	23	17,69

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Documento de Información Pública No.4, enero de 2006.

9. Las elecciones de 2009

Entre el 2005 y 2009, se había cumplido la primera gestión de Evo Morales. El 2009 comenzó con la aprobación –mediante referéndum– del texto de la nueva Constitución Política del Estado, con el 61,4% de votos válidos y su posterior promulgación. Se aprobó la posibilidad de una reelección inmediata del Presidente de la República y la segunda vuelta con voto popular entre los dos candidatos más votados.

En el nivel electoral, fueron creadas siete circunscripciones especiales indígena originario campesinas. Se convocó a elegir a 36 senadores, 70 diputados uninominales, 53 plurinominales y siete especiales con el voto de nacionales y residentes en el exterior. Se elaboró un padrón biométrico y en cada departamento debía elegirse a cuatro senadores.

Emitieron su voto 4.859.440 ciudadanos y se presentaron ocho candidaturas. Hubo tres binomios con presencia indígena: el MAS-IPSP, con Juan Evo Morales (A) y Álvaro García Linera; PULSO, con Alejo Véliz Lazo (Q) y Pablo Valdez Molina, y GENTE, con Román Loayza (Q) y Porfirio Quispe (A).

Los resultados privilegiaron al MAS-IPSP, con el 64,2%; PPB-CN, con el 26,5% y, por su parte, GENTE y PULSO obtuvieron cada uno el 0,3%. La votación del MAS fue un mandato claro al gobierno para desarrollar la aplicación de la nueva Constitución y sus propuestas.

Esta elección significó un avance destacado para la presencia de candidatos indígenas. La presencia indígena en senadores subió a seis (16,66% de un total de 27 senadores): mitad hombres y mitad mujeres y también mitad aymaras y mitad quechuas.

Cuadro 24
Participación indígena - Elecciones generales 2009 - Senadores

Senadores 27	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	3	1
La Paz	1A	--	1A	--	2	2
Cochabamba	--	--	--	--	3	1
Oruro	1A	--	--	--	2	2
Potosí	1Q	--	2Q	--	2	2
Tarija	--	--	--	--	2	2
Santa Cruz	--	--	--	--	2	2
Beni	--	--	--	--	2	2
Pando	--	--	--	--	2	2
TOTALES	3		3		20	16

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Acta de cómputo nacional/Elecciones generales y referendos 2009. La Paz, 22.12.2009.

Otra vez, la cámara de diputados reflejó una creciente presencia indígena. Fueron electos 32 parlamentarios (24,61% del total de 130 diputados), 27 hombres y cinco mujeres. Los aymaras sumaron 15, entre ellos dos mujeres; los quechuas sumaron 13, entre ellos tres mujeres.

Cuadro 25
Participación indígena - Elecciones generales 2009 - Diputados

Diputados 130*	Hombres indígenas		Mujeres indígenas		Total hombres	Total mujeres
	No	%	No	%		
Chuquisaca	--	--	--	--	8	3
La Paz	10A	--	1A	--	21	8
Cochabamba	2Q	--	--	--	15	4
Oruro	3A	--	1A	--	7	2
Potosí	7Q	--	2Q	--	11	3
Tarija	--	--	--	--	8	1
Santa Cruz	1G-1Gyo- 1Q	--	1Q	--	18	7
Beni	1M	--	--	--	8	1
Pando	1T	--	--	--	5	--
TOTALES	27		5		101	29

* Incluye 7 de circunscripciones especiales

	Parlamentarios		Indígenas	
	Número	%		%
Congreso	166	100	38	22,89
Senadores	36	100	6	16,66
Diputados	130	100	32	24,61

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE. Acta de cómputo nacional/Elecciones generales y referendos 2009. La Paz, 22.12.2009.

A diferencia de las elecciones anteriores, las listas del MAS permitieron aumentar la presencia de parlamentarios de tierras bajas: Bienvenido Zacu (Gy), Wilson Changaray (G), Pedro Nuny (M) y Juan Chamaro Nay (T).

En el congreso de 2009 se dio la mayor presencia indígena en todas las elecciones presidenciales y parlamentarias, llegando a 38 parlamentarios (22,89% de un total de 166 miembros). De ellos, 30 hombres y ocho mujeres.

III. Situación actual de la participación política indígena

A. La participación indígena en esferas gubernamentales del MAS

El MAS, como organización política, tiene aspectos peculiares que condicionan su orientación ideológica y su práctica política. En términos generales, es correcto afirmar que el MAS no es un partido político, pero tampoco se reduce a una confederación de organizaciones sociales, entre ellas, las indígenas. Por una parte, predomina un rechazo a cualquier intento de construir un partido político y, por otra, varios dirigentes de organizaciones sociales ven al MAS como “su brazo político”¹³. Por tanto, el MAS es una organización política intermedia entre un movimiento social y un partido político, es decir, se apoya en aquél para captar demandas sociales e intenta articular un espacio común de lo público. Cuando le conviene, se mueve como partido y cuando no, como representante social. Este modelo de organización política está unido por el liderazgo de Evo Morales, antes que por una visión ideológica o un programa de gobierno. Esta particularidad es su mayor virtud, pero también su mayor defecto porque carece de prácticas de democracia

13 La concepción de construir una organización política como una emanación de las organizaciones sociales no es nueva. A fines de la década del 70, en 1978, la CNTCB-TK, presidida por Jenaro Flores, en su congreso, aprobó la conformación de una comisión política para encarar las relaciones de dicha organización con los distintos partidos políticos que se aprestaban a participar en las elecciones de 1979. Esa comisión política fue encargada de la construcción de un instrumento político propio y, también, de establecer contactos y relaciones con partidos frente a la proximidad de las elecciones generales. Esta comisión era “el brazo político” de la CNTCBTK y CORACA, su “brazo económico”.

interna. En las campañas electorales, funcionó bien, pero no en la gestión pública, donde se adueñaron del MAS personas que no fueron fundadores del Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP), del MAS ni contribuyeron a la construcción de su propuesta política.

El nacimiento del MAS no fue parte de la historia de acumulación social, étnica y política de los movimientos indígenas de tierras altas o de las tierras bajas. En las tierras altas, los movimientos fundacionales fueron las corrientes indianistas y kataristas; en las tierras bajas, las organizaciones que conformaron años después la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). El MAS, hasta fines de los 90, no tuvo relación con ninguna de ellas. Este origen contribuye a explicar su escasa comprensión de la temática indígena. El MAS fue percibido más bien como una propuesta mestiza a diferencia del MIP, de rostro y orientación indígena. Esa es la razón para que, en estos seis años, la relación del gobierno del MAS con los indígenas haya transcurrido entre dinámicas de autonomía, cooperación, cooptación, sumisión y, en el caso del TIPNIS, eliminación política del liderazgo indígena crítico¹⁴.

Las organizaciones indígenas tuvieron divergencias con las autoridades del gobierno en varios temas, como, por ejemplo, el número de circunscripciones especiales indígenas, la aprobación de planes de exploración de hidrocarburos y el gasolinazo inconsulto¹⁵.

Las dos gestiones del gobierno del MAS tienen diferencias marcadas. El discurso de la primera gestión destacaba lo indígena; no así en la segunda gestión. Los indígenas asistían a marchas, vigilias y cercos convocados por el gobierno; en la segunda gestión, ya no. El sentido de la primera gestión era el tránsito por el capitalismo andino amazónico hacia el socialismo. A medio camino, se puso énfasis en el socialismo comunitario y el Vivir Bien y en tramo final, el énfasis viene de una concepción del nacionalismo desarrollista.

Antes eran los pueblos indígenas los sujetos del cambio, pero en la segunda gestión son clases medias, la Unión Juvenil Cruceñista (UJC) y empresarios, vistos ayer como enemigos. Antes, los temas eran: nacionalización, descolonización, agenda de octubre, respeto a la Madre Tierra, Vivir Bien, etc.; en la segunda gestión son: desarrollo, modernización (satélite Tupaj Katari),

14 Nunca ningún gobierno, incluso los militares dictadores, se habían ensañado tanto contra un liderazgo indígena como el gobierno de Evo Morales que los acusó de traidores, agentes de la Embajada de Estados Unidos, pagados por ONG y por empresas madereras.

15 Es interesante anotar que el gasolinazo no fue consultado con ninguna organización indígena, tampoco su abrogación, excepto con los cocalleros y cooperativistas mineros.

carretera para comunicación Atlántico-Pacífico, cómo eludir la consulta indígena, etc.

La presencia indígena fue reducida en los gabinetes de Evo Morales. En el primer gabinete de 16 ministros (12 hombres y cuatro mujeres), sólo estaban tres indígenas¹⁶. Otros ministros estaban ligados a las juntas vecinales, cooperativas mineras, fabriles, mujeres campesinas, coccaleros, profesionales y otros.

En el gabinete de 20 ministros de su segunda gestión (luego se añadió el Ministerio de Comunicaciones), había paridad de género, pero sólo cuatro ministros de origen indígena¹⁷ (de un total de 21), a pesar de la disposición constitucional¹⁸. En una reciente recomposición, sólo quedaron tres ministros¹⁹, es decir, el 14%.

Asimismo, las organizaciones indígenas fueron postergadas en la designación de otros cargos del Poder Ejecutivo. Los sectores de mayor influencia fueron los coccaleros, la CSUTCB, las mujeres campesinas, los colonizadores y los partidos de izquierda agrupados dentro del MAS. En cambio, las principales organizaciones indígenas insistieron en tener presencia en el Poder Ejecutivo, incluso en el gabinete, pero fueron desairados. Esa frustración y las políticas no favorables a los pueblos indígenas motivaron las tempranas protestas y críticas del CIDOB, Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) al gobierno²⁰.

Sin embargo, a pesar de esas exclusiones a los indígenas el número de personas campesinas y de sectores excluidos del país ha aumentado en comparación con administraciones anteriores. Este es uno de los mayores éxitos de estos seis años de gobierno: un mayor impulso a la democratización social, iniciada en el periodo democrático por el proceso de la Ley de Participación Popular. Hombres y mujeres del campo, minas, comerciantes e indígenas ingresaron a ser parte de una nueva élite en la gestión de gobierno de los niveles nacional, departamental y local.

16 David Choquehuanca (A), Casimira Rodríguez y Félix Patzi (A).

17 David Choquehuanca, Nilda Copa, Nemesia Achacollo y Antonia Rodríguez.

18 El artículo 172, numeral 22, de la Constitución dispone la designación de ministros "respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial".

19 La ministra Rodríguez fue sustituida por Teresa Morales.

20 La Razón, 5.2.10.

El Pacto de Unidad (PU) ha sido el espacio de mayor participación de las organizaciones indígenas representadas, sobre todo, por la CIDOB, CONAMAQ y algunos miembros de la CSUTCB. Por ejemplo, allí se plasmaron algunas de sus propuestas que después ingresaron al texto de la nueva Constitución en la Asamblea Constituyente.

El PU agrupó a la CSUTCB, CONAMAQ, Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIQBBS), MST (Movimiento Sin Tierra), CIDOB, APG, Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) y la organización del pueblo mojeño. Antes, en 2002, ya habían realizado una marcha en demanda de la asamblea constituyente.

Dos observaciones importantes. Los cocaleros y el MAS no estuvieron en el nacimiento del PU ni fueron miembros. Por el contrario, la relación de los miembros del PU y el MAS fue de mutua necesidad, pero también de recelo y desconfianza. El MAS, sin tener una visión de país, sociedad y Estado, tuvo la habilidad de adoptar la plataforma del PU y asumir como propias las ideas para el nuevo texto constitucional.

Una vez concluida la elaboración del texto constitucional, el PU entró a la inactividad y empezaron a aparecer roces y conflictos entre sus miembros. Desde fines del 2010, debido al gasolinazo, CIDOB y CONAMAQ empezaron a alejarse hasta la ruptura después de la represión violenta a la marcha del TIPNIS, a fines de 2011.

Desde 2007, el gobierno impulsó la creación del Confederación Nacional para el Cambio (CONALCAM), presidida por el Presidente de la República, e integrada por el Presidente de la cámara de diputados, el jefe de bancada del MAS, una senadora del MAS, miembros de los jubilados, trabajadoras del hogar, la CNMCIQBBS, CIDOB, MST, CONAMAQ, la Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia (CONMERB), la Presidente y el Vicepresidente de la Asamblea Constituyente.

El CONALCAM tuvo como objetivos explícitos el apoyo al gobierno en su pugna contra la llamada oposición regional del oriente del país, la optimización de la movilización electoral y, de forma implícita, la cooptación de organizaciones sociales. Para tal fin, se movilizaron en apoyo del referendo constitucional (fines del 2008 y comienzos de 2009), en sucesivos cercos al Congreso para presionar la aprobación de algunas leyes, ataques contra la oposición y coordinar las listas de candidatos. En abril de 2010, con motivo de

las elecciones municipales, estallaron las protestas por las listas inconsultas de candidatos, lo cual afectó el porvenir del CONALCAM y la imagen del gobierno²¹.

En los hechos, los pueblos indígenas, a pesar de ser utilizados por el gobierno como una masa electoral, instrumentos de choque y símbolos de legitimación étnica y social, no fueron consultados en la consideración de varias leyes. El 2010, se fracturó el PU y ya no se oyó hablar del CONALCAM. Dos organizaciones, CIDOB y CONAMAQ, anunciaron su separación definitiva del PU y el retiro de su apoyo al gobierno del MAS. En los días de la marcha del TIPNIS, sus dirigentes reclamaron revisar algunas leyes, como la Ley de Deslinde Jurisdiccional, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley Electoral, de Régimen Electoral y la Ley Madre Tierra.

B. El repertorio de las acciones colectivas

Las organizaciones indígenas, durante este periodo, desarrollaron varias acciones colectivas para expresar sus puntos de vista, su disidencia de algunas determinaciones del gobierno o, incluso, su rechazo.

Los cabildos fueron los mecanismos de adopción de decisiones previa discusión de los asuntos. Esta es una práctica desde niveles locales, intermedios y nacionales, donde los ampliados o congresos de las organizaciones sindicales y los *jach'a tantachawi*²² del CONAMAQ se convierten en espacios deliberativos.

Desde el histórico bloqueo de caminos de 1979, conducido por Jenaro Flores Santos, líder de la CSUTCB, contra la elevación de los precios de artículos de primera necesidad, este método fue generalizado durante varias ocasiones. Es llamativo que la COB realizó un paro de 24 horas para solicitar a la CSUTCB la suspensión del bloqueo de caminos. Incluso, la oposición regional lo utilizó contra el gobierno de Evo Morales, quien se empeñó en controlarlo a través de los dos tercios que obtuvo en 2009²³.

21 “La representante de la CPESC, Eneida Charupa, denunció que el presidente Evo Morales no respetó las listas de candidatos de cinco pueblos del oriente, que se perfilaban para los comicios regionales de abril. Señaló que al momento de presentar las nóminas en la Corte Departamental de Santa Cruz aparecieron otras tres, por lo que los candidatos de los pueblos: guarayos, guaraníes, chiquitos y yuracaré mojeños, se quedaron fuera” (ERBOL digital, 6.02.10).

22 Reunión magna, en aymara.

23 “Nosotros antes bloqueábamos caminos, ahora ellos nos bloquean, no podemos permitirlo. Por eso, es importante los dos tercios” (Palabras de Evo Morales, La Razón, 25.10.10).

La marcha fue otro método muy utilizado en el repertorio histórico de los pueblos indígenas. Ocho marchas indígenas impulsaron el reconocimiento de sus derechos sociales, políticos y territoriales. Desde 1990, con la primera e histórica marcha por el Territorio y Dignidad, que logró poner en la agenda pública el tema territorial, hasta la última del TIPNIS, la octava, en defensa de los derechos territoriales de los pueblos yuracaré, chimane y mojeño, la marcha fue el instrumento del sacrificio y de la lucha indígena. Sus participantes fueron adultos, niños y ancianos.

Los cercos fueron una innovación de las recientes movilizaciones comandadas por la CONALCAM. Una media docena de cercos que impedían la salida de los parlamentarios fuera del Palacio Legislativo, les obligaron a aprobar algunas medidas que merecían observaciones de la oposición parlamentaria. Por ejemplo, con presiones de cercos, fueron aprobadas algunas leyes: la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, el convenio entre Bolivia y Venezuela, la reducción de fondos del IDH a las regiones y la ampliación del plazo de sesiones de la Asamblea Constituyente.

Las vigilias también fueron utilizadas por algunas organizaciones indígenas. La CIDOB, la CSUTCB y la CNMCIOBBS, se declararon en vigilia para hacer respetar los contenidos del nuevo texto constitucional, aunque después el MAS lo negoció con partidos conservadores de oposición. Recientemente, algunos pueblos indígenas se declararon en vigilia frente al viaje de policías a Yucumo para evitar, según la justificación del gobierno, el enfrentamiento entre indígenas y colonizadores.

Finalmente, los ataques al adversario político fueron otros mecanismos utilizados por el poder y algunos indígenas oficialistas para acallar o amedrentar a las voces discrepantes con el discurso oficial²⁴.

IV. Políticas públicas hacia los pueblos indígenas

Al igual que la mayoría de Estados y gobiernos de la región, Bolivia no había priorizado en sus políticas públicas la atención a los pueblos indígenas. Anclado en el indigenismo²⁵, hubo un largo periodo de políticas y acciones de asimilación e integración de los indígenas a la sociedad nacional. En 1994, empezaron las reformas constitucionales relevantes para los asuntos indígenas.

24 Las víctimas de estos ataques de grupos oficialistas, entre los cuales participaron algunos indígenas, fueron la familia de Víctor Hugo Cárdenas (A), Marcial Fabricano (M), Marleny Paredes y otros. Al parecer, algunos indígenas participaron en el ataque a la Prefectura de Cochabamba (11.01.07) y en los bandos en pugna en la tragedia de El Porvenir, en Pando (11.09.08).

25 Pátzcuaro, México, 1940.

A partir de entonces, de forma paulatina, los derechos de los pueblos indígenas fueron reconocidos en la norma y, en algunos casos, en la práctica.

Existen tres momentos en este proceso de construcción y aplicación de políticas públicas: inicial (1990-1997), donde se sentaron las bases fundamentales; intermedio (1998-2005), con esporádicos avances, y actual (2006-2011), con una evidente ampliación de derechos en el texto constitucional, aunque pendientes de aplicación. En esta última etapa, el programa de gobierno recoge las demandas sociales, pero no las traduce en decisiones sino, fundamentalmente, en procedimientos para tomar decisiones.

La década de los 90s encontró al país con una cierta tranquilidad social y política después de diez años de agitación, conflicto y seria crisis económica, social y política. La Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad (1990) mostró la emergencia de los indígenas de tierras bajas y una agenda de cambio orientada a la construcción de una Bolivia inclusiva. En 1994, el Estado empezó el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas debido a la recuperación de las libertades democráticas, a las reformas institucionales del Estado y la emergencia de movimientos indígenas con propuestas, como la CSUTCB (con su Ley Agraria Fundamental) y la CIDOB (con sus propuestas de territorio, educación, salud y gestión territorial), adscritos al proceso democrático. Reclamaban un nuevo Estado, nuevas reglas de convivencia democrática, nuevas instituciones, espacios de participación, políticas y programas financiados para indígenas.

En el nivel constitucional, el Estado reconoció los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de los indígenas, a través de los artículos 1º y 171, respaldados por el Convenio 169 de la OIT, ratificado en 1991. Luego, se hizo el desarrollo legal con leyes como la de Participación Popular, del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), de Municipalidades, de Reforma Educativa y otros. Años después, los siguientes gobiernos retomarían estas disposiciones legales cambiándolas de nombre, modificándolas, pero no sustituyéndolas, a pesar del tradicional rechazo a todo lo que el anterior gobierno hubiera hecho. Así, la Constitución de 2009 amplía los derechos de los pueblos indígenas, de las mujeres y disposiciones sobre la temática ambiental. Pero, también, se incluyen otras disposiciones polémicas en su intención de liquidar el Estado republicano y construir el Estado plurinacional.

La incompreensión del tema indígena, de la interculturalidad y de la ciudadanización política influyó para que en la reforma constitucional se haya adoptado el criterio de una ciudadanización étnica antes que política donde los ciudadanos “indígena originario campesinos” tengan más derechos que

otros denominados “interculturales” (no indígenas ni campesinos, según esa visión) o no indígenas o criollos, mestizos. Esta forma de comprender la diversidad actualiza la vieja incompreensión colonial e indigenista, es decir, una especie de diversidad colonial que, al destacar las 36 naciones y sobrevalorar la intraculturalidad frente a la interculturalidad, no busca la construcción de los elementos comunes de la nación plural y diversa boliviana, hoy negada por el llamado Estado plurinacional.

En el nivel internacional, Bolivia ratificó en 1991 el Convenio 169 de la OIT y promovió la creación del Fondo de Desarrollo Indígena, única entidad internacional con sede en Bolivia. Recientemente, el gobierno actual elevó a rango de ley la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Estado boliviano empezó a crear una nueva institucionalidad con la creación de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos (1993). Años más tarde, sería un Viceministerio y después un Ministerio. En el periodo 1993-97, las relaciones entre el gobierno y la CIDOB fueron fructíferas, no así con la CSUTCB por su carencia de equipo técnico y una excesiva ideologización, y se dio apoyo a la formación de la actual CONAMAQ.

A través de la Ley de Participación Popular, se reconoció a todas las organizaciones sociales de base, entre ellas, las indígenas, y para su desarrollo se entregaron recursos financieros a través de una red ampliada de municipios (de una veintena crecieron a más de 300). Otros gobiernos aumentaron recursos destinados a los sectores populares, entre ellos indígenas, como por ejemplo, con el 5% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), destinado a un fondo de apoyo a proyectos de desarrollo de los indígenas.

En cuanto a los derechos de tierra y territorio, exigidos por la Marcha de 1990, el gobierno de esa época firmó un decreto sobre el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas. Aunque ilegal y anticonstitucional, dicho decreto fue respaldado después por la ratificación del Convenio 169 de la OIT, la Ley del Medio Ambiente, la reforma constitucional de 1994, el reglamento de áreas protegidas, la Ley del SNRA de 1996 y otras leyes.

La Ley del SNRA (No.1715, 1996) reconoció los derechos territoriales de los pueblos indígenas bajo la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO), las propiedades individuales y colectivas y se autorizó a las mujeres indígenas y campesinas a ser titulares de propiedad agraria. Las TCO estaban eximidas de pagar impuestos y eran inembargables, indivisibles y no enajenables. Garantizaba la propiedad indígena sobre el territorio y sus recursos naturales. Además, reconocía la administración interna, sus derechos políticos basados

en los usos y costumbres y su derecho a un desarrollo propio. Varios pueblos indígenas tienen su TCO, como en las zonas araona, chimane, sirionó, Isiboro Sécore, yuki, weynayek y otros. El actual gobierno trata de convertir las TCO en Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), sin fijarse que la prioridad debería ser avanzar en la construcción de proyectos de desarrollo productivo basados en los planes de vida que ya tienen estos pueblos indígenas.

En cuanto a los recursos naturales, los no renovables, desde 1994, pertenecen a la nación boliviana y los renovables pueden ser de uso y aprovechamiento sostenible de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. La actual Constitución mantiene esta visión aunque el discurso del gobierno dio a entender que todos los recursos naturales serían de propiedad de los indígenas, lo cual generó altas expectativas y conflictos que no sabe hoy cómo aclarar y controlar. Por su parte, la Ley Forestal (No.1700, 1996) otorga uso exclusivo a los pueblos indígenas de la TCO.

Un tema postergado es la construcción de políticas públicas sobre el desarrollo productivo de los pueblos indígenas. A mediados de los 90s, el Estado avanzó en el reconocimiento de las TCO. Los gobiernos posteriores y el actual no pudieron ni pretendieron articular propuestas que combinen la visión de los planes de vida de los indígenas con propuestas locales, regionales y nacionales de desarrollo sostenible. Aún son servidores del desarrollo extractivista tradicional y no comprenden las visiones de los pueblos indígenas.

Desde 1991, Bolivia aceptó el derecho a la consulta previa e informada, aunque el actual gobierno tiene serias dificultades en aplicarlo por su mentalidad desarrollista y extractivista. No haberlo aplicado en el proyecto carretero que afectaría el TIPNIS, generó una caída abrupta de su popularidad debido a una represión violenta del “gobierno indígena” a sus hermanos indígenas. Por su parte, las máximas autoridades de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Boliviano (YPFB) eludieron las consultas a diferencia de anteriores gobiernos que sí lo hacían, por ejemplo, en el proyecto de carretera Pailón-Puerto Suárez (con el pueblo chiquitano) y en parte de la carretera bioceánica que afecta el norte de La Paz, Beni y Pando. La Asamblea Legislativa tiene un proyecto de ley para reglamentar el derecho a la consulta.

En cuanto al derecho a una justicia plural, basado en la Constitución de 1994, se elaboró un proyecto de ley de justicia comunitaria en 1997 que fue retomado y enriquecido recientemente en la actual Constitución, pues plantea la equivalencia entre las dos justicias. Lamentablemente, la Ley de Deslinde Jurisdiccional, que debía delimitar las jurisdicciones de las justicias ordinaria

e indígena, causó una gran frustración porque, después de varias reuniones y consultas, redujo la justicia indígena sólo para “juzgar el robo de gallinas”, según el diputado indígena Pedro Nuni²⁶. De nada valieron los múltiples reclamos de la CIDOB y CONAMAQ, principalmente a través de la bancada indígena, quienes observaron la mitad de los 17 artículos porque el contenido subordinaría la justicia indígena a la justicia ordinaria y restringiría el ámbito de aplicación de aquella.

Recientemente, en el mes de octubre, el gobierno llevó al país a elegir por voto popular las máximas autoridades del Consejo de la Judicatura, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Tribunal Constitucional, sin tomar en cuenta la formación, experiencia, idoneidad, imparcialidad e independencia de los postulantes. Alrededor del 60% de los votantes rechazó a los candidatos oficialistas propuestos por el gobierno²⁷, entre ellos personas que se “disfrazaron” de indígenas para la fotografía de la papeleta electoral. El gobierno intentó legalizar su control sobre las actuales autoridades interinas designadas por el mismo gobierno.

En cuanto a los derechos sociales, desde 1992, el país inició una experiencia de educación bilingüe en más de cien escuelas aymaras, quechuas, guaraníes y castellanas. Esa experiencia alimentó la reforma educativa iniciada en 1994, que propuso un currículo moderno, metodologías constructivas, educación bilingüe, bibliotecas escolares en todo el país, participación social y aprendizaje centrado en los estudiantes. Estos planteamientos fueron retomados actualmente con la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, aunque en un marco centralista, estatista, centrado en el docente y que privilegia la intraculturalidad sobre la interculturalidad.

El gobierno -desde 1996- ha entregado cada año a los ancianos un bono²⁸ obtenido de las ganancias de las empresas de hidrocarburos. El actual gobierno lo denominó Renta Dignidad, lo paga cada mes, pero mantiene el monto.

26 El diputado indígena y primer secretario de Diputados, Pedro Nuni, consideró que “prácticamente nos están dejando juzgar el robo de gallinas” (La Razón, 15.12.10).

27 “Los votos nulos superaron el 40%, los blancos estuvieron cerca del 20% y los válidos no llegaron al 40%, esta última cifra muy alejada del pronóstico del presidente Evo Morales, que vaticinó un 70%” (Los Tiempos, 17.10.11).

28 Este bono es el Bonosol y fue creado en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997).

A partir de 1996, se implementó el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) para ampliar los servicios de salud. Los gobiernos posteriores fueron perfeccionándolo y cambiándole de nombre. Actualmente, se trata de iniciar actividades de salud intercultural.

V. Conclusiones y desafíos

Apuntamos algunas conclusiones y desafíos provisionales.

- La definición de la identidad étnica es uno de los problemas y desafíos contemporáneos más importantes. Por tanto, es necesario construir boletas censales cada vez más precisas y pertinentes para captar la realidad pluriétnica y los sujetos políticos indígenas.
- La participación indígena ha tenido un proceso largo, sostenido y progresivo desde 1979 hasta las elecciones de 2009 y, por tanto, no fue una irrupción intempestiva reciente. Por ello, es conveniente ver este proceso como una acumulación progresiva y creciente, con dificultades, pero también con éxitos.
- El incremento de hombres y mujeres indígenas fue fruto de varios factores, entre ellos, la modernización de los sistemas políticos y electorales del país para acoger la creciente presión de la demanda social, política y étnica de inclusión. Por tanto, urge continuar con la reforma de los partidos políticos, las normas electorales, el mejoramiento de la cultura democrática y la modernización de las instituciones democráticas.
- La cantidad de parlamentarios indígenas (hombres y mujeres) es de alrededor del 30% del total de parlamentarios, un porcentaje similar al porcentaje de mujeres (indígenas y no indígenas).
- La designación de candidatos indígenas en el nivel nacional fue realizada por varios métodos: postulación individual en alguna lista partidaria, postulación por invitación del partido no indígena, por acuerdo interpartidario, por decisión de un partido indígena, por propuesta de una organización étnica o por invitación del candidato presidencial.
- Los procesos electorales muestran que el radicalismo del fundamentalismo étnico o ideológico carece de apoyo electoral. Por tanto, las organizaciones políticas indígenas han avanzado a la construcción de proyectos nacionales o ser parte de ellos, abrirse a otros sectores y asumir una convocatoria nacional.

- La presencia de mujeres, en general, y de mujeres indígenas, en particular, es uno de los desafíos pendientes. Por tanto, la conquista de la equidad de género en la representación política es un desafío actual y urgente.
- La construcción paulatina de políticas públicas, la inclusión de la participación indígena y la conformación de una nueva institucionalidad, están relacionadas de forma estrecha con el avance dificultoso del proceso democrático, empujado por la insurgencia democrática de los movimientos indígenas de tierras bajas y tierras altas de Bolivia.
- Las demandas políticas de derechos colectivos junto a los derechos individuales y las tradiciones democráticas de los pueblos indígenas, se orientan a enriquecer el contenido de lo democrático hacia formas de democracia intercultural, planteadas desde la década de los 70s.
- La administración actual demuestra enormes deficiencias y limitaciones en la construcción de políticas públicas, programas y proyectos que lleven al terreno práctico los postulados de la descolonización, la “revolución democrático cultural” o el modelo del “vivir bien”.
- La formulación de políticas públicas y su gestión requieren de capacidades intelectuales, sociales y técnicas en el gobierno y fortalezas ciudadanas en la sociedad, toma democrática de decisiones, construcción participativa de objetivos que orienten pactos sociales y políticos, diseño de formas y procedimientos de monitoreo, seguimiento y evaluación y, finalmente, identificación de recursos financieros.

Bibliografía

Albó, Xavier: *Bolivia plurilingüe. Guía para planificadores y educadores*. 2 vols. UNICEF-CIPCA, La Paz, 1995.

Albó, Xavier y Molina, Ramiro (Coord.): *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. PNUD, La Paz, 2006.

Bolivia: *Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz, 2008.

Cárdenas, Víctor Hugo: "Notas sobre el colonialismo interno". *Mimeo*, La Paz, 1974.

El Día: "Cuesta abajo en las embajadas". *Santa Cruz*, 23.09.11. http://www.eldia.com.bo/index.php?c=&articulo=Cuesta-abajo-de-las-embajadas&cat=363&pla=3&id_articulo=74338.

ERBOL DIGITAL: "Denuncian que Morales no respetó listas de candidatos indígenas del oriente". La Paz, 6.02.10. <http://www.erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483923719>

García Mérida, Wilson: "Un desafío para la transparencia indígena". *Datos % Análisis*, 15.03.08.

Instituto Nacional de Estadística: *Censo Nacional de Población y Vivienda*. INE, La Paz, 2001.

Organización de las Naciones Unidas: *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

De Ferranti, David y otros: *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* World Bank, Washington, 2003.

La Prensa: "Organizaciones piden cuotas de poder en gabinete de Evo". La Paz, 3.01.10.

La Razón: "La Cidob critica al Gobierno por la burocracia". La Paz, 5.02.10.

La Razón: "La CONALCAM se convertirá en un suprapoder". La Paz, 17.09.11. <http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=116903&EditionId=2269>.

La Razón: “Diputados indígenas demandan derechos”. La Paz, 15.12.10.
<http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=122598&EditionId=2377>.

Loayza, Rafael: *Halajtayata: Racismo y etnicidad en Bolivia*. KAS, La Paz, 2010.

Los Tiempos: “Votos nulos y blancos ganan las elecciones”. Cochabamba, 17.10.11.

MRTKL: *Tesis política del MRTKL*. Mimeo, Siglo XX, 1985.

Organización Internacional del Trabajo: *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 1985.

Página Siete: “El gobierno de Evo ya no es de izquierda, es un campo de lucha”. La Paz, 18.09.11.

Seligson, Mitchell y otros: *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006*. USAID, LAPOP, Ciudadanía, Vanderbilt University, Encuestas y Estudios y Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2006.

Verdesoto, Luis y Zuazo, Moira: *Instituciones en boca de la gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio*. ILDIS, La Paz, 2006.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

André Fernando Baniwa*

Resumo

Este artigo trata sobre a participação indígena nas políticas públicas do Brasil, é resultado de um estudo encomendado para que se tenha uma visão própria indígena a partir dos estudos dos especialistas e dados. Tem como objetivo de dar uma visão geral sobre os povos indígenas no Brasil nas últimas duas décadas. Compartilho que, a população indígena tem crescido e assim também o reconhecimento dos seus direitos, o que encoraja cada vez mais a participação política dos povos indígenas. Estes direitos obrigam o Estado Nacional Brasileiro à tentar recuperar a dívida histórica, que tanto demonstrou ignorância de lhe dar com a complexidade das realidades dos 235 povos de 180 línguas diferentes. Verifica-se que há muita coisa a ser feita pelos indígenas. E para melhorar sua participação, o maior conhecimento das políticas públicas é a garantia de reais mudanças no Estado Brasileiro em favor da qualidade de vida dos povos indígenas.

I. Antecedentes

Se de fato valesse mesmo o direito originário dos Povos Indígenas, o Brasil seria dos Povos Indígenas. Mas na verdade é dos povos indígenas. Quando estes se orgulham de ser brasileiros no “Estado constituído”. O Brasil tem uma extensão territorial de 851.196.500 ha e uma população de mais de 190 milhões de pessoas que têm base de formação multicultural e, por isso, necessariamente busca, pelo menos está escrito na constituição, uma vivência intercultural neste país gigante.

No Brasil do povo Brasileiro, os povos indígenas que são anteriores a este nome do Estado, registrou que aqui já viviam segundo historiadores entre mais de 1000-1300 etnias, e, uma população estimada em dois a quatro milhões

* Foi presidente da OIBI de 1992 a 2008, assumiu a coordenação da Coordenadoria das Associações Baniwa e Coripaco – CABC entre 2002 a 2004, também foi Diretor Vice-Presidente da FOIRN entre 2005 a 2008 e atualmente Vice-Prefeito do município de São Gabriel da Cachoeira 2009-2012.

de pessoas no século XVI. Para onde foram estas pessoas e essa diversidade de povos em menos de cinco séculos?

O chamado contato que se conta na história deste país tem explicações para os povos indígenas. Quando se faz um contato com o desconhecido, primeiramente procura-se em entender os desconhecidos. Mas não foi isso que aconteceu com os povos indígenas. Na versão dos descobridores o primeiro encontro foi pacífico, entretanto, era apenas uma forma de emboscada pelos colonizadores para com os povos indígenas, era o início do plano do Estado Brasileiro de que até o ano 2000, integrar os índios, no sentido que, deixariam de existir índios na terra Brasileira.

No século XX, quatro séculos depois, caiu de 1000-1300 etnias para 210. Ou seja, sobrou apenas 21% de tudo isso. Em relação à população, caiu de quatro a seis milhões para 300 mil pessoas no final do século XXI, mesmo já tendo crescimento populacional acima da média nacional (3,5% indígena e 1,5% média nacional). Ou seja, a população indígena quando estava (100%) comparando com dados a partir do dito contato quando eram milhões sobrou apenas 8,5% no Brasil depois de menos de cinco séculos.

Na versão do povo Baniwa, o contato na verdade se tornou “descoberta”. O sentido do verbo descobrir, aqui neste caso, nos mostra que antes estava coberto, escondido. Pois na mitologia, estes sabiam da existência de um e de outro (brancos e índios), mas não sabiam onde viviam, por isso é que o que era contato transformou-se em descoberta. Ao descobrirem-se foi recuperada a memória da origem da humanidade, e então, houve declaração de “Estado de Guerra”, pois estes povos guerreavam desde o tempo dos seres imortais criadores, conquistadores dos direitos dos homens, os “walimani”. Cabendo somente a briga, guerra pelo território e suas riquezas, pois era a única maneira que conheciam: para dominar é necessário acabar com povos nativos, seres humanos.

Os que eram dono da terra, hoje lutam por direito a um pedaço de terra através de argumentos antropológicos, que é o único caminho de linguagem que o Estado Brasileiro compreende.

Na história do povo Baniwa o surgimento de toda humanidade foi num mesmo buraco, ou melhor, foi da vagina da terra que saíram todos os povos, e cada um recebeu os direitos e conhecimentos para viverem na terra. Os brancos, na história dos Baniwa têm duas origens: um que nasceram juntos e, por isso são parceiros; e os que nasceram dos restos dos inimigos. Os últimos tem uma característica de dominadores e por isso foram enviados por Ñapirikoli (criador) para outro lado do mar para que não incomodassem os

povos sem pelos. Pois sempre haveria brigas entre estes, e é isso que ficou na memória destes seres humanos desde a origem da humanidade, e, quando se descobriram quiseram tomar as terras dos povos indígenas, como vingança. Estavam chegando de volta.

Durante quatro séculos buscou-se um acordo de paz. No final do século XX finalmente com ampla aliança com os não-indígenas, os povos indígenas conquistam direito na Constituição Brasileira que faz entrar no século XXI com novas perspectivas, mas muitas lutas permanentes diante das ameaças constantes aos direitos conquistados na Constituição de 1988.

A. População e a imagem dos povos indígenas depois 1988

Uma década atrás a população indígena pelo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2000 tinha crescido 150% desde 1991, alcançando a marca de 734 mil pessoas, que se auto-identificaram genericamente como indígenas. Neste mesmo ano houve também uma pesquisa de opinião feita pelo Instituto Socioambiental (ISA), Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) 2000, quando o Brasil completava 500 anos de descobrimento, revelando virada histórica, pelo menos alcançou da maioria da opinião pública sobre seus direitos conquistados.

Esta pesquisa nacional de opinião dos Brasileiros sobre os índios feita pelo ISA e IBOPE aconteceu no período de 24 a 28 de Fevereiro de 2000 revelando que a maioria dos Brasileiros reconheciam os direitos dos índios e apoiavam as demarcações de suas terras. A imagem dos índios revelado pela maioria dos brasileiros (dois mil entrevistados) que viviam nas cidades, 78% tinha interesse no futuro dos índios. 88% revelava que os índios têm uma boa imagem porque conservavam a natureza e viviam em harmonia com ela. 81% achavam que os índios não são preguiçosos e apenas encaravam o trabalho de forma diferente. 89% afirmavam que os índios não são ignorantes e apenas possuíam uma cultura diferente. 89% consideravam que os índios só são violentos com aqueles que invadiam suas terras.

A população indígena no Brasil cinco anos atrás (2005) representava apenas 0,2% (370 mil) de 150 milhões de população do Brasil. Ocupavam 12,74% da extensão territorial do Brasil, de 851.196.500ha. Deste total 98,61% das Terras Indígenas estão na Amazonia Legal Brasileira.

Os dados atualizados do ISA no livro “Os povos indígenas no Brasil” publicado no ano 2011, ou seja, depois de uma década, a partir (2000), quando o IBGE fazia seu primeiro censo sobre os povos indígenas no Brasil, houve

algum crescimento. Os povos indígenas hoje representam 0,44% da população brasileira de 190 milhões de Brasileiros. Segundo o IBGE, houve um aumento de 83.832 índios no Brasil em dez anos. Ao todo, divulgado pelo IBGE os povos indígenas alcançou 817.963 mil índios vivendo em todo o país, dos quais 315 mil em áreas urbanas.

A extensão das Terras Indígenas no Brasil com algum grau de reconhecimento oficial representa hoje 12,98% do território do país e as TIs na Amazônia Legal brasileira ocupam 21,73% da extensão da região.

B. Povos existentes

Uma década atrás não havia muito consenso entre as instituições referente aos dados sobre os povos indígenas. Mas também a partir daí dá para perceber que cada vez mais há articulação e dados parece cada vez mais de consenso.

Depois de uma década da nova constituição Brasileira a publicação do ISA registrava que nos últimos 25 anos os povos indígenas estavam em acelerado crescimento populacional. Neste, registrava que havia 216 povos diferente, cinco anos depois, registrou 225, e agora, no ano de 2011, 235 povos indígenas no Brasil, cresceu.

Finalmente, cabe registrar que o IBGE incluiu etnia e língua no censo de 2010. Quando o entrevistado se autoidentificava como “índio”, no quesito sobre a cor da pele, o recenseador perguntava sobre etnia e língua.

C. As línguas indígenas

Quando falamos em língua, falamos também da cultura e da história de um povo. A língua é o meio básico de organização da experiência e do conhecimento humanos. No conjunto, os 235 povos indígenas que vivem no Brasil, são falantes de cerca de 180 línguas, dos quais 49 habitam também do outro lado da fronteira, em países limítrofes.

Por meio da língua, podemos conhecer todo um universo cultural, ou seja, o conjunto de respostas que um povo dá às experiências por ele vividas e aos desafios que encontra ao longo do tempo.

Há várias maneiras de se classificar as línguas. Os linguistas atuais consideram como mais apropriada a classificação do tipo genético. Eles só recorrem a outros tipos de classificação quando não há dados suficientes para realizar a classificação por meio do critério genético.

Na classificação genética, reúnem-se numa mesma classe as línguas que tenham tido origem comum numa outra língua mais antiga, já extinta.

Desta forma, as línguas faladas pelos diversos povos da Terra são agrupadas em famílias lingüísticas, e estas famílias são reunidas em troncos lingüísticos, sempre buscando a origem comum numa língua anterior.

Ainda hoje, muitos índios falam unicamente sua língua, desconhecendo o português. Outros tantos falam o português como sua segunda língua.

O lingüista brasileiro Aryon Dall'Igna Rodrigues estabeleceu uma classificação das línguas indígenas faladas no Brasil, sendo esta a mais utilizada pela comunidade científica que se dedica aos estudos pertinentes às populações indígenas.

As línguas são agrupadas em famílias, classificadas como pertencentes aos troncos Tupi, Macro-Jê e Aruak. Há Famílias, entretanto, que não puderam ser identificadas como relacionadas a nenhum destes troncos. São elas: Karib, Pano, Maku, Yanoama, Mura, Tukano, Katukina, Txapakura, Nambikwara e Guaikuru.

Além disso, outras línguas não puderam ser classificadas pelos lingüistas dentro de nenhuma família, permanecendo não-classificadas ou isoladas, como a língua falada pelos Tükúna, a língua dos Trumái, a dos Irântxe etc. Ainda existem as línguas que se subdividem em diferentes dialetos, como, por exemplo, os falados pelos Krikatí, Ramkokamekrá (Canela), Apinayé, Krahó, Gavião (do Pará), Pükobyê e Apaniekrá (Canela), que são, todos, dialetos diferentes da língua Timbira.

Há sociedades indígenas que, por viverem em contato com a sociedade brasileira há muito tempo, acabaram por perder sua língua original e por falar somente o português.

De algumas dessas línguas não mais faladas ficaram registros de grupos de vocábulos e informações esparsas, que nem sempre permitem aos lingüistas suficiente conhecimento para classificá-las em alguma família. De algumas outras línguas, não ficaram nem resquícios.

Estima-se que cerca de 1.300 línguas indígenas diferentes eram faladas no Brasil há 500 anos. Hoje são 180, número que exclui aquelas faladas pelos índios isolados, uma vez que eles não estão em contato com a sociedade brasileira e suas línguas ainda não puderam ser estudadas e conhecidas. É

importante lembrar que o desaparecimento de tantas línguas representa uma enorme perda para a humanidade, pois cada uma delas expressa todo um universo cultural, uma vasta gama de conhecimentos, uma forma única de se encarar a vida e o mundo. 180 línguas faladas. 43 famílias linguísticas no Brasil.

D. Desenvolvimento da participação política indígena

Para se ter uma participação em um estado nacional, no Brasil, primeiro os povos indígenas conquistaram seus direitos na Constituição Federal. Esses direitos que garantem desenvolvimento da participação política dos povos indígenas. Artigo 210, parágrafo segundo assegura “às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”.

O capítulo VIII da Constituição, tratou especificamente dos direitos indígenas reconhecendo no artigo 231, sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

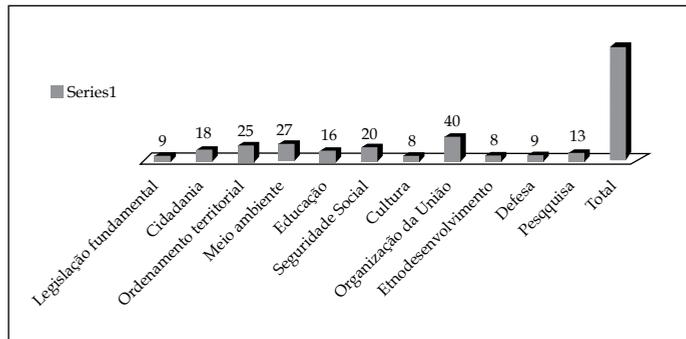
A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto 5.051/04/2004, publicado no DOU dia 20/04/2004, na parte 1 quando trata da política geral, obriga, os governos brasileiros assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade garantindo aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população. Além de ter que promover a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições. Ao mesmo tempo que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

A declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre direitos indígenas de 2007, claramente trás direito à autodeterminação e que em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito

à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas. Assim como têm o direito de conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, mantendo ao mesmo tempo seu direito de participar plenamente, caso o desejem, da vida política, econômica, social e cultural do Estado.

No geral já existem muitas leis que falam dos direitos indígenas no Brasil. São segundo a Fundação Nacional do Índio, 193 leis distribuídas entre direitos fundamentais, cidadania, ordenamento territorial, meio ambiente, educação, seguridade social, cultura, organização da União, etnodesenvolvimento, defesa e pesquisa.

Gráfica 1
Legislação Brasileira sobre direitos e políticas aos povos indígenas



Fonte: Desenvolvido durante este estudo a partir do livro publicado pela FUNAI coletânea sobre direitos indígenas – André Baniwa

São esses direitos que mobilizam os povos indígenas no Brasil para conquistar novos e melhor políticas públicas na prática para o dia-a-dia das comunidades indígenas. O entendimento é que quanto mais democrático for o processo de formulação das ações do Estado, tanto melhores serão os resultados alcançados é o que ainda não acontece naturalmente.

A falta de representatividade indígena dentro do congresso nacional e senado é apontada como um dos grandes entraves para a consolidação dos direitos indígenas. *“Atualmente os índios ainda não possuem um contingente eleitoral que os permita eleger representantes federais e estaduais somente através dos votos indígenas – o voto étnico”*²⁹.

29 <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/04/03.shtml>

Somente o Amazonas e Roraima seriam exceção. “Mas, o que se tem percebido, é que está havendo um aumento da presença indígena nos espaços políticos eletivos brasileiros, principalmente como vereadores”³⁰, segundo análise do Thiago Ávila, antropólogo do Centro de Trabalho Indigenista.

“Essas lideranças começaram a entender que a vitória ou a derrota de seus projetos enquanto povos distintos estavam historicamente vinculadas aos projetos políticos da sociedade não-índia”³¹, explica Paulo Porto, membro militante do PC do B e professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

O PC do B é um dos partidos que possui maior número de lideranças indígenas em seus quadros, confirmando a tendência sul-americana de candidaturas indígenas predominantemente em partidos de esquerda. Segundo Ávila, os candidatos indígenas ainda não possuem uma ideologia partidária explícita, “indo do PC do B ao PFL”³². “Um partido indígena seria uma idéia interessante, mas vejo dificuldades de se colocar uma articulação forte e consolidada que efetivamente dê suporte para as candidaturas indígenas”³³, ponderou.

Para o líder indígena Uilton Tuxá, membro da Apoinme (Comissão Executiva da Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo), já existe um consenso do movimento indígena no Brasil sobre a necessidade de ampliar a participação indígena em todas as esferas políticas. “Só assim poderemos defender em linha horizontal os nossos direitos ameaçados pelos grupos de políticos anti- indígenas no congresso nacional”³⁴, enfatizou.

Outra questão importante que envolve a qualidade da representatividade política indígena é o despreparo de muitos candidatos índios para lidar com os “modos de fazer política branca”³⁵. Essa falta de preparo diminui as chances dos representantes eleitos agirem e se articularem politicamente em prol das comunidades indígenas. “Existe hoje uma expectativa de se iniciar uma articulação sólida entre as organizações que compõem o movimento indígena, os parlamentares e lideranças; para que os prefeitos e vereadores eleitos possam usar esses espaços em defesa de seus direitos”³⁶, completou Tuxá. Além disso, afirmou Ávila, o voto

30 <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/04/03.shtml>

31 <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/04/03.shtml>

32 <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/04/03.shtml>

33 <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/04/03.shtml>

34 <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/04/03.shtml>

35 <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/04/03.shtml>

36 <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/04/03.shtml>

étnico indígena é muitas vezes corrompido pela política municipal ou pelos tradicionais meios políticos de exploração da miséria e dos currais eleitorais, clássicos da política brasileira.

Um Parlamento Indígena é uma idéia discutida pelos diversos movimentos indígenas brasileiros. Essa proposta foi discutida durante o “Seminário Índios e Parlamentos” que ocorreu em Brasília em novembro de 2003. O parlamento deveria ser reconhecido pelo governo federal e seria uma instância de articulação indígena que faria a ponte entre as necessidades e opiniões das comunidades indígenas e os ministérios. O único e exclusivo objetivo da criação do parlamento é o fortalecimento do movimento indígena, pois nele seriam contemplados organizações, lideranças e parlamentares indígenas. Essa instância de articulação teria um caráter interministerial e estaria lutando permanentemente em defesa dos direitos dos povos indígenas.

II. A situação atual de participação política indígena

A. Participação nas instituições políticas tradicionais

Os índios brasileiros chegaram a ser considerados, pela Constituição Federal, “relativamente capazes”³⁷ de se autorrepresentarem na política, o que fez com que a ideia de fazer política para os índios – e não com os índios – se consolidasse no Brasil. Por muito tempo, não-indígenas impuseram políticas públicas às comunidades indigenistas, sem ouvir sequer um representante das mesmas.

A Constituição de 1988 mudou essa ideia no papel, mas, apenas no século XXI e depois de muita luta, os índios conquistaram espaço na política e o direito de se candidatarem a cargos públicos, como prefeito, vereador e deputado estadual e federal. Entre as figuras indígenas mais conhecidas estão Mário Juruna, o primeiro deputado federal indígena do Brasil, e João Neves Silva, que foi o primeiro prefeito indígena brasileiro, eleito em 2002 na cidade de Oiapoque, no Amapá.

Atualmente, segundo levantamento do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), existem cerca de dez prefeitos indígenas eleitos em cidades brasileiras, além de quatro vice-prefeitos e, pelo menos, 60 vereadores.

37 reportagem de Débora Spitzcovsky, Planeta Sustentável - 19/04/2010

A mais recente conquista da população indígena na política foi a criação, em 2006, da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que instituiu um foro de discussão, com os próprios índios, a respeito da elaboração de políticas públicas federais para a classe indígena.

Desde 2007, a CNPI realiza reuniões bimestrais para discutir o assunto, na presença de: (i) 13 representantes do governo, entre eles membros da Presidência da República e de Ministérios que têm relação direta com a comunidade indígena, como os da Justiça, da Saúde, da Educação e do Meio Ambiente; (ii) 20 indígenas, sendo que apenas dez deles tem direito a voto na Comissão e; (iii) dois representantes de entidades da sociedade civil que lutam pelos direitos indígenas.

“É o único espaço hoje no Brasil em que esse povo pode exercer algum controle social sobre as políticas públicas feitas para eles mesmos. Existem outros conselhos no país que permitem a participação de representantes indígenas para discutir temas específicos, como o Condisi – Conselho Distrital de Saúde Indígena, mas em nenhum deles os índios têm direito a voto, como na CNPI”³⁸, salienta Azanha.

Ainda assim, a Comissão está longe de ser suficiente para representar a classe indígena no país e apresenta uma série de problemas. *“O maior deles é que a CNPI tem atribuição consultiva e não deliberativa, o que significa que tudo o que é discutido e votado na Comissão tem caráter, apenas, sugestivo. O governo não é obrigado a nada”³⁹, explicou Azanha.*

Inicialmente, a CNPI foi empregada apenas para elaborar um Projeto de Lei (PL) para a criação do CNPI, que possuiria atribuição deliberativa. Por enquanto, o PL ainda tramita no Congresso e espera-se que quando a Comissão for substituída pelo Conselho, a participação e responsabilidade dos membros do governo será muito maior e, então, o comparecimento às reuniões terá outro peso para eles. Do jeito que está hoje, com a CNPI, há ausências sempre constantes dos representantes de alguns Ministérios.

A falta de uma representação efetiva na política do país faz com que as reais necessidades dos povos indígenas não sejam assistidas pelo governo, o que resulta em consequências como as que foram apontadas no relatório sobre a situação dos povos indígenas do mundo, divulgado no início deste ano pela ONU.

38 reportagem de Débora Spitzcovsky, Planeta Sustentável - 19/04/2010

39 reportagem de Débora Spitzcovsky, Planeta Sustentável - 19/04/2010

Segundo o estudo, os índios no Brasil, a taxa de pobreza dos povos indígenas é 2,5 vezes maior do que a do restante da população pobre. Ao fazer o lançamento da pesquisa no Brasil, o articulador dos direitos indígenas na ONU, Marcos Terena, afirmou que a atual condição dos índios é culpa do governo que, em muitas regiões do mundo, exclui os povos indígenas do poder econômico e político. Na ocasião, Terena citou o Brasil como um exemplo típico dessa situação:

“Felizmente, nos últimos dez anos, a participação indígena na política cresce cada vez mais, mas o movimento indígena ainda terá que pressionar muito o governo federal e, até mesmo, estadual para alcançar uma participação satisfatória na política do país”⁴⁰.

Nos partidos políticos pode se somente dizer que existe sim a participação como membros e inclusive presidindo alguns partidos nos diretórios municipais, mas não nos estaduais e nacional. Mas não se tem dado mais concreto para avaliação quantitativa e qualitativa de participação nos mais de 27 partidos políticos no Brasil.

B. Organizações política indígena no Brasil

No Brasil, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, em que reconhece-se, no Artigo 232, que “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”, dispensando a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) de ser sua representação, houve uma eclosão e crescimento de organizações indígenas. Na sua maioria, são de caráter étnico de base local⁴¹, mas outras são regionais, e o Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB), apresenta uma nova tentativa de criar uma representação nacional.

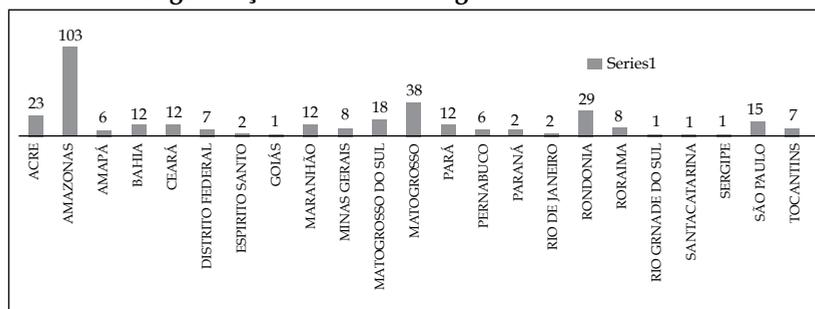
Os líderes indígenas das diversas sociedades apropriam-se da linguagem dos movimentos indígenas como maneira de apresentarem suas reivindicações políticas, mas subordinam esta linguagem a seus próprios modelos e a dirigem às suas metas políticas locais. Para muitas sociedades indígenas as organizações políticas abriram espaços para as lideranças aparecerem como atores políticos nas relações interétnicas com as sociedades nacionais, espaços políticos em que buscam visibilidade e reconhecimento a partir da politização da sua identidade étnica.

40 reportagem de Débora Spitzcovsky, Planeta Sustentável - 19/04/2010

41 Ricardo, Beto (editor): Povos Indígenas no Brasil 1996/2000. Instituto Socioambiental, 1996:91.

Os 235 povos indígenas de 180 línguas diferentes no Brasil estão hoje organizados formalmente em 23 estados da federação: Amazonas, Acre, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Maranhão, Roraima, Pará, Amapá, Goiás, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Belo Horizonte, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rondonia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. São 326 associações para lutar por direitos específicos inclusive já garantidos em mais de 193 leis brasileiras que tratam das questões indígenas e garantam os direitos para uma população de mais de 800 mil pessoas segundo IBGE, sendo que mais da metade em terras indígenas e outras morando nas cidades brasileiras.

Gráfica 2
Organizações Políticas Indígenas no Brasil - 326



Fonte: Desenvolvido a partir dos dados do Instituto Socioambiental disponível na internet –André Baniwa.

O Estado do Amazonas, Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondonia e São Paulo, são onde tem maiores concentrações de organizações indígenas. Sendo que o Estado do Amazonas de maior organização indígena do país.

Quadro 1
Organizações Políticas Indígenas por Estado

Estado do Acre	
1	APAMINKTAJ Assoc. das Prod. de Artesanatos das Mulheres Ind. Kaxinawá de Tarauacá e Jordão
2	APIWTXA Associação Ashaninka do Rio Amônia
3	X-ACOSHA Associação Comunitária Shanenawá
4	ACOSMO Associação Comunitária Shanenawá de Morada Nova
5	ACIK Associação das Comunidades Indígenas Kaxarari
6	ASPIRH Associação dos Povos Indígenas do Rio Humaitá
7	APAHC Associação dos Produtores e Agroextrativista Hunikui do Caucho
8	ASPCKPC Associação dos Produtores e Criadores Kaxinawá da Praia do Carapanã
9	APROINV Associação dos Produtores Indígenas de Nova Vida

10	APROKAP Associação dos Produtores Kaxinawá da Aldeia Paroá
11	ASKARJ Associação dos Seringueiros Kaxinawá do Rio Jordão
12	AKAC Associação Katukina do Campinas
13	Instituto Nawa dos Kaxinawa
14	MAMA Movimento Articulado de Mulheres das Floresta Amazônica
15	MEIACSAM Movimento dos Estudantes Indígenas do Acre e Sul do Amazonas
16	OAEYRG Organização de Agricultores e Extrativistas Yawanawa do Rio Gregório
17	Organização do Povo Manchineri do Rio Iaco
18	OPITARJ Organização dos Povos Indígenas de Tarauacá e Rio Jordão
19	Organização dos Povos Indígenas do Acre, Sul do Amazonas e Noroeste de Rondônia
20	OPIRE Organização dos Povos Indígenas do Rio Envira
21	OPIRJ Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá
22	OPIAC Organização dos Professores Indígenas do Acre
23	UNI-AC União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas
	Estado do Amazonas
24	ACWA Associação Comunidade Waimiri-Atroari
25	ACPIMSA Associação Cultural dos Povos Indígenas do Médio Solimões e Afluentes
26	AGITY Associação da Escola Indígena Tucana Jupuri
27	AEITU Associação da Escola Indígena Tuyuca Utapinozona
28	Associação da Escola Khumuno Wuv Kotiria
29	ACITRUT Associação das Comunidades Indígenas de Taracuá, dos Rios Uaupés e Tiquié
30	ACIBRN Associação das Comunidades Indígenas do Baixo Rio Negro
31	ACIMRN Associação das Comunidades Indígenas do Médio Rio Negro
32	ACIRA Associação das Comunidades Indígenas do Rio Aiari
33	ACIRC Associação das Comunidades Indígenas do Rio Castanho
34	ACIRI Associação das Comunidades Indígenas do Rio Icana
35	ACIRNE Associação das Comunidades Indígenas do Rio Negro
36	ACIRU Associação das Comunidades Indígenas do Rio Umari
37	ACIRX Associação das Comunidades Indígenas do Rio Xie
38	ACIGM Associação das Comunidades Indígenas Gavião do Maranhão
39	ACIPK Associação das Comunidades Indígenas Putyra-Kapuamo
40	AMITRUT Associação das Mulheres Indígenas de Taracuá, dos Rios Uaupés e Tiquié
41	AMIBI Associação das Mulheres Indígenas do Baixo Içana
42	AMIDI Associação das Mulheres Indígenas do Distrito de Iauareté
43	AMIMSA Associação das Mulheres Indígenas do Médio Solimões e Afluentes
44	AMISM Associação das Mulheres Indígenas Sateré Maué
45	AMIT Associação das Mulheres Ticuna
46	ATRIART Associação das Tribos Indígenas do Alto Rio Tiquié
47	ASDEC Associação de Desenvolvimento Comunitário do Povo Indígena Marubo do Rio Curuçá
48	AMARN Associação de Mulheres Indígenas do Alto do Rio Negro
49	APMCIESM Associação de Pais e Mestres das Comunidades Indígenas da Escola São Miguel
50	YAKINO Associação de Produção e Cultura Indígena Yakino
51	ACGTT Associação do Conselho Geral da Tribo Ticuna
52	APITIPRE Associação do Povo Indígena Tenharim do Iguarapé Preto
53	APITEM Associação do Povo Indígena Tenharim Morôgwitá

54	APIT Associação do Povo Indígena Torá
55	AAISARN Associação dos Agentes Indígenas de Saúde do Alto Rio Negro
56	ASSAI/SGC Associação dos Artesãos Indígenas de São Gabriel da Cachoeira
57	ABRIC Associação dos Baniwa do Rio Içana e Cuiari
58	AEIDI Associação dos Educadores Indígenas do Distrito de Iauaretê
59	AEPIMSA Associação dos Estudantes dos Povos Indígenas do Médio Solimões e Afluentes
60	APRIDI Associação dos Produtores Rurais Indígenas do Distrito de Iauaretê
61	APIARN Associação dos Professores Indígenas do Alto Rio Negro
62	ATIDI Associação dos Trabalhadores Indígenas do distrito de Iauaretê
63	Associação Indígena Baré do Alto Rio Negro
64	ASIBA Associação Indígena de Barcelos
65	AIDCC Associação Indígena de Desenvolvimento Comunitário de Cucuí
66	AISPI Associação Indígena de Saúde Pública de Iauaretê
67	AIBRI Associação Indígena do Baixo Rio Içana
68	AINBAL Associação Indígena do Balaio
69	AILICTIDI Associação Indígena Língua e Cultura dos Tariano do Distrito de Iauaretê
70	AIMA Associação Indígena Matis
71	Associação Indígena Waykihu
72	AMAS Associação Marubo de São Sebastião
73	AYRCA Associação Yanomami do Rio Cauaboris e Afluentes
74	CEARN Casa do Estudante Autóctone do Rio Negro
75	CERCI Centro de Estudos de Revitalização da Cultura Indígena
76	CPMTU Centro de Preservação Cultural e Medicina Tradicional dos Umukorimahsã
77	CIJA Comissão dos Índios do Japurá
78	COIMRN Comunidade Indígena do Médio Rio Negro
79	Comunidade Kanamari do Rio Juruá
80	Comunidade Kulina do Médio Juruá
81	COPIJU Conselho dos Povos Indígenas de Jutai
82	COPIAM Conselho dos Professores Indígenas da Amazônia
83	CGTSM Conselho Geral da Tribo Satere-Mawe
84	CGTT Conselho Geral da Tribo Ticuna
85	CIM Conselho Indígena Mura
86	COOPERÍNDIO Cooperativa de Produção dos Índios do Alto Rio Negro
87	CABC Coordenadoria das Associações Baniwa e Coripaco
88	COIDI Coordenadoria das Organizações Indígenas do Distrito de Iauaretê
89	COITUA Coordenadoria das Organizações Indígenas do Rio Tiquié, Baixo Uaupés e seus Afluentes
90	COIAB Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
91	COIAMA Coordenação de Apoio aos Índios Kokama
92	FOIRN Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro
93	FOCCITT Federação das Organiz. E dos Caciques e Com. Indig. da Tribo Ticuna
94	FIUPAM Federação Indígena pela Unificação e Paz Mundial
95	MEIAM Movimento dos Estudantes Indígenas do Amazonas
96	MAGUTA Museu Maguta - Centro de Documentação e Pesquisa do Alto Solimões
97	OCIF Organização da Comunidade Indígena Feijoal
98	OMITTAS Organização da Missão Indígena da Tribo do Alto Solimões
99	OCIDAI Organização das Comunidades Indígena de Assunção do Içana

100	OCIARNE Organização das Comunidades Indígenas do Alto Rio Negro
101	ONIARP Organização das Nações Indígenas do Alto Papuri
102	ONIMRP Organização das Nações Indígenas do Médio Rio Papuri
103	OSPTAS Organização de Saúde do Povo Ticuna do Alto Solimões
104	Organização do Conselho Indígena Munduruku
105	MOMUPE Organização dos Agentes de Saúde Sateré-Mawé dos rios Marau e Urupadi
106	OPIMP Organização dos Povos Indígenas do Médio Purus
107	OPIMSA Organização dos Professores Indígenas do Médio Solimões e Afluentes
108	WOMUPE Organização dos Professores Indígenas Sateré-Mawé dos Rios Marau e Urupadi
109	TUMUPE Organização dos Tuisas Sateré-Mawé dos rios Marau e Urupadi
110	OGMSPT Organização Geral dos Monitores de Saúde Ticuna
111	OGPTB Organização Geral dos Professores Ticuna Bilíngües
112	OIBI Organização Indígena da Bacia do Içana
113	OIBV Organização Indígena de Bela Vista
114	OICI Organização Indígena do Centro Iauareté
115	OICAI Organização Indígena dos Curipacos do Alto Içana
116	Organização Wochimaucü
117	UCIDI União das Comunidades Indígenas do Distrito de Iauareté
118	UMIRA União das Mulheres Indígenas do Rio Aiari
119	UNIB União das Nações Indígenas Baniwa
120	UNIBI União das Nações Indígenas do Baixo Içana
121	UNIDI União das Nações Indígenas do Distrito de Iauarete
122	UNI-TEFÉ União das Nações Indígenas do Médio Solimões de Tefé
123	UNIRT União das Nações Indígenas do Rio Tiquié
124	UNIRVA União das Nações Indígenas do Rio Uaupés Acima
125	UNIVAJA União dos Povos Indígenas do Vale do Javari
126	UPISMM União dos Povos Indígenas Sateré-Mawé e Munduruku
	Estado do Amapá
127	APIO Associação dos Povos Indígenas do Oiapoque
128	APITU Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque
129	APIWATA Associação dos Povos Indígenas Waiãpi do Triângulo do Amapari
130	AGM Associação Galiby Marworno
131	CCPWA Centro de Cultura dos Povos Wayana e Aparai
132	APINA Conselho das Aldeias Wajãpi
	Estado da Bahia
133	ACIFRAN Associação Comunitária Indígena Francisco Rodelas
134	ACIRVO Associação Comunitária Indígena Raul Valério de Oliveira
135	ACIPACOVER Associação Comunitária Indígena Pataxó da Coroa Vermelha
136	ACKSM Associação Comunitária Kiriri do Saco dos Morcegos
137	Associação Comunitária Pankararé
138	Ação Tupinambá Associação Cultural e Ambientalista dos Índios Tupinambá
139	AIPAMM Associação Indígena Pataxó Mata Medonha
140	AKAVA Associação Kaimbé Várzea
141	ASPECTUR Associação Pataxó de Ecoturismo
142	Associação Thydêwá

143	CCP Conselho de Caciques Pataxó
144	UNID União Nacional dos Índios Descendentes
	Estado do Ceará
145	Associação das Comunidades dos Índios Tapeba de Caucaia
146	Associação Unidos Venceremos
147	Conselho Comunitário do Povo Indígena Pitaguary de Maracanau
148	CAINPY Conselho de Articulação Indígena Pitaguary
149	CINPSM Conselho do Povo Indígena Potiguara da Serra das Matas
150	CINCRA Conselho Indígena de Crateus
151	CIPO Conselho Indígena de Poranga
152	CIKA Conselho Indígena Kanindé de Aratuba
153	COIPY Conselho Indígena Pitaguari
154	COIPYM Conselho Indígena Pitaguary de Monguba
155	CITA Conselho Indígena Tremembé de Almofala
156	SITCJP Sociedade Indígena Tremembé Córrego João Pereira
	Distrito Federal
157	Associação Xavante Warã
158	Comitê Intertribal
159	CAPOIB Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil
160	CONAMI Conselho Nacional de Mulheres Indígenas
161	INBRAPI Instituto Indígena Brasileiro para Propriedade Intelectual
162	PRONESP Programa de Desenvolvimento Sustentável da Nova Esperança
163	Warã Instituto Indígena Brasileiro
	Estado do Espírito Santo
164	Associação Indígena Tupiniquim e Guarani
165	Educadores Indígenas Tupiniquim e Guarani
	Estado de Goiás
166	União das Aldeias Krahô - Kapey
	Estado do Maranhão
167	Associação Apanjekra
168	Associação Comunidade Indígena Mâkraré - Aldeia Nova Krahô
169	Associação dos Professores Timbira do Maranhão e Tocantins
170	Associação Indígena Awkiré
171	Associação Indígena da Aldeia Riachinho Gavião
172	Associação Indígena Pa'hi Impej
173	Associação Krinduré
174	Associação Pemp-Kahoc
175	Associação Wokran Krahô
176	WYTY-CATE Associação Wyty-Cate das Comunidades Timbira do Maranhão e Tocantins
177	Comissão de Professores Timbira
178	CIPK Conselho Indígena dos Povos Krikati

	Estado de Minas Gerais
179	ACOIPAVARI Associação Comunitária Indígena Pataxó do Vale do Retirinho e Imbiruçu
180	ACIP Associação das Comunidades Indígenas Pataxó
181	Associação das Mulheres Pataxó
182	Associação Indígena Krenak
183	Associação Indígena Xakriabá
184	Comunidade Indígena Kaxixó
185	CIPAP Conselho dos Índios Pataxó do Alto das Posses
186	NCI Nucleo de Cultura Indígena
	Estado de Mato Grosso do Sul
187	ACIRK Associação das Comunidades Indígenas da Reserva Kadiweu
188	AMINTU Associação de Mulheres Indígenas Terena Urbana
189	KAGUATECA Associação de Índios Desaldeados Kagateca Marçal de Souza
190	AAIT Associação dos Agricultores Indígenas de Taunay
191	Associação dos Produtores Indígenas Guarani e Kaiowá de Caarapó
192	Associação dos Produtores Rurais de Argola
193	APROTEM Associação dos Professores Terena de Miranda
194	AITECA Associação Indígena Terena de Cachoeirinha
195	Associação Indígena Terena de Lalima
196	AITEMO Associação Indígena Terena de Moreira
197	AITEPA Associação Indígena Terena de Passarinho
198	Associação Mãos Unidas
199	ATY Aty Guasú Guarani
200	COCTEKD Centro Organizacional da Cultura Tradicional da Etnia Kaiowá de Dourados
201	Comissão dos Professores Indígenas Guarani e Kaiowá do Mato Grosso do Sul
202	Comitê Terena - Organização de Base do Povo Terena
203	Movimento dos Professores Indígenas Guarani e Kaiowá do Mato Grosso do Sul
204	TEKO HÁ Movimento dos Rezadores Kaiowá
	Estado do Mato Grosso
205	AMTAPAMA Associações dos Povos Tupi do Mato Grosso, Amapá, Pará e Maranhão
206	ACIF Associação Comunidade Indígena de Fontoura
207	Associação Comunidade Indígena de Santa Isabel do Morro
208	ACIKAM Associação Comunidade Indígena Karajá
209	CIBAE Associação da Comunidade Bororó de Meruri
210	Associação da Comunidade Bororo da Aldeia Kudorojari Sangradouro
211	ACIB Associação das Comunidades Indígenas Bororó
212	AII Associação dos Índios Irantxe
213	Associação Enumaniá
214	AHA Associação Halitinã
215	ACI Associação Indígena Itxala Karajá
216	Associação Indígena Marãiwatsede
217	AIM Associação Indígena Mavutsinin
218	Associação Indígena Tsorepre Xavante
219	Tulukai Associação Indígena Tulukai
220	Associação Indígena Umutina

221	AXISNOR Associação Indígena Xavante Norôtsurã
222	Associação Indígena Xavante Wedetetepã
223	Associação Itao - Terra Indígena Kayabi
224	Associação Jakui
225	Associação Kolimacê
226	Associação Korogedo Parukegeweu
227	AKB Associação Kura-Bakairi
228	Associação One Tiholazere
229	Associação Pemo
230	ATIX Associação Terra Indígena Xingu
231	Associação Wakliksú
232	Associação Watoholy
233	AXPB Associação Xavante de Pimentel Barbosa
234	Associação Yemãriri
235	Conselho de Administração da Comunidade de Iny
236	CIX Conselho Geral Indígena Xavante
237	FEPOIMT Federação dos Povos e Organizações Indígenas do Mato Grosso
238	IPEAX Instituto de Pesquisa Etno Ambiental do Xingu
239	Instituto Raoni
240	NAX Namunkurá Associação Xavante
241	Funai Organização de Desenvolvimento Indígena Xavante
242	Tadarimana Tadawuge Etno-Associação
	Estado do Pará
243	AGITARGMA Associação do Grupo Indígena Tembê do Alto Rio Guamá
244	Associação do Povo Indígena Kaapor do Rio Gurupi
245	Associação do Povo Indígena Tembê
246	Associação dos Povos Indígenas do Gurupi ZYK-ZANEYWYKAA'A
247	Associação Floresta Protegida
248	AIPAS Associação Indígena do Povo Aikewara do Sororó
249	AIPASA Associação Indígena do Povo Amanaye do Sarawa
250	AITTA Associação Indígena dos Tembê de Tomé Açú
251	AIP Associação Indígena Pahyhy'p
252	AIPATAK Associação Indígena Parkatagê Amijip Tár Kaxuwa
253	AIPU Associação Indígena Pusuru
254	CIMAT Conselho Indígena Munduruku do Alto Tapajós
	Estado de Pernambuco
255	APOINME Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo
256	ACIKA Associação Comunitária Indígena Kapinawá de Pernambuco
257	Associação Indígena Comunitária Fowa Pypny-Sô
258	Associação Xukuru de Ororubá de Pernambuco
259	COPIXO Conselho de Professores Indígenas Xucuru de Ororubá
260	Organização Indígena Fulni-ô
	Estado do Paraná
261	Associação Mundo Indígena
262	UNAMI União Nacional de Mulheres Indígenas

	Estado do Rio de Janeiro
263	ACIBRA Associação Comunitária Indígena de Bracuí
264	GRUMIN Grupo Mulher e Educação Indígena
	Estado de Rondonia
265	AAPIL Associação Agrária do Povo Indígena do Igarapé Lourdes
266	APP AMONDAWA Associação de Pais e Professores do Povo Indígena Amondawa
267	Associação do Povo Indígena Amondawa
268	APIA Associação do Povo Indígena Arara - Iterap
269	DOATXATÔ Associação do Povo Indígena Aruá e Makurap
270	Associação do Povo Indígena Jimaitô
271	POROROKA Associação do Povo Indígena Kanoé
272	APIZ Associação do Povo Indígena Zoró - Pangyjej
273	APK Associação do Povo Karitiana - Akot Pytim Adnipa
274	Associação do Rio Negro Ocaia
275	Associação dos Povos Indígenas do Rio Guaporé
276	Associação Gãbgir do Povo Indígena Suruí do PIN da linha 14
277	AIAXH Associação Indígena Awo Xo'Hwara
278	AID Associação Indígena Duwi
279	Associação Indígena Sagarana
280	Associação Indígena Santo André
281	TANAJURA Associação Indígena Tanajura
282	KEONPURA Associação Keonpura do Povo Indígena Sakirabiar
283	Associação Makorey-aur de Proteção ao Clã Makorey do Povo Suruí de RO
284	Associação Massaká dos Povos Indígenas Aikanã, Latundê e Kwasar
285	ANPIAR Associação Numerimãne dos Índios Apurinã de Rondônia
286	Pamaré Associação Pamaré do Povo Indígena Cinta Larga
287	COOP' ART' INDÍGENA Cooperativa de Trabalho de Artesãos Indígenas de Rondônia - YAWITER
288	CUNPIR Coordenação da União das Nações e Povos Indígenas de RO, Norte do MT e Sul do AM
289	Fórum das Organizações do Povo Paiter Suruí de Rondônia
290	PANDEREJ Organização das Associações Indígenas de Ji-Paraná
291	OPFKAS Organização do Povo da Floresta Kaban-ey Suruí
292	OPICS Organização dos Povos Indígenas Cassupá e Salamã
293	OMPIS Organização Metareila do povo Indígena Suruí
	Estado de Roraima
294	APIRR Associação dos Povos Indígenas de Roraima
295	ARIKON Associação Regional Indígena do Rio Kinô, Cotingo e Monte Roraima
296	CIR Conselho Indígena de Roraima
297	Hutukara - Associação Yanomami
298	OMIR Organização das Mulheres Indígenas de Roraima
299	OPIR Organização dos Professores Indígenas de Roraima
300	SODIUR Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima
301	TWM Sociedade para o Desenvolvimento Comunitário e Qualidade Ambiental

	Estado do Rio Grande do Sul
302	APBKG Associação dos Professores Bilingues Kaingang e Guarani
	Estado de Santa Catarina
303	CONISC Conselho Indígena de Santa Catarina
	Estado de Sergipe
304	Associação Indígena das Mulheres Xocó
	Estado de São Paulo
305	Ação Cultural Indígena Pankararu
306	Associação Comunidade Pankararu Poro
307	Associação Comunitária Indígena de Icatu
308	Associação Comunitária Indígena Guarani
309	Associação Comunitária Indígena Guarani Tjero Mirim Ba'E Kuai
310	AMICOP Associação das Mulheres Indígenas do Centro-Oeste Paulista
311	AGUAI Associação Guarani Indígena
312	Associação Guarani Nhe'e Porã
313	AIGAMS Associação Indígena da Aldeia Morro da Saudade
314	AICOP Associação Indígena do Centro-Oeste Paulista
315	Associação Indígena Guarani Jekupe Ambá
316	Associação Indígena Pankararu
317	AIT Associação Indígena Tembiguaí
318	IDETI Instituto de Desenvolvimento das Tradições Indígenas
319	Organização Indígena da Aldeia Guarani Aguapeú
	Estado de Tocantins
320	APITO Associação dos Povos Indígenas do Tocantins
321	AIA Associação Indígena Akwe
322	AIX Associação Indígena Xerente
323	Associação Mâkraké Krahô - Aldeia Nova
324	CONJABA Conselho das Organizações Indígenas do Povo Javaé
325	UPIAT União dos Povos Indígenas do Araguaia e Tocantins
326	UNIX União Indígena Xerente

C. Políticas Públicas para os Povos Indígenas

Não basta criar políticas públicas. Não basta discurso que fundamentam as políticas públicas. As políticas própria dos povos indígenas influenciaram as políticas públicas no Brasil nos últimos duas décadas. Na experiência vê-se que é mais fácil formular políticas do que fazer colocá-las em prática. É isso que nos diz o Ricardo Verдум, antropólogo, assessor de políticas públicas no Instituto de Estudos Socioeconômicos, que argumenta sobre a base das políticas públicas nos estados de direitos voltado para povos indígenas. Segundo, antropólogo, as bases são os direitos garantidos pela constituição federal do Brasil. Mas que quando se trata do orçamento, está longe ou nula

das práticas e de participação dos povos indígenas, apesar dos discursos oficiais que estão repletos de palavras como direitos, promoção, participação, autonomia e transparência. E aponta o fortalecimento do protagonismo indígena como pré-requisito para superação definitiva do modelo tutelar e autoritário do Estado Brasileiro.

Segundo o informe da execução do Orçamento Indigenista do Governo Federal em 2006-2010, inscrito nos Planos Plurianuais (PPA) 2004-2007 e 2008-2011. Além da dotação orçamentária e dos créditos adicionais que anualmente o Governo disponibiliza ao órgão indigenista via Lei Orçamentária Anual – para manutenção e modernização da sua infra-estrutura, recursos humanos e desenvolvimento de suas atividades –, como órgão tutor é atribuída à Funai a responsabilidade de administrar a renda obtida com o Patrimônio Indígena. Pela prestação desse “serviço”, à Funai é dado o direito de incorporar ao seu patrimônio 10% da renda líquida anual obtida do Patrimônio Indígena. Por sua vez, a receita não convertida em despesa vai para a Conta Única do Tesouro Nacional, gerando rendimentos a partir da sua aplicação no mercado financeiro. No período de 2006/2007, os 22 projetos e programas que “contribuem” com a Renda do Patrimônio Indígena geraram R\$ 4,998 milhões.

1. Programas e Ações do orçamento indigenista

Nos anos de 2006 e 2007, as ações do Governo destinadas aos povos indígenas estiveram concentradas em dois programas: Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas e Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento. O primeiro agrupou as ações dos setores de saúde (Funasa) e educação escolar (Ministério da Educação e Funai), as de caráter assistencial e cultural (Funai e Ministério do Desenvolvimento Agrário) e a realização dos Jogos dos Povos Indígenas (Ministério dos Esportes). No período 2006/2007, esse programa contou com trinta ações, sendo vinte implementadas pela Funai.

O segundo programa incluiu as ações de regularização fundiária e proteção das Terras Indígenas (Funai), as voltadas para a gestão dos territórios e recursos naturais aí existentes, e aquelas destinadas a alternativas econômicas para as comunidades locais (Funai e Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal). Esse programa teve, no período 2006/2007, doze ações, sendo nove implementadas pela Funai.

No PPA 2008-2011, as ações foram reunidas em um único Programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas (PPPI), cabendo à Funai a

responsabilidade por sua articulação e coordenação, em parceria com os demais ministérios e órgãos. Tal programa foi concebido para ser o carro-chefe da Agenda Social dos Povos Indígenas, apelidada de Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) Indígena, lançada pelo presidente Lula em setembro de 2007 em São Gabriel da Cachoeira (AM), cujo objetivo é ambicioso porém genérico.

Ainda em execução, o PPA 2008-2011 tem dez objetivos estratégicos, mas somente um menciona, explicitamente, os povos indígenas, ao propor “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. Já no que diz respeito à implantação de “uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional”, em nenhum momento é dito que será respeitada a territorialidade indígena e a sua autonomia de decisão, antes de aprovar qualquer projeto que afete seus territórios e recursos. Estima-se, no entanto, que o PAC terá impacto em 182 TIs, sendo o caso Belo Monte ilustrativo dessa estrutura e conjuntura particulares. Como parte do PAC, inclusive, é dito que serão implementadas medidas destinadas a agilizar e facilitar a implantação de investimentos públicos e privados em infraestrutura.

O quadro resumo da despesa dos dois ministérios com maior dotação orçamentária destinada aos povos indígenas: o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça demonstra em números em respeito somente às chamadas ações finalísticas, aquelas que proporcionam uma atenção, um bem ou um serviço direto aos indígenas. É possível verificar que entre 2006-2010 foram gastos nesses ministérios cerca de R\$ 2,844 bilhões. Esse valor equivale a aproximadamente 92,37% do que foi autorizado pelo Congresso Nacional para ser gasto nos cinco anos, de modo que R\$ 234,854 milhões retornaram ao Tesouro Nacional.

Quadro 2
Orçamento Indigenista: o gasto em 2006-2010
[valores “atualizados” para fevereiro de 2010 pelo IPCA]

Ministério / Ano	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
MS/Funasa	353.157.127	372.292.481	356.363.214	393.112.987	346.883.629	1.821.809.438
MJ/Funai	82.253.283	85.427.091	257.433.952	287.436.279	310.528.110	1.023.078.715
TOTAL	435.410.410	457.719.572	613.797.166	680.549.266	657.411.739	2.844.888.153

Fonte: livro povos indígenas no Brasil publicado pelo ISA no ano de 2011.

No caso do MS/Funasa não está incluído nos valores acima o recurso da ação de saneamento básico em aldeias indígenas, que integra o programa

Saneamento Básico. No período de 2006-2010 o Governo orçou para essa ação um investimento total de R\$ 291,435 milhões, mas gastou cerca de R\$ 249,878 milhões.

Só em 2010 a Funasa deixou de investir na estruturação de unidades de saúde para população indígena cerca de R\$ 19,357 milhões, mais R\$ 27,139 milhões previstos para serem utilizados na promoção, vigilância, proteção e recuperação da saúde indígena, e ainda R\$ 987,8 mil que se destinavam à ação de vigilância e segurança alimentar e nutricional. Todo o recurso retornou ao Tesouro Nacional, alimentando a meta de superávit do país.

Em decorrência da crescente perda de legitimidade e confiança que se abateu sobre a Funasa, por conta das denúncias comprovadas de corrupção e de mau uso dos recursos financeiros, situação a que se somaram pressões desencadeadas pelos povos indígenas, exigindo a criação de uma Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) no âmbito do MS, o Governo Federal publicou o Decreto nº 7.336, de 19/10/2010. Segundo o que estabelece o decreto, o MS e a própria Funasa teriam 180 dias para fazer a transição gradual do sistema. No dia 19/04/2011, o Governo Federal publicou um decreto prorrogando a transição até 31/12/2011.

A Agenda Social dos Povos Indígenas (2008-2010), lançada pelo presidente Lula da Silva em setembro de 2007, havia previsto demarcar 127 TIs. Segundo dados levantados junto à Funai, foram emitidos nesse período apenas 13 decretos homologatórios do Presidente da República e somente 29 TIs obtiveram portaria declaratória do MJ. Ou seja, os números ficaram aquém da meta formalmente anunciada.

Em 2010, na ação de Demarcação e regularização de Terras Indígenas (TIs), foram gastos apenas 47,51% dos R\$ 25 milhões orçados e a ação de Fiscalização de TIs não contou com qualquer recurso financeiro nesse ano, no qual houve apenas três homologações e dez TIs tiveram a portaria declaratória publicada.

Considerados grupo vulnerável e segmento social prioritário das políticas de segurança alimentar e nutricional, de combate à pobreza, e de proteção e inclusão social, as comunidades locais e povos indígenas se beneficiaram de várias políticas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Combate à Fome, desencadeadas a partir de 2003, em conjunto com outros Ministérios. Uma delas foi o Programa Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável nas Comunidades Indígenas, conhecido como Carteira Indígena. Os indígenas foram também incluídos como beneficiários do Programa Bolsa Família; em janeiro de 2011 havia

84.796 famílias indígenas sendo atendidas pelo Programa, sendo cerca de 20 mil cadastradas em 2010. Além disso, 48.600 famílias indígenas de 18 estados estavam sendo beneficiadas, em janeiro de 2011, com cestas de alimentos. Segundo o MDS, o número de Centros de Referência de Assistência Social que atendem indígenas no país havia somado 339.

Também como parte da Agenda Social dos Povos Indígenas, o Ministério da Cultura (MinC) estimulou e apoiou a criação de pontos de cultura localizados em aldeias nas TIs e por associações de indígenas que vivem em alguns centros urbanos. A Agenda estabeleceu como meta para o período 2008-2010 implantar 150 pontos de cultura em TIs. O MinC também criou o Prêmio Culturas Indígenas, em 2006, voltado à valorização e à revitalização de práticas e expressões culturais. Ao todo, foram premiadas 276 comunidades e organizações indígenas.

Já a Secretaria Especial de Direitos Humanos, em parceria com a Funai, incluiu os indígenas na agenda social de registro civil de nascimento e documentação básica como parte da política de inclusão social dos indígenas a partir da documentação civil. Por fim, o Ministério de Minas e Energia (MME) informa que o Programa Luz para Todos beneficiou, no total, cerca de 24,4 mil famílias indígenas.

O Governo também se comprometeu em promover a criação de territórios da cidadania em TIs, começando pelas regiões do Alto Rio Negro e Vale do Javari, no estado do Amazonas, e TI Raposa Serra do Sol, em Roraima.

III. Desafíos

Não basta estar na lei. É preciso que a participação aconteça na prática. Pois ainda não se tem ocupação adequada e efetiva dos diversos espaços de participação. Contribui para isso a falta de informação. Há interesses múltiplos para que a população indígena não saiba que possui direitos e de que pode exigí-los. Porém é fundamental que se conheça seus direitos, esteja sempre informada e fortalecida.

Esse desafio está ligada diretamente na luta a uma mudança para integração do direito a autodeterminação dos povos indígenas na política indigenista oficial, pois o estado brasileiro sempre reagiu energicamente contra o reconhecimento dos povos indígenas como nações, vendo-o como ameaça à soberania nacional⁴².

42 Ramos, A.R., *Indigenism: Ethnic politics in Brazil*, Madison: THE University of Wisconsin Press, 1998:168-194.

Os discursos oficiais estão cheios de palavras como direitos, promoção, participação, autonomia, transparência etc, na prática, a participação dos indígenas é quase nula. Quando o assunto é planejar, decidir e controlar o orçamento público, insiste-se na complexidade do tema e numa suposta dificuldade inerente à condição de “indígena”. De outro lado, avalia-se que o movimento indígena organizado ainda não deu ao assunto a importância que merece. Disputar e ganhar espaço aí repercute diretamente na tão desejada autonomia territorial e na capacidade de autodeterminação individual e coletiva dos indígenas. Nesse sentido, insistiu-se que o fortalecimento do protagonismo indígena, na definição das políticas e na aplicação dos recursos públicos, é pré-requisito para a superação do modelo tutelar e autoritário vigente.

No Brasil o número de lideranças indígenas altamente articuladas ainda é pequeno, enquanto que na Austrália e sobretudo no Canadá, os movimentos indígenas são muito bem articulados com equipes de profissionais indígenas, refletindo as desigualdades entre os estados nacionais e o acesso diferencial a recursos. A formação, qualificação e diversificação de especialidades é um desafio a longo prazo para fortalecer e aprofundar a luta por direitos e políticas públicas que tenham resultados diretamente na qualidade de vidas dos povos indígenas.

Os povos indígenas através de seu movimento em favor de direitos e interesses através de suas lideranças e entidades formais reconhecidos no sistema brasileiro precisa ser sempre vigilante e esbalecer parceria estratégicas ou ampliar, fortalecer, pois no Brasil, a influência de ONGs tem sido imprescindível para os povos indígenas nas últimas três décadas, conduzindo lideranças de diversos grupos étnicos fragmentados por línguas e costumes muito diversos, e histórias de contato muito diferentes, a romperem com o controle policesco sobre sua mobilidade, imposto a muitos grupos pelo governo, por exemplo, o papel do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), da Igreja Católica, a partir da década de 1970 foi fundamental em criar condições para a consolidação do movimento indígena no Brasil⁴³. Contudo, existe uma imensa variedade de ONGs que atuam junto a sociedades indígenas, desde algumas que têm conseguido efetivamente defender os direitos de povos indígenas como o ISA, a outras que servem como uma frente indigenista para os interesses de grandes empresas estatais e privadas que atuam em terras indígenas.

43 Ramos, 1998:168- 173.

Pode-se observar uma tendência nos últimos anos de algumas ONGs de apoio à questão indígena de unirem-se a regimes partidários de “livre mercado” e receberem recursos financeiros de governos estrangeiros e/ou entrem em parcerias com governos nacionais. Isso tem significado que seus programas, em alguns casos, não são formulados ou escolhidos pelas comunidades indígenas e sim pelos seus benfeitores. É neste sentido, afirma Petras, que algumas ONGs “sabotam a democracia ao extrair programas sociais das mãos das comunidades e de seus líderes oficiais, para simplesmente criar dependências”⁴⁴.

Outros desafios estão na falta de mobilização permanente para fazer com que a saúde indígena volte a funcionar e o sistema de educação escolar indígena seja discutido e debatido amplamente e garantido o processo e qualidade. O direito de autodeterminação e o processo próprio de aprendizagem é um caminho para se construir novidade importante que sirva de exemplo ao país.

O autogoverno, autossustentação é um dos importantes desafios também para o desenvolvimento dos projetos de vida dos povos indígenas, para a manutenção e o fortalecimento da identidade, tradição, valores culturais e a gestão dos territórios conquistados para o seu bem-estar nas suas comunidades.

44 Artigo do Stephen G. Baines Professor do Depto. de Antropologia, Universidade de Brasília e pesquisador nível B do CNPq, Brasília, 2001.

Referencias bibliográficas

- Albert, Bruce e Luís Donisete Benzi Grupioni: *Organizações Políticas Indígenas no Brasil*. Fonte: <http://www.socioambiental.org/pib/portu...roorg.shtm>.
- “Cresce a participação indígena na política”. Fonte (com adaptações): disponível em <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/04/03.shtml>.
- Dias de Raça na América*. OEA.
- História de Origens Indígenas Brasileiras*. FUNAI.
- Organizações indígenas e legislações indigenistas no Brasil, na Austrália e no Canadá (1). Stephen G. Baines (2) Professor do Depto. de Antropologia, Universidade de Brasília e pesquisador nível 1B do CNPq. Brasília, 2001.
- Partidos Políticos do Brasil: *Principais partidos políticos brasileiros, história política brasileira, fundação, ideais defendido*. <http://www.suapesquisa.com/partidos/>.
- Petras, J.: *As duas faces das ONGS na América Latina*, PORANTIM, Setembro, 2000.
- Ramos, A.R.: *Indigenism: Ethnic politics in Brazil*, Madison: THE University of Wisconsin Press, 1998.
- Relatório Crítico do I Seminário Nacional de Controle Social/CGU – 2009.
- Reportagem: “Índios na política Brasileira”. Débora Spitzcovsky [Planeta Sustentável - 19/04/2010](#).
- Ricardo, Beto (editor): *Povos Indígenas no Brasil 1996/2000*. Instituto Socioambiental.
- Ricardo, Beto (editor): *Povos Indígenas no Brasil 2001/2005*. Instituto Socioambiental.
- Ricardo, Beto (editor): *Povos Indígenas no Brasil 2006/2010*. Instituto Socioambiental.
- Villares e Silva, Luiz Fernando (Organizador): *Coletania da Legislação Indigenista Brasileira*. Funai/CGDTI, Brasília – DF, 2008.



PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN CHILE: EL CASO MAPUCHE

Andrés Jouannet V.*

Resumen

Los mapuches son un pueblo que habitaba Chile muchos siglos antes de la llegada de los españoles, con los que se enfrentaron una vez que éstos últimos intentaron conquistar todo el territorio nacional, cuestión que fue imposible para el imperio hispano, debido a la resistencia que opusieron estos indígenas. Los españoles debieron transar y convivir con los mapuches, reconociendo que éstos habitaran el territorio entre los ríos Bío Bío y Toltén. Recién, luego de la independencia chilena, el nuevo Estado-Nación logró, hacia fines del siglo XIX, conquistar la región que estaba en posesión de los mapuches. Desde aquel momento, comienza un proceso donde la cultura dominante logra imponer sus términos a los conquistados. Sólo hacia finales de los siglos XX y principios del XXI, el pueblo mapuche comienza un proceso reivindicativo que lo llevará a tener algunos avances en sus derechos culturales, sociales y económicos; sin embargo, pese a avanzar en estas áreas, en materia política, los mapuches siguen estando sub representados institucionalmente, a pesar de un número creciente de ciudadanos que se auto identifican étnicamente como mapuches.

Los hallazgos empíricos del presente artículo permiten sostener que la subrepresentación de la etnia mapuche en las instancias representativas democráticas de la institucionalidad chilena obedece a la baja participación electoral activa de candidatos mapuches y a la tendencia del pueblo mapuche de votar primordialmente por candidatos no mapuches. La presente investigación postula que este comportamiento electoral tiene sus raíces en las condiciones sociales a las que están expuestos los mapuches, al desinterés de los partidos políticos tradicionales por capacitar metódicamente líderes de esta etnia y a la barrera material que suponen los elevados gastos electorales en el medio chileno.

* Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, profesor de la Universidad Católica de Temuco, Ex becario de la Fundación Konrad Adenauer. Agradezco especialmente los comentarios y sugerencias del Dr. Andrés Pennycook y la colaboración de mi ayudante María Constanza Torres.

I. Introducción

Con el advenimiento de la democracia en 1990, la sociedad chilena comienza progresivamente a enfrentarse a las históricas reivindicaciones de los pueblos indígenas, demandas que el Estado reconoce habían sido postergadas desde el inicio de la construcción del Estado-Nación chileno. Derechos culturales, políticos, económicos y sociales de los pueblos originarios habían sido relegados a un segundo plano, cuestión de la cual los propios afectados pasaban a ser contestes. Este proceso de reivindicaciones indígenas no ha estado exento de avances y retrocesos, producto fundamentalmente de la evolución que ha tenido el propio desarrollo de la nueva democracia en Chile, la que debía atender a una serie de demandas provenientes de distintos grupos de la sociedad chilena.

En este contexto, uno de los temas que cruzan regularmente la agenda de los derechos indígenas en Chile dice relación con la participación política, vale decir, el derecho de los pueblos indígenas a representar y ser representados. Es así como las cifras electorales de los últimos años demuestran que los pueblos indígenas están claramente subrepresentados en las instancias de elección popular. Llama la atención que, desde 1990 a la fecha, sólo un representante directo del pueblo mapuche ha llegado al parlamento: Francisco Huenchumilla, mapuche, militante democristiano que ha sido el único parlamentario de origen indígena que ha resultado electo desde 1990 en adelante.

En la región de la Araucanía se concentra la mayor población indígena del país (proporcionablemente con la población total de la región). Esto podría llevar a pensar, erróneamente, que esta región tendría una mayor representación indígena, coincidente con el mayor porcentaje de auto reconocimiento indígena-mapuche en la población. La realidad, no obstante, es diferente. Muy contrariamente a la intuición, la representación política indígena es muy poco relevante. El presente estudio cuantifica empíricamente el voto y la participación política mapuche-indígena, observando el comportamiento electoral de este pueblo originario, de manera de obtener interesantes hallazgos empíricos.

Dado la imposibilidad de caracterizar social y políticamente el pueblo mapuche, sin antes recorrer su historia, este artículo está dividido en tres partes: la primera, la relación con la historia del pueblo mapuche y su confrontación con el imperio español y posteriormente con la nación chilena; la segunda parte caracteriza, por medio del índice de desarrollo humano, la situación social de los mapuches en la actualidad; la tercera parte despliega una representación cuantitativa y una interpretación del comportamiento

electoral del pueblo mapuche, de acuerdo con la información relativa a las elecciones en la primera década de siglo XXI, en aquellas comunas con un alto auto reconocimiento indígena por parte de la población.

Esta investigación se pregunta si, en aquellas comunas con alto nivel de auto reconocimiento indígena, los mapuches votan por mapuches y el porcentaje de candidatos mapuches que se presentan a las elecciones representativas.

Los hallazgos empíricos del estudio permiten sostener que la subrepresentación de la etnia mapuche en las instancias representativas democráticas de la institucionalidad chilena obedece a la baja participación electoral activa de candidatos mapuches y la tendencia del pueblo mapuche de votar primordialmente por candidatos no mapuches. La presente investigación postula que este comportamiento electoral tiene sus raíces en las condiciones sociales a las que están expuestos los mapuches, en el desinterés de los partidos políticos tradicionales por capacitar metódicamente líderes de esta etnia y en la barrera material que suponen los elevados gastos electorales en el medio chileno.

II. Antecedentes históricos y sociales del pueblo mapuche

A. Encuentro entre mapuches y españoles

Desde su formación como nación, Chile ha estado marcado por el mestizaje de su cultura. La mezcla entre indígenas y colonizadores, fundamentalmente españoles, se dio desde el origen del contacto⁴⁵. No obstante lo anterior, este encuentro, invasión y colonización posterior tuvo características muy particulares en el sur de Chile, fundamentalmente al sur del río Bío Bío, y esto precisamente, porque en esa zona del país se concentraba una importante población del pueblo mapuche⁴⁶, cultura indígena que habitaba el centro y sur de Chile⁴⁷.

De este modo, buena parte de lo que hoy conocemos como Chile fue cimentada sobre un largo y sangriento conflicto armado entre los

45 Véase Muñoz, G.: *Pobladores de Chile 1565-1580*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1989.

46 En el momento en que los conquistadores españoles llegaron al territorio mapuche, la población autóctona al Sur del río Bío Bío superaba un millón de personas.

47 "Este pueblo fue conocido por los conquistadores con el nombre genérico de *araucano*, usado por primera vez por don Alonso de Ercilla en 1589, aunque a menudo se usaron otros gentilicios que aludían a las diferentes localidades de origen (p. ej. *purenes*), o a puntos cardinales de los que procedían, respecto de los referentes (*picunches*, *picuntos*, *huilliches*)" (Aldunate, 1989: 333).

conquistadores españoles y las tenaces huestes del pueblo originario. “Chile se fundó sobre la ruina de la sociedad indígena del Sur. Sobre una masacre”⁴⁸.

En buena parte de la tradición historiográfica, los mapuches han sido caracterizados frecuentemente como un pueblo guerrero y belicoso. No obstante, la principal característica de este pueblo, antes de la llegada de los incas⁴⁹ y españoles, era la subsistencia ordenada y pacífica dentro del *Mapu*⁵⁰. El sur del Bío Bío era un territorio muy poblado, en donde sus habitantes, la gente de la tierra, convivían socialmente organizados y distribuidos geográficamente de forma ordenada y eficiente. Los asentamientos se ubicaban fundamentalmente alrededor de ríos, sirviéndoles éstos para comunicarse entre sí por medio de un importante tráfico de canoas. Las crónicas de la época reseñan que la calidad de vida de los mapuches era bastante confortable y de buen vivir, siendo un hecho respaldado por el propio conquistador, Pedro de Valdivia, quien enfatiza dicha característica en sus cartas a los monarcas españoles⁵¹. Los mapuches tenían una importante actividad social y se reunían en “lugares señalados”, los denominados *aliwen*, espacios donde se encontraban, se recreaban, se discutían temas de gobierno y se impartía justicia⁵².

48 Bengoa, J.: Historia de los antiguos mapuches del Sur. Desde antes de la llegada de los españoles, hasta las paces de Quilín. Ed. Catalonia, Santiago, 2008. La siguiente cita, tomada de una carta de Pedro de Valdivia al Emperador Carlos V el 15 de octubre de 1550, grafica claramente la brutalidad con que operaba la conquista y frente a ésta respondió el guerrero mapuche: “Matáronse hasta mil quinientos o dos mil indios y alanceáronse otros muchos y prendiéronse algunos, de los cuales mandé a cortar hasta doscientas manos y narices, en rebeldía de que muchas veces les había enviado mensajeros y hécholes los requerimientos que vuestra majestad manda” (1955: 156).

49 Alrededor de unos cincuenta años antes de la llegada de los españoles, los mapuches trataron de ser conquistados, sin éxito, por la civilización inca: “Al parecer hubo dos cruentas batallas; la primera, tentativamente desarrollada en el río Cachapoal, no impidió que patrullas exploradoras [inkas] rebasasen su cauce, llegando hasta los márgenes del Bio Bío, donde, tras permanecer una corta temporada, hubieron de retornar al Norte buscando seguro refugio en dominios ya pacificados. Durante el retroceso, hostigados continuamente, pudieron haber enfrentado a sus perseguidores en el Maule, antes de ampararse en la cuenca de Santiago” (Silva, 1983: 14).

50 *Mapu* significa tierra y *Che* significa gente (persona), por lo tanto mapuche es igual a gente de la tierra en la lengua mapuche, denominada mapudungun.

51 En este sentido, señala Pedro de Valdivia lo siguiente: “...abundosa de todos los mantenimientos que siembran los indios para su sustentación, así como maíz, papas, quinua, mare, ají y frijoles. La gente es crecida, doméstica y amigable y blanca y de lindos rostros, así hombres como mujeres, vestidos todos de lana a su modo, aunque los vestidos son algo groseros. Tienen muy gran temor a los caballos; aman en demasía a los hijos e mujeres y las casas, las cuales tienen muy bien hechas y fuertes con grandes tablones, y muchas muy grandes, y de a dos, cuatro y ocho puertas; tiénenlas llenas de todo género de comida y lana; tienen muchas y muy pulidas vasijas de barro y madera; son grandísimos labradores y tan grandes bebedores...” (1955:166).

52 La familia era el centro de la comunidad y, por tanto, de la sociedad mapuche, las que estaban relacionadas por ricos y abundantes lazos consanguíneos. “Los linajes ligaban entre sí a los miembros de varias familias extensas integradas por el padre y sus hijos varones casados, todos

“El poder político residía en los jefes de las grandes familias quienes urdían la paz mediante alianzas matrimoniales. Era una sociedad donde la sociabilidad era permanente. Por ello, se había desarrollado un amplio sistema de cortesía lo que permitía que la vida transcurriera sin necesidad de crear un Estado centralizado, un poder externo a ellos mismos, a las familias”⁵³.

Por esta forma de vida en sintonía con la naturaleza⁵⁴, de relaciones transversales y amistosas entre las familias, el encuentro entre mapuches y conquistadores no pudo sino ser dramático. Por una parte, los mapuches, luego de su experiencia con los intentos de dominación inca, no quisieron dejarse someter por nuevos conquistadores, en tanto que las huestes castellanas se vieron sorprendidas con la hostilidad inesperada y sin precedente de los pueblos del Sur chileno.

Cuando los conquistadores españoles, liderados por Pedro de Valdivia, llegaron al territorio de los mapuches, no tenían idea de las capacidades bélicas que podía llegar a desarrollar este pueblo⁵⁵. Dado que civilizaciones avanzadas, como los aztecas y los incas, habían sucumbido y sido sometidas hábilmente en periodos relativamente cortos, bien podrían haber supuesto los conquistadores que la dominación de una cultura menor, como la mapuche –considerada antropológicamente como una cultura compleja en un estadio de desarrollo social inferior al nivel de civilización–, sería por medio de las armas y de la posterior evangelización de la población local, de fácil trámite. Por el contrario, la ocupación del Sur chileno fue para los conquistadores una empresa inconclusa⁵⁶; la denominada Guerra de Arauco se prolongó incluso luego de la independencia, hasta la derrota militar del pueblo mapuche propinada por el ejército chileno.

los cuales disponían de un territorio en que ubicaban sus viviendas y practicaban sus actividades de subsistencia. Al aumentar la población y escasear los recursos, uno de los hijos desposados debía emigrar, dando origen a una nueva familia extensa, fenómeno que se repetía continuamente produciéndose la fragmentación y aparición de nuevos linajes” (Casanova, 1985: 34).

53 Bengoa, 2008: 21.

54 Sobre la relación armoniosa de los mapuches con la naturaleza, véase el libro testimonial “Lonco Pascual Coña. Testimonio de un cacique mapuche”, especialmente el capítulo V: “Mi tierra natal y su naturaleza”.

55 En 1535, Diego de Almagro realizó el reconocimiento de lo que hoy es llamado Chile, llegando hasta el río Itata; en las cercanías tuvo lugar el primer encuentro bélico en Reynogüelen entre mapuches y españoles. Este enfrentamiento fue de fácil trámite a favor de los españoles debido a las armas y el caballo que traían consigo. Los mapuches pensaban que hombre y animal eran una unidad.

56 “Chile constituía una excepción en el orden colonial. En otras zonas de América: Nueva Vizcaya, Santa Cruz, Salta, la belicosidad de apaches, chiriguano, calchaquíes se resolvía localmente, sin necesidad de mantener un ejército de frontera” (Zapater, 1985:81).

B. La Guerra de Arauco

Se designa Guerra de Arauco al periodo de enfrentamientos bélicos, primero entre españoles y mapuches y, posteriormente, entre chilenos y mapuches. Este conflicto se prolongó entre 1550 y 1883. Siguiendo al historiador chileno Sergio Villalobos, se distinguen dos grandes momentos divididos en etapas. Conocer el desarrollo de este conflicto y la naturaleza de la relación entre los distintos pueblos involucrados es ilustrativo a la hora de analizar la situación presente del pueblo mapuche y sus reivindicaciones históricas.

1. Predominio de la Guerra (1550-1656)⁵⁷

La conquista por las Armas (1550-1598): En este periodo, el primer gobernador de Chile, Pedro de Valdivia,⁵⁸ intentó consolidar su dominio hasta el Norte del río Bío Bío, fundando una serie de ciudades e intentando, con relativo éxito, someter a los mapuches⁵⁹. En esta etapa, los mapuches aún no asumían a cabalidad lo que significaba la presencia de los españoles⁶⁰.

Triunfo araucano (1598-1622): Los mapuches lograron asestar duras derrotas militares a los españoles; por una parte, dieron muerte a Pedro de Valdivia (1553, en la batalla de Tucapel); por otra, lograron una victoria de proporciones en el denominado desastre de Curalaba, ocasión en la cual el gobernador García Oñez de Loyola perdió la vida junto con buena parte de su milicia (1598). Luego del desastre de Curalaba, los conquistadores españoles quedaron desconcertados, ya que, como se mencionó, no esperaban una respuesta bélica de aquella magnitud. Los indígenas habían pasado de una fase defensiva a una etapa agresiva y de delimitación de su territorio, basada en la estrategia de guerrilla.

57 Para esta parte, usaré fundamentalmente lo expuesto por el historiador Sergio Villalobos en su artículo "Guerra y paz en la Araucanía: Periodificación", 1985.

58 El propio Pedro de Valdivia, si bien confiaba en la superioridad bélica de los españoles por sobre los mapuches, destaca la actitud de los mapuches de estar permanentemente preparados con armas para su defensa; "... el derecho de ellos está en las armas, así las tienen todos en sus casas y muy a punto para defenderse de sus vecinos y ofender al que menos puede..." (1955: 166).

59 Esta fue la etapa más brutal de la guerra, donde no se escatimaba para poder avanzar a los territorios del Sur del Bío Bío. "La guerra ofensiva perseguía la desaparición del indígena. Ya sea por guerra, desnaturalización, mestizaje o asimilación cultural" (Zapater, 1985: 82). Los españoles estaban en una permanente actividad militar no sólo en el sur de los nuevos territorios, sino que además consolidar su posición de poderío en Santiago tampoco fue fácil; así lo señala Jerónimo de Vivar en lo que fueron sus "Crónicas de los Reinos de Chile", donde en el capítulo XXXVI relata el alzamiento que tuvieron "los indios de toda la comarca de la ciudad de Santiago (...). Habiendo los indios, gente indómita y sin razón, bárbara, faltos de todo conocimiento y virtud, hecho aquel mal recaudo, acordaron levantarse no solamente aquestos, más hicieron a todos los demás se alterasen. Y como son amigos de novedades, acordaron hacerse a una todos y hacer de nuevo la guerra" (2001: 109).

“...la iniciativa de la guerra pasó al mapuche. Mantuvo una guerrilla continua: robo de animales, incendio de fuertes, rescate de piezas y captura de indios amigos, pero no libraron batallas campales. La sociedad colonial experimentó temor. El poder mapuche, en los inicios del siglo, se manifestó con la destrucción de las ciudades del Sur y con la guerra defensiva el dominio indio se exteriorizó al incursionar hasta Chillán”⁶¹.

Luego de esta victoria, los mapuches destruyeron todas las ciudades al sur del río Bío Bío, entre ellas Imperial, Villarrica y Valdivia, salvándose solamente Concepción y Castro.

Disminución de la beligerancia (1623-1656): En este periodo, nació la frontera, que separaba territorialmente a españoles y mapuches. Las incursiones bélicas al interior del territorio mapuche se volvieron esporádicas, comenzaron los intercambios sociales, culturales y económicos y se oficializaron las primeras conversaciones de paz entre ambos pueblos. En este periodo se realizó el parlamento de Quilín en 1641⁶².

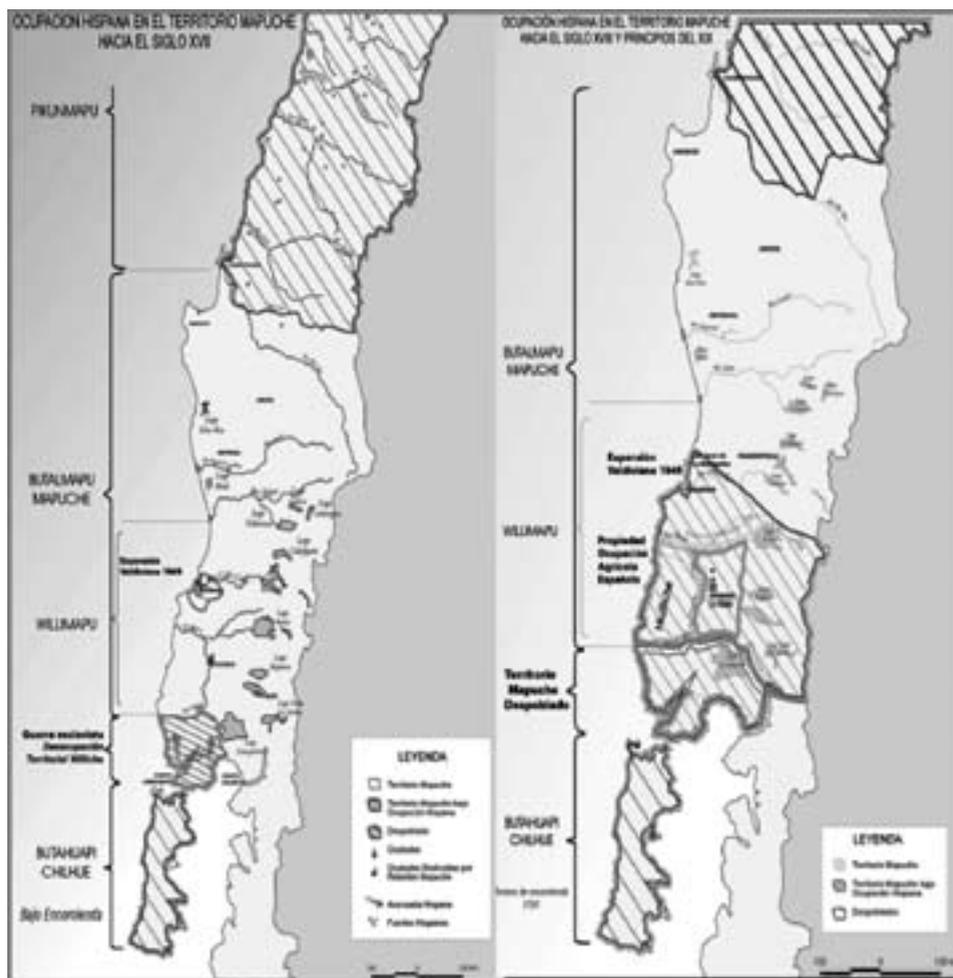
El mapa abajo muestra el avance de las huestes hispanas sobre territorios indígenas, las cuales finalmente se detuvieron y asentaron al Norte del río Bío Bío, en lo que fue el periodo de las relaciones pacíficas entre españoles y mapuches

60 La carta de Pedro de Valdivia del 26 de octubre de 1552, dirigida al Emperador Carlos V, hace un esbozo bastante gráfico de la campaña española y la escasa resistencia indígena hasta ese momento: “Como dixe en aquellas cartas, a los cinco de octubre del año 1550 poblé la ciudad de la Concepción, hice en ella cuarenta vecinos; por el marzo delante de cincuenta e uno poblé la ciudad Imperial, donde hice otros ochenta vecinos: todos tienen sus cédulas; por hebrero desde presente año de 1552 poblé la ciudad de Valdivia, tienen de comer cientos vecinos: no sé si cuando les hobiere de dar las cédulas, podrán quedar todos. Dende a dos meses, por abril adelante, poblé la Villa-Rica, que es por donde se ha de descubrir la Mar del Norte: hice cincuenta vecinos, todos tienen indios; y así iré conquistando y poblando hasta ponerme en la boca del Estrecho...” (1955: 178).

61 Zapater, H.: “Parlamentos de paz en la guerra de Arauco”. En: Villalobos, S. y Pinto, J. (Comp.): Las rebeliones araucanas del siglo XVIII. Universidad de la Frontera, Temuco, 1982.

62 El parlamento de Quilín, realizado a principios de 1641 en las cercanías de lo que hoy es Perquenco, fue el primer encuentro masivo donde se encontraron los mapuches con españoles para conversar de paz. Los españoles reconocieron que el límite de sus dominios era hasta el Norte del río Bío Bío; por lo tanto, los territorios al Sur del gran río quedaban en manos de los mapuches; éstos últimos, por su parte, permitirían la entrada de sacerdotes hispanos en sus territorios.

Mapa 1
Ocupación hispana del territorio mapuche desde el siglo XVII
hasta principios del XIX



Fuente: Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, tomo I. Páginas 338 y 342.

2. Predominio de la paz (1657-1883)

Afianzamiento de las relaciones fronterizas (1657-1682): Durante esta etapa se produjeron breves episodios de inestabilidad y escaramuzas; no obstante, en general, se consolidó el territorio indígena y la frontera del Bío Bío⁶³.

63 Los periodos inestables en el siglo XVIII fueron fundamentalmente la rebelión mapuche de 1723 y la de 1776 (véase Casanova, 1987).

Paralelamente, comenzaron claramente a mostrarse los rasgos étnicos y culturales del mestizaje que fue el resultado del irreversible proceso de contacto y relaciones fronterizas⁶⁴. El antropólogo Rolf Foerster sostiene a este respecto que en esta época se puede observar un importante nivel de mestizaje y destaca el hecho de que a los hijos de mujeres españolas y caciques mapuches se les hubieran reconocido los mismos derechos que a cualquier mapuche, de forma tal que, en las tratativas entre mapuches y españoles, los primeros fueron algunas veces representados por indígenas e hijos mestizos: “En los parlamentos realizados en el área aparecen mencionados los caciques mestizos: Francisco de Soto, Francisco de Castro Pichuntur, Antonio Chicaguala, Alonso Nahuelguala Bello, Caniupalún (nieto de Francisco Gris), Paillacheo (hijo de Coñueman con una española)”⁶⁵.

El gran desarrollo de las relaciones fronterizas (1683-1861): Durante 178 años, la paz se mantuvo casi por completo, salvo por algunos pequeños periodos de conflictos, geográficamente particulares, que no duraron más de dos o tres años⁶⁶. El mapuche aceptó la cultura hispano-criolla y, por su parte, éstos últimos se resignaron y admitieron la existencia de un territorio que no estaba bajo el tutelaje de la corona de Castilla. Asimismo, se intensificaron las relaciones comerciales y el mapuche cambió definitivamente su modo de producción, sumando a la agricultura nuevos cultivos y especializándose en la ganadería. Paralelamente, la tarea misional tuvo importantes avances en esta época, siendo en general los misioneros –fundamentalmente jesuitas– bien recibidos en los distintos asentamientos del territorio mapuche⁶⁷. Los parlamentos tuvieron su mejor momento durante el siglo XVIII; el apaciguamiento de las relaciones llevó consigo, por una parte, la disminución del cuerpo permanente del ejército español y, por otra, una mayor dedicación del pueblo mapuche a actividades de tipo económica, fundamentalmente la ganadería.

A fines de la colonia, comenzaron a consolidarse asentamientos de colonos chilenos en territorio mapuche. Hacia 1850, unos 14.000 colonos se encontraban en el territorio mapuche, incluso había pueblos como Negrete con más de 1.500 habitantes que funcionaban en paz con sus vecinos; asimismo, en la costa del

64 El trueque o intercambio de mercadería era el principal aspecto de las relaciones comerciales fronterizas.

65 Foerster, R.: “Guerra y aculturación en la Araucanía”. En: Pinto, J., Salinas, M. y Foerster, R.: *Misticismo y violencia en la temprana evangelización de Chile*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1991.

66 Además de los conflictos que se señalan (véase Villalobos, 1985), paralelamente se desarrolló por parte de los criollos españoles el cuatrismo y bandolerismo (véase Pinto, 1985) y, por parte de los mapuches, la respuesta fue la irrupción de maloqueros y conchavadores (véase León, 1991).

67 Sobre las misiones en la Araucanía, véase el libro “Seis misioneros en la frontera Mapuche”, escrito por el Padre Diego de Rosales.

Bío Bío, se producía carbón a gran escala en la mina de Lota. En general, hasta la independencia, la vida en el territorio era pacífica y con una importante relación económica. Incluso, en lo que fue el periodo de la guerra de la independencia, los mapuches permanecieron en relativa calma, salvo los que se aventuraron a participar directamente en el periodo de emancipación; no obstante, los mapuches no se consideraban parte de la sociedad hispano-criolla, por lo que la guerra de la independencia no tenía para ellos, en principio, un mayor significado⁶⁸. Luego de la independencia hubo un periodo de relativa calma, con algunos levantamientos importantes fundamentalmente por el avance de colonos chilenos y del nuevo Estado en territorio mapuche.

Integración⁶⁹ definitiva (1862-1883)⁷⁰: Durante este periodo, la nación chilena avanzó ocupando paulatinamente los territorios al Sur del Bío Bío. La ocupación se intensificó una vez concluida la Guerra del Pacífico por medio de la llamada “Pacificación de la Araucanía”⁷¹. El mismo contingente militar que había peleado en el Norte se trasladó a los territorios del Sur e infligió una derrota militar definitiva a los guerreros mapuches aún rebeldes. En 1881, se fundó Temuco; al año siguiente, se refundó Villarrica; luego de estos hechos, se incorporó totalmente el territorio mapuche; es el fin de la frontera y de los enfrentamientos entre chilenos y mapuches⁷². Desde ese momento, el Estado chileno comenzó un proceso irreversible de avance tanto económico como político y cultural sobre el último bastión propiamente indígena que quedaba en Chile. El Estado chileno radicó a los mapuches en 510.000 hectáreas que correspondían a 6,39% de su territorio ancestral.

68 Sostiene Bengoa que, en general, los mapuches no se involucraron en la guerra de la independencia, dado que ellos no se sentían parte de la sociedad española-criollo, por lo que el proceso emancipador fue un hecho ajeno para ellos (2000:141).

69 El término integración usado por Villalobos se ha cuestionado debido al proceso posterior a la anexión de la Araucanía al territorio chileno y de la forma como fue hecho, también se ha señalado como “ocupación” e “incorporación”; no me ocuparé de dicha discusión, dado que se aleja de la línea investigativa del presente trabajo. En todo caso, para esta discusión, véase Bengoa, 2000.

70 En 1861, el presidente José Joaquín Pérez decidió definitivamente incorporar la Araucanía al territorio nacional en lo que se conoció como “la pacificación de la Araucanía”, región que se ubicaba entre los ríos Bío Bío por el Norte y Toltén por el Sur. En ese momento, se calcula que vivían alrededor cien mil indígenas en este territorio, compuestos por los pueblos mapuche, picunche, pehuenche, huilliche y curruco. Una de las cuestiones que gatilló dicha decisión de anexar la Araucanía fue la proclamación como rey de la Araucanía el año 1861 del francés Orélie Antoine de Tounens, con el nombre Rey Orélie Antoine I. En este contexto, las autoridades chilenas de la época encomendaron un plan de incorporación del territorio mapuche y la ejecución de éste al General de Ejército Cornelio Saavedra.

71 véase Villalobos y Pinto, 1985.

72 véase Villalobos y Pinto, 1985:7-28.

En este contexto, quien impuso los modelos religiosos, sociales, culturales, económicos y políticos era la que se conoce como la sociedad hispano criolla⁷³. Desde el siglo XVI, el paradigma hispano criollo fue avanzando en su consolidación como forma de vida en el territorio chileno, con excepción de la Araucanía, al menos hasta 1881, por lo que a partir de ese momento quedan –en general– definidas las fronteras de la Nación-Estado Chile.

Mapa 2
Procesos de ocupación del territorio mapuche entre 1818 y 1883



Fuente: Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, tomo I. Página 348.

73 Vivar, de J.: Crónica de los reinos de Chile, Madrid, 2001.

Cuadro 1
Procesos de ocupación del territorio mapuche entre 1818 y 1883

N° en el mapa	Proceso de ocupación	Periodo	Superficie ocupada chilena (has)	% de ocupación chilena en territorio mapuche	Superficie ocupada mapuche (has)	% de reducción del territorio mapuche
	Territorio mapuche entre Río Bío Bío y San José de la Mariquina	1818-1883	0	0	5.288.844	100
1	Ocupación Costa de Arauco hasta el Río Lebu	1830-1860	272.315	5,15	5.016.529	94,85
2	Infiltración chilena de la alta frontera (Bío Bío a Malleco)	1830-1862	739.245	13,98	4.277.284	80,87
3	Avance desde Mariquina hasta Queule y Toltén	1862	9.071	0,17	4.268.213	80,7
4	Establecimiento de línea militar en Malleco y Tirúa	1866-1868	296.284	5,6	3.971.928	75,10
5	Avance a Purén	1869	158.779	3	3.813.149	72,10
6	Línea de Traiguén	1861-1882	239.099	4,52	3.574.050	67,58
7	Ocupación Alto Bío Bío por particulares y fortificación de la cordillera	1878-1883	447.495	8,46	3.126.555	59,12
8	Avance desde Línea de Traiguén a Temuco	1881-1882	614.297	11,61	2.512.258	47,5
9	Ocupación Línea del Toltén, Panguipulli y Villarrica	1870-1883	1.703.833	32,22	808.425	15,29
10	Ocupación Cordillera de la Araucanía	1883	808.425	15,29	0	0
	Superficie total		5.288.844	100	0	0

Fuente: Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, tomo I. Página 348.

Cuadro 2
Radicación zonas al sur del Toltén con título de comisario

Letra en el mapa	Radicación de zonas con título de comisario	Periodo	Superficie(Has)
A	Sector San Juan de la Costa- Purranque	1824-1832	313.442
B	Sector Pilmaiquén	1824-1832	47.370
C	Sector Lago Ranco-Maihue	1824-1832	126.525
D	Sector Panguipulli	1840-1850	8.570
Total	Sectores con títulos de comisario		495.907

Fuente: Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, tomo I. Página 348.

Cuadro 3
Radicación sector de Chiloé

Sector Chiloé	Superficie (Has)
Potrerros Realengos (1823)	73.553
Pueblos de indios según Ley del 10 de junio de 1823	33.782

Fuente: Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, tomo I. Página 348.

Como se puede observar en el mapa y los cuadros adjuntos, el total aproximado de tierras que estaban en posesión de los mapuches –en hectáreas– hacia 1818 era de 5.288.844, que equivalía al 100% del territorio indígena al Sur del Bío Bío. Entre 1830 y 1850, se comenzó por ocupar la costa de Arauco, anexando alrededor del 5% del territorio mapuche; a partir de ese momento, pero fundamentalmente desde la década del '60 del siglo XIX, se produjo un avance inexorable por parte del Estado chileno sobre los territorios indígenas. El avance fue eminentemente militar, ocupación que tuvo su periodo cúlmine entre los años 1870-1883 con el adelanto e instalación de la línea de Traiguén, Toltén, Panguipulli y Villarrica, a lo cual hay que sumar la ocupación del Alto Bío Bío por particulares y la fortificación de la cordillera. Desde la línea de Traiguén se avanzó a la fundación de Temuco y, finalmente, se dominó la cordillera de la Araucanía. En estos años, se conquistó casi el 70% del territorio mapuche que faltaba por anexar.

III. El Estado chileno y la legislación indígena

Como se mencionó anteriormente, una vez concluida la incorporación de la Araucanía a la nación chilena, el Estado redujo las tierras en que habitaban los mapuches y comenzó a crear una incipiente institucionalidad⁷⁴.

A. La radicación de los mapuches

En la primera etapa, se radicó y redujo a los mapuches, entregando títulos de merced. Este proceso se desarrolló entre 1883 y 1929. En 1883, se creó, para los efectos señalados, la denominada Comisión Radicadora de Indígenas, cuya misión principal consistía en establecer reservaciones para ser habitadas por los mapuches, dejando el resto de la región libre para ser entregada en propiedad a colonos criollos o extranjeros europeos. Una vez que se les asignaban los terrenos a los indígenas, éstos debían habitarlos por

74 La mayoría de la información expuesta en esta parte fue consultada en el “Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas” de 2008.

lo menos un año, para que se les entregara el título de merced en nombre del Estado chileno⁷⁵.

Sin embargo, este trabajo no fructificó debido a la incapacidad de la burocracia estatal para hacerse cargo de tamaña empresa⁷⁶. La Comisión Radicadora no pudo llegar a todos los territorios ni asignar a los indígenas la tierra comprometida, de forma tal que estos terrenos, especialmente al sur de Valdivia, fueron ocupados por los colonos con la aquiescencia gubernamental. En síntesis, el territorio mapuche fue usurpado por colonos amparados ya sea por la inacción estatal, ya sea por la represión policial, de modo que los intentos mapuches por recuperar sus tierras estuvieron destinados al fracaso.

Durante este periodo se desarrolló, alentado por el modelo de desarrollo adoptado por Chile y de parte de los mismos colonos, el bandolerismo y cuatrерismo dirigido tanto contra los mapuches como contra otros colonos. El historiador Jorge Pinto señala:

“El modelo exportador de Chile necesitaba incorporar rápidamente estos territorios generando un proceso de ocupación que fue febril... la dinámica económica se traspa a la sociedad, que se convierte en un hervidero humano donde todo o casi todo está permitido para amasar fortunas. Todo un mundo abierto a las ambiciones personales que van a encontrar en el bandolerismo uno de los tantos medios para alcanzar éxito”⁷⁷.

B. Las primeras leyes indígenas

Luego de la etapa anterior, se promulgó la primera ley referente a las comunidades mapuches, que fue la Ley N° 4.169, de 1927, cuya principal innovación fue la constitución del denominado Tribunal Especial de División. Esta nueva institución judicial reconocía el título de merced con base en la partición de la comunidad; asimismo, la nueva ley establecía un procedimiento para la restitución de tierras usurpadas, previa solicitud de parte interesada, condicionado a las limitaciones del título de merced original. Las restricciones especiales prescritas por esta ley a la venta de tierras indígenas fueron, no obstante, letra muerta; la indefensión mapuche, por parte del Estado y colonos,

75 Aylwin, J.: Estudios sobre tierras indígenas de la Araucanía: Antecedentes histórico-legislativos (1850-1920). Serie Documentos N° 3. Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de la Frontera, Temuco, 1995:37.

76 Como antecedente, la Comisión Radicadora de Indígenas tenía como funcionarios estables a un abogado y dos ingenieros.

77 Pinto, J.: “El bandolerismo en la frontera 1880-1920”. En: Villalobos, S. y Pinto, J. (Comp.): Las rebeliones araucanas del siglo XVIII. Universidad de la Frontera, Temuco, 1985:109.

favorecía las compras fraudulentas de tierras o directamente deslindes ilegales y violentos para obtener las tierras indígenas⁷⁸.

C. Entre la colonización, la reforma y la contra reforma agraria

Desde los años 1930s hasta comienzos de los 1960s, la Araucanía se consolidó como región agrícola y ganadera. Los colonos españoles, franceses, alemanes, italianos y suizos se arraigaban en esta zona del país, tomando posesión de las tierras. Es el periodo de los últimos bandoleros y cuatrerros, de los deslindes ilegales y del inquilinaje como forma de someter laboralmente al mapuche; las propiedades en manos de colonos aceptaban al indígena en “su tierra”, con la condición que éste le trabajase “al patrón”.

En el contexto de una iniciativa de desarrollo generada por representantes indígenas llamada “Propuesta Indigenista”, nació la Corporación Araucana, tendiente a luchar por los derechos de los mapuches (1930-1957). En aquellos años, Venancio Coñoepan llegó a ser Ministro de Tierras, Aburto Manquilef y Cesar Colima, diputados; más doce regidores indígenas. Se creó el Departamento de Asuntos Indígenas (DASIN), que pretendía proteger las tierras indígenas.

Más tarde, en la década de 1960, en lo que fue el gobierno del Presidente Frei Montalva (1964-1970), destaca la Ley de la Reforma Agraria N° 14.511, que, si bien no especificaba las reivindicaciones de tierras de los mapuches en la región de la Araucanía, sí se refería al campesino en general. Hubo un cambio de enfoque y un avance en la política del Estado chileno respecto de los problemas de tierras de los mapuches. Además, surgían programas de educación intercultural; el Congreso de Pascua creó el Instituto Indigenista Interamericano, el que será posteriormente la Cadena de las Américas, la Organización Indígena Latinoamericana. Se realizó el Congreso de Ercilla en 1969, de donde surgió la matriz e ideas para la Ley N° 17.729 de 1972.

En 1972, fue promulgada la Ley Indígena N° 17.729, en cuya redacción participaron representantes mapuches. Esta Ley regulaba reivindicaciones territoriales.

78 Legalmente, en el papel, el mapuche debía saber leer, escribir y contar con una autorización judicial para poder vender tierras indígenas. Sin embargo, esto era la letra muerta, que no se cumplía. En 1937, se promulgó una nueva ley, la N° 4.802, que pretendía reafirmar lo expresado en la ley anterior. Lo que hicieron estas leyes, en definitiva, fue consolidar el principio de la divisibilidad y enajenación de las tierras mapuches.

La contrarreforma agraria, propia del sesgo neoliberal propiciado por la dictadura militar de Pinochet, favorecía la fragmentación de la tierra mapuche y significó un retroceso respecto de las dos leyes anteriores. El gobierno militar dictó además el Decreto Ley N° 2.568, que modificaba la Ley N° 17.729, derogando cuestiones centrales sobre la protección cultural, a la vez de estimular la fragmentación territorial por medio de la enajenación individual de tierras antes tenidas por comunitarias. En este periodo, la tierra indígena llegó a su mínima expresión y cientos de miles de hectáreas fueron plantadas con especies de árboles exógenos, como el eucalipto y pino radiata, cuestión que hasta el día de hoy en la Araucanía es una de las actividades económicas más importantes de la región, naturalmente no en manos mapuches.

D. Los avances y desafíos de la política indígena en democracia

A partir de 1990, inaugurada la nueva democracia, empieza la etapa de más avances en materia de reivindicaciones sociales, económicas y culturales indígenas. Todo nace a partir del Congreso de Nueva Imperial, en septiembre de 1989. Previamente a la elección presidencial, el entonces candidato y posterior presidente, Patricio Aylwin Azocar, se comprometió a una serie de iniciativas que impulsaría una vez electo presidente; entre ellas, destacaba la promulgación de una ley que reivindicase y protegiese los derechos indígenas, la creación de un organismo gubernamental que promoviese social, cultural y económicamente a los indígenas, la que se llamaría Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la restitución de las tierras ancestrales con un sistema paulatino de restablecimiento de tierras.

El gobierno de Aylwin creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) y, como resultado de la labor de esta institución, son despachados tres proyectos de ley:

- Proyecto de Nueva Ley Indígena.
- Proyecto de Ley de Reforma Constitucional.
- Proyecto de Aprobación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Ley N° 19.253 creó la CONADI, que tiene como objetivos principales *“promover, coordinar y ejecutar en su caso la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional”*⁷⁹.

79 véase www.conadi.cl.

En esta línea, el Estado chileno ha desarrollado una institucionalidad para caracterizar los pueblos originarios en Chile, la que se ha intensificado en los últimos años, producto de la consolidación de la democracia, con el consiguiente reconocimiento a los derechos de los pueblos originarios. Desde 1990 a la fecha, se han dictado seis leyes que directamente han incidido sobre la situación del pueblo indígena chileno, destacando en 1992 la Ley N° 19.134, que introdujo modificaciones a la Ley N° 17.729, sobre protección de indígenas, y la Ley de 1993 N° 19.253, que establecía normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y creaba la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Fue durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle que se comenzó a implementar la Ley N° 19.253, que implicó instalar una nueva institucionalidad que significaba hacer realidad la CONADI, asignar fondos nacionales de tierras y aguas y de desarrollo cultural. Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos, se convocó a la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, cuyo trabajo finalizó el año 2008 bajo el mandato de la presidenta Michelle Bachelet. El presidente de esta comisión fue el ex presidente de Chile Patricio Aylwin. A partir de esta comisión, surgió el programa de desarrollo indígena "Orígenes". Por último, durante el gobierno de la presidenta Bachelet, se aprobó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Los gobiernos de la nueva etapa democrática de Chile han ido paulatinamente asumiendo la deuda histórica del Estado chileno con el pueblo indígena; no obstante insuficiencias y problemas propios del proceso. En general, se avanzó en este periodo más que en cualquier otra etapa de la historia chilena. Entre las tareas pendientes queda el anhelado reconocimiento constitucional de las distintas culturas indígenas que habitan Chile.

Por su parte, el pueblo mapuche comienza a asumir un nuevo protagonismo reivindicando sus derechos como cultura y pueblo originario. Desde mediados de la década de 1990 se inicia una etapa en que, producto de los esfuerzos de la política pública de los gobiernos democráticos, lentamente se plasman avances visibles contra el racismo arraigado en algunos sectores de la sociedad que no reconocían el carácter pluriétnico de la Nación chilena.

Cabe destacar que el proceso de avance se vuelve irreversible, de modo que la reivindicación política, cultural, económica y social que se abre en Chile y fundamentalmente en la Araucanía, a partir del propio reconocimiento que el indígena y fundamentalmente el mapuche hacen de sí mismos, es una cuestión abierta y que aún tiene muchas aristas pendientes, como, por

ejemplo, la escasa representatividad política que hay del pueblo mapuche en las instancias políticas institucionales formales del Estado chileno.

En la Araucanía, se discute hoy mismo sobre el destino de la región, mientras algunos grupos indígenas reivindican la creación de la nación mapuche validando acciones delictuales, lo que se ha denominado el conflicto mapuche. Otros, por su parte, reivindican la acción política a objeto que los indígenas tengan mayor representación.

Una cosa es segura: los mapuches son un pueblo con una rica tradición histórica y cultural, pero que aún tiene escasa representación en las instancias de poder en la sociedad mestiza chilena. Es por eso que en la segunda parte de este artículo, se explorará la vocación político electoral del pueblo mapuche. En el fondo, las preguntas que cabe hacernos a partir de la historia y los antecedentes y entregados son: ¿cuál es el comportamiento electoral del pueblo mapuche?, y si ¿los mapuches votan por mapuches?

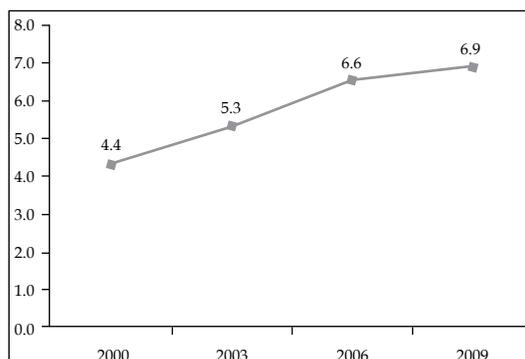
IV. Reconocimiento y condiciones sociales mapuches

A. Auto reconocimiento

Los datos entregados por la última encuesta Casen⁸⁰ del año 2009 revelan que la población que se auto identifica como perteneciente a pueblos indígenas alcanza a 1.188.340 personas, lo que equivale al 6,9% de la población del país. El siguiente gráfico muestra la tendencia de auto identificación indígena desde el año 2000 al 2009.

80 La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) es realizada por MIDEPLAN con los objetivos de disponer de información que permita: "Conocer periódicamente la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social, con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos. Su **objeto de estudio** son los hogares que habitan las viviendas particulares que se ubican en el territorio nacional así como las personas que forman parte de esos hogares. La Encuesta Casen es realizada por MIDEPLAN desde el año 1985 con una **periodicidad** bianual o trianual" (véase www.mideplan.cl). Las encuestas de caracterización socioeconómica realizadas son las siguientes: 1985, 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006 y 2009.

Gráfico 1
Auto identificación indígena desde el año 2000



Fuente: Encuesta Casen 2009- Ministerio de Planificación. Disponible en http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/casen_indigena_2009.pdf.

El Gráfico 1 muestra una creciente tendencia respecto del auto reconocimiento indígena por parte de la ciudadanía chilena. Desde el 2000 al 2009, se observa un avance en 2,5 puntos, lo que significa que desde el 2000 ha crecido en más de un 50% la autodefinición indígena. Lo anterior es importante, dado que el auto reconocimiento ha ido de la mano del avance de las reivindicaciones indígenas, como de la respuesta pública a éstas.

En el contexto latinoamericano, este auto reconocimiento se puede considerar como intermedio, dado que -según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- hay países con un alto porcentaje de auto reconocimiento indígena; como Bolivia, que presenta un 66,2%; Guatemala, con un 39,5%; luego, vendrían los países intermedios, como Panamá, con un 10%; México, con un 7,9%; Honduras, 7,2%; Ecuador, con un 6,8% -en este grupo se encontraría Chile-; luego, se encuentran los países con bajos índices de auto reconocimiento indígena, como Costa Rica y Paraguay, con un 1,7%, y Brasil, con un 0,4%⁸¹.

En este contexto, en Chile, la Ley N° 19.253 sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas -en adelante Ley Indígena-, es la que establece normas respecto de los indígenas del país, así como también la creación de la CONADI. Es esta ley la que, en sus primeros artículos, reconoce a los indígenas de Chile y las etnias a las que pertenecen⁸².

81 véase CELADE-CEPAL, procesamientos especiales de los micro datos censales/ www.eclac.cl.

82 En su artículo 1, se lee: "El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que

Cuadro 4
Población y auto reconocimiento indígena según región

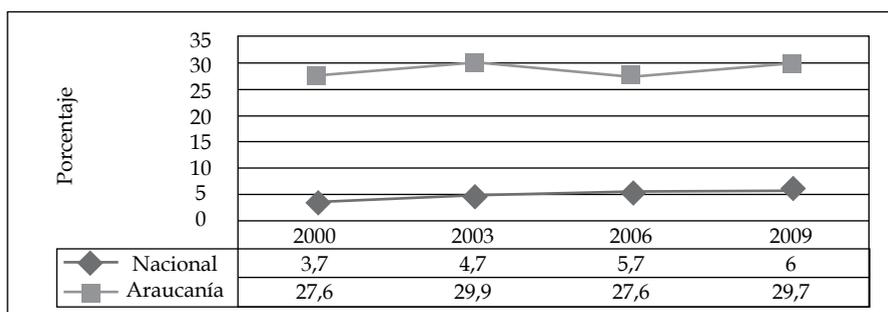
Región	% de la Región	% del total de indígenas del país
Tarapacá	12,6	3,2
Antofagasta	5,7	2,7
Atacama	7,5	1,8
Coquimbo	1,7	1,1
Valparaíso	3,2	4,8
Libertador Bernardo O'Higgins	1,9	1,4
Maule	1,6	1,4
Bío Bío	3,9	6,7
La Araucanía	30,1	24,6
Los Lagos	20,8	14,5
Aysen	21,8	1,8
Magallanes y La Antártica Chilena	22,7	2,9
Metropolitana	4,1	24,0
Los Ríos	16,7	5,3
Arica y Parinacota	25,4	4,0
Total País	6,9	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales Casen 2009.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la Araucanía es la Región con mayor porcentaje de auto reconocimiento, seguida por la recién creada Región de Arica y Parinacota; en tercer lugar se encuentra Magallanes, seguida por Aysen, y con un punto menos de auto reconocimiento, la Región de los Lagos. Todas estas regiones están por sobre el 20% de auto reconocimiento, no obstante la Araucanía y Los Lagos importantes en materia de población total indígena a nivel nacional. Un caso especial es la Región Metropolitana; si bien representa casi un cuarto del la población indígena nacional y junto a la Araucanía son las regiones que mayor población indígena concentran en su territorio, el porcentaje de auto reconocimiento es bajo, llegando sólo al 4,1%.

conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura./ El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. / El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores" (véase www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620&buscar=19253).

Gráfico 2
Auto reconocimiento mapuche nacional y región de la Araucanía



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de Encuestas Casen 2000-2009. Mideplan Chile. Casos ponderados según Censo 2002⁸³.

Desde el año 2000, las encuestas Casen incorporan el denominado “módulo etnia”, en el cual se pregunta a los encuestados si se reconocen como parte de algunas de la etnias que reconoce hoy la ley chilena. Frente a la pregunta, se generan las siguientes tendencias: el segundo gráfico da cuenta de la evolución de la población que se reconoce mapuche, tanto en el nivel nacional como en la región de la Araucanía, la cual es la región con mayor porcentaje de población indígena del país, población que es fundamentalmente de origen mapuche.

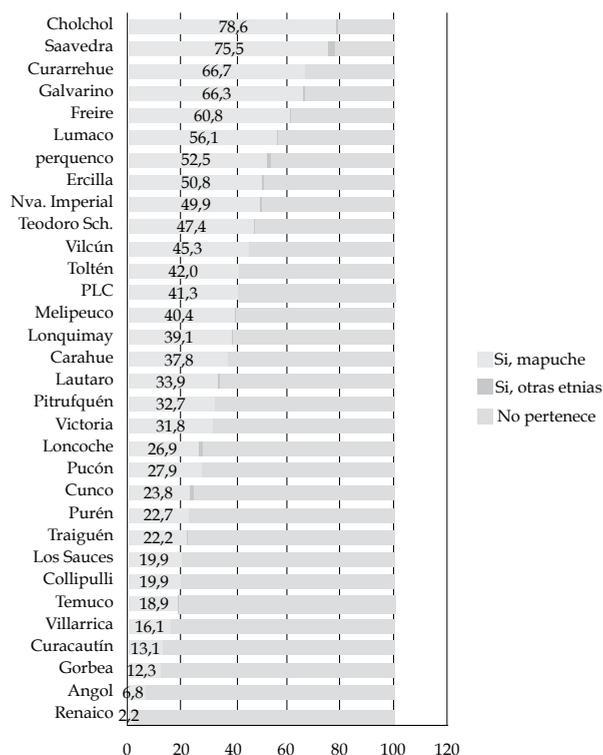
Según datos del Censo del año 2002, no todos los que se reconocen mapuches viven en la Araucanía; el resto se divide fundamental en las regiones del Bío Bío, Los Ríos, Los Lagos y Metropolitana. En total, la población mapuche significaría 87,3 % de la población total indígena nacional.

En general, el gráfico compara la tendencia nacional versus la tendencia de la región de la Araucanía. Si bien, como se ha señalado, en el nivel nacional hay una tendencia importante al auto reconocimiento, en la Araucanía, esta tendencia es estable con una leve alza los últimos años. Lo que está claro es que el porcentaje de población que se considera indígena-mapuche en la Araucanía, es ostensiblemente superior en comparación al nivel nacional, llegando, en este caso, a casi un 30% del total de la población de la región⁸⁴

83 Los datos del gráfico anterior fueron extraídos de las bases de datos (en formato SPSS) de las Encuestas Casen desde el año 2009. Se obtienen los porcentajes trabajando de manera separada la realidad nacional de la región de la Araucanía.

84 Respecto del número que compone la familia rural mapuche, el Censo 2002 señala que ésta está compuesta por un promedio de 3,7 integrantes por núcleo, siendo el hombre en un 80% el jefe de familia.

Gráfico 3
Auto reconocimiento indígena en la Región de la Araucanía



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Casen 2009. Mideplan-Chile Disponibles en <http://www.mideplan.gob.cl/casen/>

Con base en la encuesta Casen de 2009, es posible obtener el porcentaje de mapuches en las comunas de la Región de la Araucanía. Existen nueve comunas (incluida Nueva Imperial, que tiene un 49,9%) que se pueden considerar con mayoría de auto reconocimiento mapuche.

Llama la atención que comunas como Renaico tengan tan poco porcentaje de habitantes mapuches (2,2%), dado que es un porcentaje muy bajo comparado con el promedio regional. De la misma forma, Angol (6,8); si bien tiene cifras superiores a Renaico, aún es baja respecto de las comunas aledañas, donde destaca Ercilla, con más de un 50% de auto reconocimiento.

Otra situación interesante a observar es en la provincia de Cautín; en ésta, el caso de Gorbea, la que limita con comunas que están por sobre el 27% de auto reconocimiento; sin embargo, esta comuna llega sólo a 12,3% de auto reconocimiento, estando muy por debajo del promedio regional y provincial.

En el otro extremo está el caso de Cholchol⁸⁵, que, como se puede observar por las cifras, es el territorio con mayor porcentaje de auto reconocimiento mapuche de la provincia, la región y el país.

Asimismo, desde Puerto Saavedra por el Sur, pasando por Nueva Imperial, Cholchol, Galvarino, hasta Lumaco por el Norte, hay una franja territorial al Oeste de la región con una alta presencia de habitantes pertenecientes a los pueblos originarios.

El Sureste de la región de la Araucanía -vale decir, la zona costera- presenta el mayor porcentaje de personas que se auto reconocen mapuches, como son Nueva Imperial, Cholchol y Puerto Saavedra; a este grupo de comunas se les pueden sumar Carahue, Teodoro Schmidt y Nueva Tolón, cuyo porcentaje de auto reconocimiento está alrededor del 40% y, por tanto, también posee un número importante de población descendientes de los pueblos originarios; todas las comunas mencionadas se agrupan en los alrededores de la Cordillera de la Costa.

Se puede observar que, alrededor de la capital regional de Temuco, también se concentra un alto número de personas que se auto reconocen pertenecientes a los pueblos originarios; fundamentalmente, éstos se concentran hacia el Noroeste, en Galvarino; hacia el Oeste, en Cholchol y Nueva Imperial y hacia el Sur, en la comuna de Padre las Casas.

En Padre las Casas, si bien el porcentaje de auto reconocimiento es de alrededor del 40%, se puede señalar con certeza que la mayoría de los habitantes mapuches se encuentra en el sector rural de esta comuna, la que además es la segunda en número de habitantes de la región; por tanto, la cifra está muy determinada por la alta concentración de población que se ubica en el casco urbano de esta comuna. En esta comuna se concentra un 11,7% del total de todos los mapuches que viven en la Araucanía.

El caso de Curarrehue es muy especial, dado que está rodeado por comunas con porcentajes medios de auto reconocimiento; sin embargo, con casi un 67% de auto reconocimiento, está muy por sobre la media de las comunas del sector cordillerano. Por otra parte, Curarrehue está entre las tres comunas con menos población de la región de la Araucanía.

85 Cholchol limita al Sur con Nueva Imperial, comuna a la cual pertenecía antes del año 2004.

El caso de Temuco, si bien presenta un porcentaje bajo de auto reconocimiento, hay que tomar en cuenta que es una ciudad con alrededor de 300.000 habitantes y un porcentaje importante de población indígena se concentra en las comunidades en los sectores rurales. Esta comuna, según la información recabada a partir de la Casen 2009, superaría los 60.000 habitantes mapuches. Según datos del Censo de 2002, en Temuco, se encuentra el 15,9% del total de la población mapuche de la Araucanía, siendo en esta ciudad donde numéricamente viven más mapuches⁸⁶.

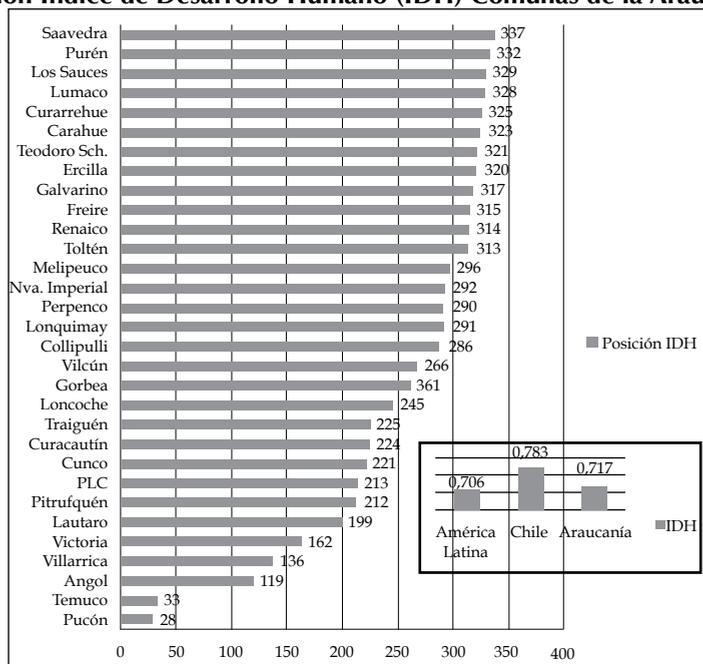
El territorio cordillerano presenta cifras de reconocimiento medio alto, salvo el ya mencionado caso de Curarrehue. En este sentido, Melipeuco y Lonquimay están con porcentajes de alrededor del 40% de auto reconocimiento.

Ercilla es la comuna donde se encuentra el foco del denominado “conflicto mapuche” y, por tanto, se pudiera esperar un alto porcentaje de auto reconocimiento indígena; sin embargo, si bien este porcentaje no es bajo, sólo alcanza al 50,8%.

86 Según el Censo 2002, el total de la población indígena que vive en la Araucanía se distribuye de la siguiente forma: Temuco representa el 15,9%; Padre Las Casas 11,7%; Nueva Imperial (incluida Cholchol) 10,4%; Freire 5,5%; Puerto Saavedra 4,5%; Lautaro 4,3%; Villarrica 3,8%; Galvarino 3,7%; Carahue 3,7%; resto de las comunas 36,5%.

B. Condiciones sociales

Gráfico 4
Posición Índice de Desarrollo Humano (IDH) Comunas de la Araucanía⁸⁷



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PNUD. Obtenidos en⁸⁸: <http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/pub12/IDHC%20con%20portada.pdf>

El Gráfico 4 (subdividido en dos gráficos de barras) muestra, por una parte, una comparación entre los IDH de Latinoamérica, Chile y la Araucanía al año 2010 y, por otra, presenta un desglose del IDH en el nivel de las comunas de la Araucanía.

En el gráfico pequeño se puede observar que Chile tiene un IDH muy por sobre la media de América Latina; se puede agregar al respecto que Chile tiene el mejor IDH de Latinoamericana. No obstante lo anterior, la información de la región de la Araucanía demuestra que hay importantes diferencias al interior de Chile, siendo esta región una de las que presenta más bajo IDH en Chile.

87 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador social estadístico comparado de los países, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); mide tres parámetros: salud, educación y estándar de vida (<http://hdr.undp.org/es/>).

88 Para esta parte se ha tomado el IDH de 2004 para las comunas de la región de la Araucanía, dado que no existen datos desagregados posteriormente. Los datos del IDH de América Latina, Chile y Araucanía son de la información entregada por el organismo internacional el año 2010.

El informe del PNUD considera a 341 comunas del país, ubicándolas en un ranking donde la comuna que se sitúa en la posición número uno corresponde a aquella que tiene el más alto IDH; por tanto, la comuna con más bajo IDH es la ubicada en el número 341⁸⁹.

Respecto de la situación de la Araucanía, podemos observar que la mayoría de las comunas de la región se encuentran dentro de las con más bajo IDH del país, salvo los casos de Pucón, Temuco, Angol, Villarrica y Victoria, que son precisamente algunas de las comunas que presentan comparativamente una menor población reconocida como indígena. En el caso de las comunas de la Araucanía, donde la mayoría de la población se reconoce perteneciente a los pueblos originarios, la situación presenta cifras aún más negativas; dentro de las 15 comunas con más bajo IDH de la región se encuentran las nueve comunas donde la autoidentificación mapuche es superior o igual al 50%. Esta situación está representada en el hecho de que Perquenco se ubica en el puesto 290, Nueva Imperial 292, Nueva Toltén 313, Freire 315, Galvarino 317, Ercilla 320, Curarrehue 325, Lumaco 328 y Saavedra 337, siendo esta última la comuna que presenta el IDH más bajo de la región y del territorio mapuche. Todas las comunas del territorio mapuche están ubicadas dentro del quinto con más bajo IDH de Chile⁹⁰.

Como se puede observar, los mapuches viven fundamentalmente en comunas rurales o en la periferia rural de los centros urbanos con mayor población⁹¹. Asimismo, en aquellas comunas donde viven un mayor número

89 Se debe aclarar que, respecto de la comuna de Cholchol, que no aparece en el Gráfico 4, ésta fue creada en el año 2004, posterior a la realización del estudio del PNUD; no obstante lo anterior, Cholchol es una comuna con alta tasa de ruralidad; su antigua pertenencia a Nueva Imperial y su vecindad con Galvarino hacen pensar que su IDH debiera estar bajo la media regional. Esto se puede corroborar si se observan los datos entregados por la Case del año 2009, que muestran que casi el 60% de su población se distribuye entre los dos primeros quintiles más pobres. Esta información es relevante, dado que Cholchol es la comuna en Chile y la Araucanía donde existe un mayor porcentaje de auto reconocimiento mapuche y, a su vez, es una de las más pobres de la Araucanía y el país, por lo que es posible inferir que, en este territorio poblado mayoritariamente por indígenas, éstos viven en su mayoría en situación de pobreza.

90 Respecto de la variable educación, se puede señalar que, en la Araucanía, de las personas que se auto reconocen mapuches, el 9,2 % dijo que nunca asistió a la escuela; 5,3 % cursó educación pre básica; 59,7 % asistió a la educación básica; 21,8 % cursó educación media y sólo 4,0 % llegó a la educación superior. El analfabetismo en la población mapuche representa 13,3% de la población total mapuche (el nivel de analfabetismo en el nivel nacional es de 5,5%), correspondiendo al 60,2% mujeres y al 39,8% hombres, esto en zonas rurales; mientras que, en sectores urbanos, los hombres representan 33,7% y las mujeres el 66,3%.

91 Según el Censo 2002, el 71% de la población mapuche vive en comunas con característica de rural y el 29% en comunas con alto índice de urbanidad.

de mapuches, éstas presentan una más baja calidad de vida, son más pobres⁹². El hallazgo empírico anterior es coherente con la información que entregó el Censo 2002, que señala que las actividades económicas más importantes de los mapuches son la agricultura, actividades comerciales menores y el servicio doméstico, presentando este pueblo una tasa de desocupación de 15,3%, muy superior a la media nacional⁹³, dividida en hombres con un 16% y mujeres con un 13,9% de desempleo⁹⁴.

VI. Participación política electoral: El voto mapuche

A. Voto indígena nacional

Antes de entrar a analizar en específico el voto indígena en la Región de la Araucanía, me concentraré en hacer un breve análisis del voto indígena en las regiones donde según la Encuesta Casen 2009, exhiben un porcentaje mayor a la media nacional de población que se autodefine como indígena o perteneciente a alguna etnia⁹⁵.

La región de Tarapacá, en las elecciones municipales de 2004, tuvo 231 candidatos a concejal de los cuales 47 eran indígenas, lo que equivale a 20,3%. Del total general se eligieron 70 concejales, de los cuales 14 fueron indígenas, lo que representa un 20% de los electos. En la elección municipal de 2008, las Regiones de Tarapacá y la nueva de Arica y Parinacota -sumadas- tuvieron un total de 302 candidatos, de los cuales 63 eran indígenas, lo que equivale 20,8%. Resultaron electos 70 concejales siendo 20 de ellos indígenas, lo que equivale 28,5%.

La Región de Atacama, en las elecciones municipales del año 2004, de un total de 154 candidatos a concejales, sólo cuatro eran de origen indígena, lo que equivale a 2,5%, siendo electos 54 concejales y ninguno de ellos fue indígena. Así mismo el año 2008, en los mismos comicios, el total de candidatos aumentó a 260. De ellos siete eran indígenas, lo que equivale a 2,6%; de los 54 electos nuevamente no se eligió ningún candidato indígena.

92 No sólo en la Araucanía los mapuches presentan mayores índices de pobreza, sino que esta situación se reproduce en las otras regiones donde éstos son parte significativa de la población (véase Llancahuan y Huenchuleo, 2006: 2).

93 El año 2002, la tasa de desempleo en Chile fue del 8,9% según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE); véase www.ine.cl.

94 Las mujeres significan más de la mitad de la población mapuche en la Araucanía (50,7%); son, a su vez, las que presentan los mayores niveles de analfabetismo. Lo anterior hace que sólo el 19% de las mujeres mapuches sea económicamente activa.

95 Véase http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/casen_indigena_2009.pdf.

Cuadro 5
Voto indígena nacional⁹⁶

REGION	CANDIDATOS TOTALES	CANDIDATOS INDÍGENAS	ELECTOS TOTALES	ELECTOS INDÍGENAS	CANDIDATOS TOTALES	CANDIDATOS INDÍGENAS	ELECTOS TOTALES	ELECTOS INDÍGENAS
ARICA Y PARINACOTA					112	28	26	10
TARAPACÁ (ARICA/ PARINACOTA)	231	47	70	14	190	35	44	10
ATACAMA	154	4	54	0	260	7	54	0
ARAUCANÍA	626	115	194	26	866	190	194	23
LOS RÍOS					332	27	74	3
LOS LAGOS (LOS RÍOS)	716	51	258	19	717	63	184	15
AYSÉN	136	20	60	6	239	27	60	2
MAGALLANES	159	14	68	5	267	13	68	7
TOTAL PAÍS	2022	251	704	70	2983	390	704	70

La Región de la Araucanía tuvo en las elecciones de 2004 un total de 626 candidatos a concejales; 115 de ellos fueron indígenas, lo que equivale a 18,3%. Los electos totales fueron 194; de éstos 26 fueron indígenas, que equivalen a 13,4% del total de los electos. En las Municipales de 2008, los candidatos en estas elecciones fueron 866, de los cuales 190 eran de origen indígena, lo que equivale al 21,9%; de los 194 electos en esta votación se eligieron concejales 23 indígenas, lo que equivale a 11,8% del total.

La región de los Lagos tuvo 716 candidatos a concejales en la elección de 2004, de los cuales 51 eran indígenas, lo que equivale a 7,1%; de éstos se eligieron 258 concejales siendo indígenas 19, lo que representa 7,3%. En la elección de concejales del año 2008 en las Regiones de Los Ríos y Los Lagos -sumadas- hubo 1.049 candidatos a concejales, de los cuales 90 fueron

96 El gráfico representa las ocho regiones que están por sobre la media nacional de auto reconocimiento indígena de 6,9%. Al año 2004, la Región de Arica y Parinacota pertenecían a la de Tarapacá y la Región de Los Ríos está considerada en Los Lagos. Las Regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos fueron creadas como segregación de otras regiones en octubre del año 2007 con la entrada en vigor de las Leyes n°20175 y n°20174(fuente: www.bcn.cl) Véase <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=259864&buscar=20175> y <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=259774&buscar=20174>.

indígenas, esto es 8,5%. En dicha elección fueron electos 258 concejales, de los cuales 18 fueron indígenas, lo que representa 6,9%.

La región patagónica de Aysén, en la elección de concejales de 2004 tuvo un total de 136 postulantes, de los cuales 20 tenían calidad de indígena, lo que equivale a 14,7%. De los 60 concejales electos, seis eran indígenas, lo que representa un 10% del total. El 2008 en las mismas elecciones hubo 239 candidatos, de los cuales 27 eran indígenas; esto es, 11,2%. Por su parte, los concejales electos fueron 60, de los cuales sólo dos fueron indígenas, lo que representa 3,3%.

En la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, el año 2004 hubo 159 candidatos a concejales, 14 de los cuales eran indígenas, lo que representa 8,8%. Los concejales electos fueron 68, de los cuales cinco eran indígenas, guarismo que equivale a 7,3%. En las elecciones municipales del año 2008, esta Región tuvo 267 candidatos en las elecciones a concejales, de los cuales 13 fueron indígenas, lo que representa 4,8% del total. El número de electos fue 68, de los cuales siete fueron indígenas, lo que equivale a 10,2%.

En el global nacional de las ocho regiones de la muestra, se puede observar para la elección municipal de 2004 que hubo 2.022 candidatos, de los cuales 251 fueron indígenas, lo que equivale a 12,4% del total de candidatos. Resultaron electos 704 concejales, de los cuales 70 fueron indígenas, lo que equivale a 9,9%. Para la elección de 2008 hubo un aumento significativo de candidatos, cifra que llegó a 2.983, de los cuales 390 fueron candidatos indígenas, lo que equivale alrededor de 13 %. Finalmente, resultaron electos 704 concejales, de los cuales nuevamente 70 fueron indígenas, que equivale al mismo 9,9%. Si bien en esta elección hubo más candidatos indígenas en número y porcentaje, esto no se reflejó en un alza de concejales electos a nivel nacional.

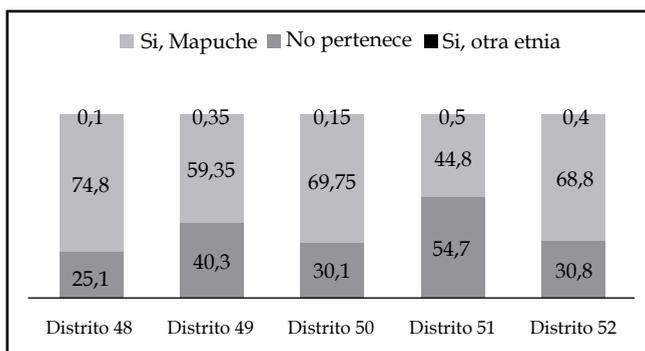
Los datos anteriores muestran que, si bien en la región de Tarapacá (sumando la región de Arica y Parinacota para las elecciones del 2008) sólo el 12,6% de la población se auto reconoce indígena, ésta es la que por una parte lleva mayor porcentaje de candidatos indígenas, y asimismo es la que elige mayor porcentaje de concejales indígenas en el País. Por su parte, la región de La Araucanía presenta los porcentajes más altos de auto reconocimiento indígena, sin embargo, este auto reconocimiento no es congruente ni con el porcentaje de candidatos ni con el número de electos. A nivel nacional, es la región que lleva más candidatos indígenas, pero es la segunda en cuanto a porcentaje de electos, llama la atención que en la elección de 2008 aumenta el porcentaje de candidatos indígenas, sin embargo baja el porcentaje de concejales

indígenas electos. Respecto de la región de Los Lagos (incluyendo la Región de Los Ríos) se observa una tendencia estable en torno al 7% de candidatos a concejal indígenas electos. En tanto, en la región de Magallanes y La Antártica Chilena se puede observar que en comparación entre las elecciones de 2004 y 2008, si bien hay una baja importante en el número de candidatos indígenas, se aprecia un aumento sustantivo en el porcentaje de concejales indígenas electos. Respecto a la región de Aysén, si bien baja el porcentaje de candidatos indígenas en la elección de 2008, el porcentaje de concejales indígenas electos sufre una caída mucho más drástica, no hay que olvidar que Aysén es una de las regiones que presenta mayor porcentaje de auto reconocimiento indígena, el que equivale a un 21,8% del total de su población. La región de Atacama presenta el más bajo nivel de candidatos indígenas de las regiones de la muestra, a lo que se suma que no elige ningún candidato indígena, siendo esta región la octava con mayor auto reconocimiento indígena en Chile.

B. Distrito 51: Mayoría de auto reconocimiento mapuche

Actualmente, en la Región de la Araucanía, distintos grupos representantes del pueblo mapuche levantan una serie de demandas sociales. Esta situación se ha exacerbado en lo que se ha denominado medialmente “el conflicto mapuche”, vinculado a hechos de protesta y violencia, atribuidos por los medios de comunicación a grupos de descendientes mapuches. Si fuese por la forma en que se enmarcan medialmente estos hechos reivindicativos de derechos mapuches, un análisis simplista podría llevar a pensar que la totalidad del pueblo mapuche está consciente y participa de estas demandas y reivindicaciones. No obstante, si esto fuese así, es decir, si la población mapuche mayoritariamente estuviera consciente de este proceso, aquello debiera manifestarse en una de las variables que directamente está relacionada con el poder y la toma de decisiones políticas, vale decir, con la elección de los representantes en las instancias políticas de poder. En esta parte, nos interesa aproximarnos, en términos generales, a observar el comportamiento electoral mapuche, para ver si, por una parte, los mapuches están interesados en ocupar cargos de representación popular y, por otra, si es que los mapuches votan por los representantes de su pueblo que postulan a cargos en las instancias reales del poder político.

Gráfico 6
Población mapuche en los distritos electorales de la Región de la Araucanía



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

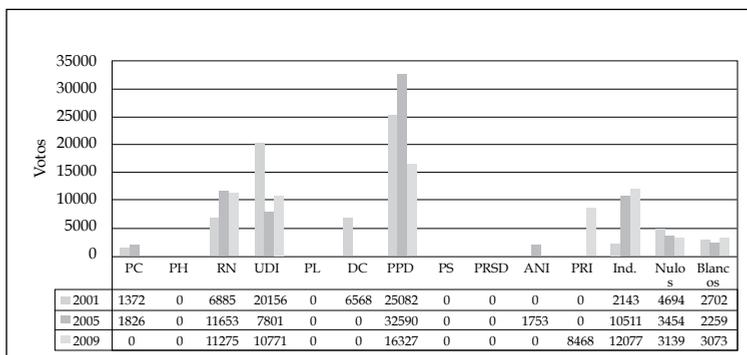
En el Gráfico 6 es posible detectar el porcentaje de mapuches que viven en los distintos distritos electorales. Esto se ha hecho sumando el porcentaje de auto reconocimiento por comuna, agrupando éstas por distrito y sacando el promedio que nos dan las cifras que se pueden ver en el anterior gráfico.

Por tanto, del anterior gráfico se desprende que el distrito electoral N°51 es el distrito mapuche de Chile, por lo que el comportamiento electoral en dicho distrito permitiría analizar el voto de los mapuches, aún cuando no se podría generalizar, pero al menos ver una tendencia. El resto de los distritos, teniendo una importante presencia de auto reconocimiento mapuche (por sobre el 30%), no es significativo a la hora de analizar el comportamiento electoral de los mapuches en la Araucanía.

En el Gráfico 7, referido a las elecciones parlamentarias de diputados realizadas en los años 2001, 2005 y 2006, lo primero que se puede desprender es que en este distrito el elector no vota por la extrema izquierda, representada en este caso por el partido comunista. Los independientes, en las elecciones 2005 y 2008, en conjunto, han superado la barrera de los 10.000 votos. Dado el sistema de alianzas a que obliga el sistema electoral binominal, la derecha, representada por la Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN), su socio bisagra circunstancial el Partido Regionalista Independiente (PRI), posee una votación media consolidada que le permite en la actualidad tener un diputado en el parlamento representando a este distrito. La Democracia Cristiana, a pesar de ser el partido más grande en el nivel regional y nacional en la alianza política de centro izquierda "Concertación", en este distrito, tiene una votación electoral parlamentaria baja en la única vez que ha llevado un candidato a diputado. La agrupación política con mayor respaldo electoral es el Partido Por la Democracia

(PPD)⁹⁷; fundamentalmente, se da esta situación debido al candidato a diputado que el partido ha llevado en las dos elecciones aquí graficadas: Eugenio Tuma ha logrado sendas mayorías en este distrito⁹⁸.

Gráfico 7
Elecciones parlamentarias de diputados distrito 51 2001, 2005 y 2006⁹⁹



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

Gráfico 8 Distrito 51
Presidenciales 2006 1ª Vuelta

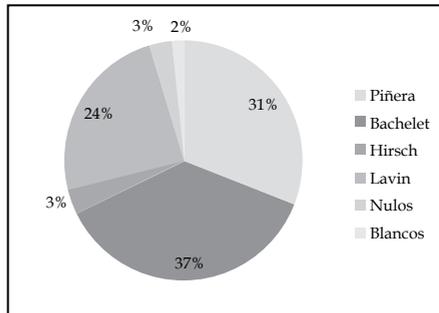
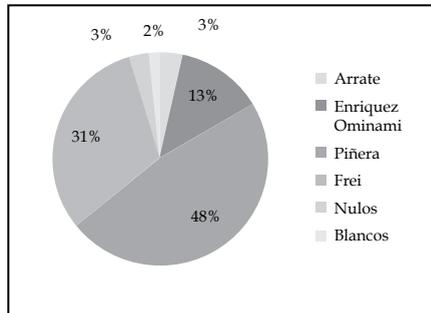


Gráfico 9 Distrito 51
Presidenciales 2009 1ª Vuelta



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

No se puede ser tan concluyente sobre la votación parlamentaria de este distrito; sin embargo, algunas cuestiones generales se pueden señalar, como, por ejemplo, que los mapuches no votan por la extrema izquierda, que en un

97 El PPD es un partido de centro izquierda identificable con la social democracia.

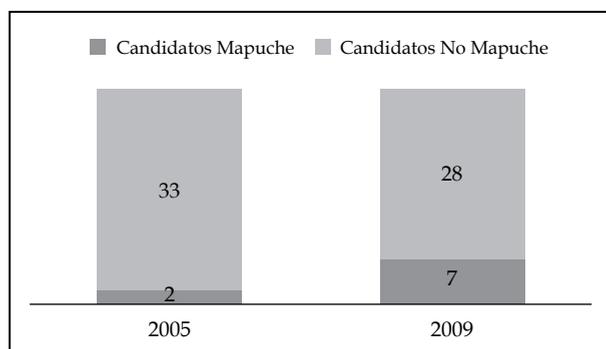
98 En la actualidad, Eugenio Tuma es senador por la circunscripción sur, su hermano Joaquín Tuma es el diputado por este distrito. Eugenio Tuma derrotó en la elección a senador al democristiano Francisco Huenchumilla. Este último, antes de la elección, contaba con las mejores probabilidades según las encuestas de opinión.

99 Chile cuenta con el sistema electoral denominado binominal, véase www.servel.cl.

porcentaje importante se inclinan por la derecha y que en otro porcentaje, más importante aún, se inclinan por la centro izquierda y que, dentro de los diputados que han salido electos desde el retorno de la democracia en 1990, ningún candidato electo ha sido mapuche, pese a que han habido candidatos descendientes de este pueblo.

El Gráfico 8 nos muestra cómo, en el distrito 51, en la primera vuelta presidencial el año 2006, el electorado votó mayoritariamente por la derecha, dado que si se suma la votación de Piñera y Lavín, ésta da 61%; Bachelet, representante de la coalición de centro izquierda, obtuvo 37%, por lo que en esta elección el electorado se inclinó por la derecha. En las presidenciales del 2009, el representante de la derecha Sebastián Piñera obtuvo un 48%, muy por encima del candidato de la centro izquierda Eduardo Frei, quien quedó con un 31%; con Jorge Arrate, la izquierda extrema sacó un 3% y el candidato *outsider* Marcos Enríquez logró un 13% (esta última votación no se puede considerar ni de izquierda ni de derecha, dado lo difuso de la representatividad del candidato). En la elección presidencial, el distrito 51 se volvió a inclinar por la derecha. Ambas votaciones nos muestran que este distrito, donde mayoritariamente viven mapuches, vota en su mayoría por la derecha.

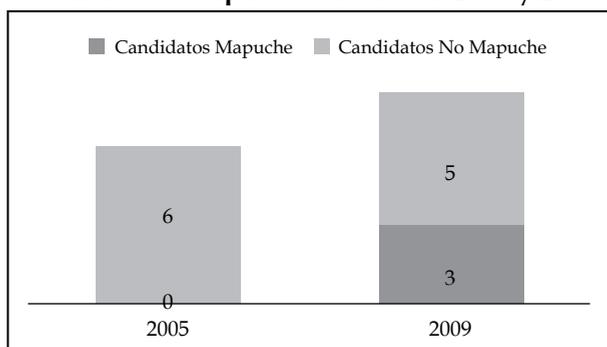
Gráfico 10
Candidatos a diputados en la región de la Araucanía 2005 y 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

El Gráfico 10 muestra el porcentaje de candidatos mapuches en la región de la Araucanía; el año 2005 fue de 5,7% del total de candidatos y el año 2009 fue de 20% del total de candidatos. El número de candidatos mapuches aumentó el año 2009, pero ni en el 2005 ni en el 2009 salió electo un diputado de origen mapuche.

Gráfico 11
Candidatos a diputados distrito 51 2005 y 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

El Gráfico 11 muestra cómo, en el distrito donde la mayoría de la población se reconoce mapuche, el año 2005 no hubo ningún candidato mapuche; asimismo, si bien el año 2009 hubo tres candidatos de origen mapuche, ninguno de éstos resultó electo, por lo que se infiere, que los mapuches no votan mayoritariamente por mapuches.

Gráfico 12 Candidatos a concejales distrito 51 años 2004 y 2008

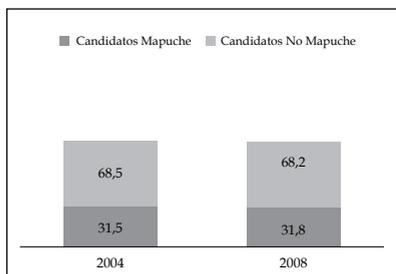
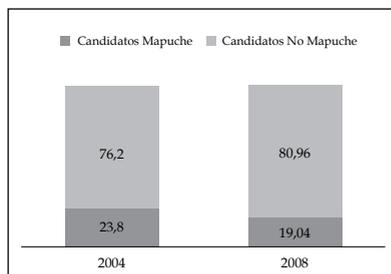


Gráfico 13 Electos concejales distrito 51 años 2004 y 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.
Valores expresados en porcentajes.

El Gráfico 12 muestra que el porcentaje de candidatos a concejales¹⁰⁰ mapuches del distrito 51 es algo más del 31% del total de los candidatos; sin embargo, si comparamos esta cifra con el 54,7% de las personas que dice

¹⁰⁰ Los concejales son los cargos de representación popular de relación más directa con la ciudadanía. Estos forman parte del concejo municipal que es el órgano de decisiones político-administrativas de mayor nivel consultivo y decisivo en el municipio. Los periodos de los concejales son de cuatro años. En la región de la Araucanía, salvo el caso de Temuco, que elige ocho concejales, el resto de las comunas elige seis concejales.

reconocerse mapuche en este distrito, se puede ver que la población mapuche, en general, tiene menos motivaciones e incentivos para aspirar a un cargo de elección popular. Asimismo, el Gráfico 13 muestra el porcentaje de candidatos electos a concejales mapuches en las elecciones de 2004 y 2008. En ambos periodos electorales, la proporción de candidatos electos es alrededor de la mitad respecto de la población que se autodefine como mapuche; por tanto, la población indígena no vota mayoritariamente por sus congéneres; es más, vota históricamente por los considerados no mapuches¹⁰¹.

C. El distrito mapuche

Como se observa, el distrito 51, donde el promedio de la mayoría de la población de las comunas se autodefine como mapuche, no vota mayoritariamente por candidatos mapuches; aun cuando esta conclusión queda clara, se podría señalar que no en todas las comunas del distrito 51 la mayoría de la población tiene esta misma característica. Es así como, en Teodoro Schmidt, el porcentaje de auto reconocimiento alcanza a 47,4%, en Carahue el 37,8% se auto reconoce mapuche y en Pitrufulquén sólo el 32,7% se considera perteneciente a este pueblo originario. Dada esta situación y que estas cifras pudieran crear alguna distorsión, lo que se ha hecho es complementar los datos anteriormente expuestos con la creación de un distrito denominado mapuche, vale decir, se han agrupado todas aquellas comunas de la Araucanía donde la mayoría de la población se autodefine mapuche y observar tanto su interés para ir a cargos populares como su comportamiento electoral respecto del voto mapuche. Las comunas son: Cholchol, Puerto Saavedra, Curarrehue, Galvarino, Freire, Lumaco, Perquenco, Ercilla y Nueva Imperial¹⁰².

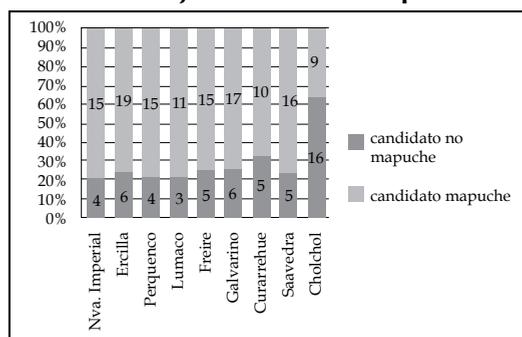
Para este ejercicio, se han analizado las elecciones de concejales de los años 2004 y 2008. Interesa estudiar la cantidad de candidatos mapuches en relación con los candidatos no mapuches y el porcentaje de electos mapuches versus los electos no mapuches¹⁰³.

101 El año 2004 el total de candidatos en el distrito 51 fueron 146, de los cuales los elegidos fueron 46. Por su parte, el año 2008, el total de candidatos fue de 201 y se eligieron en igual número.

102 Se ha incluido Nueva Imperial, dado que su población se auto reconoce mapuche casi en el 50%.

103 Para estas comunas, tenemos la cantidad de candidatos dentro de la barra y los porcentajes en el eje del gráfico.

Gráfico 14
Candidatos a concejales en distrito mapuche año 2004



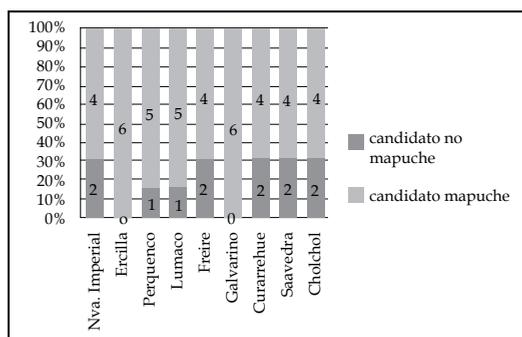
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

Como se puede observar en el Gráfico 14, salvo el caso de Cholchol, que lleva 16 candidatos mapuches versus nueve no mapuches, el resto de las comunas mapuches mayoritariamente lleva candidatos no mapuches en proporciones de dos, tres y casi cuatro a uno. En Nueva Imperial, casi la mitad de la población se autodefine mapuche; sin embargo, la proporción de candidatos es casi de cuatro no mapuches por un mapuche. Ercilla, en donde, como ya se ha señalado, es el centro neurálgico del llamado “conflicto mapuche”, se presentan más de tres candidatos no mapuches por uno mapuche. Perquenco y Lumaco presentan una situación similar a la de Nueva Imperial, casi cuatro por uno es la diferencia entre candidatos mapuches y no mapuches.

En la comuna de Freire, donde alrededor del 60% de la población se autodefine como mapuche, sólo un cuarto de los candidatos pertenece a ese pueblo. En Galvarino y Curarrehue, con alrededor de 66% de auto reconocimiento, sólo un cuarto en el caso de la primera comuna y un tercio en el caso de la segunda, son candidatos mapuches; esto muy en contraposición del auto reconocimiento. En Puerto Saavedra, donde tres de cada cuatro habitantes se reconocen mapuches, el número de candidatos perteneciente a este pueblo originario es inversamente proporcional. Es así como sólo uno de cada cuatro candidatos es mapuche en esta comuna.

La única comuna donde los candidatos mapuches superan a los no mapuches es Cholchol, donde tres de cada cinco candidatos son mapuches. No obstante lo anterior, si comparamos con las cifras de auto reconocimiento, donde casi cuatro de cada cinco habitantes se reconocen mapuches, aún el porcentaje de candidatos está por debajo de lo que representa este pueblo en este territorio.

Gráfico 15
Concejales electos distrito mapuche año 2004



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

En la comuna de Ercilla, donde, como ya se ha señalado, está el centro del llamado “conflicto mapuche” y se esperaría que la representación mapuche en el concejo municipal fuera importante, ocurre completamente lo contrario. En lo que fue la administración municipal 2004-2008, la comuna de Ercilla no tuvo representantes directos del pueblo mapuche en el consejo municipal.

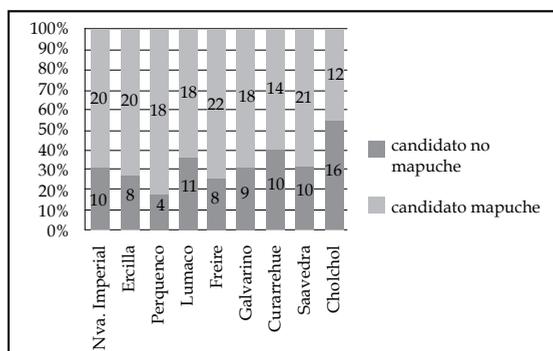
La comuna de Galvarino llevó seis candidatos mapuches y no eligió a ninguno; con el 66,3% de la población que se auto reconoce mapuche, se hubiera esperado por lo menos que algún representante del pueblo mapuche llegara al concejo municipal; sin embargo, la realidad -al igual que en la comuna de Ercilla- muestra una situación completamente diferente.

Las comunas de Perquenco y Lumaco pertenecen a la provincia de Malleco. Si bien están cercanas geográficamente, están divididas por las comunas de Galvarino -con alta presencia mapuche- y Traiguén, donde sólo uno de cada cinco habitantes se declara mapuche. Aunque no son comunas que colinden una con otra, sus valores en términos de auto reconocimiento son muy similares, lo mismo que el porcentaje de candidatos mapuches que llevaron, que fue aproximadamente un candidato mapuche por cuatro candidatos no mapuches y, finalmente, sólo resultó electo un candidato mapuche por cinco no mapuches.

En las comunas de Nueva Imperial, Freire, Curarrehue, Puerto Saavedra y Cholchol, se eligieron dos candidatos mapuches por cuatro no mapuches. En los casos de Nueva Imperial, Freire y Puerto Saavedra, se eligieron proporcionalmente más candidatos mapuches que no mapuches; no obstante, si se siguiera la tendencia del auto reconocimiento, se debieran haber elegido tres candidatos mapuches en estas comunas. Por su parte,

Curarrehue y Cholchol, si bien eligieron dos candidatos mapuches al igual que las otras comunas señaladas, proporcionalmente eligieron más candidatos no mapuches, Curarrehue como Cholchol son las comunas en que en la elección de 2004 más candidatos mapuches se presentaron, sobre todo en la última comuna donde hubo 16 candidatos mapuches por nueve no mapuches.

Gráfico 16
Candidatos a concejales en distrito mapuche año 2008

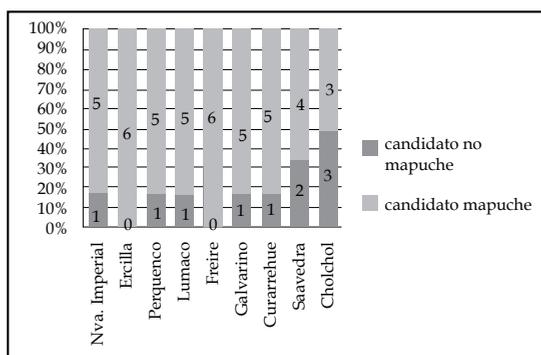


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

El Gráfico 16 nos muestra un aumento en general de candidatos a concejales en el distrito mapuche. De 181 candidatos en la elección de 2004, de los cuales 54 eran mapuches (casi 30%), en la elección de 2008 pasaron a tener 218 candidatos, de los cuales 76 fueron mapuches (casi 35%); de la misma forma, el porcentaje de candidatos mapuches aumenta en cinco puntos, no obstante, muy lejos del porcentaje promedio de auto reconocimiento del distrito mapuche que es 61,9%.

En Nueva imperial, Ercilla, Lumaco, Galvarino, Curarrehue, Freire y Puerto Saavedra, el número de concejales aumenta. En Freire, Ercilla y Galvarino, el aumento es menor: dos candidatos mapuches más para la primera de las comunas y tres candidatos más para la segunda y tercera comuna; en las comunas de Curarrehue y Puerto Saavedra, aumentan el doble los candidatos mapuches; en Nueva Imperial y sobre todo en Lumaco, el aumento de candidatos mapuches es importante. Es así como para la primera comuna el aumento es de 2,5 veces y casi cuatro veces es el aumento en la segunda comuna. En Perquenco, la situación se mantiene con cuatro candidatos mapuches, pero sube el número de candidatos no mapuches de 15 a 18. Por último, Cholchol, si bien sigue siendo la comuna que lleva mayor número de candidatos mapuches, no aumenta su número en comparación con la elección de 2004 y sigue con 16 candidatos mapuches. Lo que sí aumenta son los candidatos no mapuches.

Gráfico 17
Concejales electos en distrito mapuche año 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

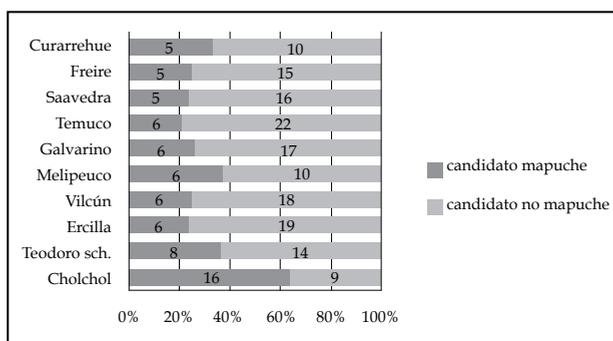
Como se ha señalado, en las elecciones de concejales de 2008, aumentó el número de candidatos mapuches en 5%; sin embargo, esta ampliación en el número de candidaturas no fue proporcional al aumento de cupos en las concejalías; más aun, los candidatos mapuches eligieron dos concejales menos que en la elección de 2004.

Se disminuye un electo en Nueva Imperial, pasando de dos concejales mapuches a uno, pese al aumento importante de candidatos mapuches. Ercilla sigue siendo un caso muy peculiar, puesto que, si bien lleva ocho candidatos mapuches, finalmente la ciudadanía no elige a ninguno. Perquenco se mantiene igual con un concejal mapuche, de cuatro candidatos mapuches que aspiraban al concejo municipal. Lumaco también mantiene su cuota de un concejal mapuche electo dentro de 11 candidatos mapuches. Freire disminuye drásticamente el número de concejales electos mapuches, de dos representantes mapuches sentados en el concejo municipal, ninguno es electo el año 2008. La comuna de Galvarino pasa de no tener ningún concejal mapuche electo el año 2004 a uno el año 2008. En el caso de Curarrehue, al igual que Nueva Imperial, de dos concejales mapuches que eligieron el año 2004, se disminuyó a uno. Puerto Saavedra mantiene su cuota de dos concejales, pese a haber llevado el doble de candidatos mapuches en la elección de 2008. Cholchol aumenta un concejal mapuche electo, llegando a tres, con lo que empata la cuota de concejales no mapuches en el concejo municipal de Cholchol.

El promedio de auto reconocimiento en el distrito mapuche es de 61,9%. El año 2004, el número de candidatos mapuches fue de 54, lo que corresponde al 29,8 del total de candidatos del distrito mapuche, vale decir, la mitad del número ideal de candidatos mapuches; a su vez, el número de electos fue de 12

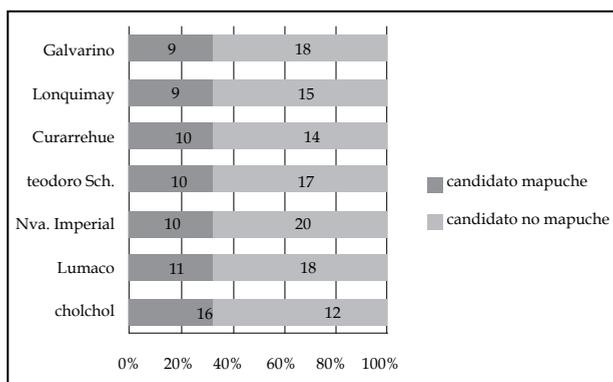
concejales, lo que corresponde al 22% del total de los concejales electos. El año 2008, el número de candidatos mapuches fue de 86, lo que corresponde al 34,5% del total de candidatos del distrito mapuche; a su vez, el número de electos fue de diez, lo que corresponde al 18,5% del total de electos. Lo anterior demuestra que aun llevando más candidatos de origen mapuche en las últimas elecciones a concejales, el electorado votó en menor proporción por los candidatos mapuches. Las cifras anteriores siguen confirmando la hipótesis original, en cuanto a que los mapuches en su mayoría no votan por candidatos mapuches.

Gráfico 18
Comunas con mayor número de candidatos mapuches Concejales 2004



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

Gráfico 19
Comunas con mayor número de candidatos mapuches Concejales 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

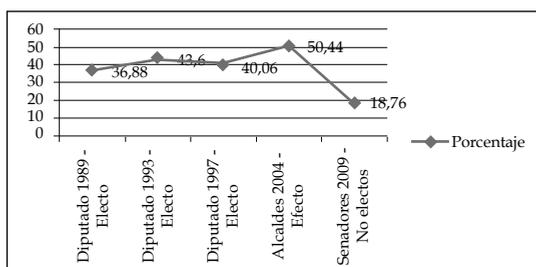
Los gráficos 18 y 19 muestran las comunas donde se presentaron el mayor número de candidatos mapuches en la región de la Araucanía; en las elecciones de 2004, de las comunas no pertenecientes al distrito mapuche, destacan Temuco y Vilcún con representación importante de candidatos mapuches y con aún mayor presencia de candidatos mapuches están Teodoro Schmidt y Melipeuco, donde el porcentaje es superior al de las dos comunas anteriores.

D. El caso Francisco Huenchumilla

Desde el advenimiento de la democracia en Chile el año 1990, sólo un representante directo del pueblo mapuche ha ocupado cargos de elección popular: Francisco Huenchumilla, militante democristiano, abogado de la Universidad de Chile, ha ejercido además los cargos de Subsecretario de Marina y Ministro Secretario General de la Presidencia; además, ha sido secretario general del partido demócrata cristiano chileno. En las elecciones de diputado de 1989, 1993 y 1997, salió electo con las primeras mayorías en la comuna de Temuco; no fue a la reelección porque perdió la elección interna en la DC para dirimir un cupo a senador por la región Araucanía Sur. Años más tarde, fue electo alcalde de Temuco con la mayor votación histórica en democracia para las elecciones de alcalde en la comuna de Temuco; no repostuló al cargo edilicio, intentando una candidatura a senador por la circunscripción Araucanía Sur, perdiendo en los distritos 50 (Temuco-Padre las Casas) y 51 (con 54,7% de auto reconocimiento mapuche) y ganando en el distrito 52 (con 30,8% de autoreconocimiento mapuche). La votación como alcalde de Huenchumilla en Temuco no se debió a su condición de origen mapuche, dado que en esta comuna sólo el 18,9% se reconoce mapuche, lo mismo que sus elecciones como diputado por el distrito 50, en donde Padre las Casas tiene un 41,3% de auto reconocimiento mapuche. En este caso, Huenchumilla ha sido electo como candidato democristiano por sus propias condiciones personales (profesionales y carismáticas) que lo han hecho en su momento un candidato atractivo, pero en ningún caso a su condición de origen mapuche¹⁰⁴.

104 No hay que olvidar que, durante la época de la dictadura de Pinochet, Huenchumilla fue un destacado líder de la DC y la oposición en la región de la Araucanía.

Gráfico 20
El caso Francisco Huenchumilla



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

VII. Conclusión

El pueblo mapuche tiene una historia de resistencia en lo que fue la etapa hispanocriolla. Además, fue el pueblo originario que más resistencia le opuso al imperio español en América, por lo que los hispanos se vieron obligados a transar y dejarles vivir en paz por más de 200 años. Posteriormente, una vez producida la independencia de Chile de la corona española, con la paulatina anexión del territorio mapuche, también el pueblo originario fue asimilando algunas características del pueblo chileno, lo que finalmente se acentuó una vez producida la incorporación definitiva de la Araucanía al territorio chileno. Producido este fenómeno en la última parte del siglo XIX, las tierras mapuches pasaron en su mayoría literalmente a manos de colonos chilenos y de distintas nacionalidades que llegaban a Chile por aquellos años. En este nuevo contexto, el mapuche quedó reducido a escasas hectáreas por familia, las comunidades se fragmentaron y, en general, el mapuche comenzó a empobrecerse dada su incapacidad a poder subsistir en este nuevo orden. Finalmente, muchos mapuches terminaron emigrando a los grandes centros urbanos y los que quedaron en el campo comenzaron a trabajar en los nuevos fundos de propiedad de los colonos en una relación patrón e inquilino. En este contexto, se llegó a la reforma agraria -de la década '60 y principios del '70 del siglo pasado-; el Estado comenzó a otorgarles tierras no por su condición de mapuche, sino por su condición de campesino. Consecutivamente, la contra reforma agraria, de la dictadura de Pinochet, dejó en foja cero este proceso de recuperación de tierras. Junto al proceso de redemocratización en Chile, el pueblo mapuche comienza lentamente a reivindicar una serie de derechos sociales, culturales y económicos conculcados históricamente. En este sentido, se puede destacar el comienzo de un proceso de recuperación de tierras, que ha sido progresivo, pero con carencia de asesoría y transferencia técnica, como también las asignaciones no han sido totalmente claras y explícitas. Asimismo, el proceso de reivindicación social está aún pendiente y abierto, dado que las

cifras nos muestran que, en los territorios donde hay mayor concentración de habitantes mapuches, la calidad de vida de estas personas es bastante precaria, muy por debajo del promedio regional y nacional.

Existen ocho regiones en Chile que están por sobre la media nacional de 6,9% de auto reconocimiento. Destacan en esta muestra de regiones, las Regiones de Arica-Parinacota y Tarapacá, que si bien representan el sexto y séptimo lugar, respectivamente, en porcentaje de auto reconocimiento son los territorios combinados que eligen el mayor porcentaje de concejales indígenas. Por su parte, destacan en esta muestra otras regiones que presentan un número considerable de candidatos en ambas elecciones analizadas y así mismo también eligen un apreciable porcentaje de concejales, como son las Regiones de la Araucanía, Magallanes, Los Lagos y Los Ríos. En contraste con las regiones anteriores señaladas, se encuentran las Regiones de Aysén y Atacama, las que por una parte presentan pocos candidatos indígenas en los comicios municipales y se llega al extremo de lo que ocurre en la Región atacameña, donde, tanto en la elección de 2004 como en la de 2008, no eligen ningún candidato indígena.

Se observa un aumento del auto reconocimiento indígena tanto en el nivel nacional como en la región de la Araucanía, donde el pueblo mapuche está pendiente de sus reivindicaciones y sus derechos. Por su parte, esto también se refleja en algunos territorios de esta región, donde el nivel de auto reconocimiento tiene porcentajes muy importantes. Sin embargo, lo anterior no se refleja, por una parte, en el interés de los dirigentes mapuches por presentarse a las elecciones políticas ni, por otra, en la opción electoral del pueblo mapuche, el cual mayoritariamente no vota por candidatos mapuches y, cuando lo hace -el caso Huenchumilla-, no está implícita la variable de auto reconocimiento. Más aún, el caso Huenchumilla demuestra que se trata de un buen candidato mapuche votado indistintamente por mapuches y no mapuches, siendo así que en la última elección de senadores el 2010, Huenchumilla pierde en el distrito 51 con mayoría mapuche y gana en el 52 donde la minoría es mapuche.

En las elecciones presidenciales, en el distrito 51, hay una votación determinada hacia los partidos de derecha, si bien en las parlamentarias, la votación entre la centro izquierda y la derecha es más estrecha. Un hallazgo empírico claro es que los mapuches en elecciones parlamentarias no votan por la izquierda extrema y tampoco por candidatos mapuches.

Las elecciones a concejales de los años 2004 y 2008 en el distrito artificial mapuche muestran que el número de candidatos es bajo en comparación

con el porcentaje de auto reconocimiento mapuche que hay en las comunas pertenecientes a este distrito. Si bien el año 2008 aumenta el número de candidatos mapuche, baja el número total de concejales mapuches electos.

Es así que es posible constatar que no siempre en las comunas con mayor auto reconocimiento indígena se presentan más candidatos mapuches.

No obstante lo anterior, se observa en general un creciente auto reconocimiento indígena-mapuche y el hecho que, a pesar de que el número de candidatos mapuches no es proporcional al auto reconocimiento, sí hay candidatos de la etnia mapuche.

Se discute permanentemente, en el contexto de la agenda político electoral chilena una ley de cuotas para los pueblos indígenas. Los hallazgos empíricos de este artículo demuestran que, de existir una ley de esta naturaleza, obligaría al mapuche a votar por sus candidatos y -como se observa históricamente- el mapuche no vota necesariamente por candidatos mapuches. Cabe concluir que lo que se debe estimular es la formación cívica y democrática e incentivar la participación política electoral directa de los dirigentes mapuches en las instancias de decisión política. En este sentido, y dependiendo de las políticas de incentivo, debiera aumentar la participación electoral directa de los dirigentes mapuches, complementada con un financiamiento electoral equitativo que compense, al menos parcialmente, el aumento exacerbado del gasto electoral observado en los últimos años en la Región, vinculado a propaganda, difusión y, sobre todo, al clientelismo¹⁰⁵.

En la Araucanía existe una iniciativa de creación de un partido mapuche que ya está en marcha; sin embargo, y dados los resultados mostrados en este estudio, la creación de esta institución no garantiza que los mapuches tiendan a votar mayoritariamente por un partido mapuche. En este sentido, creo que debieran ser los propios partidos del actual sistema de partidos políticos chilenos los que tomaran la iniciativa de incluir más candidatos mapuches para los procesos electorales, lo que supone un proceso previo de captación y formación de dirigentes mapuches. El ejemplo de Francisco Huenchumilla, si bien es uno solo, en general es positivo, lo cual alienta la posibilidad de que surjan nuevos liderazgos mapuches dentro de los partidos tradicionales que enriquezcan la clase política nacional. La historia nos ha mostrado que los mapuches no siguen a un solo líder. Tal vez esta característica tan predominante

105 Sobre clientelismo en la Región de la Araucanía, véase Durston, 2009: 4. Sobre el crecimiento de los gastos electorales en las elecciones parlamentarias y municipales chilenas, véase Fundación et al., 2009 y Urcullo et al., 2009.

podría explicarnos cierta volatilidad del voto mapuche y el hecho que no vote primordialmente por representantes de su propia etnia.

Cabe concluir de la evidencia empírica que el electorado mapuche no se diferencia en su comportamiento electoral al resto de la población de la región de la Araucanía. Asimismo, llama la atención el bajo número de candidatos mapuches, pero, al igual que la situación anterior, da la impresión que, como se ha demostrado, el mapuche en promedio vive en condiciones sociales precarias como muchos habitantes de la Araucanía; por tanto, económicamente no está en condiciones de enfrentar los gastos y el tiempo que significa una elección; desde el advenimiento de la nueva democracia chilena, las elecciones son cada vez más costosas y, como ya se ha señalado, al gasto en propaganda hay que sumarle lo que se invierte en clientelismo.

Bibliografía

- Aldunate, C.: "Estadio alfarero en el sur de Chile (500 a ca. 1800 d.C.)", en: Jorge Hidalgo, Virgilio Schiappacasse, Hans Niemeyer, Carlos Aldunate e Iván Solimano (Eds.), *Prehistoria. Desde sus orígenes hasta los albores de la conquista*. Ed. Universidad de la Frontera, Santiago, 1989.
- Aylwin, J.: *Estudios sobre tierras indígenas de la Araucanía: Antecedentes histórico-legislativos (1850-1920)*. Serie Documentos N° 3. Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de la Frontera, Temuco, 1995.
- Bengoa, J.: *Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX*. Edit. LOM-Chile, Santiago, 2000.
- Bengoa, J.: *Historia de los antiguos mapuches del Sur. Desde antes de la llegada de los españoles, hasta las paces de Quilín*. Ed. Catalonia, Santiago, 2008.
- Casanova, O.: "El rol del jefe en la sociedad mapuche prehispánica". En: Villalobos, S. y Pinto, J. (Comp.): *Las rebeliones araucanas del siglo XVIII*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1985.
- Casanova, O.: *Las rebeliones araucanas del siglo XVIII*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1987.
- CELADE/CEPAL: Procesamientos especiales de los microdatos censales/
www.eclac.cl

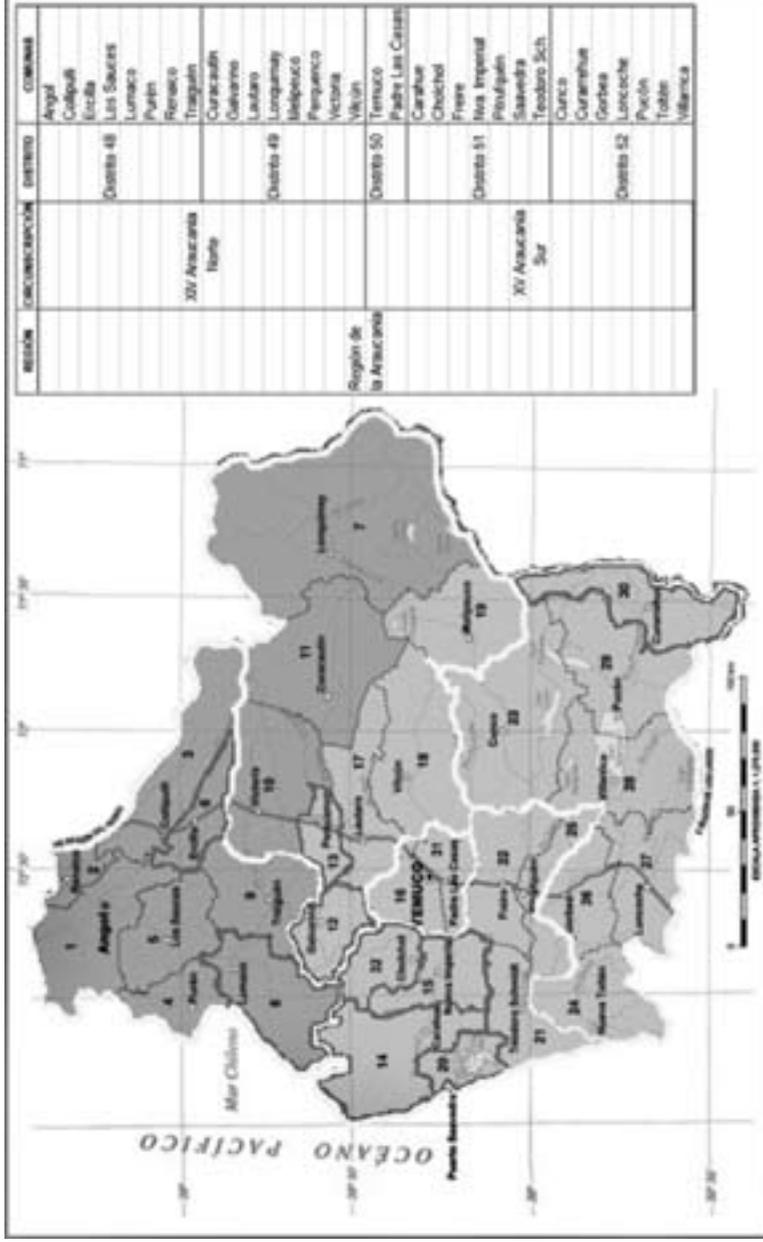
- Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas - Gobierno de Chile: *Informe*. Santiago, 2008.
- De Rosales, D.: *Seis misiones en la frontera mapuche*. Ed. Centro Ecuménico Diego de Medellín y Ed. Universidad de la Frontera, Temuco, 1991.
- Durston, John: *Cientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile*. Ciencias Sociales Online, Marzo 2005, Vol. II, No. 1. Universidad de Viña del Mar, 2009.
- Foerster, R.: "Guerra y aculturación en la Araucanía". En: Pinto, J., Salinas, M. y Foerster, R.: *Misticismo y violencia en la temprana evangelización de Chile*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1991.
- Fundación Jaime Guzmán E., Corporación Chile Transparente y Corporación ProyectAmérica (Fundación et al.): *Manual de gasto electoral 2009*, Santiago, 2009.
- León, L.: *Maloqueros y conchavadores en la Araucanía y las pampas, 1700-1800*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1991.
- Llancapán, A. y Huenchuleo, P.: *Estudio de la realidad mapuche en la región de la Araucanía*. Universidad de la Frontera, Temuco, 2006.
- Muñoz, G.: *Pobladores de Chile 1565-1580*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1989.
- Pinto, J.: "El bandolerismo en la frontera 1880-1920". En: Villalobos, S. y Pinto, J. (Comp.): *Las rebeliones araucanas del siglo XVIII*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1985.
- Rosales, D.: *Seis misiones en la frontera mapuche*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1991.
- Silva, O.: "¿Detuvo la batalla del Maule la expansión inca hacia el sur de Chile?". En: *Cuadernos de Historia* N° 3. Santiago, 1983.
- Urcullo, Luis y Moya, Emilio (Urcullo et al.): *Control del financiamiento y gasto electoral en Chile*. Ed. Andros para el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, Chile Transparente, Santiago, 2009.
- Valdivia, P.: *Cartas*. Ed. Del Pacífico, Santiago, 1955.

Villalobos, S. y Pinto, J. (Comp.): *Temas de historia fronteriza*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1985.

Vivar, de J.: *Crónica de los reinos de Chile*, Madrid, 2001.

Zapater, H.: "Parlamentos de paz en la guerra de Arauco". En: Villalobos, S. y Pinto, J. (Comp.): *Las rebeliones araucanas del siglo XVIII*. Universidad de la Frontera, Temuco, 1982.

Anexo 1
Mapa Región de la Araucanía



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Geográfico Militar de Chile.

COLOMBIA: VIOLENCIA, INTERCULTURALIDAD Y DEMOCRACIA

Guillermo Padilla Rubiano*
Profesor investigador Centro de Investigación
y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS),
Oaxaca, México

Resumen

El presente artículo señala las etapas por las que ha transcurrido la participación política de los pueblos indígenas en Colombia desde la promulgación de la actual Constitución Política en 1991. Analiza la transformación de las organizaciones políticas del movimiento indígena, como consecuencia de la incorporación de derechos específicos en la carta constitucional. Caracteriza las dos organizaciones más importantes contrastando sus diferentes aproximaciones filosóficas y de práctica política así como los efectos más sobresalientes del conflicto armado en el proceso de organización y proyección política del movimiento indígena, los costos que este conflicto impacta en los pueblos indígenas y las respuestas creativas que éstos generan. La última parte está dedicada a la ciudadanía indígena, en el marco de la equidad de género y la opción des-colonial.

“Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”¹⁰⁶.

* PhD en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Antropología Legal, en la Universidad de Berkeley, California; Doctor en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente, profesor/investigador del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS. Pacífico Sur. Oaxaca. Entre otros cargos, fue asesor técnico principal del PNUD en Guatemala y Coordinador del Área de Desarrollo del Programa Presidencial sobre Asuntos Indígenas (Red de Solidaridad Social) de la Presidencia de la República de Colombia. Ha escrito varios libros sobre temáticas jurídicas, indígenas y de derechos humanos.

106 Artículo 33 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del 13 de septiembre de 2007.

I. Introducción

Colombia es un interesante caso de cómo el Estado con sus acciones o silencios genera verdad social. Para la época en 1991, cuando la Asamblea Nacional Constituyente escribió la actual Constitución Política, la población indígena era apenas el 1,5% del total de la población. Actualmente, según el último censo nacional de población¹⁰⁷, la población indígena no es menor al 3,4% del total del país. Este crecimiento por encima del 100% en menos de veinte años se explica por los derechos que les fueron reconocidos a estos pueblos, dejados por fuera de los beneficios del Estado por más de quinientos años. Gracias a ellos, se desató un interés reivindicatorio de parte de comunidades campesinas, que comenzaron a organizarse en forma de cabildos, que es como se conocen en Colombia las formas de organización propias de las comunidades indígenas.

En un principio, la institución del Estado, a cargo de las políticas indígenas, quiso impedir que comunidades campesinas pudieran alegar su carácter indígena, pero el Consejo de Estado, en un célebre fallo, estableció que el Estado no podía impedir la auto-adscripción como indígenas de comunidades que así lo hicieran. Más tarde, la Corte Constitucional estableció una gradualidad de comunidades indígenas con más derecho, de acuerdo con el grado de conservación de su cultura propia, a partir de identificar que el bien jurídico que la Constitución protegía con la legislación especial era la diversidad étnica y cultural de la nación.

Algo parecido ha ocurrido con la población afrodescendiente, que en los últimos años ha estado inmersa en un proceso de constitución de organizaciones de base para acceder de esta forma a los derechos especiales que la Constitución, leyes, tratados y convenios internacionales les reconocen.

El presente artículo apunta a demostrar cómo el conflicto colombiano ha generado las condiciones para que los pueblos indígenas encontraran, en el ejercicio de la autonomía y democracia directa, la manera de sobrevivir y fortalecerse frente a la violencia.

En la primera parte se destaca cómo se ha dado la participación política de los pueblos indígenas, desde la entrada en vigencia de la Constitución colombiana de 1991 al presente, de acuerdo con los resultados de las organizaciones políticas más representativas. Tratamos de responder la pregunta sobre qué llevó al electorado colombiano a apoyar a los candidatos

107 Departamento Nacional de Estadística (DANE): *Censo Nacional de Población*, 2005.

indígenas en la forma como inicialmente se hizo. Veremos las diferentes etapas por las que ha transcurrido la experiencia indígena en el Congreso Nacional.

En la segunda parte, esbozamos cuáles han sido los efectos más importantes de la participación electoral indígena. Partimos para ello de la observación sobre cómo se ha dado la transformación de las organizaciones políticas del movimiento indígena, como consecuencia de los efectos en el fortalecimiento de la identidad étnica por su incorporación con derechos específicos en la carta constitucional. Caracterizamos las dos organizaciones más importantes contrastando sus diferentes aproximaciones filosóficas y de práctica política.

La tercera parte observa los efectos más sobresalientes del conflicto armado interno en el proceso de organización y proyección política del movimiento indígena, así como los costos que este conflicto continúa impactando en los pueblos indígenas y las respuestas creativas que éstos generan como consecuencia del mismo.

La última parte está dedicada a un análisis sobre la ciudadanía indígena, sus preocupaciones e incidencia en problemas nacionales, cómo la afectan los nuevos espacios y el acceso al poder que se ha incrementado con la práctica electoral.

II. Geografía política y pueblos indígenas de Colombia

Colombia cuenta en la actualidad con 102 pueblos indígenas, según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), frente a 84 que eran los que existían en 1991, año de la promulgación de la nueva Constitución.

“Colombia tiene una élite blanca. Menos del 10% de la población total. Vive en climas fríos. Ocupa las tierras más fértiles. Es dueña del 80% de la riqueza general (minas, agricultura, ganado, bancos, industrias). Controla el poder político. Aprovecha las materias primas y la mano de obra barata. Vive y come bien, estudia en los mejores centros, tiene excelentes hospitales, mueren de viejos”¹⁰⁸.

Con un 10,6% de población afrodescendiente y un 3,4% de población indígena, Colombia es mayoritariamente un país mestizo. Hasta hace no más de treinta años, era un país fundamentalmente rural; hoy es casi en un 80% urbano. Como es el caso de la mayoría de los países de América Latina,

108 Mendoza Morales, Alberto: Sociedad Geográfica de Colombia, Correo Electrónico 13/03/09. Un esbozo sobre Colombia escrito por Héctor Abad Faciolince, libremente resumido.

la población indígena habita y vive del campo. Según el censo de 1993, actualizado por el censo de 2005, el 90% de los indígenas habita en zonas rurales¹⁰⁹.

En Colombia existen 102 etnias indígenas y 64 lenguas amerindias. De la población colombiana, el 3,4% es indígena. Según César Rodríguez, profesor de la Universidad de los Andes, el 28% de esta población se encuentra en la miseria. Es decir, es un grupo humano afectado más hondamente en este sentido que la población mestiza (el 19% de esta población vive en la miseria).

Como resultado de la exitosa participación indígena en la creación de la actual Constitución de 1991, los pueblos indígenas se han convertido en un referente importante de la colombianidad, han pasado a ocupar un lugar importante en el imaginario sobre la construcción de nación con diversidad y constituyen un paradigma de autonomía, organización y logros en su lucha por derechos específicos.

Durante la administración de César Gaviria (1990 a 1994), en la búsqueda de una salida del conflicto gravemente recrudecido por el narcotráfico y como compromiso acordado en los diálogos con organizaciones guerrilleras, luego que la violencia de los carteles de la droga asesinaran a tres de los cinco candidatos a la presidencia, entre ellos quien hubiera sido elegido presidente, Luis Carlos Galán, a quien las encuestas le daban un cómodo margen, se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, que le permitiera al país un acuerdo sobre la base de un nuevo pacto social. Para finales de 1990, se eligieron 70 constituyentes, entre los cuales dos indígenas, lo cual no dejaba de ser notorio en un país con bajo porcentaje de población indígena, para la época apenas el 1,5% del total de población¹¹⁰.

¿Que llevó al electorado colombiano a votar por candidatos indígenas que habían hecho campaña sobre la base de sus propias organizaciones y recursos, sin acompañamiento ni apadrinamiento de partidos políticos ni instituciones religiosas o gremiales? ¿Cuáles fueron los factores que lograron que dos organizaciones indígenas consiguieran lo que 800 organizaciones de

109 De acuerdo con el Censo de 1993, Colombia tenía 33.109.840 habitantes, de los cuales 701.860 eran indígenas. 92,6% vivían en áreas rurales y 7,4% en cabeceras municipales.

110 El hecho que en menos de 20 años se haya más que doblado el porcentaje de población indígena se explica por el impacto de los derechos incorporados en la Constitución, que han motivado la reivindicación por medio de la auto adscripción indígena de comunidades tanto urbanas como rurales a lo largo del país. El Consejo de Estado explicó que el Estado colombiano no tiene la capacidad de negar este ejercicio de identidad.

afrocolombianos no alcanzaron, siendo ellos no menos del 10% de la población del país?

En primer lugar, hay que destacar la coyuntura de la conmemoración de los 500 años del eufemísticamente llamado encuentro de dos mundos, que exaltaba en los medios y toda suerte de actos públicos lo indígena como expresión de lo auténtico americano, nuestra identidad con una historia cuyas raíces se hundían más allá de lo europeo. Los muros parlantes de Bogotá ya lo habían simplificado: “América: miles de años”¹¹¹. La convocatoria para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente se había hecho sobre la base de transformar el país, ampliar la democracia, dar un paso adelante para convertir la sociedad colombiana en una más tolerante y respetuosa de la diversidad y el pluralismo; un cuerpo social fatigado con la corrupción de un sistema político capturado por las oligarquías de los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, vio con simpatía la irrupción en el escenario político de candidatos indígenas percibidos por el electorado como incontaminados.

Asimismo, la publicidad que recibieron en Colombia la ratificación del Convenio 169 de la OIT, la declaratoria de Naciones Unidas de la primera década de los pueblos indígenas, el otorgamiento del premio Nobel de Paz a Rigoberta Menchú, indígena guatemalteca; todo esto generó un ambiente propicio para el avance en el reconocimiento de derechos específicos para los pueblos indígenas. Lo indígena era percibido de una forma más respetuosa, más tolerante. Se les reconocía la dignidad de haber resistido y haber logrado conservar sus idiomas y culturas pese a los muchos intentos desde los poderes hegemónicos para acabar con ellas. Es el momento cuando el movimiento indígena avanza frente a la sociedad nacional y gana posiciones en un escenario político enrarecido por la corrupción, la guerrilla y la violencia generada por la llamada guerra a las drogas.

En julio de 1991, entró en funcionamiento la nueva Constitución, como resultado de un consenso logrado en un proceso de participación amplio. Colombia cuenta desde entonces con un nuevo contrato social en el que la interculturalidad comienza a ser cada día menos una quimera. La tutela, uno de los mecanismos de defensa de derechos más populares, introducido en la Constitución como un derecho que es invocado ante cualquier juez de la república cuando se percibe una acción que amenaza o afecta un derecho fundamental contenido en la Constitución, acerca y populariza el tema constitucional convirtiéndolo en un instrumento que transforma la sociedad

111 Graffiti en las calles de la Candelaria en Bogotá, respondiendo a la celebración de los 500 años.

cambiando al ciudadano. La Constitución no es sólo la declaración de derechos, es también la concreción de los límites y las limitaciones¹¹², lo que se puede y no hacer en una nación que reconoce su diversidad étnica y cultural. La Constitución fija pedagógicamente hablando los límites que nos orientan, sobre lo que es vivir en una sociedad diversa y que encuentra en la tolerancia una forma de interrelación común.

En la construcción de esta carta de navegación de una sociedad plural y gratamente diversa, participaron dos indígenas: Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas, quienes representaban movimientos políticamente diferentes: uno participativo e incluyente, el otro un poco más afianzado y enfocado hacia lo propio indígena. A pesar de las diferencias, los dos movimientos lograron consenso en lo fundamental de las propuestas y eso contribuyó a los resultados notables en esta Constitución.

La participación de los indígenas en la Constituyente garantizó derechos que le han impreso vitalidad a los movimientos sociales y a la vida de las comunidades y pueblos; ha abierto también espacios para su participación en el legislativo y la administración del Estado. Los pueblos indígenas han logrado transmitir un mensaje que enriquece el imaginario político de la sociedad colombiana. Es precisamente este proceso, que da vida a experiencias acumuladas durante años, el que ha sentado las bases para el surgimiento y consolidación de organizaciones como la Alianza Social Indígena (ASI), el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), el Movimiento Indígena Colombiano (MIC) y la ONIC.

Desde su participación en la Asamblea Nacional Constituyente, los indígenas han accedido de manera sistemática al espacio de la representación política. En 1992, llegaron al Senado Anatolio Quirá (ASI), Gabriel Muyuy (MIC) y Floro Tunubalá (AICO); en 1994, Gabriel Muyuy (MIC) y Lorenzo Muelas (AICO); en 1998, fueron elegidos Francisco Rojas Birry (ASI), Jesús Enrique Piñacué (ASI) y Martín Tenganá (AICO). En las elecciones de 2002, fueron elegidos Francisco Rojas Birry (Visión Étnica), Jesús Piñacué (ASI), Efrén Tarapués (AICO) y Gerardo Jumi (Fuerza Independiente). En las elecciones de 2006, que es cuando se produce el descenso del 60% respecto a los votos obtenidos en la elección anterior de 2002, luego de un debate en la sala plena del Consejo Nacional Electoral sobre cómo debía interpretarse el abultado voto en blanco que sobrepasó el 50% del total de votos depositados por la circunscripción electoral indígena, fueron elegidos Jesús Piñacué (ASI) y Ernesto Ramiro Eustacio (AICO).

112 Ariza, Rosemberg: su artículo en el libro *Hacia Sistemas Jurídicos Plurales*.

Hay dos etapas en la relativamente corta experiencia de participación electoral de los pueblos y organizaciones indígenas. Una primera que arranca con la nueva Constitución en 1991 y en la que el movimiento indígena va asimilando el tejemaneje político y parlamentario. Una segunda, partiendo de 1998, donde la experiencia acumulada les permite mejorar su capacidad de incidencia y negociación, lo que facilita un avance en cuanto a la consolidación de derechos y arreglos políticos. Los indígenas se logran posicionar en diferentes escenarios y por medio de alianzas y negociaciones adquieren mayor visibilidad e importancia¹¹³.

Por otro lado, se consolida la ASI como movimiento político y electoral, con cada vez mayor capacidad de adelantar pactos con sectores no indígenas, a través de alianzas con importantes figuras de la política nacional. En esta segunda etapa, igualmente, se afianza la representación indígena en cargos nacionales, particularmente pero no exclusivamente en el Congreso Nacional y en cuerpos colegiados de elección popular, de nivel departamental y municipal, como gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales.

En las elecciones para cargos departamentales y municipales del año 2000, son electos más de 20 diputados regionales indígenas y más de 100 concejales en todo el país (el 0,52% del total nacional de concejales electos en 2000 pertenecía a AICO y el 1,32% a la ASI)¹¹⁴. En 2003, la ASI logró seis alcaldías, 140 concejales y tres diputados departamentales y AICO un gobernador (departamento de Guainía), tres alcaldías, 68 concejales y cuatro diputados. En las elecciones al Congreso de 2006, la ASI tenía dos candidatos para los dos curules de la circunscripción nacional indígena en el Senado, Jesús Piñacué y Eulalia Yagarí, quienes representan a los departamentos con mayor poder dentro del movimiento, Cauca y Antioquia. Finalmente, luego del debate jurídico acerca de si la votación en blanco por la circunscripción indígena, que sobrepasaba el 50%, debía repetirse o no, el Consejo Nacional Electoral resolvió que el voto en blanco obligaba a repetir una elección, pero cuando ésta era la total nacional, no cuando se trataba de una circunscripción especial, por la imposibilidad de establecer quiénes podrían participar en la nueva elección y evitar la doble votación que podría darse. De esta forma, al haber obtenido la ASI el mayor número de votos de la lista, Jesús Piñacué recibió la acreditación como senador por la circunscripción indígena, y por residuo también obtuvo una el candidato de AICO, Ernesto Ramiro Eustacio.

113 Arango, Raúl y Sánchez, Enrique: *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del Nuevo Milenio*. Departamento Nacional de Planeación, DNP. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Bogotá, 2004.

114 Arango y Sánchez, 2004.

III. Las organizaciones indígenas y sus estrategias de participación

Si nos preguntáramos por una diferencia fundamental entre el constitucionalismo decimonónico, liberal e integracionista, que caracterizó a varios países latinoamericanos, el que se ha venido dando en los últimos veinte años en América Latina y que se caracteriza por la incorporación con derechos diferenciados de pueblos indígenas y minorías políticas, el llamado constitucionalismo multicultural¹¹⁵, tendríamos que destacar, como ocurrió en el caso colombiano, que este constitucionalismo se dio ganándole espacios a los políticos y abogados, que lo habían monopolizado, en la elaboración de las constituciones del siglo XIX. Las actuales han sido creadas con la participación de indígenas, mujeres y representantes de la sociedad civil de la más diversa condición y oficio.

Esta incorporación, que parte del reconocimiento de derechos específicos para los pueblos indígenas y afrodescendientes, ha dado origen a un sugestivo fenómeno de etnicización, que ha resultado en un incremento de la población que se auto-adscribe como perteneciente a algún grupo étnico, de manera que del 1,5% del total nacional, según el Departamento Nacional de Estadística de Colombia (DANE), de pueblos indígenas al momento de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1991, se ha pasado a un 3,4%, como lo revela el último censo nacional del 2005, lo que significa un incremento de más del 100%, en menos de veinte años.

De la misma forma, la población afrodescendiente ha incrementado el proceso de organización en respuesta a la ley 70 del 2001, que da lugar al reclamo de tierras colectivas en la región pacífica y otras zonas del país, así como los usos de la circunscripción electoral para la población afrodescendiente que reconoce un cupo mínimo en la Cámara de Representantes del Congreso Nacional. Todo esto ha sido demostrativo de la capacidad de movilización de las organizaciones políticas afrocolombianas, su éxito con la presión que ejercieron para que el formulario del Censo de 2005 interpelara a los afrodescendientes, mediante denominaciones referentes a la identidad racial, tales como “negro” o “negra” o a la identidad étnica, como “afrocolombiana”, “afrocolombiano”, “palenquero”, “palenquera” y “raizal”, a lo que el gobierno en un principio se mostraba renuente¹¹⁶.

115 Van Cott, Donna Lee: “Cambio institucional y partidos políticos indígenas”. Revista Análisis Político Num. 48. Universidad Nacional, Bogotá, 2000.

116 Jaime Arocha, El Espectador, abril 21 del 2009.

Este fenómeno tiene importantes efectos en la vida política y electoral del país. La hipótesis central del presente ensayo se desarrolla sobre la base de que los efectos más importantes de esta mejorada presencia de lo étnico en la vida pública de la sociedad colombiana no está representado tanto en el ámbito de la actividad parlamentaria, como podría ser la producción de legislación favorable a las minorías étnicas, sino más allá, en el fortalecimiento de su organización, su autonomía y un incremento de la legitimidad y visibilidad de lo indígena a lo largo y ancho del país, que se traduce en una ampliación de la valoración social de su presencia y luchas. Para medir este avance, primero veremos cómo se produjo la transformación de la organización de los indígenas y su proyección en el ámbito nacional.

¿Cómo surge en Colombia la opción indígena como una alternativa electoral? Para no volver muy atrás en la historia, nos basta con ir a las luchas de Manuel Quintín Lame, indígena caucano que a principios del siglo XX sacudió al Sur del país, como se explica en un documento elaborado por los cabildos indígenas de la zona norte del departamento del Cauca:

“...una vez constituida la república, a comienzos del siglo XIX, los resguardos fueron invadidos por terratenientes “blancos”, quienes convirtieron a los indígenas en “terrajeros”, motivados por las políticas de Estado que pretendían “civilizarlos” y por la política bipartidista que dividió a las comunidades. Sólo a partir de los años de 1960, después de las luchas lideradas por Manuel Quintín Lame, a comienzos del siglo XX, las cuales fueron sofocadas en la época de la gran violencia durante los años de 1940 a 1950, fue posible recomenzar en el Norte del Cauca, la lucha por la recuperación del territorio invadido, aprovechando la coyuntura de la reforma agraria de 1960 y gracias al apoyo del movimiento campesino. Con estas luchas, que se extendieron a lo largo de los años de 1970 y 1980, se logró acabar con el terraje¹¹⁷, recuperar más de 100.000 hectáreas del antiguo resguardo y fortalecer la autoridad propia¹¹⁸”.

Las movilizaciones indígenas, que son la génesis inmediata del movimiento que hoy conocemos, se dieron al fragor de las luchas campesinas por reforma agraria a finales de la década de 1960 e inicios de los setenta, donde, bajo el lema de “tierra para el que la trabaja”, se había logrado una alianza entre el movimiento indígena y el campesino. Esta unión se había dado principalmente en departamentos con importante población indígena (Cauca, Nariño, Tolima, Antioquia, Caldas, Córdoba y la Sierra Nevada), proceso éste que confluía al seno de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos,

117 Sistema de acuerdo con el cual el nuevo propietario de tierras, que eran indígenas, permite a éstos vivir en “su” propiedad a cambio de su mano de obra que recibe un salario por debajo del mínimo.

118 Boletín de la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca, diciembre del 2003; citado en Espinosa, Darío.

organización gremial impulsada por el gobierno liberal de Carlos Lleras (1962 a 1966), en un intento corporativo por fortalecer una contraparte que legitimara e impulsara el programa de reforma agraria propuesto por su gobierno. Este intento de política social fue finalmente boicoteado por la derecha de ambos partidos tradicionales que de nuevo utilizó la excusa de la contrainsurgencia para militarizar su respuesta a las demandas y movilizaciones campesinas.

Una fuerte ideologización del movimiento campesino, que se debatía entre diferentes facciones del marxismo prevaleciente en la época, aceleró un proceso de disociación entre indígenas y campesinos, debido a las diferentes concepciones y prácticas en la organización social, reivindicaciones culturales propias de los indígenas, la autonomía y la noción misma sobre el significado de la tierra, con marcadas diferencias a la campesina.

Este proceso de organización indígena, iniciado en el Cauca, pronto se expandió a gran parte del territorio nacional y para el final de los 70s se comienzan a formar organizaciones indígenas incluso en regiones tan aisladas como la selva y el llano, las que habían estado ajenas al proceso de movilización de las décadas pasadas. Un elemento clave en dicho proceso había sido la creación, a principios de los 70s, del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). El éxito de esta experiencia, junto con la creación de grandes resguardos, proceso que se había iniciado desde la creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), en 1961, se va expandiendo por el resto del país hasta la creación de la ONIC en 1982. Este proceso de vigorización del movimiento social ha continuado y en la actualidad constituye uno de los más dinámicos y consolidados del país.

En pleno auge de la lucha por la tierra, cultura y autonomía, en la década de los 70s, se produce una escisión del movimiento indígena en el Cauca que tendría repercusiones importantes a partir de ese momento y hasta el presente. El CRIC, que desde su fundación se caracterizaba por incorporar una interpretación de la lucha en términos de clase y proclamaba la unión de los explotados contra los explotadores, tiene una ruptura por otro sector fundamentalmente conformado por guambianos y otros pueblos indígenas de los departamentos del Cauca y Nariño.

La nueva organización que surge de allí se autodenomina Autoridades Indígenas del Sur Occidente (AISO) y adopta una caracterización que define lo indígena en cuanto es diferente de lo campesino, reivindicando lo que les es específico a su historia, valores, autoridades, cultura y señalando esta aproximación de manera que la frontera con lo europeo sea enfáticamente contrastada. En un proceso de descolonización, esta organización inicialmente

se concentra en lo indígena y es percibida por algunos por momentos como esencialista. Surgen así dos modelos de organización: uno señaladamente militante, que define la lucha de los pueblos indígenas en términos de clase situándola junto a otros sectores explotados de la sociedad y propugna una alianza de los explotados contra los explotadores y sus aliados. Otra, que sin dar la espalda a la lucha de los pobres de Colombia, reivindica lo específico de la condición indígena, en particular su autonomía marcando fuertemente su distancia de lo europeo¹¹⁹.

Las luchas indígenas y campesinas de los 70s dejan un legado de cooperación del movimiento indígena en relación con otros sectores, pero, al mismo tiempo, van marcando las divergencias que lo hacen formal y sustancialmente diferente. En el Cauca, por ejemplo, el CRIC mantuvo sus vínculos con campesinos y comunidades negras del Norte de ese departamento, que consolidan lo que más tarde sería la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (ACIN), una organización que agrupa a más de 100.000 personas constituidas en un 60% por indígenas nasas, un 15% grupos étnicos diversos, incluyendo afrodescendientes y un 25% campesinos mestizos emigrados de otras regiones del país¹²⁰.

A raíz de la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente y de la necesidad de ampliar la representación de organizaciones indígenas de otras regiones del país que se identificaban con la manera como AISO definía las luchas indígenas, particularmente algunos pueblos indígenas del valle de Sybumdoy en el Putumayo y de la Sierra Nevada de Santa Marta, caracterizados, entre otras razones, por la importancia del papel que en su vida cotidiana tienen sus autoridades y guías espirituales, los taitas y los mamos, se plantea la necesidad de cambiar su proyección política y éste pasa a denominarse AICO.

En intentos por caracterizar este movimiento, se señala su carácter marcadamente étnico y la importancia que en él tienen las autoridades tradicionales. Según la clasificación que hace Van Cott, AICO podría caer dentro de la categoría de movimiento político étnico, pues, según palabras de esta autora, se trata de *“una organización autorizada para participar en las elecciones locales o nacionales, cuyos líderes y miembros en su mayoría se identifican*

119 Como escuché alguna vez al Cabildo Gobernador Ijka, en una asamblea de este pueblo, en Nabusimake, en el año 1982, remarcaba en sus propias palabras que ellos no necesitaban prestar de Marx, un europeo, para constituir su ideología, que ellos contaban con suficientes elementos para construir su propia indígena.

120 Espinosa, 2003.

*a sí mismos como parte de un grupo étnico no gobernante y cuya plataforma electoral incluye demandas y programas de naturaleza étnica y cultural*¹²¹.

En el contexto de las dinámicas de organización que se dan en las diferentes regiones del país, de AICO, el concepto de lo que ellos denominan “Derecho Mayor Indígena” constituye un buen ejemplo del consenso que el movimiento indígena genera en el nivel nacional, pese a las diferencias que siguen existiendo, pero que no excluye los acuerdos sobre asuntos fundamentales. Es también una expresión de la formación discursiva que toma esta acción contrahegemónica de los pueblos indígenas, de donde surge la fuerza que los lleva a movilizarse y actuar políticamente.

*“Este es nuestro derecho mayor, por encima de todos nuestros enemigos, por encima de sus escrituras, por encima de sus leyes, por encima de sus armas, por encima de su poder. Por Derecho Mayor: por derecho de ser primeros, por derecho de ser auténticos americanos”*¹²².

Esta retórica alerta también probables excesos chovinistas que podrían generar problemas con emigrantes o grupos que, no siendo indígenas, podrían quedar excluidos de un tratamiento diferencial. La práctica de los últimos veinte años demuestra, sin embargo, que esto no ha ocurrido, dándose un énfasis en mecanismos de resistencia y lucha que incorpora y suma, más que excluir o separar.

De los varios ejemplos que existen en el país en relación con las formas de organización y plataformas que asumen algunos pueblos indígenas, para continuar con uno ya mencionado, volvemos sobre la ACIN, que en la generación de consensos logrados incluye una diversidad donde todos se organizan horizontalmente. Ha conseguido que no se den exclusiones en la organización social que ha resultado. Así, las diferentes culturas sobre las que se ha construido la estructura de gobierno han logrado anteponer el ejercicio de los derechos de todos sobre consideraciones étnicas, culturales o lingüísticas, de manera que muchos no nasa han ocupado los cargos más importantes de la comunidad, como cabildos mayores, gobernadores, alcaldes y concejales, así como coordinadores de programas y proyectos. La mayoría de las asambleas y actividades comunitarias se llevan a cabo en idioma nasa, pero proveyendo traducción para aquellos que no lo hablan o entienden.

Por la importancia geográfica y estratégica de esta región, en sus partes altas, se han establecido, a lo largo del último medio siglo, prácticamente

121 Van Cott, 2000.

122 Manifiesto Guambiano, Cauca, junio de 1980.

todos los grupos guerrilleros que han existido en el país: guerrillas liberales de los años 50, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el M-19, el Ricardo Franco, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Quintín Lame, el Bateman Cayon, etc.. Asimismo, grupos de narcotraficantes del cartel de Cali y, a finales del 2000, algunos de los frentes paramilitares de las derechistas Autodefensas Unidas de Colombia¹²³.

En 1994, como consecuencia de una tragedia natural provocada por el deslizamiento de tierra en la zona indígena de Tierradentro, que afectó muchos pueblos paeces obligándolos a reubicarse en nuevas tierras de reforma agraria, se aprobó la llamada Ley Páez, que creó incentivos para la inversión en la región, favoreciendo el establecimiento de industrias, de manera que de tres empresas que existían en 1995, se dio un incremento a más de 85 en un lapso no mayor a los cinco años.

La combinación de ser una región donde confluyen múltiples y conflictivos intereses, junto con la tradición cultural y el sentido fuerte de pertenencia comunitaria que se ha generado en torno a la vivencia de su organización social, explica el desarrollo de un orden cuya fortaleza hunde sus raíces en la memoria histórica de la población. Las luchas por la tierra, autonomía y cultura, como reza la consigna histórica del CRIC, han sido constitutivas de una memoria colectiva que es compartida por la mayoría de la población y la cual ha sido un factor favorable a la generación de consenso.

En este contexto, se entiende que, con los cambios introducidos por la Constitución, especialmente aquellos referidos a la participación política de los indígenas, de donde se desprende una movilización social que va de la mano del ejercicio de derechos electorales, éstos se fortalezcan mutuamente para favorecer el desarrollo de la organización y garantizar la defensa comunitaria de sus derechos. No es casual que de esta región del país sea de donde han salido el mayor número de representantes indígenas al Congreso Nacional, entre ellos el actual senador Jesús Piñacué, quien registra una de las mayores votaciones en las elecciones por el Senado de la República¹²⁴.

El ejercicio de derechos electorales ha sido un factor esencial en el desarrollo de sus sistemas de organización y acción. No sólo este ejercicio legitima, sino que dinamiza esta transformación en la organización social.

123 Espinosa, 2003.

124 Jesús Piñacué obtuvo, en 2002, 82.335 votos, la segunda mayor votación para candidatos al Senado.

Han logrado mejorar su capacidad de negociación e incidencia política. Además de la representación indígena en los cuerpos colegiados, Senado, Cámara, asambleas departamentales, consejos municipales, etc., ha habido una presencia substancial en las corporaciones regionales de desarrollo, los sistemas educativos y de salud y, especialmente, en el fortalecimiento del ejercicio de sus propias formas de justicia y autoridad.

Este proceso repercute en las formas de organización social y construcción de identidad, que son la expresión de elementos esenciales de una cultura con raíces profundas, que se articula con los contenidos constitucionales que reconoce el ejercicio de derechos fundamentales. Para el caso de los nasa, como lo destaca Wilches-Chaux, este pueblo está regido por patrones de comportamiento emergente, lo que alude al ejercicio de una autonomía decisoria de los integrantes de base. Según este autor, el individuo nasa ejerce su autonomía determinado por su pertenencia al grupo, de donde se desprende un comportamiento colectivo y la identidad o personalidad global. En este contexto se genera lo que define como pensamiento distribuido, al no ser un pensamiento confinado a unos pocos cerebros, sino compartido por todos los integrantes de la comunidad. De esto se genera un poder distribuido, que no reside de manera exclusiva en una o más autoridades, sino en toda la comunidad, lo que constituye el ideal de la democracia participativa, como ésta es definida en el Proyecto Nasa, denominado liderazgo comunitario (2005).

Muchas de las regiones indígenas cuentan en la actualidad con sistemas de medios y radios comunitarias que les han permitido afinar su proyección nacional e internacional. Ha mejorado notablemente su autogestión frente al ejercicio de sistemas educativos y de salud, diseñados y administrados por ellos mismos y existen alrededor de 25 escuelas de derecho propio en varios resguardos indígenas, donde se capacita, con ejercicio pleno de su autonomía, a los futuros jueces o asesores indígenas en este campo. Todo esto hace que puedan enfrentar, con mayor capacidad de éxito, dificultades y problemas; mejorar sus condiciones de vida y consolidarse socialmente como un ejemplo paradigmático de autonomía que ha desarrollado una gran capacidad de negociar con el Estado, y poner al margen, en la medida de lo posible, actores armados y otros con pretensiones de imponer hegemonías.

En la actualidad, la relación del movimiento indígena con otros sectores sociales se extiende y consolida a partir del incremento de visibilidad que tienen los pueblos indígenas y sus delegados y representantes. La ONIC creó una secretaría para la coordinación con movimientos sociales y sectores populares y en AICO también se ha dado un incremento de la acción política en este sentido.

En cuanto a las razones que influyen el caudal electoral a favor de candidatos indígenas, hay varias interpretaciones: en primer lugar, el hecho que cada día, por la notoriedad que lo indígena ha venido adquiriendo, hace que la sociedad colombiana esté más expuesta a conocer, escuchar o, de cualquier otra forma, vivenciar culturas que sacralizan la tierra, que viven una espiritualidad sin dogmas y ataduras morales, donde todo lo que existe es sagrado, donde aún prevalece la solidaridad sobre la competencia, donde la comunidad es un valor que los hace más fuertes y resilientes, culturas que enseñan con un sentido práctico, como ser justos cuando se solucionan problemas y se enfrentan situaciones de peligro o trasgresión, sin enredos de procedimiento ni papeleos, culturas donde los valores son vivenciados diariamente exentos de esquizofrenias y neurosis.

Todo esto hace que el electorado identifique lo indígena como algo que expresa una ética de la que la politiquería de siempre está ausente; de esta forma, es visto como una opción y alternativa a la inoperancia, corrupción y vínculos perversos de los políticos con paramilitares y mafias que han causado enormes daños a la sociedad colombiana. A pesar de debilidades propias de un movimiento social emergente, el movimiento indígena ha logrado que se le identifique como una alternativa al clientelismo y la corrupción¹²⁵. Otros definen esto como una forma de voto censura, donde el electorado ratifica la legitimidad de las causas indígenas frente a la ilegitimidad del Congreso de la República, con una mayoría de líderes incapaces e inoperantes, encubridores de las deficiencias y quebrantamientos del régimen.

IV. El conflicto armado, las organizaciones indígenas y el ejercicio electoral

Como lo señala Reyes¹²⁶, las elites gobernantes en Colombia cometieron el error estratégico, que ha tenido repercusiones intensas a lo largo de los últimos 40 años, al criminalizar las luchas y movilizaciones campesinas de los años 70s, que clamaban por una reforma agraria que se les había prometido e incumplido, a la que se respondió con la violencia del Estado, con lo que la vía reformista de la política social fue prácticamente eliminada de la agenda política, marcada a partir de entonces con más énfasis por la violencia guerrillera y militar.

125 Actualidad Étnica: "Indígenas en el Congreso: Una historia reciente de participación electoral". 2006. En página Web.

126 Alejandro Reyes: *Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia*. Editorial Norma, Bogotá, 2009.

De esta guerra pervertida por el narcotráfico y donde, para los actores del conflicto, prima la fuerza de lo cuantitativo y la sofisticación del armamento, logró salirse el movimiento indígena en 1991. Esto ocurrió cuando firmó la paz con el gobierno de César Gaviria el movimiento guerrillero indígena Quintín Lame, creado en los 80s en un principio para balancear el equilibrio del poder que en la región, Norte del Cauca, había sido trastocado por la presencia de varias guerrillas que terminaron involucrando al movimiento indígena.

En este contexto del conflicto armado, enormemente agravado por el paramilitarismo y el narcotráfico que perneó muchas estructuras en la sociedad y el Estado, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) propuso y aplicó una estrategia de negociación de paz con las FARC, para lo cual despejó de fuerza pública tres municipios de los departamentos del Caquetá y el Meta, a los tres meses de su posesión, el 7 de noviembre de 1998. Durante los diálogos de paz, como se llamó este proceso, se dio la participación de organizaciones de la sociedad civil en mesas de discusión temática, donde se sentaban representantes del Estado y la guerrilla. Luego de meses de mucha tensión y acusaciones mutuas, estas pláticas fracasaron, entre varias razones, por exceso de temas de negociación y una muy débil estrategia negociadora del gobierno, una agenda con más de 100 puntos, que comprendían prácticamente todos los problemas políticos, sociales y económicos del país¹²⁷. Está claro que ni el gobierno ni la guerrilla tenían una comprensión de la clase de negociación que podría realísticamente acercar posiciones de manera que fuera negociable una paz duradera.

Esto ha tenido un alto costo para los pueblos indígenas de Colombia, pues las áreas de combate del conflicto armado coinciden en muchas regiones del país con asentamientos indígenas. Así, el conflicto ha sido devastador en regiones indígenas en Nariño, donde se han dado varias masacres de indígenas por los diversos actores armados, o en la región de la Sierra Nevada de Santa Marta, donde alrededor de 200 indígenas kankuamos han sido asesinados principalmente por grupos paramilitares que operan en la zona, y en la Guajira, el Choco, Antioquia y Cauca, donde también hay regiones pobladas por indígenas, gravemente afectadas.

La oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el marco de la celebración del Día Internacional de los Pueblos Indígenas en el 2008, señalaba su preocupación sobre los pueblos indígenas colombianos:

127 Reyes, 2009.

“En cumplimiento de su función de observación sistemática de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en todo el país, la Oficina ha constatado la injusta situación que afrontan las poblaciones indígenas colombianas por efecto de reiteradas violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y de inobservancias continuas de las leyes y costumbres de guerra aplicables al conflicto armado interno. Como responsables de tales violaciones e infracciones figuran tanto integrantes de los grupos armados ilegales como servidores del Estado.

Esta realidad impone importantes restricciones al ejercicio político por parte de los pueblos indígenas y debilita la gobernabilidad y autonomía en sus territorios. Al respecto, los congresistas indígenas han realizado una ardua labor por visibilizar ante instancias nacionales e internacionales la crisis humanitaria y de derechos humanos por la que atraviesan la mayoría de los pueblos indígenas en Colombia”¹²⁸.

Durante el 2011 ha persistido una grave situación de violaciones a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, como consecuencia de los devastadores efectos del conflicto armado, entre ellos, el desplazamiento forzado como uno con mayor efecto destructivo tanto a la vida como a la cultura de estos pueblos. Asimismo, los procesos económicos relativos a megaproyectos de obras de infraestructura, la extracción y/o explotación de recursos naturales que afectan gravemente los territorios indígenas y la discriminación estructural.

En este contexto, la ONIC ha denunciado públicamente¹²⁹ que *“todos los pueblos indígenas en Colombia están en riesgo de desaparecer”*. Al respecto, ha recopilado información sobre 32 pueblos, del total de 102, los cuales generan especial preocupación, pues cuentan con una población de menos de 500 personas, la gran mayoría concentrados en los departamentos de Amazonía y Orinoquía. De estos 32 pueblos, 18 tienen una población inferior a 200 personas y diez están conformados por menos de 100 individuos¹³⁰. Esta fragilidad demográfica, aunada a otros factores, como el conflicto armado interno, la pobreza, la discriminación y el abandono institucional, los sitúa en un grave riesgo de extinción demográfica y cultural. Adicionalmente, en atención a las reiteradas denuncias de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional Colombiana emitió el Auto 004, de 2009, en el cual concluyó que los pueblos

128 Tomado de www.etniasdecolombia.org.co.

129 ONIC: “Violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al DIH perpetradas en contra de los Pueblos Indígenas en Colombia”. Boletín, Enero – octubre de 2011.

130 Menos de 100 habitantes: 1. Yamalero. 2. Makaguaje. 3. Pisamira. 4. Tsiripu. 5. Eduria (Talwano). 6. Piaroa. 7. Wipijiwi. 8. Muinane. 9. Yaruno. 10. Dujo. Entre 100 y 200 personas: 11. Jupda. 12. Yauna. 13. Nara. 14. Ocaina. 15. Yohop. 16. Amorua. 17. Chiricosa. 18. Nonuya. 19. Kamiyari. Entre 200 y 500 personas: 20. Yuri. 21. Matapi. 22. Kacua. 23. Achagua. 24. Carijona. 25. Tatuyo. 26. Tariano. 27. Yagua. 28. Masiguare. 29. Nukak Makú. 30. Guayabero. 31. Carapana. 32. Bora.

indígenas en Colombia se encuentran en riesgo de ser exterminados física y culturalmente, e identificó 35 pueblos en situación particularmente grave. De los 32 pueblos con población menor de 500 habitantes, los pueblos nukak maku y jiw se encuentran cobijados por la orden de la Corte Constitucional, para la realización del plan de salvaguarda.

Lo anterior lleva a concluir que, reuniendo las cifras establecidas por la ONIC y por la Corte Constitucional, actualmente 64 pueblos indígenas se encuentran en riesgo de exterminio físico y cultural, es decir, el 62,7% de los 102 existentes.

Durante lo corrido de 2011, los pueblos indígenas han sido víctimas principalmente de asesinatos selectivos, en especial de líderes y autoridades tradicionales, masacres, desplazamiento forzado, violencia sexual, amenazas individuales y colectivas, señalamientos, combates dentro y cerca de sus resguardos y territorios ancestrales, desaparición forzada, confinamiento, siembra y accidentes por minas antipersonas. Adicionalmente, se han visto afectados por procesos económicos que se realizaron sin el respeto al derecho a la consulta previa.

Las zonas más afectadas por los rigores del conflicto armado coinciden con áreas de alta concentración de población indígena. Las situaciones más emblemáticas en cuanto a las vulneraciones a los derechos de los pueblos se encuentran en los departamentos de Cauca, Nariño, Chocó, Arauca, Guaviare, Córdoba, Antioquia y Amazonas.

En relación con los pueblos con mayores índices de victimización se destaca: nasa, ubicado en el Cauca y Valle; awá y los pastos, ubicados en Nariño; embera, especialmente los ubicados en los departamentos de Antioquia y Chocó; wayuu, en la zona de la extensa Guajira; zenu, en Córdoba y Antioquia; nukak maku y jiw, en Guaviare.

En este contexto, la función que cumplen los congresistas y representantes indígenas en las diferentes corporaciones públicas es de gran importancia. Mientras su labor legislativa puede verse disminuida por la dificultad y, algunas veces, imposibilidad de negociar con las mayorías en el Congreso para que sus iniciativas legales logren concretarse en leyes, los congresistas indígenas hacen uso de los espacios que su posición les permite frente a los medios, cuando éstos responden a ruedas de prensa o cuando, actuando con fuero parlamentario, tienen acceso a diferentes niveles de representación del Estado o los organismos internacionales, convirtiéndose así en noticia y logrando exponer sus puntos de vista en los medios.

Los movimientos indígenas han ido estructurando sus agendas políticas, tomando para ello, en parte, lo que emerge del amplio tejido de la actividad parlamentaria. Un espacio en donde se lograron importantes avances en la interpretación jurídica y política de algunos derechos étnicos y, en particular, los alcances de su autonomía, han sido las sentencias de las primeras Cortes Constitucionales, en particular las que van de 1991 a 1999, periodo conocido como el desarrollo teórico de constitucionalismo multicultural¹³¹. Allí, a partir del examen de tutelas, se sientan bases interpretativas sobre materias de gran importancia política, frente a temas como conflictos entre derechos individuales versus derechos colectivos; divergencias frente a derechos fundamentales opuestos, como el derecho de la libertad religiosa frente a la autonomía de la autoridad tradicional en el gobierno de los territorios indígenas; han sido muy importantes en el desarrollo teórico y conceptual sobre este y otros temas de gran importancia en el desarrollo político del movimiento indígena.

En la búsqueda de candidatos para las elecciones del 27 de octubre de 1991, en la ONIC se enfrentaban dos posiciones: una lista única, que era apoyada por delegados de selva y llano, y dos listas, que era la propuesta de la zona andina. Al final, la reunión de Junta Directiva acordó una lista única, encabezada por Gabriel Muyuy Jacanamijoy, indígena ingano del Putumayo.

Esta decisión no fue aceptada de buen grado por la totalidad de los sectores que en ese momento componían la ONIC y los inconformes, entre ellos de manera preponderante algunos antiguos miembros del Movimiento Quintín Lame, decidieron reunirse en el Resguardo de Yaguara, Tolima, y allí lanzaron su propia lista para Senado. Pero no es sólo una lista lo que surgió de esta asamblea, sino un nuevo movimiento político que jugaría un muy importante papel en la política colombiana e indígena: el movimiento Alianza Social Indígena, que surge como un movimiento político liberado de las constricciones gremiales que tenía la ONIC. Este movimiento tiene grandes aciertos en la política indígena, empezando con su primer candidato, el líder coconuco del Cauca, Anatolio Quirá Guauña, ex presidente de la ONIC, quien fue elegido senador, junto con el candidato de ONIC, Gabriel Muyuy, y el de AICO, Floro Tunubala.

Gracias a esta tercera lista del ASI, el movimiento indígena ganó una senaduría por residuo. Este episodio dio lugar a la consolidación de un viejo proyecto del movimiento indígena, cual era crear, conjuntamente con otros sectores sociales, una propuesta política que, retomando las expectativas con las que la experiencia indígena había logrado llegar a la sociedad

131 Bonilla, Daniel: *La Constitución multicultural*. Siglo del Hombre ediciones, 2004.

colombiana, fuera capaz de convertirse en una opción para distintos sectores de la población, descontentos y desencantados de los políticos de siempre. Es precisamente este proceso, de experiencias, memorias de resistencia y lucha, acumuladas durante años, el que fue sentando las bases para el surgimiento de organizaciones como la ASI, el AICO y el MIC.

La actividad política de las dos organizaciones más representativas -ASI y AICO- ejemplariza diferencias importantes. Mientras que la ASI ha trabajado desde su creación activamente con grupos de campesinos o de comunidades negras, AICO, aún cuando ha mantenido diálogos y relaciones con diferentes sectores del movimiento social, fue hasta las elecciones del 2002 cuando tuvo una apertura de alianzas electorales hacia sectores no indígenas en diferentes regiones del país.

Ser organizaciones políticas que, al contar con representación parlamentaria, están en capacidad de otorgar avales a diferentes organizaciones para su ejercicio electoral, es también algo que distingue a los movimientos ASI y AICO. La proyección política de ASI, para la que es fundamental generar alianzas con la más amplia gama de sectores sociales, la ha llevado en varios momentos del proceso político a plantear alianzas y otorgar avales a diferentes movimientos políticos. Dos de los casos más importantes y que le dieron en su momento mucha notoriedad política fue el aval que ASI dio a las campañas de Antanas Mockus para su segundo periodo en la alcaldía de Bogotá y a Sergio Fajardo, en la campaña para la alcaldía de Medellín, lo que tuvo gran significación dado que en ambos casos se trataba de candidatos ganadores y con alta figuración nacional.

Por otra parte, AICO, en materia de avales y alianzas, tiene una aproximación mucho más étnica, en el sentido que estima que estos avales sólo se deben entregar luego de procesos de acuerdo interno, donde se garantice que quien se apoye se comprometa a trabajar y coordinar con el movimiento indígena. Para las elecciones del 2002, AICO apoyó dos candidatos no indígenas a concejos municipales, mientras que, en las elecciones al Congreso de 2006, lograron alianzas para la Cámara de Representantes con sectores campesinos en varios departamentos del país, por lo cual esta vez hubo candidatos no indígenas en las listas que presentaron.

V. La ciudadanía indígena y los problemas de la participación

El III Congreso de la ONIC, reunido en Bogotá entre el 25 y 30 de junio de 1990, refiriéndose a la Asamblea Constituyente, concluía:

“Los indígenas, reunidos en este III Congreso Nacional, somos conscientes de la necesidad de un cambio real y de fondo en la política y las instituciones de este país, que conlleve un cambio en la vida democrática. Creemos que un paso en ese camino es la realización de una Asamblea Nacional Constituyente popular y soberana”¹³².

La percepción de muchos líderes indígenas, después de más de 20 años de participar en el Congreso de la República y en otras corporaciones de elección popular, es que, si bien a través de la participación política se han obtenido logros importantes en el reconocimiento de sus derechos, ha habido un debilitamiento del movimiento indígena, especialmente en su capacidad de convocatoria y movilización.

En relación con la pregunta sobre cómo ha variado la votación general, incluyendo los votos por la circunscripción especial y la general, para candidatos indígenas al Senado, observamos que, en 1998, seis candidatos alcanzaron 150.281 votos, mientras que, en 2002, 14 candidatos lograron 242.268 y, en el 2006, diez candidatos obtuvieron 96.674.¹³³ Este descenso es notable considerando que con el paso del tiempo lo lógico es que el electorado crezca, por los jóvenes que se hacen mayores con capacidad para votar.

Es probable que este dinamismo en la convocatoria y movilización sea una repercusión del resultado electoral del 2006, donde los candidatos indígenas para la circunscripción electoral especial al Senado tuvieron un retroceso del 60% respecto de la votación anterior. ¿Cómo explicar este decrecimiento en la votación? Varias hipótesis se han esgrimido para explicar este fenómeno: se citan errores cometidos en el diseño del tarjetón para votar; la entrada en vigencia de la nueva Ley de Partidos Políticos, que obliga a éstos a presentar sólo una lista, lo cual reduce las opciones de candidatos para el electorado, y la explicación que apoya la hipótesis del presente artículo, que la disminución del voto de opinión a favor de los indígenas se da como resultado de la falta de logros que mostrar en el quehacer parlamentario, dado que el énfasis de esta actividad política se sitúa fuera del recinto parlamentario, en el fortalecimiento del movimiento social, para el cual ha sido estratégico contar con representación parlamentaria.

Pero es evidente que el incremento en los apetitos figurativos de algunos líderes indígenas, que ha causado una explosión de candidaturas y ha expuesto la expansión de la politiquería entre los indígenas, es también

132 Osorio Luis Carlos: “La participación política de los indígenas”. En *Actualidad Étnica*. www.etniasdecolombia.org.co.

133 Informe de la Comisión Nacional Electoral. Diferentes fechas.

un factor que explica el desencanto del voto de opinión con las candidaturas indígenas.

Luis Evelis Andrade Casama, presidente de la ONIC, en el 2006, planteaba lo siguiente:

“Veo con mucha preocupación la posibilidad de ampliar la participación en el Congreso porque el mundo indígena en Colombia no está articulado bajo una propuesta que genere un proceso de unidad, de convergencia. Hay muchos candidatos, y eso lo que hace es dispersar las fuerzas, incluso al interior de los indígenas, que no somos un caudal electoral significativo en términos numéricos. La gran oferta de candidatos también genera un problema en la opinión pública y en los electores que piensan apoyar una propuesta indígena. La búsqueda de espacios de poder y de representación puede conllevar la pérdida de identidad, en el sentido que se rompe con los principios de cultura, autonomía, defensa de los derechos propios. En aras de llegar allá, se hace cualquier negociación. Por ejemplo, mientras el presidente Uribe nos ha respondido en todas las manifestaciones y movilizaciones con la fuerza, y en los procesos de diálogo y concertación, con indiferencia, algunos compañeros indígenas se suman a su partido. Respetamos esa decisión, pero no la compartimos¹³⁴”.

Aquí, Evelis alude a una de las más acentuadas estrategias del gobierno de Uribe, que ha sido la de animar divisiones dentro del movimiento indígena, promoviendo la organización de indígenas pro-gobiernistas, algo que ha tenido hasta ahora un mínimo impacto, pero que prende luces de alerta frente al proceso de organización social.

Para las elecciones al Congreso de 2006 - 2010, esta situación se hizo mucho más irrefutable. En varias de las listas de los partidos tradicionales, de las convergencias oficialistas y de los partidos de izquierda, se incluían candidatos indígenas. Mientras cada uno de los dos movimientos indígenas tenía dos candidatos para el Senado -AICO: Lorenzo Almendra Velasco y Ernesto Ramiro Estacio; ASI: Maria Eulalia Yagarí González y Jesús Enrique Piñacué Achicué-, en la circunscripción nacional habían seis candidatos indígenas en diferentes partidos y movimientos políticos no indígenas, como el partido Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo y el Partido Liberal Colombiano.

En relación con este tema, algunos pueblos indígenas se han pronunciado en contra de esta nueva tendencia a que personas indígenas, pretendiendo representar a sus pueblos, decidan participar en la contienda electoral, sin consultar con las autoridades tradicionales respectivas. En este sentido,

134 Entrevista a Luis Evelis Andrade Casama. En: *Actualidad Étnica*: www.etniasdecolombia.org.co.

se pronunció recientemente el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta¹³⁵.

Es interesante volver aquí a las diferentes aproximaciones a la política de las dos organizaciones que hemos venido observando, AICO y ASI. Para la primera, la política debe estar vigilada de cerca por los sistemas tradicionales de autoridad; debe darse prioridad al servicio a los intereses comunitarios sobre cualquier otro, mientras que para la segunda, lo que es más importante es la capacidad de negociar y lograr pactos que permitan avanzar en la guerra de posición del movimiento por los derechos indígenas.

VI. La opción descolonial y la equidad de género

En esta nueva modalidad de relación con el Estado, los movimientos indígenas se enfrentan a situaciones para las cuales no hay memoria. Ahora que en virtud de los logros electorales acceden a posiciones de poder, tienen que demostrar capacidades que antes sólo vislumbraban desde el otro lado de la acera, desde la oposición. En este nuevo papel, como administradores, especialmente, cuando acceden a gobernaciones o alcaldías u ocupan importantes posiciones en el Estado, deben mostrar eficiencia y transparencia en su gestión y resultados para beneficio comunitario frente a intereses específicos, gremiales, sindicatos, etc.

Con estas reformas y lo que ha estado ocurriendo, pareciera que la goberneralidad se expande como una mancha de aceite en el agua. El sujeto racional, eficiente, negociador, ocupa los espacios donde se debe administrar el desarrollo y la inversión, no importa que ese sujeto sea indígena, o mejor, sí importa, pues es el modelo de sujeto que termina imponiéndose, contra lo cual los indígenas han resistido durante muchos años.

Sería importante prestar atención durante el tiempo de la administración de Floro Tunubala, el líder indígena guambiano que ocupó la gobernación del departamento del Cauca (2002 a 2006), por primera vez en la historia del país. ¿Cómo se dieron y con qué frecuencia las movilizaciones indígenas en el departamento? ¿Qué ocurre cuando un movimiento social debe dar el paso de la crítica y oposición al control y administración? ¿Es compatible la administración del Estado con la identidad indígena que se define como contraria a la depredación de la naturaleza y la explotación desmesurada de los recursos naturales? ¿Se plantean el reto de imaginar un sistema que

135 Pronunciamento publicado en la página Web de la revista virtual *Actualidad Étnica*. www.actualidadetnica.org.

haga posible la compatibilidad entre el desarrollo en términos de más y mejor infraestructura y servicios con la sacralización y defensa de la naturaleza? Éstas son algunas de las preguntas que este modelo de participación y acceso plantean al movimiento indígena. Quizás todavía es muy temprano para responder, aunque la frecuencia de experiencias en este cambio parece no dejar mucho espacio para la especulación. Los indígenas en América Latina gobiernan cada día con más frecuencia, desde municipios pequeños hasta países enteros; los resultados ya comienzan a hablar.

El neurofisiólogo y pensador chileno Humberto Maturana desarrolló la idea de “variadas objetividades” y de “multi-verso” en vez de “uni-verso”, esto es, la idea hegemónica de universalidad pasa a ser, en el pensamiento de Maturana, un componente más de un mundo multi-versal. El conflicto que vislumbramos de los nuevos retos que la resistencia indígena enfrenta, al haber obtenido los frutos de esa resistencia denodada de varios siglos, es fundamentalmente un problema epistemológico. La lucha epistémica se enmarca en la creencia de dos modelos de objetividad en el planteamiento de Maturana: la “objetividad sin paréntesis” y la “objetividad en paréntesis”. La idea básica de este autor deriva en una serie de conclusiones fundamentales para los futuros globales y las opciones descoloniales. A lo que Maturana llama “objetividad-sin-paréntesis” y la lucha por lo uni-versal, por otro lado, existe el mundo multi-versal y los sujetos, como serían los indígenas que ahora no solo critican, sino que enfrentan el reto de demostrar con hechos, validables políticamente, que otros criterios de validación deben ser considerados, todo lo cual conduce a pensar lo político y lo ético de un modo-otro:

*“Por lo tanto, cada desacuerdo explicativo es una invitación hacia una responsable reflexión de coexistencia (conflictiva y dialógica) y no en una irresponsable negación de la otra explicación. En cambio, si se habita la objetividad-sin-paréntesis, creemos que todo quien no está de acuerdo con lo que sentimos y pensamos, no tiene razón de ser o está errado. Esto es, nos ponemos en una posición de juez supremo y acusamos a las opiniones diferentes de ponerse en la posición de juez supremo en la que yo o sólo nosotros (los que pensamos igual) queremos estar”.*¹³⁶

El pensamiento descolonial y la opción descolonial, que es como se puede ver la irrupción indígena en espacios del Estado donde históricamente estuvieron excluidos, dice Mignolo, es descolonial en su singularidad y multi o pluriversa en sus manifestaciones globales; esto habita la objetividad-entre-paréntesis y opera explicativa, ética y políticamente en la formación histórica del mundo moderno/colonial constitutivo de la fundación histórica de la

136 Mignolo, Walter (editor in collaboration with Arturo Escobar): “Globalization and the De-Colonial Option”. Edited by Larry Grossberg, NY. *Cultural Studies*, vol. 21 no. ½. March, 2007.

economía capitalista. Todo esto nos permite comprender que pensadores como Gramsci o Bourdieu están sólo a mitad de camino, caminando sobre historias y subjetividades silenciadas, como lo argumenta convincentemente el intelectual y politólogo jamaicano Anthony Bogues en su elocuente obra “Radical political intellectuals” (2003).

En relación con la perspectiva de género en este proceso de incremento de la participación indígena, la tendencia, especialmente en el nivel internacional, va en dirección al incremento de la participación de la mujer indígena en todos los niveles. Esta situación nos pone de presente que una sociedad evoluciona no porque cambien las leyes, éstas tienen gran capacidad pedagógica y simbólica, pero los cambios no suceden de la noche a la mañana; éstos tienen sus propias dinámicas, una de las cuales pasa por la apropiación de los derechos y el lento y, a veces, imperceptible modo de asumir en la persona una nueva manera de ver y sentirse parte del mundo.

En la actualidad, operan en la mayoría de países latinoamericanos programas de formación de ciudadanía e intentos por facilitar a indígenas y campesinos pobres el acceso a la propiedad de la tierra, por vía del mercado, para lo cual se diseñan programas y políticas para acceder a créditos blandos, con periodos de interés congelado y mecanismos para facilitar el acceso de sus productos a los mercados.

Esta coincidencia entre demandas históricas de sectores marginados de la población y políticas liberales impulsadas por organismos financieros internacionales se da en la medida en que la definición de ciudadanía del neoliberalismo opera esencialmente en términos de acceso al mercado¹³⁷. Por esto, el objetivo también ha variado: ya no se trata de construir nación, como ocurrió en el pasado, cuando desde los Estados se incentivó la incorporación de los indígenas a las sociedades hegemónicas y al Estado, tanto como fortalecer al mercado, aumentando el número de consumidores y productores.

Pero es claro que ni la agenda de las mujeres ni la de los indígenas se limitan al acceso al mercado; pasan por ahí, claro, pues esto se da en el contexto de sociedades capitalistas, pero la experiencia ha demostrado que las agendas van tan lejos y profundo como lo permitan las condiciones externas e internas. Una pregunta que tendríamos que hacernos es qué tan lejos podrá ir la agenda de las mujeres indígenas en nuestro continente. Boaventura de Sousa Santos, en su libro “Refundación del Estado en América Latina” (2010),

137 Ong, Aihwa: Neoliberalism as exception: mutations in citizenship and sovereignty. Duke University Press, 2006.

plantea que la agenda indígena en los Andes de América del Sur ha surgido con la fuerza de una metáfora del sufrimiento humano a partir de 500 años de explotación, racismo y marginamiento, causado por el colonialismo y el capitalismo. Esto, a la vez que le otorga legitimidad y fuerza a partir del valor de una ética que cuestiona la humanidad de manera profunda, caracteriza el que estos movimientos indígenas sean anticapitalistas, anticolonialistas y antiimperialistas.

Afirma de Sousa que el feminismo ha sido uno de los grandes cuestionadores de la epistemología eurocéntrica hegemónica y que el feminismo poscolonial o descolonizador es uno de los constructores de la Epistemología del Sur. Ésta es definida como *“el reclamo de nuevos procesos de producción y de valoración del conocimientos validos, científicos y no-científicos y de nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimiento, a partir de las prácticas de las clases y grupos sociales que han sufrido de manera sistemática las injustas desigualdades y las discriminaciones causadas por el capitalismo y por el colonialismo”*¹³⁸. La crisis actual para algunos es un dilema civilizatorio; para otros, colapso de un modelo económico, acompañado de sobrepoblación, agotamiento de recursos e impacto ecológico atroz en el nivel global. Una de las alternativas que se sugiere es el regreso a lo comunal, la comunalidad, como una respuesta que ofrece a la población mayores posibilidades para hacerle frente al capitalismo. En la transmodernidad de la que habla Enrique Dussel, una nueva fase donde tendremos que superar la irracionalidad de un sistema que parte de la hipótesis falsa sobre lo inagotable de los recursos de la naturaleza y el imperativo incuestionado sobre crecer económicamente, si hemos de sobrevivir, la humanidad deberá dar el salto a un nuevo sistema donde podamos demostrar que hemos acumulado experiencia, que hemos aprendido a medir los costos de privilegiar el crecimiento sobre la conservación, la competencia sobre la solidaridad, la discriminación sobre la igualdad y la subordinación sobre la democracia.

En este contexto, considero fundamental preguntarnos por la capacidad que los diferentes regímenes de organización comunitaria indígena tienen para asimilar las demandas que las mujeres indígenas organizadas reclaman, apropiándose de elementos de discursos feministas globales. Considero que la situación de la mujer constituye un mecanismo acertado para medir la capacidad de adaptación que pueblos y comunidades indígenas tienen. Las sociedades miden su nivel de evolución en la medida como es tratada la mujer o, de hecho, cualquier sector minoritarizado, sean estos homosexuales o con

138 Sousa Santos, Boaventura de: *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima, 2010, p. 43.

cualquier distinción que los haga sujetos de discriminación, en un contexto social.

Una pregunta que nos hacemos es: ¿en qué medida la subordinación de la mujer en sociedades indígenas contemporáneas en América Latina puede deberse más al resultado de la expansión de valores y dominación eurocéntrica que a su propio desarrollo cultural? Una vía que creo que nos podría ayudar a responder esta pregunta es precisamente por medio de monitorear las respuestas y flexibilidad de los sistemas de organización indígena para incorporar reformas que mujeres indígenas organizadas reivindican y plantean en sus comunidades y organizaciones.

En esta perspectiva, se destacan los trabajos de Carmen Victoria Álvarez, el Grupo de Mujeres Maya Kaq'la, feministas mayas de Guatemala y Rosalba Aída Hernández Castillo, quienes, frente a la disyuntiva entre tradición y modernidad, especialmente cuando la primera afecta la dignidad de la mujer, sostienen que cuando mujeres indígenas organizadas cuestionan los usos y costumbres, no significa necesariamente que estén en contra de la cultura. *“En todas las organizaciones, las mujeres indígenas también han hecho suya la demanda de autodeterminación de los pueblos indígenas a la vez que plantean críticamente sus propios sistemas normativos”*¹³⁹.

En este mismo sentido, lo plantean algunas académicas indígenas, cuando afirman que lo que sería más relevante al pensamiento indígena descolonizado es la complementariedad y el balance.

*“Para nosotras, hablar de enfoque de género supone remitirse al concepto de dualidad manejado desde la cosmovisión indígena, según el cual todo en el universo se rige en términos de dualidad: el cielo y la tierra, la felicidad y la tristeza, la noche y el día, y se complementan: el uno no puede estar sin el otro. Si hubiera diez días con sólo sol moriríamos, no lograríamos soportarlo. Todo se rige en términos de dualidad, indudablemente, el hombre y la mujer”*¹⁴⁰.

No sería correcto plantear que estamos frente a una dicotomía a que se enfrentan indígenas en el poder o gobernantes sensibles a la participación y la interculturalidad, entre políticas orientadas a generar riqueza o respetar la reivindicación de la libre determinación de los pueblos indígenas en la defensa de la naturaleza. Esta ecuación es una moderna y postmoderna (esto es, lineal,

139 Hernández, Rosalba Aída (edit.): Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas. CIESAS, México, 2008.

140 Estela, miembro de la Asociación Política de Mujeres Mayas, MOLOJ, Mayib' Ixoquib', Guatemala; citado en Gabriel, 2004. Citado en Hernández, 2008.

eurocentrada). Lo otro, es decir que el reto del movimiento indígena que asume el apoyo a sus representantes en posiciones de poder político es imaginar un sistema que permita el incremento de servicios y mejora de la infraestructura, sin el costo del ejercicio a la libre determinación y la equidad de género, abre a la heterogeneidad-histórico estructural, a la analéctica (Dussel) y al pensar habitando las fronteras (*border thinking*, Mignolo).

Este es el tamaño de las preguntas que hoy día asumen los indígenas en posiciones de gobierno y en ejercicio de los derechos que la trans-modernidad ha puesto sobre el tapete, preguntas en las que se juegan muchas cosas, no sólo la dialéctica entre conservación y desarrollo, sino la sobrevivencia misma de la interculturalidad como marco en el que se define la democracia que estamos en proceso de construcción.

Bibliografía

- Actualidad Étnica: "Indígenas en el Congreso: Una historia reciente de participación electoral". www.actualidadetnica.org. 2006.
- Arango, Raúl y Sánchez, Enrique: *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del Nuevo Milenio*. Departamento Nacional de Planeación, DNP. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Bogotá, 2004.
- Ariza, Rosemberg: "Teoría y práctica en el ejercicio de la jurisdicción especial indígena en Colombia". En: *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*. Ediciones Antropos Ltda., Bogotá, 2008.
- Arocha, Jaime: "Participación electoral de afrodescendientes". *El Espectador*, 21 de abril de 2009.
- Bogues, Anthony: *Black heretics and black prophets: Radical political intellectuals*. Routledge, 2003.
- Bonilla, Daniel: *La Constitución multicultural*. Siglo del Hombre ediciones, Bogotá, 2004.
- Colombia, Departamento Nacional de Estadística (DANE). Publicaciones varias.
- Dussel, Enrique: *1492: El encubrimiento del otro. El origen del mito de la modernidad. Conferencias de Frankfurt 1992*. Anthropos, Bogotá, 1992.

- Espinosa Álzate, Rubén Darío: *El gobierno comunitario de los territorios indígenas del Norte del Cauca colombiano. Descentralización o Autonomía*. ACIN-CODACOP, Bogotá, 2003.
- Hernández, Rosalba Aída (edit.): *Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas*. CIESAS, México, 2008.
- Manifiesto Guambiano*, Cauca, Tomado de www.etniasdecolombia.org.co, junio de 1980.
- Maqueira, V. y C. Sánchez: *Violencia y sociedad patriarcal*. Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2000.
- Maturana, Humberto: "Biology of language: The epistemology of reality". En: Miller, George A. and Elizabeth Lenneberg (eds.): *Psychology and Biology of Language and Thought: Essays in Honor of Eric Lenneberg*. Academic Press: 27-63, 1978.
- Mendoza Morales, Alberto. Sociedad Geográfica de Colombia: *Un esbozo sobre Colombia*. Escrito por Héctor Abad Faciolince, libremente resumido. Bogotá, 2009.
- Mignolo, Walter: *Local History/Global Designs. Coloniality, subaltern knowledges and border thinking*. Princeton, University Press, 2000.
- Mignolo, Walter (editor in collaboration with Arturo Escobar): "Globalization and the De-Colonial Option". Edited by Larry Grossberg, NY. *Cultural Studies*, vol. 21 no. 1/2. March, 2007.
- ONIC, Publicaciones: *Violaciones graves a los derechos humanos e infracciones al DIH perpetradas en contra de los Pueblos Indígenas en Colombia*. Boletín, Enero - octubre de 2011.
- Ong, Aihwa: *Neoliberalism as exception: mutations in citizenship and sovereignty*. Duke University Press, 2006.
- Osorio, Luis Carlos: "La participación política de los indígenas". En: *Actualidad Étnica*. www.actualidadetnica.org. 2009.
- Quijano, Aníbal e Immanuel Wallerstein: *Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system*. *International Social Science Journal*. (134): 459-559. 1992.

Reyes, Posada Alejandro: *Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia*. Editorial Norma, Bogotá, 2009.

Sousa Santos, Boaventura de: *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima, 2010.

Touraine, Alan: *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. PREALC, Chile, 1987.

Van Cott, Donna Lee: "Cambio institucional y partidos políticos indígenas" *Revista Análisis Político* Núm. 48. Universidad Nacional, Bogotá, 2000.

Wilches Chaux, Gustavo: *Proyecto nasa: la construcción del plan de vida de un pueblo que sueña*. Siglo del Hombre Editores Ltda., Bogotá, 2005.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EJERCICIO DE DERECHOS EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ECUADOR

Luis Maldonado Ruiz*
Víctor Hugo Jijón**
CEGOPE- ESGOPPE¹

Resumen

Este artículo realiza una breve descripción de la situación socioeconómica de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, de su distribución geográfica poblacional y de su participación en los procesos políticos electorales del país a partir de la década de los 90s. También aborda el tema de las políticas públicas en cuanto a su relación con los mandatos constitucionales del año 2008 y los derechos de los pueblos indígenas, efectuando un balance preliminar de su aplicación o cumplimiento en la perspectiva de construir el Estado plurinacional y una sociedad intercultural. Finalmente, se señalan los desafíos esenciales que implica la concretización del *Sumak Kawsay* en un contexto de globalización económica, de hegemonía del modelo neoliberal y de la persistencia gubernamental de basar el desarrollo nacional en la extracción de recursos naturales sin asumir plenamente los riesgos ambientales y otros que esto significa para el futuro de la nación.

I. Breve contexto político y diversidad histórico-cultural

A. Desacato constitucional y autoritarismo

* Originario del Pueblo Kichwa- Otavalo, Ecuatoriano de la comunidad de Peguche. Presidente del CEGOPE-ESGOPPE, Miembro de Número de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, Miembro del Consejo Académico sobre Interculturalidad de UNICEF, Catedrático de la Universidad Intercultural Indígena de América Latina y el Caribe- Cátedra Indígena Itinerante. Ex Ministro de Bienestar Social y Coordinador del Frente Social. Asesor Permanente y ex Presidente del Directorio del Fondo Indígena Latinoamericano y del Caribe. Ex - Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador -CODENPE (1998-2001). Asesor Político de la CONAIE (1997).

** Ingeniero Geólogo Geofísico, ex-funcionario de Petroecuador, Coordinador Nacional de la CDDH, ex-asesor de Ecuarunari y de la CONAIE, ex-asesor del Movimiento Pachakutik en la Asamblea Nacional, docente e investigador de la ESGOPPE.

¹ La Escuela de Gobierno y Políticas Públicas para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (ESGOPPE) es un programa del Centro de Estudios sobre Buen Gobierno para el *Sumak Kawsay*, dedicada a la formación política desde un enfoque intercultural.

La coyuntura ecuatoriana se encuentra en una encrucijada por demás decisiva y conflictiva, tanto en las opciones políticas que intentan dar asidero a los postulados constitucionales, como en la redefinición concreta de un modelo económico que no sucumba en el más craso extractivismo mineral y petrolero. La aplicación de la Constitución aprobada en el 2008 ha tenido serios tropiezos debido a las decisiones presidenciales orientadas esencialmente a consolidar un régimen presidencial hipercentralista que concentra el poder en el Ejecutivo y que ha vaciado el contenido democratizador de la nueva institucionalidad formulada en Montecristi, en particular, la implementación progresiva de un Estado plurinacional y una sociedad intercultural. A su vez, la tan anhelada transición de una economía nacional alterada y mutilada en décadas anteriores por las políticas neoliberales hacia una economía social y solidaria va de frustración en frustración, alternando un enorme gasto público, clientelar y asistencialista, con la entrega e hipoteca de los recursos naturales a las empresas transnacionales o internacionales supuestamente públicas.

En este contexto, los pueblos y nacionalidades indígenas han visto rechazadas sus propuestas legislativas o de estructuración plurinacional del Estado; sus proyectos de desarrollo local o de inversión productiva se han visto desviados o tergiversados. Al igual que en gobiernos anteriores, ha ocurrido una doble y perversa cooptación política que ha detenido y alterado las perspectivas de cambio. Por un lado, el partido ganador de las elecciones nacionales, en este caso Alianza País, ha cooptado la institucionalidad estatal orientando su funcionamiento en exclusivo beneficio de prácticamente los mismos grupos tradicionales de poder económico; por otro lado, el gobierno ha absorbido clientelarmente un vasto sector de organizaciones sociales que han declinado o abandonado sus propuestas iniciales prestándose a brindar legitimidad a políticas sociales que en nada constituyen una redistribución de la riqueza, una real participación en la toma de decisiones o una verdadera alternativa al neoliberalismo.

La construcción del Estado plurinacional sigue como letra muerta. En efecto, el reconocimiento formal de derechos de pueblos y nacionalidades permanece como tal, como una figura jurídica utilizada periódicamente por el gobierno para maquillar decisiones que no resuelven problemas fundamentales de la vida comunitaria o de la economía popular. Las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, de mayoría oficialista, han desconocido los derechos colectivos y aspectos claves -como el autogobierno, la consulta previa o la conformación de circunscripciones territoriales interculturales- han sido burlados o estancados, montando parodias de socialización y consulta, pero ignorando el diálogo y las propuestas con los legítimos representantes de comunidades indígenas o campesinas

A su vez, la creciente intervención del gobierno, tanto con sus políticas asistencialistas (bono de desarrollo humano, socio bosque, socio páramo, bono de desnutrición cero, etc.), como con algunas obras de infraestructura (carreteras, escuelas), ha propiciado la hegemonía populista gubernamental, la cual le permite presentar y publicitar como supuesto aporte al desarrollo la firma de contratos con empresas transnacionales para la extracción de recursos naturales (biodiversidad, minas y petróleo). Se consolida así el modelo neoliberal que tanto dice haber cambiado.

Paralelamente a esta manipulación, desde las esferas gubernamentales, se desata una estigmatización periódica de personas, grupos, organizaciones o colectivos, que expresan su desacuerdo con las políticas del gobierno o que critican procedimientos legales e institucionales, llegando inclusive a la persecución policial y la prisión arbitraria.

Igualmente, la reestructuración institucional que permite la presencia y representación de los pueblos y nacionalidades en la toma de decisiones, ha sido claramente alterada en su composición, al dar cabida únicamente a personal afiliado a Alianza País o a personas obsecuentes con las disposiciones del Ejecutivo; frente a lo cual, los pueblos indígenas -a través de sus organizaciones- han venido impulsando una movilidad social y política.

B. Las nacionalidades y pueblos y su situación socio-económica

En el Ecuador existen 14 nacionalidades y 18 pueblos pertenecientes a la nacionalidad kichwa. No existe un censo adecuado que cuantifique a la población indígena ecuatoriana, por lo cual únicamente se dispone de estimaciones que van desde el 7% al 25% de la población total nacional. Su distribución provincial es la siguiente.

La población indígena se encuentra distribuida en todo el país, pero tiene una presencia más importante en ciertas regiones, provincias y cantones que en otros. Actualmente, esa distribución está en estudio ya que los datos del último censo, realizado en noviembre de 2010, contradicen bastante a los del 2001. Sin embargo, las provincias con mayor población indígena siguen siendo las mismas: un 50% se encuentra en Imbabura, Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo.

En efecto, los censos oficiales, basados en la autoidentificación al momento de las encuestas, no constituyen un fiel reflejo de la composición étnica nacional puesto que se basan en preguntas cuyas respuestas implican sesgos subjetivos en las personas respecto de su identidad étnica, alterándose

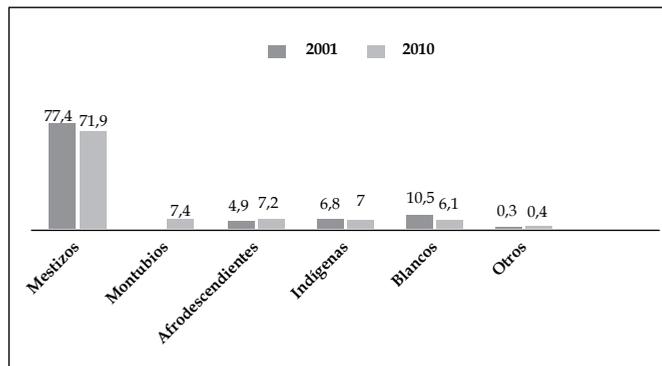
la pertenencia real. El Gráfico 1 muestra los resultados del Censo del 2010 comparándolos con los del 2001, según lo cual la población que más habría crecido es la afro-descendiente llegando a constituir un número mayor que la población indígena. Este resultado es por demás dudoso, pues implica una serie de acotaciones relacionadas con una mayor fertilidad entre una y otra población (la una crece 2,3% y la otra apenas un 0,2%, en el mismo período). Es más aceptable una explicación respecto al “apareamiento” estadístico de la población montubia, 7,4%, si se la compara con la variación de los porcentajes de las poblaciones blanca y mestiza: ambas disminuyen un total de 9,9 puntos, mismos que antes englobaban a la auto-identificación montubia.

Cuadro 1
Distribución provincial de la población indígena ecuatoriana

Nacionalidad	Pueblo	Provincias
Región Costa		
Chachi		Esmeraldas
Tsachila		Santo Domingo De Los Tsachilas
Awá		Esmeraldas, Carchi, Imbabura
Epera		Esmeraldas
Manta -Huancavilca		Manabi, Guayas
Kichwa		Kichwa De La Costa, Guayas, El Oro, Galapagos
Región Sierra		
Kichwa	Karanki	Imbabura
	Otavalo	Imbabura
	Natabuela	Imbabura
	Kayambi	Imbabura, Pichincha, Napo
	Kitu Kara	Pichincha
	Panzaleo	Cotopaxi
	Chibuleo	Tungurahua
	Salasaca	Tungurahua
	Kisapincha	Tungurahua
	Tomabela	Tungurahua

En efecto, los censos oficiales, basados en la autoidentificación al momento de las encuestas, no constituyen un fiel reflejo de la composición étnica nacional puesto que se basan en preguntas cuyas respuestas implican sesgos subjetivos en las personas respecto de su identidad étnica, alterándose la pertenencia real. El Gráfico 1 muestra los resultados del Censo del 2010 comparándolos con los del 2001, según lo cual la población que más habría crecido es la afro-descendiente llegando a constituir un número mayor que la población indígena. Este resultado es por demás dudoso, pues implica una serie de acotaciones relacionadas con una mayor fertilidad entre una y otra población (la una crece 2,3% y la otra apenas un 0,2%, en el mismo período). Es más aceptable una explicación respecto al “apareamiento” estadístico de la población montubia, 7,4%, si se la compara con la variación de los porcentajes de las poblaciones blanca y mestiza: ambas disminuyen un total de 9,9 puntos, mismos que antes englobaban a la auto-identificación montubia.

Gráfico 1
Autoidentidad étnica censal



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC), Resultados del Censo 2010.

Cuadro 2
Pobreza basada en el consumo, por grupo étnico 1998 - 2006

Años	Pobreza en indígenas	Pobreza en no indígenas	Total	Indigencia en indígenas	Indigencia en no indígenas	Total
1998	45,84%	43,69%	44,64%	17,63%	19,51%	18,68%
2006	69,46%	35,57%	38,28%	43,07%	10,23%	12,86%

Fuente: INEC: Encuesta de Condiciones de Vida, 1998 y 2006.

Las condiciones de vida de la población indígena son precarias y demandan una acción decidida de las autoridades para al menos paliar esta situación. Una información no tan reciente, pero que no debe haber cambiado significativamente, se muestra a continuación (Cuadros 2 a 5).

Cuadro 3
Pobreza medida por ingresos según grupo étnico 2001 – 2006

Años	Pobreza en indígenas	Pobreza en no indígenas	Total	Indigencia en indígenas	Indigencia en no indígenas	Total
2001	80,42%	66,99%	67,64%	56,95%	39,38%	40,24%
2003	80,75%	63,85%	64,69%	51,32%	35,70%	36,47%
2004	83,96%	68,95%	64,69%	51,32%	37,70%	36,47%
2005	82,86%	60,61%	61,99%	57,84%	32,27%	33,76%
2006	83,22%	54,94%	56,74%	53,55%	26,41%	28,13%

Fuente: INEC: Encuesta de Condiciones de Vida, 1995 y 1999; Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares, 2000; Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2003.

Nota: el año 2002 no consta con cifras porque no se cuenta con información confiable.

Cuadro 4
Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) según grupo étnico

Condición étnica	Porcentajes (n/N)*100	Número de pobres (n)	Población total (N)
Indígena	89,9%	746.602	830.418
Afroecuatoriana	70,3%	424.606	604.009
Mestiza	60,3%	5.679.807	9.411.890
Blanca	45,0%	572.290	1.271.051
Otros	60,9%	23.906	39.240
Total	61,3%	7.447.211	12.156.608

Fuente: INEC: Censo de Población y Vivienda, INEC 2001.

Elaboración: SIISE, 2004.

Cuadro 5
Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas

Condición étnica	Porcentajes (n/N)*100	Número de pobres (n)	Población total (N)
Indígena	67,6%	561.407	830.418
Afroecuatoriana	37,7%	227.734	604.009
Mestiza	30,2%	2.844.035	9.411.890
Blanca	18,8%	238.954	1.271.051
Otros	30,2%	11.863	39.240
Total	31,9%	3.883.993	12.156.608

Fuente: INEC: Censo de población y vivienda, INEC, 2001.

Como puede constatar, el grado de afectación en la población indígena muestra una marginalidad severa, con situaciones de deterioro extremo de la calidad de vida, esencialmente como consecuencia de políticas públicas excluyentes.

II. Participación política de los pueblos indígenas: estado de situación

A. La participación política: logros y conflictos

Es importante iniciar este capítulo señalando que los pueblos indígenas siempre han sentido al Estado como una entidad extraña y, por su experiencia histórica de opresión y explotación, ha sido objeto de mucha desconfianza, especialmente con ciertas iniciativas del Estado como los censos, los mismos que se han asociado con incremento de tributos y expropiación de sus tierras. Por ello, la participación política se ha dado en dos formas diversas: La primera, que ha caracterizado al movimiento indígena desde su fundación, es la participación política a través de sus propias formas de organización y mediante presión social, logrando de esta manera convertirse en un actor político, con logros significativos, como las propuestas de leyes, la creación de entidades especializadas en pueblos indígenas en el poder ejecutivo, las reformas constitucionales y la inclusión de los derechos colectivos. Los gobiernos han debido atender, además, la demanda de diversas obras de infraestructura que ponen en evidencia esta capacidad reivindicativa.

La segunda forma ocurre a través de la participación de una organización política o movimiento político en las elecciones. Pese a que -para los pueblos indígenas- los partidos políticos han sido considerados como “empresas electoreras de propiedad de caudillos”, atravesadas por el clientelismo y la corrupción, habiendo recomendado el voto nulo, las condiciones políticas de los años 90s permitieron un cambio de posición y decidieron constituir un instrumento político formal para participar en los procesos electorales, con énfasis en los gobiernos locales y sin que haya desaparecido el recelo frente al Estado.

La participación política indígena autónoma logró su mayor cúspide con el célebre levantamiento de junio de 1990, liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el mismo que constituyó un quiebre positivo y sustancial en la vida social y política cotidiana de todo el país. En efecto, el levantamiento indígena sorprendió al Estado y a la sociedad ecuatoriana al poner en evidencia la fuerza de un actor social que había sido ignorado, pero que se venía configurando a lo largo de muchos años de resistencia; desveló también un Estado excluyente y la polarización social

profundizada por las políticas de ajuste estructural aplicadas desde 1983 por los gobiernos de turno, en obediencia al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a los intereses de la oligarquía local.

Por otra parte, el levantamiento interpeló también los límites de una democracia restringida al voto, que no consideraba el ejercicio de los derechos económicos y sociales ni tampoco los ubicaba a la par de los derechos políticos. Además, visibilizó y cuestionó las diferentes formas de marginación y racismo establecidas por la sociedad blanco-mestiza como parte de la dominación y segregación imperante¹⁴².

La emergencia del movimiento indígena se daba también en un momento de profunda crisis del movimiento sindical (flexibilización laboral, aperturismo neoliberal) y, a la vez, acompañaba a la presencia de nuevos actores sociales, como el movimiento juvenil, el movimiento de mujeres, el de derechos humanos y el ambientalismo; todos con elementos discursivos convergentes que posibilitaron momentos de encuentro con el movimiento indígena, liderado por la CONAIE, y con el movimiento campesino dirigido por la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC).

En la primera mitad de la década de los 90s ocurrió un conjunto de hechos que propiciaron la convergencia de estos sectores en espacios de unidad multicultural: las acciones de oposición a la celebración de los 500 años del supuesto "Encuentro de dos Mundos", propiciado por España en 1992; las movilizaciones contra la Ley Agraria en 1994, la consulta popular convocada por el gobierno nacional en 1995, para facultar el voto de los independientes. Posteriormente a estos procesos, en la ciudadanía se profundizó el debate respecto a la conformación de una organización política que fuera la expresión del conjunto de fuerzas sociales resistentes al neoliberalismo, generador de mayor pobreza y exclusión social. Ante esto, la CONAIE, que desde su formación había mantenido una actitud de sufragar con voto nulo en las elecciones, juzgó necesario reconsiderar su posición inicial. Recomendar el voto nulo en las elecciones era una demostración de su desconfianza en el Estado y la democracia formal liberal y de rechazo a la utilización demagógica de los indígenas por parte de los partidos políticos tradicionales.

Esta necesidad de intervenir en las elecciones como parte de la lucha por una sociedad más justa e igualitaria y por una democracia participativa

142 Jijón, Víctor Hugo: "Propuestas y planteamientos de una política pública de participación ciudadana incluyente de los pueblos indígenas". En: *Políticas públicas para pueblos indígenas en el Ecuador del Siglo XXI*. Memorias del Seminario Nacional. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Quito, 2007.

más integradora, determinó la decisión de contar con una expresión política propia, emanada desde las bases.

Fue así que, en 1996, tras un activo proceso de diálogos y debates entre organizaciones pertenecientes a la Coordinadora de Movimientos Sociales, a la CONAIE y a la CONFEUNASSC, se fundó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), o simplemente conocido como Movimiento Pachakutik, al cual se le dio el mandato de cumplir con varias expectativas, entre ellas:

- Constituirse en punto de encuentro y articulación de pueblos y nacionalidades indígenas entre sí, con otros sectores del campo, con movimientos populares urbanos, con el sindicalismo público y privado, con intelectuales democráticos, con sectores de la Iglesia que habían apostado por una opción preferencial por los pobres y, sobre todo, con un amplio espectro de la sociedad que encontró en el surgimiento del MUPP-NP reflejados sus anhelos de independencia y autonomía política y, a la vez, de proyección de un nuevo programa de transformación de la sociedad.
- Convertirse en un instrumento político que permita al movimiento popular organizado intervenir en la esfera político-institucional con propuestas programáticas concretas, orientadas a un cambio estructural que beneficie al conjunto de la sociedad, manteniendo su independencia y autonomía.
- Fortalecerse como instrumento político que facilite el acceso a la institucionalidad y plantear el reto de construir y demostrar formas de gestión pública alternativa y consolidar los poderes locales como estrategia de construcción de un nuevo orden desde lo local, desde las bases organizadas de la sociedad civil, incluyendo la propuesta de la CONAIE de la reconstitución de los pueblos y nacionalidades.

Desde 1996 hasta la actualidad, la población indígena representada en las organizaciones pertenecientes a la CONAIE, junto con organizaciones sociales y personas no organizadas, ha participado en todos los eventos electorales convocados por el Tribunal Supremo Electoral (hoy Consejo Nacional Electoral), a través del MUPP-NP. La población indígena y afro-descendiente representadas por la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y por la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE), las dos otras organizaciones indígenas importantes, lo han hecho principalmente mediante el Partido Socialista-

Frente Amplio, en el primer caso (aunque en las elecciones de 2006 formó parte de Alianza País, el movimiento político que impulsó la candidatura del actual Presidente, Rafael Correa), han creado su propio movimiento denominado Amawtay Yuyai o han votado por partidos de derecha, en el segundo caso. Por su parte, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), numéricamente escasa, vinculada al Partido Comunista del Ecuador, ha seguido los vaivenes de este partido, generalmente colaborando con aquellos gobiernos considerados por sus dirigentes como un “mal menor”.

B. La participación electoral desde 1996 al 2004

Como resultado del nuevo protagonismo político electoral, el MUPP-NP llegó a ocupar importantes cargos de elección popular en diversos periodos. En 1996, estableció una alianza con el Movimiento Nuevo País, liderado por el periodista Freddy Ehlers, y llegó en tercer lugar en las votaciones para Presidente de la República. En aquella ocasión, se obtuvieron ocho diputaciones, de las cuales cinco fueron indígenas, incluida una mujer.

En las elecciones para representantes ante la Asamblea Nacional en 1997, se obtuvieron siete asambleístas de un total de 70. Para 1998, el proceso electoral permitió alcanzar ocho diputados, 11 alcaldes y 72 consejeros y concejales. En el 2000, se tuvo 20 alcaldes en votación sin alianzas y siete en alianza; fueron también electos cinco prefectos, 86 concejales, 17 consejeros y 461 representantes a juntas parroquiales.

En el 2002, en alianza con el Partido Sociedad Patriótica, el MUPP-NP ganó las elecciones presidenciales, aunque esta experiencia sólo duró seis meses en razón de la traición del Presidente elegido, Coronel Lucio Gutiérrez, a los compromisos y postulados de campaña. Esta participación ha sido generalmente calificada por diversos analistas como un error político de su dirigencia por haber apoyado la candidatura del Cnel. Gutiérrez, “militar golpista”, lo cual constituye una visión por demás superficial de lo que fue realmente esa coyuntura política.

En realidad, existen varios factores que condujeron a esa decisión, entre ellos: la resolución de la CONAIE de no ir con un candidato propio para evitar una ruptura interna de la organización al momento de la designación del candidato, en donde se confrontaban su ex-dirigente Antonio Vargas -muy cuestionado en ese momento- con el Alcalde de Cotacachi, Auqui Tituaña; el corto tiempo que quedaba entre la fecha de esa decisión y la establecida legalmente para inscribir las candidaturas, lo cual impedía realizar elecciones primarias e implicaba el riesgo de no participar en el nivel nacional dejando sin referente presidencial a los candidatos provinciales y cantonales; la

negativa de los candidatos Rodrigo Borja y León Roldós para establecer una alianza electoral por creerse ganadores sin apoyo indígena o sin sectores “demasiado rojillos”; la imposibilidad de designar a algún indígena que vaya como candidato a la Vicepresidencia, en binomio con Lucio Gutiérrez, al ser éste originario de la Amazonía, es decir, prácticamente un candidato de la Sierra, por lo mismo, obligado a armar el binomio con alguien de la Costa, dado el regionalismo y las tradiciones electorales ecuatorianas de presentar siempre un binomio compuesto por personas de ambas regiones, sin lo cual se perdería buena parte de aquel electorado que se define con un fuerte sesgo regional antes que por las propuestas políticas o programas de gobierno.

En el Congreso Nacional, el MUPP-NP llegó a constituir un bloque legislativo con 11 diputados electos de un total de 100. En el 2002, alcanzó también cuatro prefecturas provinciales de un total de 22 y 32 alcaldías de un total de 215, incluyendo aquéllas conseguidas en alianza con otras fuerzas sociales o políticas afines.

En todas estas dignidades, el MUPP-NP siempre trató de mantener una equidad étnica y de género en la postulación de candidatas y candidatos: alrededor del 50% de puestos de elección popular fueron ocupados por indígenas y, en cuanto a las mujeres. El MUPP-MP está entre las organizaciones políticas que más han cumplido con las disposiciones de la Ley de Elecciones en lo que se refiere a la proporcionalidad de asignación de candidatas a las diferentes dignidades. Es así como, en el 2004, presentó una candidata a prefecta -que resultó electa- y nueve candidatas a alcaldesas, de las cuales fueron electas tres.

Es importante señalar que, en cada uno de estos procesos electorales, el Tribunal Supremo Electoral (hoy Consejo Nacional Electoral), ha procedido a cambiar el método de escrutinio, por lo cual, en el nivel de las elecciones plurinominales, las comparaciones numéricas no pueden realizarse mecánicamente sin tener en cuenta la incidencia cuantitativa de cada método. En verdad, paulatinamente, se pasó del tradicional método de cocientes al método de D’Hondt, luego al método Imperial y finalmente al método D’Hondt ponderado. Esto tiene como principal efecto alterar la real representatividad de las candidaturas ganadoras en las diferentes dignidades y propiciar la elección de candidatos de las minorías en cada circunscripción.

En el nivel presidencial, en dos ocasiones, la participación fue en alianzas con movimientos sociales urbanos y rurales, postulando a un candidato no indígena, debido a múltiples circunstancias internas y externas al movimiento, en particular, la necesidad de llegar a un electorado mayoritariamente urbano poco politizado. A esto se añade la precaución de no someter tempranamente

a líderes indígenas al veredicto de las urnas, cuando la mayor parte de la población todavía lleva prejuicios racistas y segregacionistas.

Una imagen numérica de esta participación en los procesos electorales, tanto para elegir alcaldes y prefectos como para diputados, la muestran los cuadros siguientes, así como los resultados de la elección presidencial del 2006.

Cuadro 6
Elección presidencial 2006

PROVINCIAS	DIPUTADOS		ASAMBLEISTAS		DIPUTADOS	
	1996	%	1997	%	1998	LISTAS
AZUAY	48237	28.48	10860	6.72	125132	12-17-18
BOLIVAR	4549	9.85	10935	24.51	23923	18
CAÑAR	7622	14.53	7804	15.36	13427	18
CARCHI	0	0	9664	20.81	8517	17-18-21
COTOPAXI	15159	15.75	14079	17.18	24378	18
CHIMBORAZO	21947	18.75	15252	13.4	28888	17-18
EL ORO*	0	0	8606	6.52	29077	17-18-21
ESMERALDAS	0	0	2457	3.5	0	0
GUAYAS	0	0	7792	0.91	0	0
IMBABURA	15654	15.9	22576	25.43	43000	17-18-21
LOJA	0	0	5478	5.81	31867	17-18-21
LOS RIOS	2821	1.68	0	0	12949	17-18
MANABI	0	0	10019	3.55		17-18-21
MORONA S.	4362	19.95	6408	27.78	18301	18
NAPO	7822	25.69	5634	18.65	23449	18
PASTAZA*	1851	12.78	1414	10.07	7838	5-18
PICHINCHA	99664	13.46	47511	6.94	854966	17-18-21
TUNGURAHUA	17864	12.1	15564	11.82	24413	18
ZAMORA CH.	0	0	3463	20.04	4595	12-17-18
GALÁPAGOS						
SUCUMBIOS	3936	19.56	5341	24.4		
ORELLANA						
TOTAL	251488	7.15	210857	6.61	1274720	

Fuente: TSE. Elaboración: VHJ

*En alianza: El Oro con MPD; en Pastaza con PS-FA.

La votación alcanzada muestra una gran variación de una provincia a otra, reflejando en su porcentaje el grado de aceptación de los electores, tanto indígenas como mestizos, llegando ésta última -generalmente urbana- a ser muy significativa en algunas provincias o ciudades, sin lo cual no se comprenderían esos resultados victoriosos, que rebasan en número al de la población indígena.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que el número de habitantes o de electores no refleja por sí solo la importancia política de las autoridades electas, puesto que, a más de ello, se debe considerar la ubicación geográfica de las respectivas circunscripciones, su extensión y su disponibilidad en recursos naturales, su vialidad, lo cual otorga una mayor importancia territorial y económica, así como mayores desafíos para la planificación estratégica del desarrollo local.

Cuadro 7
Participación en los procesos electorales por cargo electo

	PROVINCIAS	PREFECTOS			ALCALDES		
		Votación Pk electos o no	Total Votos válidos	%	Votación Pk electos o no	Total Votos válidos	%
1	AZUAY**	35935	242461	14.82	34685	256559	13.52
2	BOLIVIAR	15050	67137	22.42	12002	74375	16.14
3	CAÑAR	16785	72155	23.26	18140	76964	23.57
4	CARCHI		72972	0.00	3605	77621	4.64
5	COTOPAXI	56478	143309	39.41	35010	152915	22.90
6	CHIMBORAZO	48967	155630	31.46	40707	162387	25.07
7	EL ORO*	4990	225656	2.21	4854	231206	2.10
8	ESMERALDA**	1101	126397	0.87	573	135172	0.42
9	GUAYA	13783	1332157	1.03	13473	1441158	0.93
10	IMBABURA	35883	138624	25.89	33074	142607	23.19
11	LOJA		162689	0.00	1809	173268	1.04
12	LOS RIOS		263092	0.00	1523	64552	2.36
13	MANABI		523285	0.00	12157	642350	1.89
14	MORONA S.	20605	36487	56.47	10584	38368	27.59
15	NAPO	5611	33517	16.74	8202	32676	25.10
16	POSTAZA*	2036	25731	7.91	3155	25329	12.46
17	PICHINCHA**	85071	1047360	8.12	79939	1096437	7.29
18	TUNGURAHUA	9690	184539	5.25	16857	199193	8.46
19	ZAMORA CH.		29978	0.00	3195	60694	5.26
20	GALÁPAGOS		8018	0.00	97	7015	1.38
21	SUCUMBIOS	9897	45385	21.81	8349	47598	17.54
22	ORELLANA	10732	29851	35.95	8825	30590	28.85
TOTAL		372614	4966430	7.50	350815	5169034	6.79

Fuente: TSE Elaboración: VHJ

* En alianza: El oro con MPD, Pastaza con PS-FA

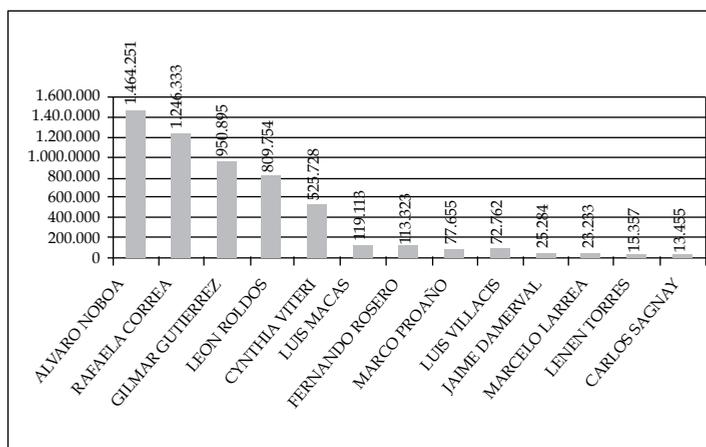
** Sólo votación para concejal y/o consejero; para Pichincha y Quito, resultados del 2002

C. La participación electoral en 2006 y 2008

En las elecciones presidenciales del 15 de octubre de 2006, el MUPP-NP participó por primera vez con candidatura propia e indígena, en el marco de una coyuntura política bastante desfavorable por tres razones principales: la presencia de fuertes candidatos populistas que por su demagogia podían absorber parte del electorado indígena y de los sectores populares urbanos; el surgimiento de una candidatura *outsider*, personificada en el economista Rafael Correa, atractiva para los sectores progresistas y de clase media; y la escasez de recursos económicos para enfrentar una campaña que requería largos y frecuentes recorridos por todo el país.

En ese contexto, una decisión interna de la CONAIE, base principal del MUPP-NP, impidió conformar un binomio con Rafael Correa y su Movimiento Alianza País, quien ofrecía la vicepresidencia para un indígena. En efecto, las presiones de una corriente indigenista que veía en la candidatura de Luis Macas, ex-dirigente de la CONAIE y ex-diputado por Pachakutik, una repetición de lo que había ocurrido en diciembre de 2005 en Bolivia, con el triunfo de Evo Morales, impidieron articular ese binomio. Este voluntarismo de una parte de la dirigencia indígena que pasó por alto la realidad ecuatoriana, que no correspondía ni con la densidad de la población indígena ni con la simpatía del electorado blanco-mestizo, muy diferente en los dos países andinos, condujo a un resultado electoral sancionado drásticamente en la primera vuelta electoral (Gráfico 2).

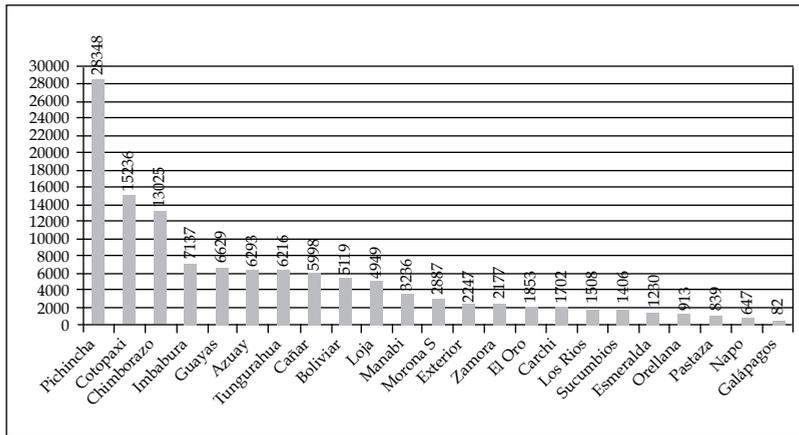
Gráfico 2
Resultados generales



Fuente: Corte Nacional Electoral (CNE). Elaboración: Víctor Hugo Jijón.

Luis Macas obtuvo una votación cercana a los 120.000 electores, equivalente al 2,3% de votos válidos, la cual le ubica en el sexto lugar, por encima de otros siete candidatos. Este resultado numérico, equivalente a la tercera parte de lo que habitualmente obtenía el MUPP-NP en el nivel nacional en las otras dignidades, refleja que la mayor parte del electorado que venía simpatizando con las propuestas y realizaciones del movimiento político optó votar por Correa, tal como lo evidencian sus resultados victoriosos coincidentes con el fuerte bajón de la votación de Macas en las provincias con mayor población indígena, en donde generalmente Pachakutik venía obteniendo buena votación. Se dio el caso paradójico de que la provincia costeña del Guayas, inicialmente muy sostenedora del binomio Correa Presidente-Macas Vicepresidente, asumió disciplinadamente la resolución de inscribir y votar por el candidato Luis Macas, otorgándole una votación mayor que la que éste obtuvo en varias provincias serranas de alta composición indígena (Gráfico 3).

Gráfico 3
Votación candidato a presidente Luis Macas



Fuente: Tribunal Supremo Electoral (TSE). Elaboración: Víctor Hugo Jijón.

Esta desafección interna por el candidato presidencial se constata también al comparar los resultados con la votación obtenida para otras dignidades y, en particular, con la del candidato a Parlamentario Andino, Oscar Chalá, afro-descendiente (Cuadro 8 y Gráfico 4).

Sin embargo, pese a estos resultados desfavorables, la presencia del Movimiento Pachakutik sigue manteniéndose, tal como lo muestra el haber obtenido cinco assembleístas en las elecciones para la Asamblea Constituyente en el 2007 y haber participado en las elecciones del 2008, pese a la correlación de fuerzas muy desfavorable frente a las candidaturas oficiales y a la falta de

recursos económicos para la campaña electoral, habiendo sido electos cinco asambleístas para la Asamblea Nacional, dos varones y tres mujeres, de un total de 124, y en donde la derecha tradicional, otrora mayoritaria, obtuvo menos triunfos.

También se obtuvieron cinco prefectos provinciales de un total nacional de 24 (cuatro varones y una mujer); 34 alcaldes de 219 (cinco mujeres) y 98 presidencias de juntas parroquiales de 420, con membresías en otros 230 directorios parroquiales.

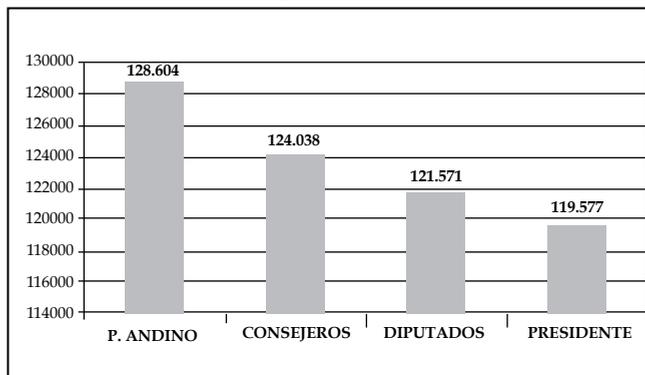
Cuadro 8
Votación candidatos indígenas

	DIPUTADOS	PRESIDENTE	CONSEJEROS	PANDINO
Azuay	5.303	6.293	6.359	5.836
Bolívar	4.749	5.119	5.461	5.423
Cañar	6.854	5.998	8.109	7.079
Carchi	0	1.702	0	1.355
Chimborazo	13.367	13.025	13.238	14.371
Cotopaxi	18.326	15.136	20.900	18.531
El Oro	1.756	1.853	0	1.937
Esmeraldas	1.191	1.230	714	1.195
Galápagos	108	82	0	162
Guayas	4.308	6.629	0	5.649
Imbabura	14.055	7.137	14.098	8.524
Loja	3.521	4.949	3.769	4.225
Los Ríos	1.340	1.508	594	1.295
Manabí	2.247	3.236	2.193	2.892
Morona S	5.500	2.887	6.136	5.255
Napo	3.182	647	2.354	2.622
Orellana	3.722	913	3.428	2.707
Pastaza	1.145	839	1.137	1.478
Pichincha	17.450	28.348	19.333	24.218
Sucumbios	2.996	1.406	3.277	3.433
Tungurahua	6.569	6.216	9.910	7.648
Zamora	3.882	2.177	3.028	2.769
Exterior		2.247		
TOTAL	121.571	119.577	124.038	128.604

Fuente: TSE. Elaboración: VHJ.

Sin embargo, pese a estos resultados desfavorables, la presencia del Movimiento Pachakutik sigue manteniéndose, tal como lo muestra el haber obtenido cinco asambleístas en las elecciones para la Asamblea Constituyente en el 2007 y haber participado en las elecciones del 2008, a pesar de la correlación de fuerzas muy desfavorable frente a las candidaturas oficiales y a la falta de recursos económicos para la campaña electoral, habiendo sido electos cinco asambleístas para la Asamblea Nacional, dos varones y tres mujeres, de un total de 124, y en donde la derecha tradicional, otrora mayoritaria, obtuvo menos triunfos.

Gráfico 4
Resultados generales Pachakutik



Fuente: TSE. Elaboración: Víctor Hugo Jijón.

También se obtuvieron cinco prefectos provinciales de un total nacional de 24 (cuatro varones y una mujer); 34 alcaldes de 219 (cinco mujeres) y 98 presidencias de juntas parroquiales de 420, con membresías en otros 230 directorios parroquiales.

D. El acceso a la gestión pública y el autogobierno

El acceso de los pueblos indígenas a los gobiernos locales o seccionales, hoy denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), ha mostrado a lo largo de las dos últimas décadas su eficiente capacidad administrativa y de gestión, así como un manejo transparente de los recursos públicos; esto ha demandado intensos procesos de capacitación y formación para superar las falencias por la falta de experiencia en estas funciones y la escasez de personal calificado para el desempeño en cargos administrativos propios de la institucionalidad del Estado.

Una de las preocupaciones esenciales en este aspecto ha sido la búsqueda de una gestión con identidad a fin de no repetir las mismas taras y defectos de la administración tradicional de los viejos partidos políticos. En este aspecto, ha sido determinante asumir la planificación estratégica y la elaboración de presupuestos participativos, como instrumentos de un protagonismo decisorio de las comunidades indígenas y campesinas, de los sectores populares urbanos y de la ciudadanía en general. La difusión oportuna de una información pertinente sobre políticas gubernamentales y programas, el desarrollo de asambleas populares como mecanismos de control social sobre las autoridades electas, la conformación de “mesas de concertación” para resolver conflictos y construir consensos y la frecuente rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía, han conducido a que la principal beneficiaria de esta gestión pública haya sido la democracia en su aspecto más crítico: la participación ciudadana y la eliminación de la corrupción. Esto ha contribuido a consolidar una gobernabilidad y una gobernanza reconocidas incluso por organismos internacionales, como las Naciones Unidas, la Comunidad Andina de Naciones y otras.

E. La participación política de las mujeres indígenas

El Ecuador es uno de los países donde más tempranamente fue otorgado el voto a las mujeres en América Latina y el mundo en general, en 1929, mientras en Cuba lo fue en 1932; Chile, en 1949; México, en 1953; Francia, en 1944 y Suiza, en 1971, por citar unos ejemplos. Sin embargo, esto no ha significado que la participación femenina haya sido tomada en cuenta por los partidos políticos al momento de conformar sus listas de candidatos o en la designación para cargos institucionales de alto nivel.

Este marginamiento ha sido más fuerte para el caso de las mujeres indígenas, objeto de una triple discriminación: por su origen étnico, género y pobreza. Al conocido aislamiento político de toda la población indígena, que históricamente se explica por la persistencia del racismo, en el caso de las mujeres, esto se agrava por la incidencia de una mentalidad patriarcal que las ha segregado, incluso internamente en las comunidades, en materia de liderazgo. Además, la mayoría de ellas no habla suficientemente el castellano, lo cual disminuye su posibilidad de incidencia fuera del ámbito indígena; sin embargo, en su ámbito comunitario e indígena la participación de mujeres es muy protagónica, muchas de las cuales han logrado un despunte nacional e internacional como liderezas políticas.

La participación política de las mujeres indígenas se vio potenciada por la propia evolución del movimiento indígena en el momento en que la

CONAIE decidió participar directamente en los procesos electorales nacionales contando con un instrumento político. Sin embargo, y si bien la creación de este movimiento abrió las posibilidades de que las mujeres intervinieran más directamente en la dinámica política, su presencia como candidatas no fue automática y debió vencer tanto las reticencias internas debido al machismo, como su falta de preparación. Lo primero sigue progresivamente superándose gracias a frecuentes debates en el nivel comunitario, en ocasiones muy tensas, y lo segundo demandó un arduo proceso de formación política en todo nivel que aún sigue practicándose.

Desde luego, esta participación política de las mujeres indígenas ha ocurrido en el marco de la legislación electoral general del país, el mismo que ha vivido varias etapas, en las cuales, según la correlación de fuerzas políticas y los cambios en la mentalidad de los legisladores, las mujeres han sido incorporadas para su participación en los procesos electorales¹⁴³.

En 1997, la denominada Ley de Amparo Laboral estableció un cupo mínimo del 20% para la participación de las mujeres en las listas pluripersonales en las elecciones para diputados nacionales y provinciales. En 1998, una reforma constitucional estableció la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos electorales (Artículo 102). En el año 2000, una reforma a la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política fijó cuotas en grados ascendentes del 5% en cada proceso electoral, a partir de un mínimo de 30%, hasta llegar a la representación equitativa del 50%, disponiendo “tomar en cuenta la participación étnica-cultural”. Cabe señalar que, pese a estos cambios, en la realidad, la manipulación política en el Tribunal Supremo Electoral, por parte de los partidos políticos tradicionales, impidió una efectiva aplicación de estas disposiciones. A esta cuestión se suma el hecho de que, muchas veces, en la mayoría de los partidos políticos, la incorporación de las mujeres en las listas no fue en puestos que de alguna manera asegurasen que fueran a ser electas, sino en rangos secundarios o de suplencia, quedando en ocasiones como simple decoración de género¹⁴⁴.

143 Londoño, Jenny: “Mujeres y participación política, 2007”.

<http://azulinaciones.blogspot.com/2007/08/mujeres-y-participacin-politica.html>. Ströbele-Gregor, Juliana: *Mujeres indígenas, ciudadanía y alcance del derecho*. Freie Universität Berlin, 2007.

144 Pacari, Nina: “La participación política de la mujer indígena en el Congreso ecuatoriano: Una tarea pendiente”. http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_01a-CSEcuador.pdf.

En la actualidad, la Constitución del 2008 establece el principio de la paridad y el deber del Estado de promover la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública y en sus instancias de dirección y decisión. Por otra parte, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, también llamada Código de la Democracia, regula la aplicación de la paridad entre hombres y mujeres en las listas para elecciones pluripersonales y establece como impedimentos para ser candidatos/as el haber ejercido violencia de género e incumplido con los pagos de alimentos de hijos e hijas.

Es entonces en este marco muy variable de disposiciones y reglas legales que ha sucedido la incorporación de las mujeres en el espacio parlamentario. Según los datos del Consejo Nacional Electoral, su proporción pasó del 6,1% en 1996, al 13,2% en 1998 (16 de 121 legisladores), al 17% en el 2002, al 25% en el 2006 y al 32,3% en el 2009.

En el nivel regional, en cuanto a las elecciones de alcaldes y prefectos, en el 2000, sólo 80 mujeres fueron incluidas en las listas para alcaldes, frente a 952 hombres (92%). Del total de candidatos, 106 fueron presentados por el Movimiento Pachakutik, de los cuales solamente siete eran mujeres, aunque ninguna de ellas indígena. En el proceso electoral del 2004, participaron 129 mujeres candidatas, nueve de las cuales fueron presentadas por el Movimiento Pachakutik. Sin embargo, sólo 13 mujeres, tres de las cuales eran de Pachakutik, ganaron esas elecciones. Es de anotar que en cuanto se refiere a la elección de prefectos provinciales, en el año 2004 fueron electas mujeres en cuatro de 22 provincias, en tanto que en el 2009 solamente fueron electas 2 de 23 provincias; en ambos procesos, una de las prefecturas fue ganada por una mujer de Pachakutik.

III. Principales políticas públicas para pueblos indígenas

La Constitución, como norma jurídica que viabiliza los derechos humanos y colectivos, es un avance muy importante, aunque en su aplicación ha tenido serias limitaciones, especialmente de las nacionalidades y pueblos en la formulación de políticas públicas y leyes que les afectan directamente o que no son compatibles con su proyecto político.

Formalmente, se han abierto espacios como los “consejos consultivos para formular políticas públicas y la elaboración de leyes” en algunos ministerios, pero su composición no corresponde a la representación colectiva de las nacionalidades o pueblos, sino más bien se ha dado prioridad a la

participación individual. Entre los derechos y políticas más importantes que se han impulsado en la actualidad, se pueden señalar las que siguen¹⁴⁵.

A. Diversidad

Un primer paso importante es el hecho de que, en la actual Constitución, el Estado ecuatoriano se define como intercultural y plurinacional (artículo 1), tomando una de las propuestas políticas más importantes de los pueblos indígenas planteadas desde hace tres décadas. Además, se define como constitucional de derechos y justicia, es decir que el fin del Estado es garantizar el ejercicio de los derechos. Para ello, la Constitución es la máxima ley e, incluso, su incumplimiento es susceptible de enjuiciamiento. En este marco, se reconoce a los pueblos indígenas como entidades históricas y políticas diferentes, con sus propios derechos, los mismos que se desarrollan de manera transversal en toda la Constitución, especialmente en el capítulo cuarto, sobre los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Un elemento fundamental de la diversidad son las lenguas de las nacionalidades. En la Constitución, de las 15 lenguas existentes en el país, se reconoce como lengua oficial al castellano, mientras que al kichwa y al shuar se las reconoce como “idiomas oficiales de relación intercultural” y las demás lenguas indígenas “son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan...”. Como se puede apreciar, se estratifica en tres niveles: lengua oficial, lenguas oficiales de relación intercultural y lenguas oficiales locales.

Esta jerarquización lleva a confusiones porque no existe una definición de estas tres categorías y sus implicaciones, aunque es claro que las lenguas minoritarias de las nacionalidades indígenas son restringidas al lugar donde habitan, reduciéndolas a un uso doméstico, con las consecuencias que esto tiene. Hay que recordar que, en la Constitución de 1998, las lenguas indígenas eran de uso oficial para los pueblos indígenas sin limitación territorial, por lo que podía hacerse uso de la lengua propia en cualquier parte del país y ante cualquier autoridad pública. Es, por lo tanto, evidente que hay un retroceso, especialmente con los derechos de las nacionalidades pequeñas que mayor respaldo necesitan del Estado.

145 Se han tomado como referencia los seis campos temáticos de monitoreo que ha realizado el Sistema de Monitoreo sobre la protección de derechos y promoción del buen vivir de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, promovida por el CODENPE y el Fondo Indígena Latinoamericano, con la participación de las principales organizaciones indígenas (CONAIE, FEINE, FENOCIN), SENPLADES, INEC-CONEPIA, Secretaría de Pueblos, UIAW, que se constituyó en el 2009.

Aunque la misma Constitución establece que para el uso de los idiomas nativos se elaborará una ley, hasta el momento no se ha aprobado dicha ley. Por ello, en las entidades públicas, en general, hasta la actualidad, los idiomas nativos no son de uso oficial, tanto para los trámites oficiales cotidianos como para la comunicación e información a la ciudadanía. Sin embargo, algunas actividades dispersas se vienen haciendo, especialmente en el nivel de la información y comunicación oficial con traducciones y programas radiales y televisivos que no representan ni el 1% de la programación. De esta programación, los programas en idioma kichwa son predominantes frente a los demás idiomas nativos. Si esto ocurre en el ámbito oficial, en el ámbito privado, la restricción es más pronunciada. También se puede afirmar que la misma situación se da con respecto a los contenidos de dichos programas de comunicación: esto es, carecen de un carácter intercultural y plurinacional.

Comunicación intercultural: En relación con este tema, desde el 2010, el gobierno impulsa la política denominada “democratización de los medios de comunicación”. Con este fin, se ha constituido un programa para la dotación de frecuencias de radio y televisión comunitarias para nacionalidades y pueblos indígenas. El objetivo es entregar 14 frecuencias de radio y televisión.

Sin embargo, este programa no ha avanzado significativamente, debido, en primer lugar, a su politización, ya que su gestión está a cargo del frente político del gobierno y, por otra parte, a las limitaciones técnicas y de capacitación que tienen los pueblos indígenas para implementar estos proyectos. A esto hay que agregar las complicaciones técnicas y legales engorrosas, así como las limitaciones para la participación de los pueblos indígenas en la administración, programación y sostenibilidad de estos proyectos, pues, a diferencia de los medios privados, no pueden autofinanciarse.

También hay que tomar en cuenta que los medios propios deben servir para fortalecer su identidad y cultura y ser un medio especialmente educativo; para ello, se requiere generar capacidades técnicas especializadas para asumir dichos proyectos. Además, no hay que olvidar que una gran cantidad de población indígena ha migrado a las grandes ciudades, constituyendo el 21,5%¹⁴⁶ de la población indígena. Estas poblaciones, por las características de aculturación agresiva que tienen que enfrentar con respecto a la cultura y sociedad dominante, requirieren estratégicamente disponer de estos medios para reafirmar su cultura y recrearla. No es suficiente plantearse la entrega de frecuencias sin un programa integral orientado a la sostenibilidad técnica y financiera, así como de articulación a un sistema de comunicación nacional,

146 Datos tomados del trabajo de Luis Pijal, funcionario del CODENPE, denominado “¿Cómo estamos las nacionalidades y pueblos indígenas según el Censo de población y vivienda 2010.

del cual pueda enriquecerse con programas necesarios y pertinentes para sus pueblos y, de igual manera, contribuir con sus productos comunicativos y educativos al sistema nacional, consolidando de esa manera la comunicación intercultural.

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) siempre ha sido para los pueblos indígenas un aspecto estratégico; sobre este tema, a inicios del año 2011, la Asamblea Nacional aprobó la nueva Ley Orgánica del Educación Intercultural. Como se puede apreciar, desde su denominación, todo el sistema de educación del país es intercultural, lo que constituye un gran avance. La ley establece que hay tres sistemas: el Sistema de Educación Bilingüe, el Sistema de EIB y el Sistema de Educación Superior. El Sistema de EIB está dirigido a los pueblos indígenas.

Este enfoque, desde el inicio, tiene sus problemas: por una parte porque, si bien todo el sistema es intercultural, no se entiende cómo se puede ser intercultural si no se es bilingüe o multilingüe, pues a través de las lenguas las culturas expresan sus saberes, conocimientos, visiones del mundo. Otra limitación tiene relación con el hecho de que en la Constitución se establecen tres sistemas de educación en concordancia con la diversidad cultural y la idea de la plurinacionalidad; sin embargo, el diseño institucional no expresa esta visión. La ley establece que el sistema EIB tiene como entidades de gobierno a la autoridad educativa nacional, que en este caso son: el Ministerio de Educación, el Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe -que está integrado por representantes del gobierno más los representantes de las nacionalidades y pueblos elegidos según sus tradiciones-, la Subsecretaría del Sistema de EIB, encargada de transversalizar la interculturalidad; el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales del Ecuador y la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Se desconoce así el derecho constitucional a la participación en la administración del sistema de educación que reza "será colectiva y participativa".

Hoy, la designación de las autoridades educativas del sistema EIB es facultad del Ministro de Educación, excluyendo al Consejo Plurinacional de la EIB y limitándolo en realidad a un consejo consultivo, porque su principal función es definir las líneas estratégicas para formular las políticas públicas, a diferencia de lo alcanzado desde 1988, cuando la EBI tenía altos niveles de autonomía, administrativa y financiera. Ésta es la principal crítica de los representantes de los pueblos indígenas.

Sobre la educación superior, se requiere incluir en esta parte que la CONAIE tomó la iniciativa de gestionar desde hace dos décadas la creación

de la Universidad Intercultural *Amautay Wasi* (UIAW), con la finalidad de que esta institución de educación superior pueda aportar desde los pueblos indígenas con la socialización, investigación y formación en saberes, conocimientos y tecnologías indígenas para completar el sistema educativo EIB y también complementarse con las universidades para concretar mediante sus contribuciones una educación superior intercultural. Si bien la UIAW fue aprobada en la Asamblea Nacional en el año 2005, esta funge como universidad privada, en la que el Estado simplemente deslinda su responsabilidad.

Sobre la valoración e incorporación de los saberes, conocimientos y cosmovisiones, no se han formulado políticas concretas al respecto y tampoco se conoce de reforma curricular alguna relacionada. El proceso que se genera en el marco de la calidad de la educación exige a las universidades elevar los estándares de formación formal a sus docentes, pues, en los próximos diez años, éstos deben obtener títulos de PhD para poder permanecer como docentes; en este contexto, los sabios y amautas de los pueblos indígenas son excluidos, pues sus conocimientos y saberes no podrán ser incluidos en la educación superior. Este es un tema complejo, que reproduce el conflicto entre la modernidad y la tradición.

De igual manera, para acceder a espacios públicos como funcionarios de carrera, se ha implementado este mismo criterio: la calidad y excelencia del sector público se mide por los títulos universitarios obtenidos. Este tipo de meritocracia excluye a personas indígenas, pues apenas un 4,9% de la población indígena tiene algún nivel de formación superior y, de este porcentaje, solo el 2,9 % ha obtenido un título universitario. Sobre esta problemática, tampoco hay definida una política pública.

Otra problemática importante es el racismo; al respecto, desde el 2009, se define a través del Decreto Ejecutivo No. 60 una política para eliminar el racismo y exclusión étnica, materializándose en el "Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural". Este plan contempla cinco ejes programáticos: justicia y legislación, integralidad de derechos, educación-comunicación e información y seguimiento a convenios internacionales. Sin embargo, su implementación tiene deficiencias operativas, pues hasta el momento sus resultados son muy modestos.

Sobre la institucionalización de las nacionalidades y pueblos y su participación en el Estado, se puede analizar desde las posibilidades del ejercicio efectivo de sus derechos constitucionales como de los mecanismos de participación colectiva en la toma de decisiones políticas y de representación en el Estado. Para garantizar este derecho, se requiere definir una política de

fortalecimiento organizativo como entidades históricas y políticas, proceso a través del cual se pueden ejercer los derechos colectivos. Al respecto, no existe una política concreta y se podría afirmar que no existen avances sustantivos. Se ha privilegiado la participación individual como personas indígenas, pudiéndose observar que existen profesionales indígenas en cargos de tercer orden, pero no se dispone de datos cuantitativos ni de los espacios en los cuales trabajan.

Por otro lado, desde la década de los 80s, el Estado estableció instancias encargadas de la política pública sobre pueblos indígenas, pero es a partir de la Constitución de 1998 que se logra el reconocimiento de los derechos colectivos para estas entidades históricas y en este marco se rediseña la institución rectora de las políticas públicas para pueblos indígenas, constituyendo un Consejo de Nacionalidades y Pueblos, con autonomía administrativa y financiera. El avance más importante destacado por las nacionalidades y pueblos fue los altos niveles de autonomía alcanzadas. En la actualidad, el CODENPE¹⁴⁷, organismo estatal responsable de la política pública para alcanzar el *Sumak Kawsay*, no cuenta con los medios y recursos necesarios para constituirse en una entidad técnica y política eficiente; además, existe incertidumbre con respecto a su futuro, ya que el gobierno ha dispuesto que sea parte de un nuevo organismo denominado Consejo Nacional de Igualdad, que, si bien está contemplado en la Constitución, será reducido a ser una mera instancia consultiva del Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que se reunirá una vez al año para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, la participación efectiva del CODENPE en el proceso de elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y en la elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir, será reducida y formal, sin ninguna atribución decisoria.

B. Tierra y territorio

El problema de la tierra es uno de los temas postergados y más conflictivos en el país. En un primer momento, desde la década de los 60s, el Estado impulsó la reforma agraria, afectando básicamente las tierras expropiadas a la Iglesia por el Estado y luego entregadas a los trabajadores de las haciendas, llamados huasipungueros; pero también se dio inicio a

147 El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) fue creado mediante decreto ejecutivo en el año 1998 y se rige en la actualidad mediante la Ley Orgánica de las instituciones públicas indígenas, que incluye al CODENPE, la Secretaría Nacional de Salud Intercultural para los Pueblos Indígenas (SENASIPIE) y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI), en el 2004.

un proceso de colonización sobre los territorios de las nacionalidades de la Amazonía¹⁴⁸. En un segundo momento, década de los 70s y 80s, se afecta muy parcialmente a las grandes haciendas, por deficiente uso social de la tierra y por presión demográfica, especialmente en la región andina, mientras que las grandes extensiones de tierra de la costa continuaron intactas. Según los datos del Censo Agropecuario 2002, se concluye que el nivel socioeconómico está asociado con la identificación étnico-racial y quienes se identifican como indígenas son pobres y viven en el sector rural; el 80,2% de hectáreas productivas son propiedad de personas que se identifican como no indígenas y el 14,5% son propiedad de los que se identifican como indígenas. De esta manera, los primeros tendrían un aproximado de casi 10.000.000 de hectáreas, mientras que los segundos tendrían menos de 2.000.000 de hectáreas¹⁴⁹, lo que evidencia las brechas en la desigual distribución de la tierra.

Por ello, se está proponiendo desde los sectores campesinos e indígenas una ley de reforma agraria, que hasta el momento no ha sido tratada en la Asamblea.

Sobre el problema de los territorios, por una parte, existen sin resolver procesos que se tramitan en la Subsecretaría de Tierras, la legalización colectiva de los territorios de las nacionalidades, especialmente de la Amazonía y la costa, que llevan años tramitándose y que tienen costos muy altos que no son cubiertos por el Estado, a pesar de que esta legalización debe ser gratuita por mandato constitucional. Además, estos procesos legales han provocado una conflictividad interinstitucional por cuanto las demandas territoriales se cruzan con los parques nacionales y reservas biológicas que son asumidas como propiedad del Estado.

Otro problema grave y muy poco analizado es que la mayoría de las nacionalidades y pueblos está dividida por las fronteras de los países colindantes; como se puede apreciar históricamente, las fronteras nacionales no tuvieron que ver con los procesos históricos y configuraciones territoriales de los pueblos indígenas; estas fronteras fragmentan y traban las relaciones culturales, económicas y sociales de estos pueblos. A ello hay que agregar la situación de violencia que viven cotidianamente como consecuencia de la guerra interna de países como Colombia en la frontera norte. Al respecto, no

148 La ley se denominó "Ley de Reforma y Colonización" y la entidad encargada de su ejecución se denominó Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), que evidencia el carácter de la política sobre los territorios indígenas denominadas "tierras baldías".

149 Maldonado, Luis Eduardo: *Los pueblos indígenas en la agenda democrática; estudios de caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú*. CAF, La Paz, 2006, pág.103.

existen políticas públicas que permitan establecer relaciones de cooperación transfronteriza entre los pueblos y los gobiernos, urgentes y necesarias.

Sobre los recursos naturales, la problemática se centra en el control y administración de los recursos naturales, debido al impacto negativo que la explotación de estos recursos ha tenido históricamente para las nacionalidades y pueblos, tanto económica, ambiental y social como culturalmente. Según la actual Constitución, los recursos naturales estratégicos y no renovables son propiedad del Estado, mientras que los pueblos indígenas plantean que el ejercicio del derecho a la libre determinación, contemplado en los convenios internacionales y la Constitución, establece el derecho a un territorio y la participación en la administración de los recursos naturales y a ser beneficiarios de las rentas que genere dicha explotación, así como a la obligación que tienen los Estados de garantizar la consulta previa, libre e informada¹⁵⁰, para que los pueblos den su consentimiento sobre los asuntos que les afectan. Al respecto, frente a la explotación petrolera y minera en sus territorios, no se han realizado las consultas obligatorias que ordena la Constitución; sin embargo, se adelanta en los acuerdos con empresas transnacionales y estatales para implementar varios proyectos mineros, a pesar de la oposición radical de las comunidades indígenas que serían afectadas. Esta situación merece la urgente aprobación de una ley sobre la consulta previa, tal como ya existe en el Perú, por ejemplo, siguiendo las recomendaciones del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas de la Organización de Naciones Unidas (ONU)¹⁵¹.

Existe un precedente importante: la Corte Constitucional, ante la demanda de acción de inconstitucionalidad de la ley minera presentada por la CONAIE, sentenció que la consulta pre legislativa¹⁵² a los pueblos indígenas es obligatoria. Esta sentencia da respuesta a una violación del derecho constitucional de consulta previa, que generó una masiva movilización social en repudio a la ley. La Asamblea Nacional se encuentra en proceso de aprobación del reglamento para la realización de las consultas pre-legislativas.

150 El numeral 7 del artículo 57 de la Constitución que trata sobre la consulta previa, dice “La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental y culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los prejuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna, se procederá conforme a la Constitución y la ley”.

151 PNUD: *Desafíos interculturales del desarrollo. Experiencias significativas en pueblos indígenas y gobernabilidad democrática*. 2010.

152 El numeral 17 del artículo 57, sobre los derechos colectivos, dice: “Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

La Ley de Recursos Hídricos, llamada Ley de Aguas, está paralizada en espera de que se apruebe el reglamento respectivo para realizar las consultas por parte de la Asamblea Nacional.

Con respecto a los recursos naturales renovables, como la flora, fauna, los recursos genéticos, la Constitución establece el derecho de participación en el uso, usufructo, administración y conservación de estos recursos (artículo 57, número 6); sin embargo, no existen políticas públicas para viabilizar el ejercicio de este derecho. De manera similar, no existe legislación con respecto a la protección de la biodiversidad y los derechos a la propiedad intelectual colectiva de los saberes y conocimientos de los pueblos indígenas, importante frente a los casos de biopiratería y la apropiación de los conocimientos ancestrales vía la patentación de los mismos.

C. Autonomía y libre determinación

El tema de las autonomías es una antigua demanda planteada por los pueblos indígenas en la región, pese al temor de líderes políticos tradicionales que presuponen que el reconocimiento de estos derechos derive en la creación de Estados independientes indígenas.

Este temor es absolutamente infundado, en la medida que las condiciones económicas, poblacionales, políticas y culturales hacen inviable una idea como ésta y sobre la cual hay una conciencia clara de los líderes indígenas, razón por la cual el movimiento indígena, desde los años 80s, expresamente en su proyecto político, plantea la construcción de un Estado plurinacional.

Este proyecto, entre varios de sus postulados, señala algunos elementos fundamentales como: su carácter crítico y radical al proyecto de Estado-nación impulsado por el liberalismo como forma de organización jurídica política que crea las condiciones para la consolidación del capitalismo y la reproducción de las relaciones de dominación y explotación.

En contraposición, el movimiento indígena propone como alternativa un Estado constituido a partir de un nuevo pacto social y político que reconoce la diversidad de culturas y pueblos, las mismas que siendo culturas en resistencia tienen distintos procesos históricos, sociales, económicos, políticos y espirituales no capitalistas, a pesar de estar sometidos a relaciones de dominación.

Se define como una propuesta radical anticolonialista, anticapitalista y emancipadora que promueve la lucha social como el medio a través del cual se

construye un poder propio, el mismo que se expresa en las nuevas relaciones interculturales descolonizadoras, generadoras de una nueva sociedad intercultural, y en la consolidación de formas de vida social y económica no acumulativas, basadas en las prácticas de reciprocidad y en un profundo respeto a la naturaleza. De esta manera, se presentan nuevos paradigmas: la vigencia de entidades políticas y culturales colectivas y el ideal de alcanzar “la unidad en la diversidad”¹⁵³.

A pesar de que el avance fundamental en la actual Constitución es definir al Estado como intercultural y plurinacional, son pocas las normas constitucionales existentes para su aplicación y esto es fácil constatar al analizar la configuración de los poderes del Estado que son cinco: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral y Participación Ciudadana y Control Social.

En la estructura y conformación de estos poderes, no se establece con claridad el derecho de participación colectiva de los pueblos indígenas¹⁵⁴, a excepción del derecho a constituir las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) y la administración de justicia indígena.

Con respecto a la primera parte, los órganos legislativo, ejecutivo y de participación y control social no han cambiado en nada la representación y diseño institucional para incorporar el principio de la plurinacionalidad que implica la participación y representación política colectiva, como entidades históricas y políticas fundantes del Estado plurinacional ecuatoriano. Lo que se ha hecho es incorporar como empleados públicos a personas indígenas o, mediante mecanismos de discriminación positiva, promover la participación de personas indígenas, como en el caso del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, donde se incluye en la designación de los vocales de este organismo a un representante de los movimientos sociales, entre los cuales estarían los pueblos indígenas.

Como se puede apreciar, primero, se equipara a los gremios con los pueblos indígenas, error muy común para los políticos y la burocracia estatal. En segundo lugar, el representante por los movimientos sociales podría ser un indígena, pues primero debe competir con los otros delegados mediante un concurso de méritos y, en tercer lugar, la participación es personal. Como es evidente, no lo eligen las nacionalidades y pueblos.

153 Proyecto Político del Estado Plurinacional, CONAIE, 1994.

154 El numeral 16 del artículo 57 reconoce el derecho a “participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernen, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado”.

Por su parte, en la Asamblea Nacional, la situación es casi similar: existe una Comisión Legislativa Especial sobre derechos colectivos que trata los asuntos indígenas, lo que dice sobre la visión que tiene la Asamblea, a diferencia de Bolivia, Colombia o Venezuela, en donde los pueblos indígenas tienen representantes directos en dichos organismos. En el Ecuador no se realizaron reformas constitucionales con este alcance.

En cuanto a la función judicial, la Constitución la denomina como “función judicial y justicia indígena”, enunciando la existencia de dos jurisdicciones para la administración de justicia, esto es, la justicia ordinaria y la justicia de los pueblos indígenas¹⁵⁵. En esta función, a diferencia de las otras funciones, el enfoque de la plurinacionalidad es claro y es un buen ejemplo del desarrollo constitucional para concretizar los derechos colectivos, pues se establecen algunos principios fundamentales: a) El reconocimiento del derecho propio. b) Los pueblos indígenas tienen jurisdicción en sus ámbitos territoriales, esto es, reconocen lo que ya existe: instituciones, generación de normas, prácticas y costumbres jurídicas y de sanción. c) Tiene la misma jerarquía que la jurisdicción ordinaria. d) Existe un organismo de control sobre la administración de justicia que no es la Corte Nacional de Justicia, sino la Corte Constitucional, porque la Corte Nacional tiene jurisdicción en la justicia ordinaria y no sobre la justicia indígena. e) Para resolver las competencias entre los dos sistemas de justicia, se elaborará una ley de coordinación y cooperación entre las dos jurisdicciones.

Esto lleva necesariamente a preguntarse, para poder realizar la función de control de los dos sistemas de justicia ¿la Corte Constitucional es plurinacional?, esto es, ¿está estructurada y con capacidad técnica jurídica, con base en conocimientos interculturales? Es importante subrayar en esta parte que la tarea de sistematización de las prácticas de administración de justicia de los pueblos indígenas apenas se ha realizado por investigadores particulares, especialmente sobre la nacionalidad kichwa e incipientemente

155 El numeral 10, artículo 57 de la Constitución sobre los derechos colectivos, reconoce: “Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”. Y el artículo 171 dispone: “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio dentro de su ámbito territorial, con garantías de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria”.

sobre la nacionalidad shuar, ignorando en algunos casos totalmente a las nacionalidades y pueblos minoritarios.

A lo dicho anteriormente, hay que agregar que, hasta el momento, no se ha realizado una reforma curricular de las Facultades de Derecho que permita en su formación desarrollar el pluralismo jurídico, así como siguen vigentes los prejuicios de las autoridades del sistema de justicia ordinaria que -a pesar de no tener competencia sobre la justicia indígena- intervienen arguyendo el predominio y autoridad de la administración de justicia ordinaria, generándose en la actualidad graves problemas que afectan a las comunidades.

Al momento, están en trámite en la Asamblea Nacional dos proyectos de ley de coordinación y cooperación, presentados por el gobierno y por la oposición, lo que augura sendos debates atravesados por el conflicto político y electoral. El gobierno, además, con el afán de limitar las competencias de la administración de justicia indígena, ha solicitado a la Corte Constitucional la interpretación del artículo 171.

Con respecto a la creación de jurisprudencia en relación con los pueblos indígenas, la Corte Constitucional ha realizado siete sentencias, de las cuales se mencionan dos como ejemplo: la primera es la sentencia No. 0027-009-AN, por la cual la Universidad Intercultural *Amawtay Wasi* impugna al Consejo Nacional de Educación Superior la decisión de impedir que se abran sedes fuera de la ciudad de Quito. Y la otra es la sentencia mencionada anteriormente sobre la acción de inconstitucionalidad presentada por la CONAIE frente a la Ley Minera por no haber cumplido en el trámite de la ley con el derecho colectivo de consulta pre legislativa a los pueblos indígenas afectados. La Corte Nacional de Justicia, igualmente, ha emitido varias sentencias, en las cuales reconoce la competencia de las autoridades indígenas y les remite los procesos para su juzgamiento.

También desde la fiscalía se han creado las denominadas “fiscalías indígenas” con el objeto de intervenir en las investigaciones penales en las nacionalidades y pueblos; para ello, el reclutamiento de profesionales indígenas para nombrarlos como fiscales indígenas ayudaría en la medida que los procesados ejerzan el derecho del uso de su lengua. Como se puede ver, la creación de estas entidades violenta la Constitución y los derechos de los pueblos indígenas. Esas funciones están contempladas en el Código Orgánico de la Función Judicial, en el que se dispone el recurso del uso del idioma, de traductores, peritajes culturales. Además, existe la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, que en este momento estudia la posibilidad de crear en su diseño institucional una Dirección de Defensoría Pública Indígena.

Las CTI son otro derecho colectivo alcanzado en la Constitución actual¹⁵⁶; expresamente, se desarrollan en el artículo número 257 en los siguientes términos: a) se pueden constituir CTI en el marco de la organización político-administrativa estatal, como un régimen especial, es decir: en una parroquia, cantón, provincia con mayoritaria población indígena. b) Asumirán las competencias del gobierno autónomo territorial correspondiente en el que se constituya las CTI, bajo los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. c) Lograr en consulta popular el respaldo de las dos terceras partes de los votos válidos de la jurisdicción territorial consultada. d) Se podrán constituir nuevas CTI, con la unión de varias CTI y éstas serán normadas por la ley.

Al respecto, la Constitución es contradictoria, porque, si bien en el capítulo sobre los derechos colectivos se reconoce el derecho al territorio, en el capítulo sobre gobiernos autónomos limita ese derecho a la posibilidad de constituir CTI en el marco de la división territorial y administrativa tradicional. Como es de conocimiento general, las divisiones territoriales administrativas del Estado no se realizaron respetando los territorios ancestrales, sino según los intereses de las clases dominantes. Además, se establece que las CTI podrán constituirse sólo donde haya mayoría indígena; por tanto, dada la composición poblacional y territorial, en muy pocos lugares será posible constituir estas jurisdicciones especiales.

Para viabilizar este derecho, la Asamblea Nacional expidió la ley denominada Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (10,2010), en la que se establece que las autoridades locales por decisión de la mayoría absoluta de su concejo o las organizaciones de los pueblos indígenas pueden elaborar el estatuto para la creación de las CTI y obtener el 10% de firmas de respaldo y luego solicitar al Consejo Electoral para que proceda a realizar la consulta popular y lograr las dos terceras partes de los votos válidos. Lo importante de esta conquista es que los mismos pueblos tienen la facultad de elaborar y aprobar el estatuto constitutivo de las CTI, asumir las competencias de la entidad territorial administrativa en la que se realizó la consulta y las que generen los derechos colectivos y los convenios internacionales y, además, crear o recrear prácticas sociales, políticas y económicas, acordes a su cultura y tradiciones.

En definitiva, siendo los sujetos de este derecho las comunidades, los pueblos y las nacionalidades, es posible empezar por las comunidades,

156 Artículo 60: "Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación".

para ir paulatinamente ampliando la recomposición territorial a través de mancomunidades de las CTI, en el nivel parroquial, cantonal y provincial. Como se ha podido apreciar, en este ámbito, no hay una reforma política que trastoque la estructura territorial administrativa tradicional del Estado-nación liberal; el carácter del Estado actual, que es plurinacional, no se ha materializado. Sin embargo, donde se pueden innovar nuevas formas de gobierno, de economía y de relaciones interculturales es en este nivel, donde es posible sentar las bases para constituir palmo a palmo el Estado plurinacional.

Hasta el momento, no se ha creado ninguna circunscripción territorial indígena, aunque algunas nacionalidades y pueblos vienen impulsando propuestas un tanto dispersas. También el gobierno, a través del SENPLADES y el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, viene trabajando una propuesta de diez CTI en la Amazonía, que corresponden a las diez nacionalidades y pueblos de la región, con el objeto de responder al mandato constitucional que establece que la Amazonía -por sus particularidades ecológicas- se constituirá en una circunscripción territorial amazónica, así como por la enorme preocupación del gobierno con respecto a la postura de las nacionalidades y pueblos de oponerse radicalmente a la explotación petrolera y minera. Esta propuesta de CTI, si bien es demandada por las nacionalidades y pueblos, no es compartida por toda la población indígena, especialmente por el manejo político del gobierno y también porque se pretende que esta propuesta sea aprobada por una ley, asunto que anularía el derecho de libre determinación que faculta a los pueblos indígenas a elaborar sus propios estatutos y aprobarlos mediante consulta popular.

D. Inclusión social

La política de inclusión social, cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades a través del acceso universal a servicios básicos como: la educación, la salud, la vivienda y programas de protección social (subsidios focalizados), es posiblemente la de mayor éxito y efectividad impulsada por el gobierno, pues la inversión para este sector alcanzó el 25% del presupuesto del Estado, orientado especialmente al quintil más pobre, teniendo como población meta a las niñas, niños, adolescentes, adultos mayores y migrantes.

Si bien es cierto que la inversión en educación creció en un 300% con respecto a los presupuestos de la anterior década, la situación con respecto a los pueblos indígenas no tiene los resultados esperados para superar las brechas de exclusión e inequidad. Según los resultados del censo 2010, desglosados según pertenencia étnica (se contrastarán los datos con la población blanca y mestiza que ocupan los quintiles más altos), los años de escolaridad de la población

indígena alcanzan a 6,4, mientras que la población blanca alcanza a 10,7 y la población mestiza a 9,8. El analfabetismo afecta al 3,7% de los que se definen blancos y los mestizos 5,1%, mientras que afecta al 20,4% de los indígenas y al 26,7% de las mujeres indígenas¹⁵⁷. La situación es mucho más grave en el nivel de la educación superior: apenas un 4,9% de la población indígena tiene algún nivel de educación superior y las mujeres indígenas un 4,1%, mientras que la población auto identificada como blanca obtiene el 25,4% y la mestiza 21,5%. Pero, para sorprenderse aún más, del 4,9% de indígenas que tiene algún nivel de educación superior, sólo el 2,9% ha obtenido su título profesional y de éstos, sólo el 0,3% tiene un título de posgrado. Éstas son las brechas de desigualdad que la importante inversión estatal no ha logrado superar y que expresan también la discriminación racial del Estado. La pregunta es: ¿cómo se puede superar esta situación sin una efectiva corresponsabilidad entre los pueblos indígenas y el Estado? La confrontación y las limitaciones en la participación obviamente no ayudarán a lograr este objetivo.

Hace falta esclarecer una política educativa participativa para que las comunidades, pueblos y nacionalidades puedan asumir, en corresponsabilidad con el Estado el proceso educativo, en el que el actor principal sea la comunidad. Asumiendo los impactos negativos de la exclusión en la educación, deben implementarse políticas de discriminación positiva para superar las desigualdades existentes, además de formular un programa especial de becas de estudios para financiar el acceso a la educación superior y posgrados y un programa especial para ayudar a concluir los estudios universitarios. En este mismo sentido, propiciar la inclusión de los saberes y los sabios indígenas en el sistema educativo, así como disponer de los recursos necesarios para la investigación de su cultura, conocimientos y saberes, como para elaborar materiales educativos.

Con respecto a la salud, el gobierno ha incrementado el presupuesto para este sector en un 130%¹⁵⁸, ha institucionalizado la Dirección de Salud Intercultural en sustitución de la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI) y ha incorporado algunas prácticas y conocimientos médicos, especialmente sobre el parto vertical, como un medio para concretizar la política de servicios de salud intercultural que incluye a las

157 Según el INEC, como resultado de la encuesta de empleo y desempleo urbano y rural 2003-2006, el analfabetismo en pueblos se redujo del 30,8% al 26,6%, lo que evidencia una reducción significativa de más de 6 puntos porcentuales. UNFPA: *Informe del estado de situación 2008 de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en las Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador*. Quito, 2009.

158 Según declaraciones oficiales de la Ministra Doris Solís. <http://www.desarrollosocial.gob.ec/ministra-solis-el-desafio-del-2012-es-la-calidad-2560.html>.

diversas medicinas (occidental, indígena, homeopática, acupuntura, etc.)¹⁵⁹ en los servicios de salud oficial.

Sin embargo, hay que resaltar que estas políticas fueron elaboradas e implementadas por los mismos pueblos indígenas desde hace más de tres décadas, como, por ejemplo el *Jambi Huasi* (1994), el Hospital Indígena de Chimborazo, etc. La creación de la misma Dirección de Salud de los pueblos indígenas fue institucionalizada gracias a los acuerdos entre gobierno y la CONAIE a inicios de la década pasada. La política sobre el parto vertical fue concebida como un programa impulsado por la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), *United Nations Children's Fund* (UNICEF), la Universidad Central del Ecuador y el Ministerio de Salud en el año 2007.

La entidad rectora de la DNSPI, el Consejo de Salud de las Nacionalidades y Pueblos, estuvo conformada por los representantes de las nacionalidades y pueblos indígenas. En la actualidad, estos espacios de participación y corresponsabilidad han sido eliminados. También esta entidad se regía por la Ley Orgánica de Instituciones Públicas Indígenas, pero, con el cambio de denominación, ahora forma parte del sistema de salud y sus políticas y nombramiento de funcionarios están sujetas al Ministerio de Salud Pública, perdiéndose, de esta manera, importantes niveles de autonomía.

Es fundamental precisar que este proceso tiene sus limitaciones, especialmente en su enfoque intercultural; primero, porque el currículo de estudios de las Facultades de Medicina no ha incorporado los conocimientos médicos de los pueblos indígenas; por tanto, el enfoque intercultural de los servicios de salud en realidad no es intercultural. En segundo lugar, si bien se han incorporado en el sistema de salud y se han elaborado protocolos médicos para la inclusión de los *yachak*¹⁶⁰, parteras, etc., este proceso de inclusión tiene sus riesgos, como el de ser desarraigados de su medio, de su función tradicional y sus formas culturales de articulación social, espiritual y médica en la comunidad. De esta forma, existirían *yachak* legales por estar integrados al sistema de salud oficial y *yachak* ilegales porque no son reconocidos por el sistema, sin tomar en cuenta la comunidad indígena. La política pública sobre salud intercultural debe observar con mucho cuidado y respeto estas

159 Se busca reducir las altas tasas de mortalidad materna e infantil, planteadas como metas de los objetivos de desarrollo del milenio de la ONU, pues estas tasas en el Ecuador para el año 2005 fueron: 51 de 1.000 niños indígenas nacidos vivos, mientras que de la población mestiza la tasa es de 32 niños muertos. La mortalidad materna alcanzó 85 muertes de madres en 100.000 nacidos vivos. Idem.

160 *Yachak* proviene del kichwa que significa conocedor o poseedor de conocimientos, sabio.

instituciones indígenas para fortalecerlas y no debilitarlas. Este es un caso más en el que el enfoque intercultural y plurinacional tiene sus dificultades.

Con respecto a la vivienda, el Censo 2011 arroja datos interesantes en este rubro: el 57,6% de las familias indígenas tienen casa propia. Si a esto sumamos las casas que habitan por posesión, herencia o donación (14,3%) y las casas en la que habitan, pero continúan pagando por ellas (3%), llegaría a 75,1%, mientras que las familias indígenas que viven arrendando una vivienda o brindan algún servicio para vivir en ella, llegan al 14,4%. Entonces, según estos datos, las dos terceras partes de las familias indígenas cuentan con una casa, aunque no existen datos precisos sobre la calidad de las viviendas, los problemas de hacinamiento y la pertinencia cultural de las mismas. No existe una política específica sobre vivienda para pueblos indígenas con estas características, acorde a las necesidades económicas y culturales, así como adaptadas a su ambiente y actividad económica. Lo que existen son programas con un enfoque urbano y moderno.

Además, los datos sobre los servicios fundamentales para mejorar las condiciones de vida de la población, en el caso de los pueblos indígenas, son los siguientes: en relación con el acceso a la red eléctrica, el 82,7% de las viviendas dicen tener conexión con la red eléctrica, mientras que el 15,6% dice que no lo tiene. Con respecto al agua potable, el 52,3% tiene conexión a la red pública de agua potable, mientras que el 31,7% se provee de agua de los ríos y vertientes y el 9,8% de pozos, en tanto que sólo el 28,1% tiene acceso a la red de alcantarillado, el 18% a pozo séptico, el 16,6% a pozo ciego y el 7% a letrina. En cuanto a la recolección de basura, el 47% dispone de recolección de la basura municipal o parroquial, mientras que el 52% quema (34,7%) o arroja la basura en las quebradas o ríos. Como se puede apreciar, la situación de los servicios es muy limitada para los pueblos indígenas, aunque hay que tomar en cuenta, por un lado, que la mayoría de la población indígena está ubicada en el sector rural, en donde las casas se encuentran bastante dispersas, lo cual encarece los costos de los servicios, pero también, por otro lado, se puede dimensionar la importancia que ha tenido la gestión de los gobiernos locales, especialmente indígenas, en los cantones de mayor población indígena, ya que los indicadores han mejorado.

A diferencia de los anteriores indicadores, los servicios que involucran al gobierno nacional o gobiernos provinciales muestran una gran brecha en el acceso a servicios, como las vías públicas: sólo un 21,9% dispone de vías adoquinadas o pavimentadas para acceder a su vivienda o comunidad, el 13,6% cuenta con carreteras empedradas y casi el 63% cuenta con caminos o senderos o caminos lastrados. Con respecto al acceso al servicio telefónico,

sólo el 10,5% tiene acceso a este servicio, a la telefonía móvil o celular el 52,3%, lo que muestra la enorme demanda que se tiene de este servicio en el nivel rural, aunque son afectados por los altos costos de la telefonía celular. Con respecto al servicio de Internet, apenas el 2,5% de las familias cuentan con él, mientras que sólo el 8,4% dispone de una computadora. Como se puede constatar, las brechas sociales son enormes, lo que exige de parte del gobierno la definición de políticas públicas e inversiones importantes para aminorar la desigualdad.

Otra política importante es la de los subsidios, mediante transferencias monetarias directas al sector más pobre de la población, denominada “Bono de Desarrollo Humano”, el cual en la actualidad es definido como un derecho humano, como una suerte de seguro de protección ciudadana dirigido a las personas del quintil más pobre, a los discapacitados y a los adultos mayores, a quienes se transfieren mensualmente 35 USD, alcanzando a 1.800.000 personas. Este bono, además, está atado a la obligación del control de salud de la madre y los hijos en los centros médicos, como también a la obligatoriedad de la asistencia de los niños a la escuela. Para el presente año, este bono también estará vinculado a créditos que otorgará el Estado para promover la generación de pequeños emprendimientos que permitan generar ingresos y mejorar la situación económica familiar.

Con respecto a la desnutrición infantil, la encuesta de hogares realizada por el Observatorio de la Niñez y la Adolescencia en el 2010, alerta con respecto a este tema: *“Las brechas entre los niños y niñas indígenas y los no indígenas llaman poderosamente la atención. Mientras sólo uno de cada diez niños y niñas afroecuatorianos está desnutrido y dos de cada diez mestizos, la cifra se dispara entre los niños y niñas indígenas: seis de cada diez no ha crecido lo suficiente para su edad y está desnutrido”*¹⁶¹. Por ello, el gobierno ha iniciado un programa denominado “Desnutrición Cero”, que consiste en la transferencia por cuotas de 200 USD a cada madre en el periodo de gestación y hasta un año después del nacimiento del niño, con la finalidad de garantizar los controles de la madre y los controles pediátricos de la niña y la niñita.

E. Sumak Kawsay

Como hemos dicho anteriormente, la Constitución ecuatoriana incluye un concepto kichwa que es elevado a paradigma constitucional: el *Sumak Kawsay* o Buen Vivir, en castellano, que sustituiría al paradigma del desarrollo moderno capitalista. Se lo entiende como una nueva forma de

161 Ver: http://www.unicef.org/ecuador/media_19485.htm.

convivencia entre personas, entre diversidades culturales y en armonía con la naturaleza, respeta en todas sus dimensiones la dignidad de las personas, las colectividades, cuyo objetivo es buscar alternativas al desarrollo formulado por el modelo capitalista. Incorpora las diversas formas de producción, de consumo y organización de la vida, enlaza el desarrollo económico y social con la preservación de la naturaleza, en el marco de un Estado cuya organización y funcionamiento busque una perspectiva integral y holística vinculada a la realidad y a la vivencia generacional¹⁶².

Para su implementación, se definen los derechos para alcanzar el *Sumak Kawsay* como el derecho al agua y alimentación, al medio ambiente sano, a la comunicación e información, a la cultura y la ciencia, a la educación, el hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social, los mismos que tienen estrategias como la planificación del desarrollo, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza. Se definen también programas en el régimen de desarrollo que garantizan la realización del Buen Vivir en diferentes ámbitos: económico, político, socio-cultural y ambiental; para lo cual se crean los sistemas nacionales de Inclusión y Equidad Social, Educación, Salud, Seguridad Social, Cultura, Comunicación Social, Ciencia y Gestión del Riesgo.

En cuanto a lo económico, la Constitución reconoce el sistema económico y la política económica como social y solidaria, propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado en armonía con la naturaleza. Integra, además, las formas de organización económica pública, mixta, popular, solidaria, cooperativa y comunitaria (artículo 283).

Sin embargo, existe el temor por parte de las organizaciones indígenas de que, dada la exclusión de las organizaciones en el debate nacional sobre el tema, se vacíe de contenido al concepto original del término, dando como resultado el uso de un término indígena sin su verdadero significado y alcance.

Por ello, no existe claridad conceptual y operativa para desarrollar políticas públicas sobre el *Sumak Kawsay* ni tampoco acuerdos en el nivel de los pueblos indígenas, pues su diversidad cultural requiere observar ciertas particularidades. A esto se suma la diversidad de instancias públicas, como el SENPLADES, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana,

162 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

ECORAE, etc., que trabajan sobre el tema según sus respectivos enfoques y recursos. Se hace entonces necesario un análisis colectivo más profundo y trabajar para lograr un acuerdo nacional incorporando las visiones culturales de los distintos pueblos.

Siendo la economía y el desarrollo elementos fundamentales de la vida de los pueblos, la ausencia de políticas públicas viables y pertinentes culturalmente debe llevar a una profunda reflexión y responsabilidad para dar respuesta a la precaria situación de los pueblos indígenas, tal como lo muestran los indicadores de la Encuesta de Empleo y Desempleo del INEC en 2010: el 77,2% vive en la pobreza, mientras que la población blanca es afectada con el 25,3 %; la pobreza extrema afecta al 43,1%, mientras que al 7,3% de la población blanca.

IV. Desafíos

A. La disputa del sentido civilizatorio; cosmovisiones, formas diversas de participación política (individual, colectiva) y vigencia de relaciones coloniales de relación con los pueblos indígenas

El involucramiento de los pueblos indígenas en la política nacional ha significado asumir una lucha en varios espacios simultáneamente, aunque de manera diferenciada. En efecto, estar a la vez “dentro y fuera del Estado” es adoptar una dialéctica que implica muchos retos: actuar como sujeto social político, dispuesto a movilizarse y defender los derechos colectivos y los derechos de la Pachamama frente a las clases dominantes y, a la vez, actuar con un instrumento político propio para acceder a cargos de elección popular implica combinar en los hechos la protesta con la propuesta, la presión social con la capacidad de transformación institucional, la presión contestataria desde abajo con la receptividad constructiva desde arriba: es decir, lo que algunos llaman la “construcción del poder”.

La participación política del movimiento indígena es parte de su proceso de reivindicación cultural, de posicionamiento de una cosmovisión que va más allá de lo étnico y plantea aspiraciones para toda la sociedad, especialmente para los más marginados, discriminados y explotados. Es su forma de practicar la unidad en la diversidad más allá de la retórica, lo cual es claramente expresado al posicionar el *Sumak Kawsay* como paradigma de liberación, como referente de la vida en armonía entre seres humanos y entre ellos y la naturaleza, priorizando la complementariedad y pensando siempre en las generaciones por venir.

Esto se enmarca en un complejo proceso de interiorización del mundo político occidental en la dinámica comunitaria y organizacional, con todos los riesgos que ello implica, y, a su vez, de exteriorización de las creencias y costumbres ancestrales para traducirlas en políticas públicas y transformaciones institucionales, en edificaciones de una sociedad intercultural.

Este es un desafío para toda la sociedad ecuatoriana y no solamente para los entes políticos, puesto que implica el involucramiento de todas y todos en la construcción de un futuro de equidad y solidaridad, algo que difícilmente pueden aceptar los poderes fácticos, tanto económicos como políticos, tanto nacionales como internacionales.

El alcance del *Sumak Kawsay* no se limita a lo que se logró incorporar en la Constitución. Tampoco se reduce a lo que el gobierno denomina “Plan para el Buen Vivir”. Su sentido es mucho más confrontacional con las estructuras de poder y propiamente constituye una invitación a repensar la matriz del poder, es decir, la estructura colonial del Estado, en todo lo que ella comporta de institucionalidad marginalizante e hipercentralista; la estructura de la economía en su realidad de acaparamiento de la riqueza y explotación extractivista de la naturaleza; las ambigüedades y limitaciones de la democracia llamada participativa; el significado concreto del denominado desarrollo.

En definitiva, esta confrontación de visiones culturales y políticas genera un conflicto civilizatorio, que no alcanza a entender la visión participativa colectiva; no existe voluntad de entenderlo, pues en las estructuras estatales, culturales y mentales de los actores políticos sigue vigente el colonialismo; por ello, se confunde a los pueblos con las corporaciones económicas neoliberales y se limita su participación y la formulación de políticas públicas interculturales. El principal desafío implica, por un lado, que las nacionalidades y pueblos desarrollen las condiciones y capacidades para ejercer los derechos colectivos, especialmente el derecho a las CTI y, por otro, lograr acuerdos amplios con diversos sectores sociales, políticos y el gobierno para poder viabilizar estos derechos.

B. El conflicto sobre el diseño institucional del Estado plurinacional

La construcción del Estado plurinacional no puede ocurrir sino a través de una adecuada transversalización de las demandas y derechos en una nueva institucionalidad del Estado, definiendo áreas y atribuciones que atiendan las necesidades de los pueblos y, a la vez, incorporen en las instancias de decisión a representantes legítimos de los pueblos, a partir de procesos de delegación legítima y revocable.

La redefinición del autogobierno es fundamental para que la descentralización no sea una manera de distribución administrativa de funciones y escasos recursos presupuestados tecnocráticamente. Es un proceso político que busca redefinir las relaciones de poder entre los pueblos indígenas y el Estado; por tanto, su lucha va más allá de la coyuntura política y los avances constitucionales.

El desafío fundamental implica superar las visiones inmediatistas, proponiendo proyectos de largo plazo para instaurar realmente el Estado plurinacional que básicamente tomará en cuenta el ámbito del pleno ejercicio de los colectivos y ciudadanos, los mismos que son viables en los ámbitos territoriales ancestrales a partir de las comunidades y la participación en las instancias administrativas y políticas de decisión del Estado, en el que debe definirse la forma colectiva e individual de los miembros de los pueblos indígenas. Igualmente, deviene la necesidad de generar espacios de debate y acuerdos nacionales para lograr el respaldo y legitimidad de la sociedad ecuatoriana.

C. El tinkuy¹⁶³ inevitable: los conflictos territoriales y la disputa por los recursos naturales

El escenario de la disputa central se da entre la visión económica del gobierno y la de los pueblos indígenas. Los principales recursos naturales, biodiversidad, minerales, petróleo, etc. se encuentran -en su mayoría- en territorio de los pueblos indígenas, lo cual inevitablemente llevará a un conflicto de impredecibles consecuencias. La política extractivista, como se señaló anteriormente, es una continuidad de la política colonial y republicana liberal, incompatible con el proyecto político de los pueblos indígenas por un lado; por otro, porque históricamente la explotación de los recursos naturales no ha beneficiado a los pueblos indígenas, sino más bien se ha contaminado su ambiente, afectando gravemente el acceso a sus recursos alimenticios y productivos y, finalmente, porque existe una gran desconfianza con respecto a los gobiernos y al Estado.

Los niveles de disputa son impredecibles y no puede descartarse que la falta de diálogo y entendimiento entre el gobierno, fomentando la explotación de los recursos, y los pueblos indígenas, defendiendo los derechos de la naturaleza y su propia vida pueda llevar a niveles violentos de confrontación. En las tradiciones culturales de los pueblos indígenas, estos procesos se

¹⁶³ *Tinkuy*: espacio de encuentro o punto donde se unen dos entidades para generar un proceso nuevo; generalmente, estos ritos son violentos, pero termina instaurándose la armonía y la paz, como en los rituales del Inti Raimi o fiestas del Sol.

llaman *tinkuy*; sin embargo, este proceso no se puede realizar si no hay de por medio una voluntad política de entenderse entre diversos, en respetar la cosmovisión del otro. Por ello, el diálogo intercultural constituye un enorme desafío en el Ecuador.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (Comp.): *La hechura de las políticas públicas*. M.A. Porrúa, México. 1995.
- Alanís Boyzo, Javier: "Evaluación ciudadana en un gobierno abierto". En: Uvalle Berrones, Ricardo (coord.): *Sociedad, ciudadanización y Estado democrático*. INAP, México, 2001.
- CODENPE: *Avances, estancamientos y retrocesos en el ejercicio de los derechos indígenas 1990-2010*. Quito-Ecuador, 2011.
- Cóndor, Jorge: *Sistema de indicadores sociales de las nacionalidades y pueblos del Ecuador- SIDENPE*. Versión 2.0. CEPAL, Santiago de Chile, 2005. <http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/7/21237/JCondor.pdf>.
- García Contreras, Julissa: *La participación indígena en las políticas públicas*. Tesis, FLACSO-México, 2006.
- Jijón, Víctor Hugo: "Propuestas y planteamientos de una política pública de participación ciudadana incluyente de los pueblos indígenas". En: *Políticas públicas para pueblos indígenas en el Ecuador del Siglo XXI*. Memorias del Seminario Nacional. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Quito, 2007.
- Londoño, Jenny: "Mujeres y participación política, 2007". <http://azulinaciones.blogspot.com/2007/08/mujeres-y-participacin-poltica.html>.
- Maldonado Ruiz, Luis: *Los pueblos indígenas en la agenda democrática: Estudios de caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú*. CAF, La Paz - Bolivia. 2006.
- Mancheno, Susy Garbay: *Análisis y perspectivas del ejercicio de los derechos colectivos en el Ecuador*. CDES, Quito-Ecuador. 2011.

- Meentzen, Angela: *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. KAS-PPI, Lima-Perú. 2007.
- Meny Yves, Thoenig Jean Claude: *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona-España. 1992.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio: *Plan Nacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural 2009-2012*. Quito-Ecuador, 2010.
- Pacari, Nina: "La participación política de la mujer indígena en el Congreso ecuatoriano: Una tarea pendiente".
http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_01a-CSEcuador.pdf.
- Pijal, Luis Fernando: *¿Cómo estamos las nacionalidades y pueblos indígenas según el Censo de Población y Vivienda 2010?*. Mimeo, Quito- Ecuador, 2011.
- PNUD: *Desafíos interculturales del desarrollo. Experiencias significativas en pueblos indígenas y gobernabilidad democrática*. Quito, 2010.
- SENPLADES: *Plan nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito-Ecuador, 2009.
- Ströbele-Gregor, Juliana: *Mujeres indígenas, ciudadanía y alcance del derecho*. Freie Universität Berlin, 2007.
- UNFPA: *Informe del estado de situación 2008 de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador*. Quito, 2009.



PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA

Catalina Soberanis*
Instituto Centroamericano de Estudios Políticos

Resumen

La participación política de los pueblos indígenas en Guatemala ha sido una constante en la historia del país, aunque bajo el signo de la opresión, la segregación, la exclusión y el racismo, características que estuvieron en el origen de la formación del Estado guatemalteco y que aún persisten bajo diversas formas en la actualidad. En el sistema político electoral, se reflejan esas condiciones estructurales, que limitan y obstaculizan la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, tanto en el ámbito nacional como local, aunque en este último caso, en la medida en que la población indígena sea mayoritaria, existirán más oportunidades de acceder a cargos públicos de elección. Aunque se han obtenido algunos logros relevantes, se requiere la construcción de acuerdos político-sociales que, mediante reformas a las leyes existentes e instauración de acciones afirmativas, permitan avanzar hacia una democracia intercultural cada día más representativa y participativa.

I. Antecedentes

A. La cuestión étnico-nacional

Las relaciones de los Estados con los pueblos indígenas, denominada cuestión étnico-nacional, es un debate vigente desde hace mucho tiempo, que se ha acentuado en las últimas décadas. Actualmente, la mayoría de los gobiernos

* Abogada y consultora en diversas ramas del Derecho y las Ciencias Políticas. Especialista en Derecho de los Pueblos Indígenas. Ex Diputada al Congreso de la República, Ministra de Trabajo y Previsión Social, Secretaria Presidencial de la Paz y Coordinadora de la Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo Permanente. Coordinadora de los partidos políticos en la Asamblea de la Sociedad Civil, Coordinadora de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz y Representante del PNUD ante el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz. Docencia en Derecho Constitucional, Derecho de los Pueblos Indígenas y Legislación Social. Es Directora General del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.

reconoce que es un asunto que deben atender, aunque cada uno lo hace desde distintas perspectivas.

La “cuestión étnica”, como también suele designarse al tema, ha sido abordada por numerosos autores y en diversas épocas, desde las narraciones descriptivas de algunos conquistadores y las tesis de defensa de los indígenas por parte de Fray Bartolomé de las Casas, pasando por exhaustivos estudios –como los de Severo Martínez Peláez, Carlos Guzmán Böckler y Jean-Loup Hebert– hasta trabajos recientes de etnólogos, antropólogos, sociólogos, lingüistas y juristas, que han hecho estudios especializados sobre diversas cuestiones relativas a la participación de los pueblos indígenas y formulado propuestas para fortalecer dicha participación. En estos trabajos se encuentra información valiosa sobre el carácter contradictorio de las relaciones interétnicas en Guatemala y la perspectiva desde la cual está concebido el Estado guatemalteco.

También existen registros de los debates que se desarrollaron en la Asamblea Nacional Constituyente sobre el tratamiento normativo que se dio a los pueblos indígenas, que reflejan las visiones que se incorporaron en el texto constitucional. Por otra parte, los documentos de la Asamblea de la Sociedad Civil –instancia que formuló propuestas de consenso para el tratamiento de los temas sustantivos de los Acuerdos de Paz – recogen las demandas de las diversas organizaciones, especialmente del pueblo maya, asumidas y trasladadas a las partes negociadoras del proceso de paz. Además, las propuestas de reformas constitucionales, elaboradas por la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya (COPMAGUA), contienen propuestas de reforma consensuadas entre las organizaciones que conformaban dicha coordinadora y el texto de reformas aprobadas por el Congreso de la República y posteriormente sometido a consulta popular permite identificar el tratamiento específico que se dio a los temas derivados del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en la reforma constitucional.

En cuanto a legislación, además de los artículos 66 al 70 de la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente actualmente, destacan el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las reformas al Código Municipal y a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley General de Descentralización y la Ley de Idiomas Nacionales.

B. Población indígena en Guatemala

Guatemala tiene una extensión territorial de aproximadamente 108.890 kilómetros cuadrados. Es el país con mayor población de Centroamérica y ésta es predominantemente joven y rural. Según el último censo de población

del año 2002, el pueblo maya corresponde a un 42% de una población total de, para entonces, 11,2 millones de habitantes. La población garífuna representa el 0,4%, los xinkas el 0,7% y los ladinos, el 58,3%. Después de Bolivia, Guatemala es el segundo país latinoamericano con mayor población indígena en términos relativos y es el cuarto con mayor población indígena en términos absolutos.

Doce de los veintidós departamentos que conforman el país tienen una proporción significativa de población indígena; cinco de ellos presentan mayores porcentajes: Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Quiché y Chimaltenango con un porcentaje de 75% a 100%. Huehuetenango, Baja Verapaz, Quetzaltenango y Suchitepéquez oscilan entre 50% y el 75% del total¹⁶⁴.

C. Idiomas indígenas

Las organizaciones de los diferentes movimientos mayas¹⁶⁵ afirman que los mayas son más del 50% de la población. El pueblo maya está formado por 22 etnias o comunidades lingüísticas: achi', akateko, awakateko, ch'orti, chuj, itza, ixil, jakalteko, kaqchikel, k'iche', mam, mopan, poqomam, poqomchi', q'anjob'al, q'eqchi', sakapulteko, sipakapense, tektiteko, tz'utujil, chalchiteko y uspantenko. Los k'iche, q'eqchi, kaqchikel y mam representan el 81% total de la población indígena¹⁶⁶.

Mapa 1
Idiomas indígenas en Guatemala



Fuente: Prensa Libre¹⁶⁷

164 Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2005:66.

165 Ba Tiul, Kajkoj Máximo. *Movimiento o Movimientos Mayas*, FONGI, Guatemala, 2008.

166 IDH, 2005.

167 Cristina Bonillo, "Lenguas indígenas de Guatemala se encuentran en estado de vulnerabilidad", *Prensa Libre*, 4 de marzo de 2009, sección Nacionales.

Según el Mapa Mundial de las Lenguas en Peligro de la Unesco, los 23 idiomas de Guatemala (21 mayas, el xinca y el garífuna) se encuentran en estado de vulnerabilidad y corren riesgo de diluirse en el tiempo, como ya sucedió con otras tantas lenguas en el mundo.

El xinca, que habla la comunidad del mismo nombre en Guazacapán, Taxisco y Chiquimulilla, Santa Rosa y el itza', hablado en San José Petén; Petén, se encuentran en un nivel previo a la extinción. El informe las sitúa en fase crítica. El xinca tiene hasta ahora 1.283 hablantes, y el itza' es hablado por 1.094 personas, según el último censo estadístico levantado en el 2002. Seriamente en peligro se encuentra el mopan, que se habla en Dolores, San Luis, Melchor de Mencos y Poptún, Petén, por 2.455 personas. Los idiomas mencionados en esta categoría se encuentran en una fase en que sólo son hablados por las viejas generaciones y, aunque algunas más jóvenes de padres e hijos lo entienden, no los hablan con sus hijos ni se los enseñan.

Otras lenguas indígenas se encuentran en situación de vulnerabilidad, aunque aún no corren riesgo de desaparecer. Así sucede con las siete que aparecen catalogadas en el mapa como "en peligro": ch'orti', poqomam, sakapulteko, tz'utujil, sipakapense, popti' (antes jakalteko) y tektiteko. Mientras en algunas comunidades permanece vivo el uso de estas últimas lenguas, en otros lugares se van perdiendo, como el poqomam, según la Dirección de Planificación Lingüística de la Academia de Lenguas Mayas. El poqomam sigue totalmente vivo en comunidades de Palín, Escuintla y en algunas áreas concretas de Jalapa.

Idiomas como el garífuna, q'eqchi', pocomchi', achi', k'iche', kaqchikel, uspanteko, ixil, awakateko, mam, akateko y chuj solo se encuentran en estado de vulnerabilidad, pero aún los habla la mayoría de padres y niños en comunidades específicas, como lengua principal, aunque en muchas ocasiones se limita al ámbito del hogar.

Desde el 2003 existe la Ley de Idiomas Nacionales, la cual establece que, en todos los lugares donde la mayoría de la población hable una lengua distinta del español, los funcionarios de instituciones deben conocerla y atender a las personas utilizándola. Sin embargo, el problema es que no se cuenta con un censo real y actualizado que permita establecer cuántos hablantes tiene cada lengua indígena y cuántos de ellos la practican, la escriben o ambas cosas, ya que requeriría de recursos financieros de los cuales no se dispone. La Academia de Lenguas Mayas, por ejemplo, no dispone de fondos para efectuar ese tipo de sondeos.

D. Condiciones de vida de los pueblos indígenas

A pesar de que los indígenas constituyen una porción significativa de la población guatemalteca, desde la colonización española, estuvieron subordinados a una minoría étnica, que en un principio eran españoles y, posteriormente, con la creación del actual Estado y de la República, fueron sustituidos por los llamados “criollos”, a los que después se agregaron estratos de “ladinos” o mestizos, que actualmente continúan detentando una gran parte del poder político en el país. Este sometimiento de los pueblos indígenas les privó de la mayor parte de sus tierras y territorios, además de ser sometidos a diversas formas de explotación, tales como el trabajo forzado y el colonato. Por otra parte, desde la época colonial, los pueblos indígenas han sido objeto de políticas de asimilación y cooptación por el Estado.

Los estudios sobre la pobreza en el país concluyen que ésta es consecuencia de las desigualdades históricas que aún persisten y que sus efectos se profundizan en los pueblos indígenas, especialmente en las mujeres, en la juventud y en la niñez. La desigualdad tiene costos muy altos para Guatemala: aumenta los niveles de pobreza e impide que los programas destinados a reducirla cumplan su objetivo, a la vez que incide en el incremento de las tensiones sociales. Los actuales niveles de desigualdad respecto a oportunidades en los ingresos, en el acceso a la educación, a la salud, a los créditos y a la capacitación para el trabajo se acentúan para las mujeres indígenas y la exclusión social, económica y política se evidencia con mayor fuerza en el área rural. En la educación persisten la deserción y la repitencia escolar de las niñas indígenas. Las encuestas nacionales de salud materno infantil muestran otros aspectos que afectan la calidad de vida de las mujeres indígenas, entre éstos: la falta de seguridad alimentaria, la desnutrición, la carencia de una vivienda digna, el desempleo y la escasez de agua potable.

Según los datos del Informe del Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las personas indígenas perciben en promedio aproximadamente la mitad del ingreso mensual de las personas no indígenas. Tienen menos acceso a ocupaciones profesionales y técnicas y se ubican en un alto porcentaje en el trabajo no calificado. En consecuencia, los niveles de pobreza les afectan más. Por cada diez hogares indígenas, siete se encuentran en situación de pobreza, y de estos siete, tres padecen de extrema pobreza. En comparación, por cada diez hogares no indígenas, cuatro están en situación de pobreza y uno en pobreza extrema. El modelo económico así como el régimen de tenencia de la tierra y el sistema político del país han dado lugar a que persistan las desigualdades, la discriminación de las mujeres y el racismo contra los pueblos indígenas.

Los problemas ya anotados contribuyeron al desencadenamiento de la guerra interna y dieron justificación a las luchas de los movimientos sociales, que se intensificaron a partir de la década de los años 1970. Pero el conflicto armado y las dictaduras militares dejaron, además, un saldo trágico para las poblaciones más pobres, especialmente para los pueblos indígenas y profundizaron los rezagos en acceso a la educación, salud, seguridad y tierra. Los acuerdos de paz se constituyeron en una agenda de desarrollo nacional y, por ello, en el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se reconoce por primera vez, expresamente, el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación, considerando la categoría de pueblo como elemento fundamental para las reivindicaciones étnicas en Guatemala. De esta manera, se fortalece la iniciativa para la inclusión de los pueblos indígenas en las políticas públicas.

A partir del Acuerdo, se han producido algunos avances en la legislación, como la inclusión del delito de discriminación en el código penal, la ley de idiomas, la ley sobre educación bilingüe e intercultural, entre otras. Además, propuestas de políticas públicas respecto a los pueblos indígenas, como la Agenda hacia los Pueblos Indígenas de la Secretaría de La Paz (SEPAZ) y la Política Pública para la Eliminación de Racismo y la Discriminación Étnica Racial.

También se han creado instituciones para el tratamiento de la situación de los pueblos indígenas, como la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA), la Academia de Lenguas Mayas (ALMG), el Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (FODIGUA), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y unidades específicas en varios ministerios y entidades autónomas. En el organismo legislativo y en el organismo judicial también se han creado instancias específicas para la atención de los temas relativos a los pueblos indígenas.

Hasta ahora, las vías de inclusión, promovidas desde el Estado, han sido consideradas por las organizaciones indígenas como un “modelo de cooptación o neo asimilación”, propio del modelo multicultural neoliberal. Además, se plantea que la única forma para que los y las representantes de los pueblos indígenas puedan estar dentro del Estado es por la vía de los partidos políticos, comités cívicos, ya sea como candidatos (as) a puestos de elección popular o como miembros de alguna comisión dentro del partido.

Mientras tanto, los pueblos indígenas siguen reivindicando sus formas propias de organización y de toma de decisiones sobre los asuntos que les atañen, especialmente en aplicación del derecho a ser consultados, establecido en el Convenio 169 de la OIT, ante los nuevos proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, oponiéndose a la minería a cielo abierto y a otras iniciativas que puedan causar daño ambiental irreversible.

II. Situación actual de la participación política indígena

A. Recuperación de la democracia

Después de varias décadas de autoritarismo, el país retornó a la democracia en 1985, mientras aún subsistía el conflicto armado. La Asamblea Constituyente redactó la Constitución Política que hoy está vigente y convocó a elecciones que llevaron a la Presidencia de la República a Vinicio Cerezo, del partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), quien tomó posesión del cargo en enero de 1986. Se cerró así una prolongada era de gobiernos militares, muchos de los cuales han sido acusados de graves violaciones a los derechos humanos. A Vinicio Cerezo se le reconoce su aporte al proceso de paz en la región centroamericana, que por entonces vivía conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

En Guatemala, el proceso de negociación para la paz se desarrolló a lo largo de una década y requirió del compromiso de varios gobiernos y de importantes sectores de la sociedad guatemalteca para culminar exitosamente. Luego de la firma de la paz, el país ha venido consolidando su democracia y ha elegido a sus autoridades por la vía del voto cada cuatro años, con una sola interrupción en 1993, cuando Guatemala atravesó una crisis política provocada por el entonces presidente, Jorge Serrano Elías, quien intentó disolver el Congreso de la República y tomar el control de la Corte Suprema de Justicia. Luego de ser expulsado del cargo por la presión ciudadana, Serrano Elías fue sucedido en la Presidencia por Ramiro de León Carpio, quien fue nombrado Presidente por el Congreso de la República. Posteriormente, el país daría un paso más en la consolidación democrática, cuando el 29 de diciembre de 1996, el gobierno del presidente Álvaro Arzú y la comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaron en la ciudad de Guatemala el último acuerdo de paz conocido como el “Acuerdo de Paz Firme y Duradera”.

El conflicto armado en Guatemala fue uno de los más prolongados y sangrientos en la región latinoamericana. Diversos informes, particularmente el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico y el Informe Diocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, estiman que durante el conflicto armado murieron 200.000 civiles, la mayoría indígenas mayas. El conflicto dejó, además, un trágico saldo de miles de personas desaparecidas, desplazadas o refugiadas, huérfanos, viudas y cientos de aldeas arrasadas por causa de la estrategia contrainsurgente. Después de Álvaro Arzú, el país ha sido gobernado por tres presidentes más: Alfonso Portillo, Oscar Berger y Álvaro Colom. En el proceso recién concluido –el 6 de noviembre de 2011–, se eligió a un nuevo gobierno, que presidirá el General en retiro Otto Pérez Molina, postulado por el Partido Patriota y por primera vez ejercerá la Vicepresidencia una mujer, la comunicadora social Roxana Valdetti.

En la Constitución Política de la República, se define el sistema político guatemalteco como una democracia republicana representativa y presidencialista. La persona que ejerce el cargo de Presidente de la República es al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno y es electo por mayoría absoluta de los sufragios válidos emitidos. Si no se obtiene tal mayoría, se realiza una segunda elección entre las dos personas que han obtenido la mayor cantidad de votos. La Constitución prohíbe la reelección presidencial.

El organismo legislativo es el Congreso de la República y es unicameral. Los diputados son elegidos cada cuatro años, al igual que el Presidente y las corporaciones municipales. No hay prohibición de reelección para los diputados. Hay un diputado por cada distrito electoral (23 distritos) y un diputado por cada 100.000 habitantes; adicionalmente, son elegidos diputados por lista nacional en una cantidad que equivale al 25% del total de diputados distritales. Actualmente, hay 158 diputados en el Congreso, que representan a diversos partidos políticos. El país se divide política y administrativamente en 22 departamentos y 333 municipios. Cada uno de los 22 departamentos, más el municipio de Guatemala, forman un distrito electoral. El departamento de Guatemala ha ejercido tradicionalmente una importante fuerza electoral, al concentrar aproximadamente un cuarto del total de votantes inscritos en el país. Sin embargo, a partir de 1985, se han alternado en el ejercicio del poder presidentes que han obtenido un voto mayoritariamente urbano y presidentes que han obtenido el triunfo electoral con el apoyo mayoritario de las áreas rurales.

El organismo judicial, representado en las diversas cortes, es independiente del Ejecutivo y del Legislativo; existen además varios órganos de control. Las reformas constitucionales realizadas en 1993 ampliaron el número de jueces que integran la Corte Suprema de Justicia de nueve a 13 magistrados. Estos magistrados ocupan el cargo por cinco años. Además de los tres organismos indicados, los órganos de control incluyen a la Corte de Constitucionalidad, como órgano encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución; al Tribunal Supremo Electoral, como autoridad máxima en materia electoral; al Procurador de los Derechos Humanos; a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de Cuentas.

Guatemala presenta un esquema de democracia multipartidaria, pero con partidos políticos poco institucionalizados y de corta vida. Esta situación se refleja en que ningún partido político ha ganado la presidencia más de una vez y en que muchos de ellos, generalmente pequeños, nacen o mueren con cada evento electoral. El partido con mayor duración fue la Democracia Cristiana Guatemalteca, pero desapareció en las elecciones anteriores, al no alcanzar más del 5% de los votos válidos en la elección presidencial ni obtener por lo menos un diputado en el Congreso de la República, tal como lo establece la legislación.

Actualmente, están inscritos 28 partidos políticos, de los cuales 18 participaron en las elecciones generales de 2011. Como resultado de dicha proliferación, el Congreso de la República suele aglutinar a varios partidos y la fuerza del partido de gobierno suele debilitarse muy pronto por la defección de los diputados del partido que les eligió, lo que hace más necesarias las constantes negociaciones y alianzas coyunturales. De los partidos que han existido desde 1985, la mayoría se adscribe a una ideología de tendencia centro-derecha. Son muy pocos los partidos que han manifestado una ideología de izquierda, tal es el caso de URNG-MAIZ y Alternativa Nueva Nación (ANN); mientras que la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) se autodefine en la tendencia centro-izquierda. Desde el retorno a la democracia, con la excepción de la DCG, las elecciones han sido ganadas solo por partidos de centro-derecha, reflejando así una preferencia marcada en el electorado guatemalteco por estas opciones. Por ejemplo, en las elecciones de 2003, los partidos de izquierda (en conjunto) apenas alcanzaron el 2,6% de los votos. Esta preferencia electoral explica en gran parte el debilitamiento de los partidos que formaron inicialmente la URNG y los pocos votos obtenidos por los partidos de izquierda y centro-izquierda.

B. Participación en partidos políticos y en procesos electorales

Entre los 18 partidos que participaron en la contienda electoral, 13 de ellos presentaron binomio presidencial, ocho lo hicieron de manera individual y el resto en coalición, como el caso del Frente Amplio, que aglutinó la alianza entre ANN, URNG y Winaq, así como Encuentro por Guatemala (EG) con Visión con Valores (VIVA). En las diez propuestas para binomios presidenciales, únicamente fueron postuladas dos candidatas indígenas mayas: Rigoberta Menchú y Laura Reyes, lo cual se traduce en el 10% del total de candidatos. Este hecho escasamente refleja la diversidad étnico-cultural del país, dado que, según el último censo del INE, la población indígena en total es del 41%.

Por otra parte, de acuerdo con los informes de la Cuarta Misión Indígena de Observación, conformada por el Organismo Naleb, la participación de mujeres y jóvenes indígenas mayas como votantes fue de un promedio de 66%, lo cual constituye un incremento de participación de ciudadanía multicultural. Lo anterior puede constatare con los porcentajes de votación registrados por departamento. En Sololá fue del 80,40%; en Huehuetenango, el 68,42%; San Marcos 64,99%, El Quiché 73,27%, Alta Verapaz 75,54%, Baja Verapaz 72,70% y Quetzaltenango del 65,61%.

Sin embargo, en el Congreso de la República, el número de diputados indígenas podría ser de 19, según algunos informes periodísticos, y de 22, según el criterio del Organismo Naleb. Solamente tres mujeres indígenas fueron electas como diputadas. Al hacer un recuento de la representatividad indígena en el

Congreso Nacional, a través de los partidos políticos, resalta que, en los comicios del 2003, de un total de 158 diputados, fueron electos 14 representantes indígenas, es decir, un 6,9% y, en las elecciones de 2007, al inicio, se contabilizaron 17 y en este último año se sumaron tres más, para totalizar 20 diputados indígenas.

En cuanto a los alcaldes, la Misión establece una comparación de acuerdo con datos obtenidos por los observadores: de las 333 alcaldías del país, 99 fueron reelecciones, mientras que 234 ocuparán cargos por primera vez. Cabe destacar que del total de alcaldes que asumirán en enero de 2012, 110 municipalidades serán ocupadas por alcaldes indígenas mayas.

Frente al fenómeno de la alta participación electoral en los distritos con población indígena mayoritaria, contrasta la fuerte desproporción entre el porcentaje de población indígena y la cantidad de diputados indígenas postulados en esos departamentos. El centro de estudios Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), en un reciente estudio sobre la presencia y participación maya en partidos y candidaturas, seleccionó seis de los departamentos con mayor cantidad de población indígena y siete de los partidos con organización en dichos distritos. Constató que para 36 curules a elegir en los departamentos, hubo un total de 132 postulaciones, de las cuales 60 candidatos son indígenas, representando un porcentaje de 45%, como puede observarse en el cuadro siguiente.

Cuadro 1
Postulación de candidatos a diputados indígenas y no indígenas para las elecciones 2011

Distrito	Total a elegir	FRG		PP		URNG		UNE-GANA		VIVA-EG		Frente Amplio		ANN-Winaq		Total	
		L	I	L	I	L	I	L	I	L	I	L	I	L	I	L	I
Chimaltenango	5	4	1	2	3	0	0	3	2	2	3	0	0	0	0	11	9
Sololá	3	3	0	1	2	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	5	5
Totonicapán	4	0	2	3	1	0	1	0	4	1	2	0	0	0	0	4	10
Quetzaltenango	7	2	5	6	1	2	4	6	1	0	0	0	0	0	0	16	11
Quiché	8	6	1	5	2	0	0	6	2	4	4	0	1	0	0	21	10
Alta Verapaz	9	4	2	4	5	1	5	6	1	0	0	0	0	0	2	15	15
Total	36	19	11	21	14	3	10	21	12	8	10	0	1	0	2	72	60

Fuente: Elaboración DISOP/ASIES con datos del TSE y de los partidos políticos.

Nota: L=Ladino, I=Indígena

Respecto a la participación por departamentos, en Chimaltenango, sólo nueve de los 20 candidatos a diputado eran indígenas, es decir, menos del 50% de las postulaciones, lo cual contrasta con el 79,1% de población indígena en ese departamento. En Sololá, fueron postulados cinco indígenas entre diez candidatos, pese a que los primeros representan al 96,4% de la población del lugar. En Quetzaltenango, donde 54% de los habitantes son indígenas, hubo diez candidatos, de 14, pertenecientes a ese sector.

En Quiché también se observa desproporción en las postulaciones, pues de 31 candidatos sólo diez –un tercio– eran indígenas, pese a que éstos representan 88% de la población de ese departamento. En Alta Verapaz, donde ese sector asciende a 92% de los habitantes, las candidaturas se distribuyeron 15 y 15. Sólo en Totonicapán, donde 98% de la población es indígena, hubo una mayoría de éstos entre los candidatos: diez de 14. Al revisar los resultados de las elecciones generales, en algunos casos, se acentúan las desproporciones señaladas.

En los seis departamentos del estudio, cuya población es mayoritariamente indígena, fueron electos 13 diputados indígenas de un total de 36, es decir, poco más de un tercio de las diputaciones en disputa.

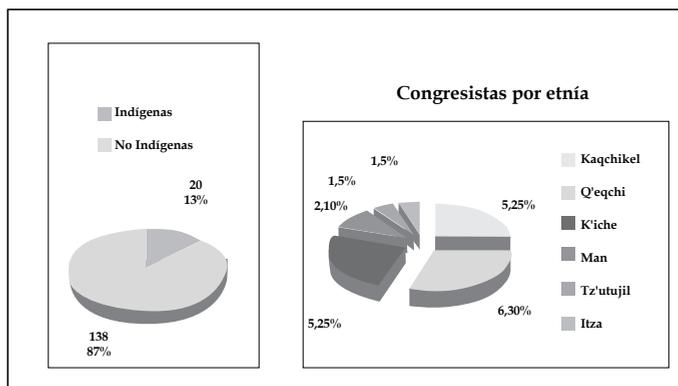
Cuadro 2
Diputados electos indígenas para el período 2012-2016

Distrito	Porcentaje de población indígena	Diputados electos y porcentaje que representan				Total
		L		I		
Chimaltenango	79,1%	4	80%	1	20%	5
Sololá	96,4%	0	0	3	100%	3
Totonicapán	98%	2	50%	2	50%	4
Quetzaltenango	54%	6	85,7%	1	14,3%	7
Quiché	88,8%	6	75%	2	25%	8
Alta Verapaz	92%	5	55,5%	4	44,5%	9
	Total	23	63,9%	13	36,1%	36

Fuente: Elaboración DISOP/ASIES.

Nota: L=Ladino, I=Indígena

Gráfico 1
Porcentaje de congresistas indígenas por etnia

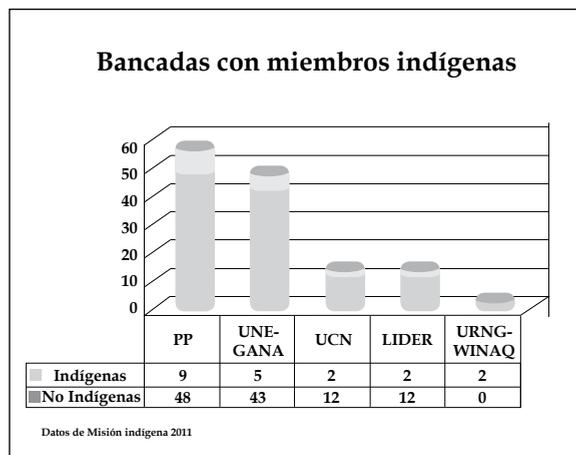


Fuente: National Democratic Institute (NDI), con datos de la Misión Indígena 2011

Por su parte, la IV Misión Indígena de Observación Electoral –organizada por Naleb – ha hecho un análisis sobre la pertenencia a comunidades lingüísticas, de cada una de las personas indígenas electas para diputaciones, que se refleja en la gráfica de arriba.

Por bancadas o fracciones parlamentarias, la representación indígena refleja los siguientes datos:

Gráfico 2
Número de diputaciones indígenas por partido político



Fuente: NDI, con datos de la Misión Indígena 2011

La ASIES también investigó, a través de entrevistas, las motivaciones de las personas indígenas, postuladas a cargos de elección, para participar en política partidaria y dentro de ellas destacan las siguientes.

Cuadro 3
Principales motivaciones para la participación en política partidaria

Categoría	Elementos
Problemas histórico-estructurales	<ul style="list-style-type: none"> - Exclusión - Discriminación - Racismo - Problemas comunitarios (sociales, ambientales y otros)
Ideológicas	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación con principios y valores políticos.
Vivenciales	<ul style="list-style-type: none"> - Antecedentes familiares de participación política - Trayectoria social y académica.
Participación política	<ul style="list-style-type: none"> - Experiencia personal. - Liderazgo comunitario.
Falta de confianza en el sistema, sus instituciones y autoridades	<ul style="list-style-type: none"> - Mala administración pública. - Rescate de valores. - Desencanto generado por las autoridades locales.
Activismo social / Conciencia social	<ul style="list-style-type: none"> - Incidencia política. <ul style="list-style-type: none"> • Lucha por situación ambiental. • Impulso de proyectos comunitarios. • Impulso de iniciativas de ley,
	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir al cambio. - Trabajar para la comunidad.
Aspiraciones personales	<ul style="list-style-type: none"> - Aspiración a un cargo político. - Formarse políticamente. - Lograr el apoyo de la población.

Fuente: Elaboración DISOP/ASÍES.

En cuanto a la valoración que hacen sobre su experiencia de participación política partidista, las personas entrevistadas expresan opiniones muy positivas, pues consideran que contribuye al fortalecimiento de su liderazgo; les permite una mayor cercanía a las poblaciones; brinda la oportunidad de trabajar para las comunidades, de formar y capacitar a líderes en diversos temas, y ejercer el papel de intermediación entre el Estado y la sociedad.

También afirman que, desde los cargos ocupados, ya sea en los partidos, en el Congreso de la República o en el poder local, se ha logrado impulsar proyectos, mayormente relacionados con: el tema de la tierra, agricultura, medio ambiente, comunicación social, promoción de iniciativas de ley, fortalecimiento a organizaciones, atención a temas sociales, a problemas de infraestructura, así como a procesos educativos y de formación política.

La agenda legislativa indígena, que es promovida por la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la República, consta actualmente de cinco iniciativas de ley, que han sido conocidas en el pleno. Estas iniciativas están enfocadas a resguardar y respetar los lugares sagrados, la jurisdicción indígena, reformas a la Ley General de Telecomunicaciones para integrar a las radios comunitarias, la Ley de Consulta a Pueblos Indígenas, la Ley General de Derecho de los Pueblos Indígenas. De éstas, tres ya cuentan con dictamen favorable. Este es el caso de la iniciativa de ley No.3835, Ley de Lugares Sagrados, la iniciativa 4087, Ley de Radios Comunitarias y la iniciativa 4051, Ley sobre Consultas. No todas las personas entrevistadas conocían dicha agenda, pero la mayor parte de ellas tenía como referentes para las iniciativas que pudiesen presentar o apoyar los Acuerdos de Paz y el Convenio 169 de la OIT.

Es importante destacar que varias organizaciones indígenas y expertos que tienen experiencias de cabildeo e incidencia se han planteado desarrollar acciones dirigidas a las y los legisladores indígenas recién electos para impulsar la agenda legislativa indígena, las cuales se agrupan en cinco áreas: 1) formación, capacitación y conocimiento sobre la agenda legislativa indígena y los procesos legislativos en el Congreso; 2) fomentar una representatividad coherente de los diputados indígenas, para que sean representantes reales de los pueblos indígenas y no de otro tipo de intereses; 3) consolidar un bloque legislativo indígena; 4) alianzas con la sociedad civil y movimientos sociales indígenas; 5) asesoría legislativa.

Los temas de interés que podrían ser impulsados por las personas indígenas electas serían:

- Erradicación del racismo.
- Respeto a la cultura, identidad y espiritualidad maya.
- Equidad.
- Descentralización.
- La territorialidad (acceso a la tierra y certeza jurídica).
- Desarrollo económico y empleo.
- Consultas populares.

- Formación política.
- Servicios públicos (agua, luz, infraestructura).
- Inversión social (salud, educación, seguridad, vivienda).
- Participación indígena en política.
- Protección a recursos naturales.
- Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Del lado de los partidos políticos y los contenidos de sus planes de gobierno, la mayoría de las propuestas abordan demandas más bien coyunturales de los pueblos indígenas y no sus demandas históricas y estructurales que se refieran a la raíz de los problemas. Por otro lado, suele vincularse el desarrollo humano de los pueblos indígenas exclusivamente al desarrollo rural y apoyo al campesinado, manteniendo un estereotipo que no refleja la realidad actual de dichos pueblos. Se observa que dos de los tres planes de gobierno abordan el tema de la interculturalidad, sin pasar por el reconocimiento de la multiculturalidad, lo cual implica el reconocimiento de la coexistencia de la diversidad, para así promover la interacción entre las diversas culturas y etnias.

En este contexto, resulta interesante valorar como avance la postulación de candidaturas indígenas por los partidos políticos. La alianza Frente Amplio (ANN-URNG-Winaq) postuló a una candidata indígena del partido Winaq para la presidencia. En las candidaturas a diputación, el 81% es indígena y para las alcaldías, el 78%. Se observa entonces que Winaq está constituido como un partido con mayoría indígena, que, además, logró coaligarse con dos partidos más de ideología de izquierda.

En el caso del Partido Patriota, en el binomio presidencial no figura ningún indígena, mientras que en las candidaturas a diputación de los seis departamentos analizados en el estudio de ASIES, el 40% es indígena y en las candidaturas a alcaldías municipales, el porcentaje sobrepasa la mitad con el 58% de candidatos a alcaldes indígenas.

El partido VIVA no cuenta con indígenas en su binomio presidencial. En las candidaturas a diputación en los seis departamentos, un 56% es indígena, lo mismo que para las alcaldías.

La relación entre partidos, candidatos, autoridades locales, sociedad civil organizada y población suele ser eminentemente temporal, generalmente sólo para fines electorales, lo que implica una relación de interés por parte de los partidos

para ganar tanto adeptos como votos. Algunas de las razones que impulsaron a los partidos a buscar este relacionamiento son:

- Cooptación de liderazgos para ganar apoyos comunitarios.
- Financiamiento de las campañas locales con aporte de los propios candidatos.
- Utilización de figuras conocidas en el ámbito local, para beneficio del partido.
- Oportunismo partidario.
- Oportunismo de quienes quieren ser candidatos.
- Relación clientelista.

Esto significa que los partidos cumplen muy limitadamente su función de intermediación entre sociedad y Estado, lo cual denota una gran debilidad en los niveles de legitimidad. Es decir, los partidos son activos durante el proceso electoral y se acercan a los ciudadanos, mientras que en época no electoral no tienen ningún tipo de acercamiento a las comunidades.

Hay aspectos que limitan la participación política indígena, que el estudio multicitado caracteriza de la siguiente forma.

Cuadro 4
Limitantes y factores para la participación política indígena

Tipos de limitantes	Factores principales
Histórico-estructurales	Exclusión, discriminación, racismo y machismo.
Socioculturales	Educación y formación política.
	Violencia.
Debilidad del sistema de partidos políticos	Acceso a la información.
	Clientelismo político.
	Cooptación de líderes.
	Recursos económicos.
Desconfianza en el sistema político y las autoridades	Desconocimiento de la administración pública y la política.
Desunión entre la población indígena	Divisionismo, falta de representatividad.

Fuente: Elaboración a partir del estudio DISOP/ASÍES.

En resumen, en este proceso electoral se observaron tanto avances como limitaciones respecto a la participación indígena en partidos políticos y procesos electorales. Por una parte, las personas indígenas que participan en los partidos tienen una visión optimista respecto a lo que consideran avances en su inclusión, por ejemplo, con la inclusión de Secretarías de Pueblos Indígenas u otras instancias para el tratamiento de los temas específicos que les atañen. Desde afuera de los partidos, algunos líderes piensan que eso significa considerar a los pueblos indígenas como un sector más dentro de la sociedad.

La inscripción del partido Winaq, que cuenta con un número considerable de personas indígenas afiliadas, es también un signo alentador en cuanto al interés de participación política de los pueblos indígenas, pero igualmente se expresa la postura contraria considerando que se trata de una cooptación por parte del sistema.

Se constata que la participación indígena en los partidos es aún insuficiente, aunque en los departamentos con población indígena mayoritaria sí es significativa. En cuanto a la postulación y elección de diputados indígenas, se nota desproporción con respecto a la composición étnica de la población, lo que resulta en una evidente debilidad de representación. La exclusión de las mujeres es aún más evidente.

C. Incidencia política por otras vías de participación

Los pueblos indígenas en Guatemala hacen uso de otros canales de participación política, tanto en la institucionalidad oficial del Estado como desde sus propias formas de organización y atención de sus asuntos internos.

En los ámbitos de la autoridad estatal, los pueblos indígenas participan en la institucionalidad pública aportando integrantes para la CODISRA, la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, la Defensoría de la Mujer Indígena, el Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En el Congreso de la República existe la Comisión de Pueblos Indígenas y en la institución del Procurador de los Derechos Humanos, la Defensoría de los Pueblos Indígenas. También se reconoce en el Código Municipal y en la Ley General de Descentralización que los pueblos indígenas, al ser consultados, deben serlo de conformidad con sus propias formas de toma de decisiones, en aplicación del Convenio 169 de la OIT.

En cuanto al derecho a consulta establecido en este último instrumento jurídico internacional, hasta el momento, no se ha alcanzado un consenso o una decisión sobre la forma de aplicarlo, pues, en general, las autoridades municipales

que han efectuado consultas lo han hecho en forma muy parecida al referéndum o plebiscito (más de 50 consultas han resultado en la negativa a aceptar la exploración y explotación de los recursos naturales, especialmente minerales) y la Corte de Constitucionalidad ha resuelto que no tienen carácter vinculante dichas consultas, ordenando además que se emita una normatividad que reglamente ese derecho.

Respecto a la participación desde sus propias formas de organización, históricamente, los métodos utilizados frente al Estado colonial fueron la sublevación y la resistencia a la cultura impuesta, aprovechando las políticas segregacionistas que predominaban en esa época. Así, los pueblos tenían sus propios alguaciles y justicias mayores, sus cofradías y municipios indígenas, en los cuales se procedía de acuerdo con sus usos internos, teniendo como algunas de sus responsabilidades ante las autoridades oficiales recaudar los tributos y disponer el número de indígenas que debían servir en tierras ocupadas por los españoles y criollos. Algunas de estas instituciones perduraron más allá de la independencia y tanto las cofradías como algunas alcaldías indígenas aún existen en los departamentos con mayoría de población indígena. Los antiguos sacerdotes son conocidos actualmente como guías espirituales y gozan de gran autoridad en las comunidades. Las comadronas gozan también de prestigio y autoridad. Por otra parte, para las decisiones de sus asuntos internos, los pueblos indígenas procuran el consenso y la justicia indígena es administrada de acuerdo con los usos de cada comunidad, no existiendo una división clara entre autoridad espiritual, autoridad sobre asuntos comunitarios de desarrollo y administración de justicia. En el sistema de justicia oficial existen precedentes de reconocimiento de cosa juzgada para las decisiones de las comunidades.

Un fenómeno más reciente es el surgimiento de organizaciones no gubernamentales indígenas, que se consideran a sí mismas como parte de la sociedad civil. Existen centros de estudio e investigación, organizaciones pro desarrollo, organizaciones de abogados indígenas, asociaciones con fines políticos, movimientos políticos indígenas y comités cívicos que, de acuerdo con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pueden postular a cargos públicos municipales.

III. Políticas públicas hacia los pueblos indígenas: política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación

Desde el año 2005, la CODISRA comenzó a proponer la formulación de una política pública que oriente procesos encaminados a desactivar los mecanismos del racismo en la sociedad y el Estado guatemaltecos. Tal esfuerzo implicó la elaboración de un diagnóstico de la situación y demandas sentidas, en procura de insumos para la formulación participativa de políticas públicas técnicamente

consistentes y políticamente viables. Con una amplia participación de diversos actores y sectores representativos de la amplia gama de temas de interés para los pueblos indígenas de Guatemala. El resultado ha sido una ambiciosa política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación, presentada oficialmente en octubre de 2006 por el gobierno de la República.

En el texto de la política se parte de la constatación de que la discriminación es uno de los factores que incrementan la desigualdad social y profundizan la pobreza y que el racismo es un obstáculo a las relaciones horizontales, al consenso y a la convivencia pacífica entre los grupos socioculturales de la nación, dificultando la construcción de una identidad. En suma, se concluye: “Además de inmoral, antipolítico y antidemocrático, el racismo es antieconómico”.

Los principios en los cuales se sustenta esta política son: convivencia armónica, igualdad, tolerancia, inclusión, pluralismo, democracia y equidad de género.

Su objetivo es: Implementar acciones orientadas a la construcción del Estado plural a través de la identificación y eliminación de los mecanismos del racismo y la discriminación racial.

Los ejes en los cuales se propone que esta política intervenga son:

- Económico – Social,
- Político – Jurídico,
- Cultural,
- Formación Ciudadana,
- Igualdad de acceso a los servicios del Estado (educación, salud, vivienda y empleo),
- Ambiental.

En cada uno de ellos se proponen acciones estratégicas y metas específicas. A título ilustrativo, se puede mencionar la acción estratégica, en el eje económico – social, para promover programas de inversión social con pertinencia étnico-cultural que favorezcan la igualdad de oportunidades, que tiene como meta el aumento de la inversión social dedicada a los grupos indígenas, con pertinencia cultural.

Aunque las metas no se establecen en términos mensurables, marcan una orientación estratégica que deberá precisarse en la planeación estratégica anual que se elabora coordinadamente por Secretaría de Planeación y Programación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas. La institucionalidad responsable de la implementación y ejecución de la política es el conjunto de las entidades estatales, pero se asigna particularmente al gabinete social la función de procurar la articulación de las diferentes entidades para que coincidan con los objetivos y acciones definidos en la política. La Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado actuará en coordinación con CODISRA, para dar seguimiento, monitoreo y evaluación a los programas y proyectos establecidos.

IV. Desafíos

Un desafío para el sistema político en su conjunto es avanzar en la democracia representativa, mediante acciones que promuevan una mayor participación política de los pueblos indígenas, aún dentro de las normas electorales vigentes.

Otro tema de carácter urgente para el fortalecimiento de la democracia y no sólo de la legalidad y legitimidad de los procesos electorales es la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por ejemplo, mediante la reestructuración de los distritos electorales, para que éstos representen de mejor manera la composición de su población.

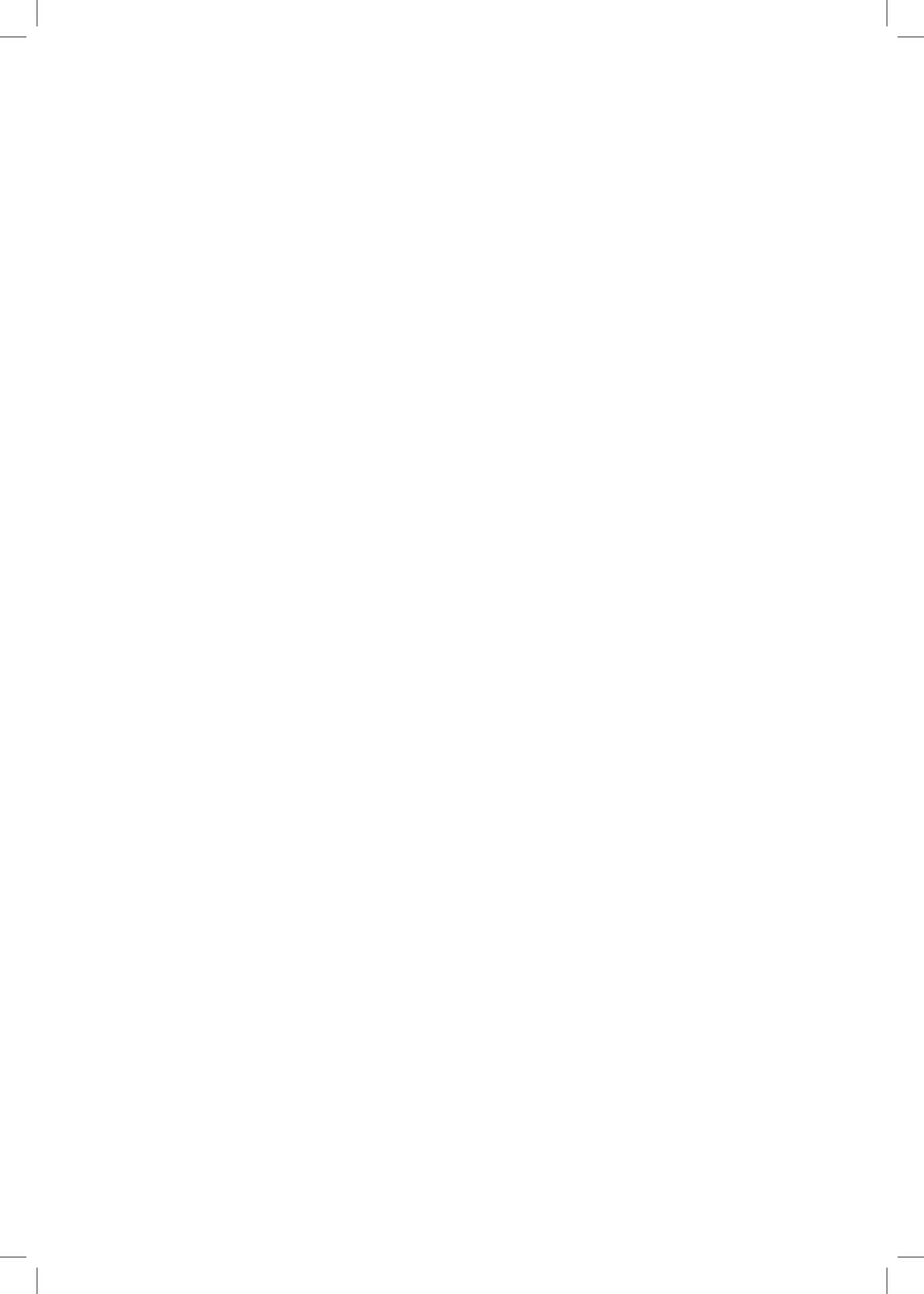
También es importante avanzar hacia el reconocimiento de formas propias de participación política de los pueblos indígenas y de ciertas esferas de autonomía.

Entre las opciones que pueden ser consideradas para mejorar gradualmente las oportunidades de participación, hay que considerar la necesidad de construir nuevos pactos políticos sociales interculturales, de reconocer la unidad en la diversidad como una característica de la nación guatemalteca, de garantizar el ejercicio del pluralismo jurídico y del derecho a consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT y, finalmente, pero no de menor importancia, considerar acciones afirmativas en la educación, en el ámbito laboral y en la cultura, así como medidas específicas para fortalecer la participación política partidista en la sociedad civil y en las formas propias de organización de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta, especialmente, el apoyo a la participación de las mujeres.

En cuanto a las medidas legislativas, deben ser los partidos políticos quienes asuman la responsabilidad de fortalecer su democracia interna y de aprobar reformas a la Ley Electoral que favorezcan la eliminación de esas limitaciones para la participación política.

Referencias bibliográficas

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASÍES-. Presencia y participación maya en las estructuras partidarias y candidaturas a diputaciones en el proceso electoral del 2011. Guatemala, 2011.
- Ba Tiul, Kajkoj Máximo. Movimiento o Movimientos Mayas, FONGI, Guatemala, 2008.
- Comisión Presidencial contra la discriminación y el racismo contra los Pueblos Indígenas –CODISRA-. Política Pública para la convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial. Guatemala, 2011.
- IV Misión Indígena de Observación Electoral. Listado de diputados indígenas en el Congreso. Período 2012-2016. Guatemala, 2011.
- Ley de Idiomas Nacionales. 2003. Guatemala: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial.
- Lux de Cotí, Otilia. Gobernabilidad y Pueblos Indígenas. San José, C.R: FLACSO, 2010.
- Núñez, Eduardo. Balance y Lecciones Aprendidas del proceso electoral Guatemala 2011. (Conferencia presentada en National Democratic Institute –NDI-, Guatemala, 16 de noviembre, 2011).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO-. El Correo de la UNESCO 2009. Número 2-ISSN 1993-8616.
- PNUD. Diversidad Étnico-Cultural: La ciudadanía en un Estado Plural: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.
- Soberanis Reyes, Ana Catalina. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sus efectos en la estructura del Estado de Guatemala. Universidad Rafael Landívar. Guatemala, 2007.



MÉXICO: PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Francisco Reyes*

Resumen

El texto parte de la importancia actual de conocer y debatir sobre la participación política indígena en los países de América Latina, para enriquecer el proceso mediante el aprendizaje de las experiencias. Primero, presenta una descripción estadística de la población indígena en México, así como la distribución de las lenguas habladas en todo el territorio mexicano. Resalta la influencia de las culturas precolombinas en el acontecer nacional, la preservación de la enorme diversidad étnica así como el mestizaje. Es tarea pendiente, sin embargo, el ejercicio pleno de las libertades y derechos de los pueblos indígenas, así como eliminar las diferencias en el desarrollo de la sociedad urbana y las comunidades. Luego, presenta los principales aportes de la legislación internacional sobre el tema y los rasgos básicos de las leyes mexicanas pertinentes con observaciones críticas sobre su cumplimiento. Comenta el descuido de los partidos políticos respecto a la realidad indígena, analizando la situación en Oaxaca, a los diez años de aplicación de la primera ley indígena y resaltando el ejemplo de dos líderes indígenas de este Estado. Concluye reiterando la necesidad de continuar el diálogo entre partidos políticos y comunidades, para avanzar en la democracia y la vigencia de los derechos indígenas.

* Tiene Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas por la Escuela de Graduados en Administración Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey Campus Cd. de México, Especialidades en Dirección de la Persona Humana en las Organizaciones por la Universidad Panamericana y en Calidad y Productividad por la Universidad Tecnológica de México. Entre otros cargos, ha sido Director General de la Confederación Patronal de la República Mexicana S.P., Director General de la Cuarta Visitaduría General. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Consultor Asociado. C3 Internacional (Consultores para la Construcción de Consensos), Director de Enlace con Organizaciones Juveniles. Instituto Mexicano de la Juventud y Coordinador General. Movimiento Ciudadano por la Justicia, la Paz y el Desarrollo con Dignidad para Oaxaca.

Agradezco a la Fundación Konrad Adenauer y, en especial, al Programa Regional, Participación Política Indígena en América Latina, por la oportunidad de compartir estas líneas sobre el tema "La participación política indígena en los partidos políticos".

I. Introducción

Inicio este trabajo, reconociendo la atinada intervención del Programa de Participación Política Indígena, pues considero que para la región latinoamericana y, particularmente, para los países con altos porcentajes de población indígena, resultan inminentes programas de formación y acompañamiento permanentes dirigidos a indígenas tomadores de decisiones. Son indispensables los intercambios de experiencias que les faciliten los conocimientos jurídicos, de política pública, herramientas y habilidades de intervención en los procesos democráticos participativos de sus pueblos y comunidades, así como las relacionadas con las vías de participación a través de los partidos políticos.

La identificación de mejores prácticas de participación política que puedan compartirse de comunidad a comunidad brindará oportunidades de aprendizaje importantes para quienes están inmersos en procesos de participación cívica, social y política. La identificación, sistematización y difusión de procesos de participación de avanzada en la región ayudarán a evitar que se cometan los mismos errores ya vividos; es indispensable conocer y compartir los círculos virtuosos de participación e identificar los círculos viciosos que no habrá que repetir y, por supuesto, omitir su réplica.

Existe suficiente camino recorrido del que puede aprenderse, está al alcance infinidad de experiencias de personas que, desde diversas ópticas y formas de pensar, han abordado y estudiado la participación política indígena. El reto es que lo mejor de cada experiencia sirva para bien de los trabajos de esta iniciativa, que indudablemente pretende aportar al bien común y al desarrollo integral de las comunidades, pueblos y personas indígenas de la región latinoamericana.

II. Información general estadística: La población indígena en México según el censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010

México tiene 112.3 millones de habitantes, según el censo de 2010; el reporte describe que hay 15.7 millones de mexicanos de tres años y más que de acuerdo a su cultura se consideran indígenas, lo que representa 14,9% del total de estas edades. Asimismo, 6.6 millones de personas hablan lengua indígena en la vida cotidiana y las diez entidades con mayor proporción de habitantes que hablan lengua indígena son Oaxaca, Yucatán, Chiapas, Quintana Roo, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Campeche y San Luís Potosí.

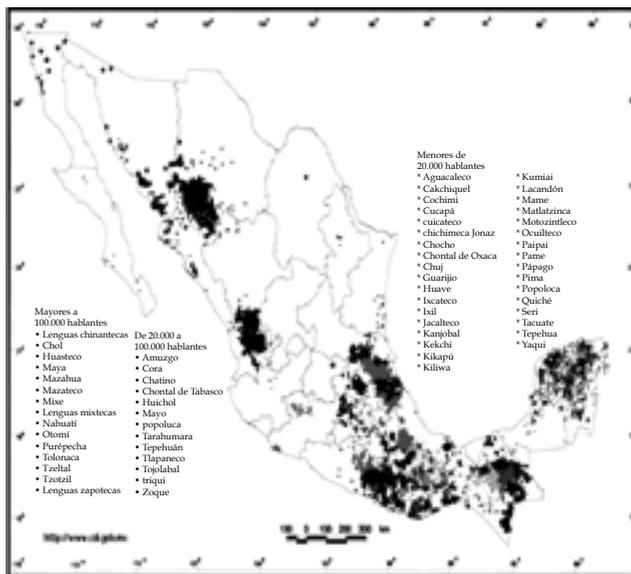
Cuadro 1
República Mexicana - Indicadores demográficos de la población indígena, 2000-2010

Indicador	República Mexicana: Indicadores demográficos de la población indígena, 2000-2010										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población a mitad de año	12 518 039	12 693 914	12 866 191	13 035 318	13 201 806	13 365 976	13 528 579	13 690 334	13 851 503	14 012 240	14 172 482
Hombres	6 275 531	6 361 114	6 444 792	6 526 833	6 607 494	6 686 944	6 765 550	6 843 671	6 921 489	6 999 046	7 076 339
Mujeres	6 424 508	6 332 800	6 421 399	6 508 485	6 594 312	6 679 032	6 763 029	6 846 663	6 930 014	7 013 194	7 096 144
Nacimientos	296 110	293 506	291 476	290 038	289 150	288 667	289 418	290 449	291 748	293 000	294 152
Defunciones	60 192	59 982	60 081	60 253	60 579	61 003	61 550	62 157	62 868	63 620	64 483
Crecimiento Natural	235 918	233 524	231 395	229 785	228 571	227 664	227 868	228 292	228 880	229 380	229 669
Crecimiento social total	-46 924	-47 956	-48 738	-49 574	-50 303	-51 037	-51 610	-52 258	-52 753	-53 219	-53 554
Crecimiento total	188 994	185 568	182 657	180 211	178 268	176 627	176 258	176 034	176 127	176 161	176 115
Tasa bruta de natalidad*	23.7	23.1	22.7	22.3	21.9	21.6	21.4	21.2	21.1	20.9	20.8
Tasa bruta de mortalidad*	4.8	4.7	4.7	4.6	4.6	4.6	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
Tasa de crecimiento Natural**	1.88	1.84	1.80	1.76	1.73	1.70	1.68	1.67	1.65	1.64	1.62
Tasa de crecimiento social total**	-0.37	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38
Tasa de crecimiento total**	1.51	1.46	1.42	1.38	1.35	1.32	1.30	1.29	1.27	1.26	1.24
Tasa global de fecundidad	2.96	2.86	2.76	2.68	2.60	2.54	2.49	2.44	2.40	2.36	2.33
Esperanza de vida total	72.1	72.5	72.8	73.1	73.4	73.7	74.0	74.3	74.6	74.9	75.1
Esperanza de vida hombres	69.5	69.8	70.1	70.5	70.8	71.1	71.4	71.7	72.0	72.2	72.5
Esperanza de vida mujeres	74.8	75.1	75.4	75.8	76.1	76.4	76.6	76.9	77.2	77.5	77.7
Tasa de mortalidad infantil*	34.4	33.0	31.6	30.3	29.1	27.9	26.8	25.7	24.7	23.7	22.8
* Por mil											
** Por cien											

Fuente: CONAPO. Indicadores demográficos de la República Mexicana. 2000-2010.

A continuación, un mapa que se explica por sí mismo y resalta la diversidad de las lenguas indígenas que aún se hablan en las distintas etnias indígenas de México.

Mapa 1
Lengua predominante en localidades con 40% y más de población indígena según de hablantes. México, 2000



Fuente: Nombres de lenguas, pueblos y distribución. Martes, 19 de enero 2010 07:54.
<http://www.cdi.gob.mx>

III. Identidad en México y participación política indígena

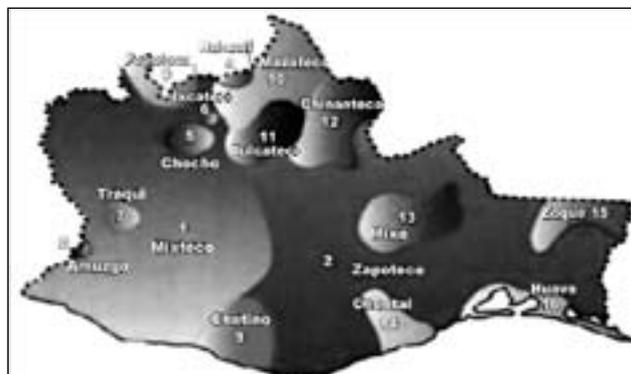
Para entender la participación política indígena en México, es importante reconocer el desarrollo de las diversas culturas precolombinas en Mesoamérica antes de la conquista, de las que sobresalieron durante el periodo clásico y postclásico, en lo que hoy es el territorio mexicano, las culturas olmeca, tolteca, teotihuacana, maya, nahuatl, totonaca, zapoteca, mixteca, tarasca y mexicana.

El establecimiento de estas culturas en majestuosas ciudades ceremoniales y las poblaciones a su alrededor, que fueron gobernadas a través de estructuras políticas, militares y religiosas claramente definidas, sigue influyendo en nuestra identidad como nación hasta la fecha. Seamos indígenas o no, es innegable que nuestras formas de participación política, en buena parte del país, están condicionadas por las primeras naciones de México, por la conquista, por el mestizaje y la preservación de una importante diversidad de etnias indígenas.

Lo anterior explicita claramente que la nación mexicana y quienes la conformamos no tenemos una identidad homogénea; por el contrario, la diversidad es la constante, pues, como se muestra anteriormente, en México, al

menos en diez estados de la República, habitan etnias diferentes. Solamente en el Estado de Oaxaca existen 16 grupos etnolingüísticos, a saber: amuzgo, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, ikood (peyorativamente denominado huave), ixcatéco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, triqui, zapoteco, zoque y el popoloca en peligro de extinción; y donde casi dos millones de habitantes son indígenas, lo que significa que seis de cada diez oaxaqueños pertenecen a algún grupo étnico.

Mapa 2
Mapa de localización de las etnias en Oaxaca



Fuente: <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/mebb/1.htm>

La identidad mexicana, y en lo particular la identidad indígena, ha estado condicionada por nuestra historia. La conquista, la colonia, las luchas de independencia y de revolución, así como los permanentes procesos de reforma ideológica y política han condicionado la consolidación de una sociedad mexicana más integrada, armónica, justa y pacífica, lo que ha provocado que los pueblos, comunidades y personas indígenas hayan buscado, en diferentes momentos y a través de distintas formas de participación, mejores condiciones de vida¹⁶⁸.

168 *México Identidad y Nación*. José del Val. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.

“...No hemos dado la suficiente atención a estos aspectos del funcionamiento profundo de nuestra sociedad y paradójicamente no se reconoce el inmenso aporte de las culturas indígenas a la estabilidad social. Su aislamiento y marginación real para el acceso a la infraestructura básica del desarrollo nacional es un fenómeno complejo y diverso.

No obstante esa distancia social que a veces se interpreta equivocadamente como distancia histórica, se mantiene mediante una rígida trama de relaciones de producción y de poder con características premodernas. El aislamiento de los pueblos indios en muchas zonas del país opera como un mecanismo mediante el cual ciertos sectores caciquiles, de autoridades no representativas e intereses diversos, obtienen beneficios extraordinarios al margen y en contra de los marcos legales de la nación.

Si bien, antes y después de la conquista, la corona española intentó conservar la identidad y otorgar algunos derechos a los indígenas nativos de las tierras conquistadas a través de las Leyes de Burgos, las Leyes de Indias y las Nuevas Leyes, mismas que probablemente mitigaron el nivel de abusos y discriminación, la realidad es que ese conjunto de leyes no fue suficiente para preservar la identidad auténticamente indígena. Es un hecho, por un lado, que el mestizaje ha construido positivamente a esta nación y ha definido parte de nuestra identidad, a diferencia de las “conquistas” anglosajonas que pretendieron exterminar a los nativos, sobre todo en el norte de América. Sin embargo, la permanente falta de afirmación de los derechos y libertades de los pueblos y comunidades indígenas en México ha sido un pendiente histórico.

Asimismo, al no ser una prioridad, estas omisiones han generado de forma muy marcada diferencias evidentes entre quienes nacemos, crecemos y nos desarrollamos en las manchas urbanas, mientras que quienes nacen y crecen en sus comunidades, alejados del desarrollo social y económico, carecen en muchas ocasiones de lo indispensable.

IV. Aproximación a los derechos de los pueblos, comunidades indígenas e indígenas en lo individual

A. Contexto internacional

En 1923, se registró la primera aparición de un jefe indio norteamericano, miembro de las Seis Naciones Iroquesas, en Ginebra, en la sede de la Sociedad de Naciones, para reclamar la posesión de sus tierras.

En 1957, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su calidad de agencia especializada de Naciones Unidas, resuelve y promueve ante los países miembros el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, mismo que es adoptado y ratificado por 27 países el 26 de julio del mismo año¹⁶⁹.

En su gran mayoría, son estos sectores los interesados en perpetuar el aislamiento relativo de los pueblos indígenas, logrando su cometido a partir de establecer zonas de excepción mediante la violencia abierta o el entorpecimiento sistemático de la acción de las instituciones nacionales (...).

Este vacío de legalidad y de justicia y el debilitamiento de la acción estatal ha permitido asimismo que otras agencias no institucionales, organismos no gubernamentales, nacionales o extranjeros y grupos eclesiásticos, entre otros, saliendo de sus marcos tradicionales y pautados legalmente, establezcan de facto una suplencia artificial de las instituciones y la legalidad, generando situaciones confusas de mayor complejidad y al margen en muchos casos de la perspectiva nacional y republicana” (pp. 173 y 174).

169 Convenio No. 107 1996-2011 Organización Internacional del Trabajo (OIT). <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no107/lang-es/index.htm>:

El 16 de diciembre de 1966, se crea el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en sus artículos 1, 2 y 3, habla de la libre determinación de los pueblos, del derecho de hacer uso de sus propias riquezas y recursos naturales, así como a comprometerse a respetar y a garantizar a todos los individuos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Asimismo, el artículo 27 establece que en los Estados en que existen minorías étnicas no se negará a sus miembros el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener propia vida cultural, a profesar su propia religión y a emplear su propio idioma¹⁷⁰.

Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue adoptado en la misma fecha que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo primero, reafirma el derecho de todos los pueblos a la libre determinación¹⁷¹.

Con mayor claridad, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, de 25 de noviembre de 1978, expresa la igualdad entre los seres huma-

El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1957 (No. 107) constituyó un primer intento de codificar las obligaciones internacionales de los Estados en relación con los pueblos indígenas y tribales. Por tanto, fue el primer convenio internacional en el asunto y la OIT lo adoptó en 1957 a solicitud del sistema de la ONU.

El Convenio No. 107 es un instrumento amplio sobre el desarrollo, que cubre una variada gama de temas, como los derechos a las tierras; contratación y condiciones laborales; formación profesional, artesanías e industrias rurales; seguridad social y salud; y educación y medios de comunicación. En particular, las disposiciones de este Convenio en materia de tierras, territorios y recursos proporcionan una amplia cobertura y son similares a las del Convenio No. 169.

El Convenio No. 107 fue ratificado por 27 países. Sin embargo, tiene un enfoque integracionista que refleja el discurso sobre el desarrollo del momento de su adopción. Durante la década de 1970, cuando la ONU comenzó a examinar la situación de los pueblos indígenas y tribales con más detalle, y cuando los pueblos indígenas comenzaron a hacerse más visibles en el nivel internacional, el enfoque del Convenio No. 107 fue objeto de cuestionamientos. El Consejo de Administración de la OIT convocó a una Comisión de Expertos en 1986 y ésta concluyó que el “enfoque integracionista del Convenio estaba obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”. Luego, el Convenio fue revisado durante 1988 - 1989, y en 1989 se adoptó el Convenio No. 169. Desde la adopción de este último Convenio, el Convenio No. 107 ya no quedó abierto para ratificación. Sin embargo, continúa estando en vigencia para 18 países, muchos de los cuales tienen poblaciones significativas de indígenas, y sigue siendo un instrumento útil en esos países ya que cubre muchas áreas que son clave para estos pueblos.

170 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 16 de diciembre de 1969. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>.

171 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales. 16 de diciembre de 1969. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.

nos en cuanto a dignidad y derechos, la pertenencia a la misma especie, el mismo origen, etc.¹⁷².

El Convenio 169 surge el 27 de junio de 1989; fue el primer instrumento internacional en tratar lo relacionado con los pueblos indígenas y tribales en países independientes, convirtiéndose en el único instrumento internacional con carácter vinculatorio en relación con derechos de los pueblos indígenas. Se distingue por otorgar el carácter de “pueblos indígenas” a diferencia de “poblaciones indígenas”, aunque fuera ratificado sólo por 17 Estados¹⁷³. Este Convenio puso las bases para la Declaración de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La Declaración de los pueblos indígenas se presentó el 29 de junio de 2006, a través del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, creado ese mismo año. Al frente del Consejo estaba el embajador mexicano Luís Alfonso de Alba, quien, durante el primer periodo de sesiones, promovió la adopción de esta Declaración, resolviéndose con 30 votos a favor, con dos votos en contra por parte de Canadá y la Federación Rusa, además de 12 abstenciones.

Durante 2006 se presentó una serie de dificultades que después fueron superadas, pero, mientras tanto, las posiciones en contra por parte de Nueva

172 Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. 25 de noviembre de 1978. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/raza.htm>.

Artículo primero: 1. Todos los seres humanos pertenecen a la misma especie y tienen el mismo origen. Nacen iguales en dignidad y derechos y todos forman parte integrante de la humanidad.

2. Todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales. Sin embargo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden en ningún caso servir de pretexto a los prejuicios raciales; no pueden legitimar ni en derecho ni de hecho ninguna práctica discriminatoria, ni fundar la política de apartheid que constituye la forma extrema del racismo.

3. La identidad de origen no afecta en modo alguno la facultad que tienen los seres humanos de vivir diferentemente, ni las diferencias fundadas en la diversidad de las culturas, del medio ambiente y de la historia, ni el derecho de conservar la identidad cultural.

4. Todos los pueblos del mundo están dotados de las mismas facultades que les permiten alcanzar la plenitud del desarrollo intelectual, técnico, social, económico, cultural y político.

5. Las diferencias entre las realizaciones de los diferentes pueblos se explican enteramente por factores geográficos, históricos, políticos, económicos, sociales y culturales. Estas diferencias no pueden en ningún caso servir de pretexto a cualquier clasificación jerarquizada de las naciones y los pueblos.

173 El Convenio 169 es un instrumento jurídico internacional vinculante que se encuentra abierto para su ratificación y que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Hasta la fecha, ha sido ratificado por 20 países. Una vez que se ratifica el Convenio, el país que así lo hace cuenta con un año para alinear la legislación, políticas y programas antes de que el mismo devengue jurídicamente vinculante. Los países que ratificaron el Convenio están sujetos a supervisión en cuanto a la implementación.

Zelanda, Estados Unidos y Australia, así como Argentina -que argumentó inconformidades relacionadas con las Malvinas- y, por su lado, Colombia, que no estuvo de acuerdo con que la Declaración se adoptara durante ese periodo, detuvieron la Declaración. Por su parte, Namibia y los países de esa región aplazaron las decisiones y también presentaron objeciones a la declaración durante ese periodo.

El 13 de septiembre de 2007 fue aprobado el texto de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en la Asamblea General de la ONU. La votación fue de 143 votos a favor, 11 abstenciones y cuatro votos en contra (de Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda)¹⁷⁴.

B. Derechos indígenas y su relación con la participación política

En el libro “Los problemas del derecho indígena en México”, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, habla de la insuficiencia de los contenidos constitucionales que fueron introducidos en la Constitución mexicana a partir de los años 70s, mismos que a su criterio han sido también ineficientes desde el punto de vista jurídico. Siguiendo con esta idea, sí es notorio que, aunque han habido intentos locales y nacionales para contar con leyes que tomen en cuenta los derechos indígenas, aún no se termina de definir un marco jurídico verdaderamente claro en el que los pueblos y comunidades indígenas, así como los indígenas en lo individual, se perciban del todo incluidos, dada su cosmovisión, por un lado, la forma en que se asumen buena parte de ellos en sus relaciones comunitarias y, por supuesto, por las evidentes deficiencias que el Estado aún tiene para subsanar las carencias de muchos pueblos y comunidades indígenas de México.

Haciendo un profundo análisis del artículo segundo de la Constitución mexicana y en lo particular del apartado B de este mismo artículo, el ministro Cossío Díaz hace las siguientes reflexiones que más adelante se puntualizarán.

“... a partir de esos años la Constitución se reformó para dar cabida a una serie de “derechos” que consistían en el otorgamiento de prestaciones materiales por parte del Estado, como los derechos a la salud, la vivienda, el deporte, etcétera. Sin embargo, como no se precisó desde la Constitución el sentido de los mismos ni, a final de cuentas, existían los medios procesales para controlar su violación (primordialmente por el legislador), los mismos terminaron siendo meros derechos programáticos. Es decir, programas de trabajo a desarrollar por

174 Bailón Corres, Moisés Jaime: *La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2009.

el propio legislador en la medida en que las condiciones económicas lo fueran permitiendo. El problema que deriva de esa lectura es que tales enunciados constitucionales no gozan de normatividad alguna y se reducen a una mera retórica constitucional”.

“...En la parte inicial de este apartado se dispone que la Federación, los estados y los municipios deberán establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para: proveer la igualdad de oportunidades de los indígenas; eliminar cualquier práctica de discriminación hacia ellos y, podemos entender, entre ellos; garantizar la vigencia de sus derechos y lograr el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Lo primero que salta a la vista es el inusual lenguaje utilizado en la redacción de este párrafo. Lejos de hablar de normas o, como es frecuente, leyes, se introduce una expresión propia del lenguaje económico: instituciones pero, sobre todo, políticas”.

¿Cómo explicar su adopción y qué significado puede tener ella? Respecto del primer punto, relativo a una intención deliberada por parte del órgano revisor de la Constitución, de dar a entender que en este caso no se está frente a normas programáticas cuyo contenido y desarrollo debe quedar en manos del legislador ordinario, podemos preguntar ¿qué se está ordenando la realización de acciones específicas por parte de los poderes públicos, sin que éstos gocen de plenas atribuciones para determinar su contenido?

El ministro continúa respondiendo a sus propias preguntas ya para concluir de la siguiente manera:

“... Esta cuestión es relevante en tanto introduce un importante cambio a la técnica constitucional que, repetimos, fue establecida entre nosotros a partir de los años 70s y en la cual fueron relevantes dos cosas: primero, introducir un contenido genérico que, simultáneamente, diera la idea de mantener vivos los ideales sociales de la Revolución y le confiriera la legitimidad al régimen; segundo, que su concreción fuera delegada completamente al legislador al remitir (en su caso) las leyes correspondientes.

La importancia de la solución introducida en la reforma pareciera radicar en que ahora no se deja al legislador la determinación de contenidos, y se le impone la realización de acciones concretas. Esta idea puede sustentarse de mejor manera si atendemos al penúltimo párrafo del apartado B, en tanto dispone, también de modo inusual entre nosotros, que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y los ayuntamientos “establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas”. Lo que está disponiendo aquí es una obligación específica en el sentido de que, y con respecto a los contenidos propios de cada una de las fracciones del apartado B, los órganos mencionados deberán proveer partidas específicas. Ello quiere decir que, en caso de que esto no suceda así, los sujetos legitimados activamente para interponer medios de control de la

*regularidad constitucional podrán demandar ante la Suprema Corte de Justicia la anulación de las normas en la que no se hubiere recogido esta obligación*¹⁷⁵.

La referencia bibliográfica y la transcripción textual anterior toman sentido en tanto que el apartado B del artículo segundo de la Constitución justifica plenamente la participación organizada de las comunidades, pueblos e individuos indígenas para hacer cumplir los derechos que les han sido conferidos en la Constitución mexicana. Un primer problema para lograr esto, sin duda, es la necesidad inminente de contar con programas de formación jurídica y de política pública dirigida a tomadores de decisión indígenas, que les permitiera comprender y ejercer con pleno conocimiento técnico las garantías que propone el ministro José Ramón Cossío Díaz.

Si los sujetos del derecho indígena ejercieran una participación activa en sus comunidades, conociendo los mecanismos de demanda de sus derechos, para contar con los servicios de la política pública necesarios para desarrollarse digna y justamente, quizá el yugo de la manipulación política e ideológica, que en muchas ocasiones los mantiene lejos del desarrollo, se vería claramente disminuido.

Ante este análisis, empieza a quedar claro que los partidos políticos se han evidenciado por estar ausentes en lo que refiere a la promoción y defensa de los derechos de pueblos, comunidades e indígenas en lo individual.

Luego, entonces, es entendible que, aunque uno de los principales propósitos de los partidos políticos es la adhesión de personas para la formación de sus cuadros en las distintas capas de la sociedad a fin de alcanzar el mayor número de votos, muestran que las experiencias conocidas de acercamiento a la realidad indígena se perciben carentes de una actitud genuina, que muestre interés por el fomento y respeto a los derechos indígenas en lo general y, siendo más específicos, en los derechos políticos de los ciudadanos indígenas.

A lo anterior, últimamente se ha sumado, por un lado, el desapego a los principios que fundamentaron a algunos partidos políticos, específicamente a los que se consideran de tendencia humanista, democrática y cristiana. Esto porque, al parecer, algunos de estos partidos políticos han mutado de ser "humanocéntricos" para convertirse en "partidocéntricos"; lo democrático lo han convertido en "partidocrático pragmático".

175 Cossío Díaz, José Ramón: *Los problemas del Derecho indígena en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2003.

Así pues, el ideal sería que, para lograr la participación indígena en los partidos políticos, los propios partidos establecieran vínculos personalizados, que permitieran acercamientos pacientes y detallados con las comunidades y pueblos indígenas, dejando de lado, por un momento las dinámicas ordinarias que distinguen a los partidos, a fin de entender, de primera mano la idiosincrasia, las formas de vida, las realidades y necesidades en los lugares de interés para los partidos políticos. Resultará indispensable que estas prácticas se hagan acompañar por el conocimiento y la difusión programática de los derechos indígenas consagrados en las constituciones locales, nacionales, así como en los instrumentos jurídicos internacionales vigentes. De ser así, lo anterior es muy probable que, con el paso del tiempo, abra espacios para las afinidades naturales, que permitan la creación de nuevos vínculos de confianza y participación, que en todo caso deberán también ir acompañados de la identificación y posterior solución de problemas concretos, que son parte de la vida cotidiana de cualquier comunidad.

Dicho de otra forma, la construcción e implementación de políticas públicas focalizadas para resolver situaciones concretas debería complementar el círculo virtuoso de la participación política tanto de los agentes que representan a los partidos políticos como de los miembros de las comunidades que se adentren en este tipo de procesos. En resumidas cuentas, me atrevo a decir que la apasionante labor de hacer política -que de por sí lo es- es mucho más apasionante en la vida comunitaria. Desafortunadamente, la tendencia en la vida de los partidos políticos pareciera ser al revés, de tal manera que cuanto menos adentrado se esté en la cosmovisión indígena y en el fomento de los derechos indígenas, más sencilla será la manipulación, inclusive sin importar que se lesione el tejido que hace posible la vida comunitaria y de los pueblos indios.

C. El caso oaxaqueño

El libro “¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derecho de los pueblos indios en México” es un compendio de experiencias que, en 2008, al cumplirse los diez años de la promulgación de la primera ley indígena de México, en el Estado de Oaxaca, un grupo de políticos y académicos de los derechos indígenas se dio a la tarea de analizar la pertinencia de la Ley indígena oaxaqueña.

La Ley indígena de Oaxaca es producto de una serie de reformas que sucedieron entre 1990 y 1998, que dieron lugar al reconocimiento constitucional de los usos y costumbres para la elección de 412 municipios de los 570 que hay en el Estado de Oaxaca. Es en 1998 cuando se otorgó el reconocimiento de la

autonomía y personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca.

Si bien la Ley indígena de este Estado es una ley avanzada, no necesariamente es perfecta y -como la mayoría de las leyes- es perfectible. Así pues, la crítica u oposición a esta Ley han propiciado que la dinámica de participación de hombres y mujeres indígenas y no indígenas de Oaxaca haya ganado espacios de representatividad dentro y fuera de Oaxaca e, incluso, en el extranjero.

D. Experiencias conocidas

1. Participación política y fomento de los derechos indígenas: Adelfo Regino Monte

Resulta importante mencionar y reconocer, por orden cronológico de aparición pública, a Adelfo Regino Montes, quien, siendo indígena y abogado de profesión, desde muy joven ha representado una parte importante de los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, especialmente en momentos significativos, como fue la aparición y presencia en México del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y durante la aparición y presencia de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca en el último conflicto político y social registrado en Oaxaca. Asimismo, han sido significativas su presencia y participación en las reuniones ante la ONU de seguimiento a la Declaración de los pueblos indígenas. Adelfo Regino es un referente para la discusión de los derechos indígenas, que se ha distinguido por no haber participado, al menos públicamente, en partidos políticos; no obstante, ha llevado la voz de posiciones claramente políticas en situaciones de relevancia para Oaxaca y para México.

El último hecho que distinguió a Adelfo Regino Montes fue la dimisión al cargo de secretario de asuntos indígenas del gobierno oaxaqueño recientemente electo, por no contar con el título profesional, tal como lo contempla la Ley de funcionarios públicos del Estado de Oaxaca, misma que Adelfo Regino prefirió respetar para no violentarla.

2. Eufrosina Cruz Mendoza

Por su lado, Eufrosina Cruz Mendoza, actual presidenta del Congreso Legislativo Estatal, es una mujer indígena, joven y profesionista. En el mes de noviembre de 2007, Eufrosina Cruz se postuló para ser alcaldesa o presidenta municipal de Santa María Quiegolani, comunidad de la Sierra Sur de Oaxaca,

con una población de 1.573 habitantes, de los cuales 762 son hombres y 775 mujeres.

Como puede verse, aún habiendo una mayoría de mujeres en Quiegolani, hasta el 2010, en las elecciones que se realizaban con base en el derecho consuetudinario, entiéndase por usos y costumbres, las mujeres no tenían derecho a votar y ser votadas, a diferencia de lo que consagra la Constitución Política de México y lo difunde la Cartilla Nacional de los Derechos.

En el caso de Eufrosina Cruz, en noviembre de 2007, los mismos hombres en su mayoría votaron por ella; sin embargo, los prejuicios, así como los usos y costumbres, reconocidos por la Ley indígena de Oaxaca, no permitieron que esta mujer asumiera el cargo para el que fue legítimamente electa.

La lucha por el reconocimiento de los poderes políticos que inició esta mujer se convirtió en el reconocimiento de un amplio problema que aún vivimos en muchas comunidades mexicanas y latinoamericanas probablemente. La difusión mediática que Eufrosina generó logró permear las conciencias de una diversidad de actores y tomadores de decisiones, incluyendo al presidente Felipe Calderón y su esposa, Margarita Zavala, por mencionar a quienes revisten mayor relevancia.

Eufrosina ha logrado un avance muy significativo en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, por lo menos en el Estado de Oaxaca.

La confrontación de esta causa por los derechos de esta mujer y otras muchas más nos involucró a quienes dábamos en ese momento otro tipo de batallas desde la sociedad civil y en el caso de un servidor, más tarde, desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, específicamente, en la responsabilidad de atender los derechos indígenas.

La suma de esfuerzos de otras mujeres de Santa María Quiegolani, de hombres y mujeres de los medios de comunicación y de la sociedad civil organizada provocó la reacción de los partidos políticos. De un color y otro se enfilaron los partidos y sus dirigencias locales en Oaxaca para tratar de ganar el liderazgo emergente de Eufrosina, pero el sentido común y el sentido de responsabilidad con una causa más profunda que las coyunturas electorales lograron consolidar un movimiento comunitario en Oaxaca, del que fuimos parte muchas personas y que ayudó a empujar una alternancia esperada en Oaxaca por más de 80 años. En julio de 2010, una coalición de partidos de izquierda y derecha -por ponerlos en su espectro ideológico y político- se sumaron para incluir a la ciudadanía participativa, que provocó el paso a la alternancia de partidos y que ahora busca y exige mejores gobiernos.

El caso emblemático de Eufrosina Cruz Mendoza, sin duda, ayudó a su propia causa, en las recientes elecciones de la alcaldía (presidencia municipal) de Quiévolani. Por primera vez en su historia, votaron las mujeres y los hombres ratificaron con su voto esta decisión.

Eufrosina Cruz fue nombrada por consenso de los partidos que conformaron la coalición ganadora presidenta del Congreso del Estado de Oaxaca y, recientemente, el Partido Acción Nacional (PAN), que ha estado más cerca de Eufrosina en este proceso que otros partidos, ha generado por iniciativa de la dirigencia nacional del PAN una cartera en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), dedicada a los asuntos indígenas, que Eufrosina hasta donde se sabe ha aceptado coordinar, lo cual le ha implicado definirse como partidaria en pleno ejercicio de sus derechos políticos con un partido político mexicano.

V. Conclusión

Una opinión con base en la experiencia vivida es que los partidos políticos aún tienen mucho que analizar y poner en práctica en materia de conocimiento y reconocimiento de los derechos de los pueblos y personas indígenas, al menos en México. Las organizaciones sociales comunitarias, que durante décadas han realizado esfuerzos para resolver necesidades sentidas de las poblaciones indígenas más desfavorecidas, tienen mucho que contar y compartir sobre los errores y aciertos cometidos a lo largo del tiempo dedicado a transformar esas realidades.

Es necesario que los hombres y las mujeres que han dedicado parte de sus actividades de la vida con extraordinaria sensibilidad social y humana nos hablen para llegar a tiempo a donde sea necesario llegar. El intercambio de opiniones entre las organizaciones comunitarias que desean compartir sus aprendizajes con los partidos políticos resulta indispensable para construir consensos mínimos de comportamiento y abordaje de la problemática de la participación política indígena, si es que los partidos quieren que esos consensos les sirvan para que sus candidatos puedan ser escuchados, asumidos y votados, con plena conciencia y en pleno uso de derechos y no exclusivamente a través de la dádiva coyuntural producto de las campañas políticas.

También habrá organizaciones comunitarias que, después de procesos muy complejos de radicalización de sus posturas, por diversas razones, se han acercado a las vías políticas e institucionales y con estos acercamientos a las agrupaciones políticas o a partidos políticos también se han fortalecido en los procesos propios de la democracia participativa dentro de los partidos políticos.

Sin dejar de reconocer la importancia que aún tienen los partidos políticos en México, al menos hasta que no se logre una reforma política de vanguardia que permita las candidaturas ciudadanas con mecanismos accesibles para cualquier individuo con sus derechos a salvo, es indispensable que se continúe haciendo trabajo de base, trabajo comunitario y desarrollando las capacidades de las personas que viven en comunidades indígenas. Ese es el camino más seguro para lograr la participación democrática de estas personas, sea por la vía de los partidos políticos o a través del derecho consuetudinario.

VI. Recomendaciones

Es indiscutible que, por encima de los partidos políticos y por encima de las elecciones del derecho consuetudinario, la vida de las personas que conforman los pueblos y comunidades indígenas, debe transformarse con el desarrollo integral (sustentable). Resulta indispensable capacitar y transferir el mayor conocimiento posible, no solamente en materia de derechos políticos y civiles, sino también en materias económica, de desarrollo social y técnicas para el desarrollo integral de las comunidades. En la medida en que las comunidades son más autosustentables, es más factible que se susciten procesos democráticos más sólidos.

Dicho de otra manera: es indispensable contribuir con la ayuda de las instituciones de la iniciativa privada, de los gobiernos locales, de los gobiernos federales, a consolidar procesos integrales de desarrollo, procesos de desarrollo sustentable que permitan sobre todo abatir la pobreza y la ignorancia, que es también un tipo de pobreza.

Los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas que están consagrados en la Declaración de los Derechos Indígenas de Naciones Unidas y en la Constitución Política Mexicana no serán una realidad hasta abatir la principal causa de inseguridad nacional en México.

Bibliografía

Bailón Corres, Moisés Jaime: *La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2009.

Cossío Díaz, José Ramón: *“Los problemas del Derecho indígena en México”*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003.

Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. 25 de noviembre de 1978. Fuente: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/raza.htm>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales. 16 de diciembre de 1969. Fuente: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 16 de diciembre de 1969. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Seminario: *Una década de reformas indígenas*. Palacio Legislativo de San Lázaro, 11 de septiembre de 2008. Versión estenográfica: http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Gobernacion/eventos/decada_reformas/11sep2008/versionesteno_11septiembre2008.pdf.

Organización Internacional del Trabajo: *Convenio No. 107 Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, OIT, 1957*. <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no107/lang--es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 1989.

Val, José del Val *“México Identidad y Nación”*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.



ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ: UNA MIRADA DESDE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA POBREZA EXTREMA

Josué Ramat Ospina Chung*

Resumen

Panamá registra siete grupos étnicos indígenas que representan alrededor del 12% de la población del país, según el Censo de Población y Vivienda de 2010, y ocupan aproximadamente el 20% del territorio nacional. A pesar de los altos índices de crecimiento económico que registra el país, siguen siendo la población más pobre, con mayor desigualdad y con menor grado de presencia institucional en el territorio. Parte del problema radica en la ausencia de determinación de políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, donde se hayan tomado en cuenta a los indígenas, sus costumbres, su cultura y su visión del desarrollo. Esta situación empeora por la poca participación de los pueblos indígenas en las estructuras partidarias y de gobierno, a pesar de su fortaleza en cuanto a las estructuras tradicionales. El reto está en lograr un esquema de desarrollo que potencie a los indígenas como objetos y sujetos del desarrollo.

I. Antecedentes

A. Porcentaje de población indígena en Panamá

La población de la República de Panamá, según el último censo de población y vivienda, realizado en el 2010, es de 3.405.813 habitantes, repartidos en nueve

* Experto en participación ciudadana y organización comunitaria, se ha desempeñado como Coordinador de Proyectos de la Dirección de Gobiernos Locales, Asesor en materia de gobiernos locales y autoridades indígenas; Asistente del Viceministro de Desarrollo Social y del Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá; Sub Director Nacional de Empleo encargado del antes mencionado Ministerio. Miembro de la Comisión de Descentralización de Panamá, Miembro del Comité Técnico Operativo del Programa Nacional de Administración de Tierras, Comisionado de la Comisión Nacional de Refugiados de Panamá. Ha realizado diversas consultorías y dictado diferentes seminarios.

provincias y cinco comarcas reconocidas; éstas últimas representan el 20% de la extensión territorial del país¹⁷⁶.

De este total, 417.559 habitantes se reconocen como miembros de etnias indígenas, lo que constituye el 12,26% de la población del país. Cabe señalar que esta cifra no refleja a los habitantes de la provincia de Coclé, los cuales genotípicamente son indígenas, pero culturalmente no lo son¹⁷⁷.

De esta población, 212.451 son hombres (50,83%) y 205.108 son mujeres (49,12%). La población indígena de Panamá es una población joven por excelencia. El 51,82% está en un rango de edad entre los uno y los 19 años.

La mayoría de la población indígena de Panamá se encuentra concentrada en las cinco comarcas existentes; sin embargo, es en el área comprendida entre las provincias de Veraguas, Chiriquí y la comarca Ngäbe-Bugle donde encontramos la mayor cantidad de población indígena del país, con un 69,94%.

B. Etnias existentes en Panamá

En Panamá, el Estado reconoce la existencia de ocho etnias, a saber: Los ngäbe, los bugle, los embera, los wounaan, los naso teribe, los kunas, los bribri y los bokotas. Estos últimos, con características genotípicas, culturales y lingüísticas casi idénticas a los bugle, motivo por el cual expertos indígenas panameños los han catalogado como bugle.

1. Los indígenas ngobe

Representan el 60,2% (260.058 habitantes) de la población indígena del país. En su mayoría (53,8%), se encuentran asentados en la comarca Ngäbe-Bugle, la cual fue reconocida con ese status por medio de la Ley 10 de 1997. Se encuentra entre las provincias de Veraguas, Chiriquí y Bocas del Toro. Los indígenas ngäbe son agricultores de subsistencia; también crían ganado y aves, y eventualmente cazan y pescan. Sin embargo, su estructura económica está muy enlazada con las actividades de trabajo de zafra, en los cultivos de café y plátano, provocando desplazamientos amplios de población indígena fuera de la comarca y fuera del territorio panameño, especialmente durante el cultivo de café en Costa Rica.

176 Contraloría General de la República de Panamá: *Censos Nacionales de Población y Vivienda*, 2010.

177 Según los estudios de Richard Cooke, antropólogo del Instituto Smithsonian y estudioso de los grupos indígenas de Panamá, los indígenas de la provincia de Coclé fueron absorbidos por la cultura latina, por lo que no se sienten indígenas.

2. Los indígenas bugle

Comparten la comarca con los indígenas ngäbe, por lo que tienden a ser confundidos con éstos; además, hay similitud en sus costumbres y vestimentas, lo que ha acrecentado esta creencia. A pesar de estas similitudes, propias de la convivencia conjunta y la integración cultural, los bugle tienen características lingüísticas propias que permiten distinguirlos. Sin embargo, comparten las mismas condiciones socioeconómicas que sumen a todos los habitantes de la comarca en la angustia y la pobreza, las cuales analizaremos más adelante.

3. Los indígenas kunas

Son el segundo grupo indígena más numeroso del país, con 80.526 indígenas (19,28%), ubicados en la comarca Kuna Yala, la comarca de Madungandi y el corregimiento comarcal de Wargandi, sin contar la alta cantidad de indígenas que han emigrado a la ciudad capital (40.620 para un 50,44%).

A pesar de esto, tienden a mantener su lenguaje, y costumbres, pero la asimilación cultural está haciendo mella en las nuevas generaciones kunas. Sin embargo, sus estructuras tradicionales son fuertes y tienen el mérito de haber realizado la Revolución Dule, lo que generó en 1925 la reforma de la Constitución de la República de Panamá, reconociendo el derecho a establecer comarcas indígenas por vía de leyes especiales, y de ser la primera comarca indígena reconocida por el Estado panameño (Ley 16, del 19 de febrero de 1953).

4. Los indígenas embera

Con 31.284 miembros de la etnia, son el tercer grupo en importancia poblacional. A pesar de tener una comarca reconocida por ley, el 72,45 % de los embera vive en la zona este de la provincia de Panamá y en la provincia del Darién. La comarca embera es una zona de difícil acceso, lo que ha hecho que la misma esté sumida en el abandono institucional. La comarca está radicada en medio de reservas forestales e hídricas, lo que ha afectado grandemente a esta población de vocación de caza y recolección. Los que están fuera de la comarca ven en el turismo cultural una alternativa a la situación económica. Por otra parte, la población embera está en una zona de riesgo de inundación, afectada por la cuenca hidrológica más grande del país, sufriendo múltiples veces fenómenos climáticos, lo que acrecienta la pobreza de esta región.

5. Los indígenas wounaan

Según el último censo de población, esta etnia cuenta con 7.279 indígenas, de los cuales sólo 1.614 residen en la comarca Embera Wounaan (22,17%) y una gran parte vive en las provincias de Panamá y Darién (5.264 indígenas para un 72,32%). Podemos encontrar a los indígenas wounaan que viven en la comarca en los alrededores de los ríos Tuirá, Balsas, Congo, Puerto Nuevo y Puerto Lara. Los wounaan están sometidos a las mismas situaciones de abandono y peligro por compartir la comarca con los embera.

6. Los indígenas naso teribe

De los 4.046 indígenas naso teribe registrados en el nivel nacional, la mayoría se encuentra ubicada en la provincia de Bocas del Toro (3.600 indígenas para un 88,98%), especialmente en las zonas contiguas a los ríos Teribe y Changuinola y en el corregimiento de Guabito. A pesar de llevar años luchando por el reconocimiento de una comarca, no la han conseguido. Su reconocimiento legal se da por medio de la Ley 18, de 1934, que les designa la reserva de Cricamola. Los naso teribe poseen la única estructura tradicional monárquica que se registra en Panamá en la actualidad.

7. Los indígenas bribri

Los indígenas bribri proceden del área fronteriza entre Panamá y Costa Rica. Sin embargo, de los 1.068 indígenas censados en el 2010, el 38,39% vive en la provincia de Panamá (410 indígenas bribri). Los bribri han conformado una Organización No Gubernamental (ONG) denominada “Guabo DakleBriBri Panamá”, la cual funciona como mecanismo de organización de la etnia, eligiendo cada dos años a un presidente y su directiva. El presidente funge como primera autoridad del pueblo.

8. Los indígenas bokotas

Como mencionado con antelación, los bokotas presentan similitudes genotípicas, lingüísticas y socioculturales con los bugle; además, están asentados en zonas territoriales próximas. Con el transcurso del tiempo, muchos han migrado de la comarca Ngäbe-Bugle donde están ubicados, a las provincias de Panamá, Chiriquí y Bocas del Toro. De los 1.959 indígenas bokotas censados, solo 434 permanecen en territorio de la comarca.

C. Idiomas de las etnias indígenas en Panamá

Para entender la estructura lingüística de los pueblos indígenas de Panamá, hay que entender el papel del tránsito humano que ha marcado la historia del istmo panameño. Investigaciones realizadas por Richard Cooke¹⁷⁸ determinan que para el siglo XVI casi todos los indígenas presentes en el territorio panameño habían sido exterminados u obligados a desplazarse de sus áreas geoculturales.

A partir de este hecho, inicia un proceso de repoblación del istmo, lo que no nos permite afirmar, como se desprende de los estudios de la antropóloga Reina Torres de Arauz, que los pueblos presentes en Panamá son descendientes directos de los pueblos originarios asentados en el istmo antes de la llegada de los españoles, pero sí nos permite presumir que comparten una afinidad lingüística y cultural (ver Cuadro 1), posiblemente por convivencia o asimilación. Este fenómeno es importante para comprender las raíces de las relaciones de familia lingüística de los pueblos indígenas de Panamá.

Cuadro 1
Idiomas de los pueblos indígenas de Panamá

Etnia indígena	Lengua/ Familia Lingüística
Ngäbe	Ngöbere/ Chibcha
Kuna	Kuna/ Chibcha
Embera	Embera/ Choco
Bugle	Buglére/ Chibcha
Wounaan	Wounana/ Choco
Naso Teribe	Teribe/ Chibcha
BriBri	Bribri/ Chibcha

Fuente: Elaborado con datos del *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas de América Latina*. Bolivia, 2009.

Es necesario señalar que el fenómeno de desplazamiento de los indígenas a las provincias contiguas a sus comarcas, en la búsqueda de solucionar su grave situación socioeconómica, ha provocado que las nuevas generaciones pierdan vínculos culturales, lo que está afectando el aprendizaje del idioma de su etnia. A pesar que Panamá ha aprobado una ley para impartir la educación de manera bilingüe en las comarcas, ésta no aplica para aquellos niños que están fuera de la misma¹⁷⁹.

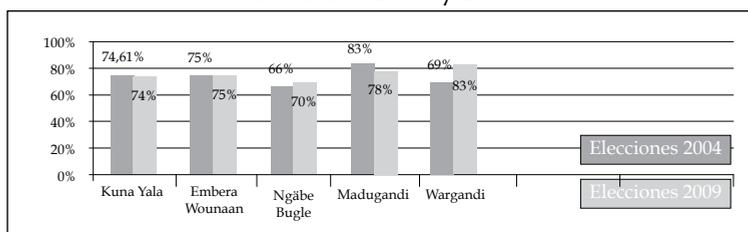
178 Cooke, Richard, Sánchez Luis y otros: "Los pueblos indígenas de Panamá durante el siglo XVI, Transformaciones sociales y culturales, desde una perspectiva arqueológica y paleontológica". Revista Mesoamérica, enero - diciembre 2003.

179 En Panamá, la política de integración de la educación intercultural está limitada a las comarcas, por lo que no alcanza a la mayoría de la población indígena que vive fuera de la comarca.

D. Estadísticas de desarrollo de la participación política de los pueblos indígenas en Panamá

Uno de los grandes problemas que enfrentamos al momento de determinar la participación política de los pueblos indígenas de Panamá, es la falta de mecanismos estadísticos para poder contabilizar a la población indígena que, estando fuera de las comarcas reconocidas, participa políticamente. Sin embargo, como notamos en el Gráfico 1, sí podemos afirmar que el porcentaje de participación de los pueblos indígenas, desde sus comarcas, ha sido consistente en los últimos diez años, por lo menos, en lo que se refiere a participación en las elecciones para presidente de la república y autoridades locales no tradicionales.

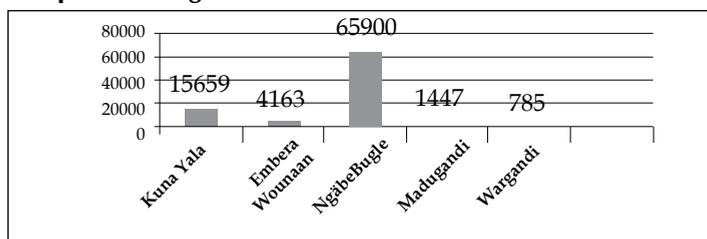
Gráfico 1
Porcentaje de participación indígena residente en comarcas reconocidas en elecciones 2004 y 2009



Fuente: Elaborado con datos del Tribunal Electoral de Panamá.

Cuando analizamos los datos de manera porcentual planteados en el Gráfico 2, podemos notar una tendencia a participar en las elecciones, la cual está dentro del porcentaje de participación general en Panamá. Sin embargo, si tomamos estos mismos datos en sus valores absolutos y los graficamos, nos daremos cuenta que la fortaleza del voto indígena se encuentra en las comarcas Ngäbe Bugle y Kuna, lo cual explica el porqué estas comarcas son más beligerantes al momento de efectuar contrapesos a la acción de los gobiernos.

Gráfico 2
Participación indígena en las elecciones de 2009 en las comarcas



Fuente: Elaborado con datos del Tribunal Electoral de Panamá.

Esta relación de poder electoral nos permite entender el porqué sólo las comarcas Ngäbe Bugle y Kuna Yala pueden elegir diputados a la asamblea nacional, asignados directamente a la comarca, mientras que las otras etnias deben elegir en conjunto con población no indígena a sus representantes en el Poder Legislativo. En el caso de la comarca Kuna Yala, no se eligen alcaldes, pues no es parte de su administración tradicional. Para los efectos de los demás cargos de elección, nada impide que participen ni que sean electos, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por la Constitución de Panamá.

Si lo vemos en porcentajes absolutos, notaremos que, a pesar del caudal electoral que representan los pueblos indígenas, éste no se relaciona necesariamente con su representación en autoridades locales, como vemos en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Porcentaje de autoridades indígenas electas en las elecciones de mayo de 2009

Cargo	Total	Cantidad electa por indígenas	Porcentaje (%)
Diputado	72	5	6,94
Alcalde	75	9	12
Representante	621	67	10,79

Fuente: Elaborado con datos del Tribunal Electoral de Panamá.

Las etnias indígenas en Panamá propician la participación masiva y real de los indígenas de sus diferentes comarcas. El mecanismo que utilizan no está determinado por las formalidades y tecnicismos de las elecciones generales, sino que son determinadas por las propias autoridades tradicionales, en apego a sus costumbres y tradiciones. A través de estos mecanismos, eligen por medio de sus congresos, los cuales se sustentan tanto en su derecho natural como en sus leyes especiales, a sus caciques regionales y locales.

Al final, este procedimiento permite que los cargos se sustenten en una combinación entre los procedimientos oficiales y las prácticas consuetudinarias de cada pueblo indígena. Los indígenas kunas, por sus propias costumbres y características culturales, eligen caciques generales y locales, que ejercen el cargo de manera indefinida, y sólo cesan en el mismo si fallecen o si son separados del cargo.

Este reconocimiento de los derechos naturales de los pueblos indígenas lo encontramos en las normas que reconocen sus respectivas comarcas:

1. Comarca Kuna Yala: Ley N° 16, de 19 de febrero de 1953, por la cual se organiza la comarca de San Blas. Mediante la Ley N° 99, de 23 de diciembre de 1998, se le denomina comarca Kuna Yala.

2. Comarca Embera Wounaan: Ley N° 22, de 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la comarca Embera de Darién. La carta orgánica administrativa de la comarca Embera Wounaan se adoptó con el Decreto Ejecutivo N° 84, de 9 de abril de 1999.
3. Comarca Kuna de Madungandí: Ley N° 24, de 12 de enero de 1996, por la cual se crea. La carta orgánica administrativa se adoptó con el Decreto Ejecutivo N° 228, de 3 de diciembre de 1998.
4. Comarca Ngäbe Buglé: Ley N° 10 de 7 de marzo de 1997. La carta orgánica administrativa se adoptó con el Decreto Ejecutivo N° 194, de 25 de agosto de 1999.
5. Comarca Kuna de Wargandi: se crea por Ley N° 34, del 25 de julio de 2000.

II. Situación actual de la participación política indígena en Panamá

A. Participación en las instituciones políticas tradicionales

Para poder analizar la participación de los pueblos indígenas en las estructuras políticas tradicionales, debemos hacerlo dentro del contexto del sistema político electoral que rige en Panamá.

En primer lugar, nada impide, como hemos mencionado con antelación, que cumpliendo con las normas electorales, un indígena pueda postularse, viva o no en territorios comarcales, a cualquiera de los cargos de elección. Sin embargo, debemos notar que los pueblos indígenas son minorías electorales fuera de las comarcas y, en porcentaje nacional, solo representan el 12%, lo que impide, en la realidad, que puedan acceder a cargos en territorios fuera de la comarca. Los indígenas que han logrado acceder en los últimos 10 años a cargos de elección no lo han logrado por su característica étnica, sino por su accionar político, y ninguno fuera de la comarca ha ejercido un cargo principal.

Lo cierto es que, en Panamá, se vive una democracia partidaria, donde los partidos, en sus estructuras de toma de decisión, no han impulsado, en la mayoría de los casos, la participación de las minorías, incluyendo a los pueblos indígenas. Cuando analizamos las posturas políticas de los diferentes partidos políticos existentes, no se visualiza un plan, estrategia, programa o postura que denote una posición ideológica en torno al tema indígena. La participación de los indígenas en las estructuras de toma de decisión de los partidos políticos se circunscribe a un nivel de decisión medio, es decir, secretarías en los partidos

políticos que no son parte de los comités ejecutivos nacionales de los diferentes partidos políticos¹⁸⁰.

Lastimosamente, los únicos planteamientos en torno a los temas indígenas los vemos en las campañas electorales, donde los candidatos plantean pequeños puntos, dentro de sus propuestas electorales. En este proceso de construcción de sus propuestas, se crean grupos de trabajo, con la participación de representantes de los pueblos indígenas, y, en muchas ocasiones, se trasladan a las comarcas, donde presentan sus propuestas a las autoridades tradicionales, las cuales, de buena fe, escuchan y apoyan las mismas, viviendo la decepción del incumplimiento, una vez pasada la elección.

En este marco de ideas, tenemos la realidad de las autoridades electas indígenas en las diferentes comarcas. Es claro que, como minoría, el ejercicio de su accionar político está restringido por varios factores. En primer lugar, tenemos la falta de capacidad para impulsar proyectos trascendentes para el interés de los pueblos indígenas. Los que se han impulsado responden a compromisos previamente adquiridos por el Estado, mas no a proyectos construidos por medio del consenso con los pueblos indígenas, sea en su beneficio o no. Esta debilidad de las autoridades políticas electas se hace más palpable en su imposibilidad de frenar propuestas presentadas, por ejemplo, en la Asamblea Legislativa, contrarias a los intereses de los pueblos indígenas. Es más, en muchos casos, la fuerza de su partido político ha sido mayor que su lealtad a la etnia, lo que ha hecho que guarden silencio cómplice ante leyes que atentan contra derechos fundamentales de pueblos indígenas.

Donde se ha podido ver un mayor nivel de ejercicio político es en las comarcas con mayor cantidad de autoridades locales, las cuales han logrado tener unidad de cuerpo, siempre en comunicación con sus autoridades locales, pero esta realidad, si analizamos los datos presentados en el Cuadro 3, en relación con las comarcas reconocidas, sólo la presentan la comarca Ngäbe Bugle y Kuna Yala. Debemos recordar que el cuadro antes mencionado no incluye a etnias como la nasó teribe, la cual no tiene comarca reconocida legalmente.

180 Los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos son las estructuras de toma de decisión operativa y política.

Cuadro 3
Cantidad de diputados, alcaldes y representantes electos por
territorio indígena, elecciones 2009 – 2014

Comarca	Diputados	Alcaldes	Representantes
Ngäbe Bugle	3	7	57
Kuna Yala	2	0	4
Embera Wounaan	0	2	5
Madungandí	0	0	1
Wargandi	0	0	1

Fuente: Elaborado con datos del Tribunal Electoral de Panamá.

B. Incidencia política de las autoridades tradicionales de las diferentes etnias de Panamá

A pesar de todo lo antes mencionado, sería un error pensar que las etnias indígenas panameñas son pasivas. Muy por el contrario, el hecho que hayan aceptado incorporarse a la estructura política general del Estado (más que todo, por un problema de obtención de recursos para sus pueblos), no ha hecho que los pueblos indígenas olviden que el verdadero poder de sus comunidades está en sus estructuras tradicionales. Por regla general, ninguna autoridad política local electa o administrativa trataría de entrar a desarrollar ningún proyecto sin la autorización de la autoridad tradicional (llámense caciques generales, regionales, sahilas, nocco, entre otros).

Las autoridades tradicionales de las etnias indígenas de Panamá, y los propios indígenas en general, han impulsado durante años luchas reivindicativas en defensa de su derecho a la tierra y a la vida. Y es en estas luchas donde podemos ver el poder de convocatoria y movilización que tienen las autoridades tradicionales. Por ejemplo, los indígenas ngäbe bugle, sólo en el último año, realizaron protestas por la imposición de dos leyes que afectaban sus intereses. El resultado fue la derogación de ambas normativas.

Y, en este punto, debemos indicar que las posturas de los pueblos indígenas son decididas y con unidad de cuerpo. La Ley 30, de 2010, que afectaba derechos laborales, provocó protestas de trabajadores de las bananeras, los cuales, en su mayoría, son de la etnia ngäbe. A pesar de la brutal represión y de más de 600 indígenas heridos, muchos de ellos con pérdida de visión, por disparos de perdigón, los indígenas mantuvieron su lucha en defensa de sus intereses.

Caso similar pasó cuando el gobierno trató de impulsar reformas al Código Minero. El Congreso General Ngäbe Bugle no sólo realizó protestas enérgicas y

masivas en la comarca, sino que, cuando el cacique regional llegó a un acuerdo con el gobierno que consideraron inconsulto, lo detuvieron y destituyeron de su cargo.

Esto último ha provocado intentos de los gobiernos por impulsar figuras afines políticamente a los cargos tradicionales en la comarcas. Sin embargo, los indígenas han sabido mantener la fortaleza y pureza de su sistema tradicional, haciendo valer tanto sus normas tradicionales como sus leyes especiales. Además, los indígenas no dudan en destituir a dirigentes que vayan en contra de los intereses de su pueblo.

Un ejemplo de esto lo podemos ver en las declaraciones del presidente del Consejo General Ngäbe Bugle:

“El XI Congreso General masivo realizado en Pueblo Nuevo desconoce y destituye a Rogelio Moreno de su cargo de cacique regional, mientras el gobierno actual maniobra para reconocer algunas autoridades tradicionales (caciques) que están a su servicio, desconoce aquellas legítimamente escogidos y reconocidos por el pueblo ngäbe bugle. Mientras el gobierno y sus instituciones violan los derechos consuetudinarios de los pueblos ngäbe bugles y campesinos, han incumplido la mayor parte de las cláusulas pactadas con los trabajadores en Changuinola, afectados por la brutal represión en julio del 2010; han dividido al grupo indígena más numeroso del país, persisten los problemas de acaparamiento de tierras en la comarca Ngäbe Bugle. Hacemos un llamado al pueblo ngäbe bugle y al pueblo panameño, a mantenerse en estado de alerta ante las pretensiones de la Asamblea Nacional, el gobierno de Ricardo Martinelli, que luego de la derogación del Código Minero (Ley 8, del 11 de febrero del 2011), ha optado por dilatar el cumplimiento de los acuerdos de San Félix, con el pueblo ngäbe bugle, tal como lo ha hecho en ocasiones anteriores”¹⁸¹.

Un fenómeno interesante es la relación que las autoridades tradicionales han establecido con diferentes ONGs, en defensa de sus intereses. Sin embargo, no es con cualquier ONG con la que se establece la relación, pues el indígena primero debe generar lazos de confianza con las personas que representan a estas organizaciones.

Esta alianza se da, en mayor caso, con grupos ambientalistas, en contra, normalmente, de intentos de los gobiernos por gestionar hidroeléctricas en los territorios comarcales o desarrollar procesos de minería a “cielo abierto”¹⁸².

181 Comunicado al país del presidente del XI Congreso General de la comarca Ngäbe Bugle del 29 de marzo de 2011.

182 Este tipo de minería es altamente perjudicial en las zonas de la comarca Ngäbe Bugle, pues éstas son áreas de selvas subtropicales, y del Corredor Mesoamericano.

Un fenómeno relativamente nuevo es la creación de sociedades indígenas, especialmente en la comarca Kuna Yala, donde, una vez cumplidos los requisitos de formación, éstas deben pasar por el reconocimiento del Congreso General. Sólo por esta vía, se tiene el aval para poder actuar dentro de la comarca. También en la comarca Ngäbe Bugle, los diferentes programas de asistencia social han generado la creación de cooperativas y asociaciones indígenas, que, en muchos casos, elevan el nivel de participación de los individuos y fomentan mayor participación de sectores que antes no participaban en las estructuras tradicionales o políticas de la comarca.

Sin embargo, el fenómeno más importante a señalar es la participación de los grupos indígenas, en alianza estratégica con sectores sindicales y gremiales, en jornadas pro defensa de intereses que les son comunes. Desde mediados de la década de los 90s, grupos indígenas comenzaron a coincidir con sectores, como el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Construcción (SUNTRACS), Asociación de Profesores de la República de Panamá, entre otros. Con los años, estos sectores se han estructurado en el Frente pro Defensa de los Derechos Económicos y Sociales (FRENADESO) e intentan formar un partido político.

Lo importante de esto es que esta relación ha generado un apoyo de estos sectores a las luchas de los pueblos indígenas, especialmente a las luchas que se contraponen a intereses de los gobiernos. Sin embargo, a pesar de que estos grupos han tratado de integrar a las autoridades tradicionales indígenas, las mismas no los han aceptado, pues prefieren mantener su beligerancia e identidad como autoridades comarcales, y no cederles las mismas a ninguna otra estructura.

C. El género y la participación política de los pueblos indígenas

El proceso de participación de la mujer en las estructuras políticas ha sido un proceso difícil. Su lucha no sólo es contra el machismo imperante en las etnias indígenas, sino en la sociedad panameña en general. En los últimos diez años, sólo una mujer indígena ha sido electa diputada y, en septiembre de este año, por primera vez, una mujer, Silvia Carrera, ha sido electa cacique general de la comarca Ngäbe Bugle.

La participación de las mujeres, en general, en las estructuras tradicionales es baja, lo que es contradictorio con su amplia beligerancia en las luchas sociales que realizan los pueblos indígenas y en su alta representación en las estructuras organizativas y sociales de la comarca. Sin embargo, es justo decir que este fenómeno responde a la tendencia general, donde menos del 10% de las mujeres acceden a cargos de elección.

Las mujeres indígenas, a pesar de sus aportes al desarrollo de la comarca, han encontrado grandes desventajas en cuanto a la participación política. A pesar de ser las gestoras de la unidad de su núcleo familiar, así como administradoras y aportadoras directas al ingreso familiar, y de realizar grandes aportes al desarrollo comunitario, no encuentran el apoyo debido de sus autoridades tradicionales y gubernamentales para alcanzar mecanismos para lograr la participación de las mujeres, en un porcentaje cónsono con su cantidad y su aporte en la comunidad, en las juntas directivas, congresos, puestos de elección y cargos públicos.

Uno de los retos en cuanto a la participación de la mujer indígena lo constituye la falta de libertad y seguridad para poder participar, de forma más efectiva, en las diferentes responsabilidades nacidas del liderazgo comunitario, sin tener que desprenderse de sus costumbres, su cultura, sin tener que descuidar su hogar, de modo que pueda ser partícipe del proceso de planificación del desarrollo de sus comunidades, llevando propuestas que vayan acordes con los intereses de las mujeres indígenas, y que éstas sean consideradas para ejecutarse como planes gubernamentales dirigidos específicamente a ellas.

Es claro que la fuerza social real de los grupos étnicos es la mujer. En la mayoría de los programas sociales que el Estado realiza, son las mujeres las responsables de la administración y el manejo, lo que poco a poco se ha vuelto evidente para los hombres indígenas, quienes han tenido avances en su percepción de la mujer, su capacidad para dirigir e impulsar procesos de lucha para sus comunidades.

Un ejemplo claro del liderazgo de las mujeres indígenas, sobre todo en la comarca Ngäbe Bugle, es que, por primera vez, han elegido a un cacique general, en elecciones realizadas en el mes de septiembre de 2011.

También hay que recordar que, por primera vez, una mujer, Crecencia Prado, ha sido electa diputada en un circuito electoral comarcal.

Sin embargo, es un largo trecho por recorrer; todavía la participación de la mujer en cuanto a las autoridades tradicionales kunas y emberas es casi nula y el reconocimiento de la importancia política de éstas es subvalorado.

Lo que no debemos olvidar es que la participación de la mujer en la política es extremadamente difícil. No sólo debe luchar contra el machismo de los hombres, sino que el machismo también se refleja en una duda de la capacidad de las mujeres a ejercer cargos de elección, por parte de las propias mujeres.

La única forma de incrementar la participación política de la mujer indígena es generando los mecanismos para que pueda educarse más, de modo que no cese en su búsqueda de espacios, que luche por la equidad y participe de manera más activa en la política y que pueda mejorar la calidad de vida de su comunidad.

III. Políticas públicas dirigidas hacia los pueblos indígenas en Panamá

El principal problema de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas en Panamá es su inexistencia. Los gobiernos en los últimos diez años (por no ir más atrás) han establecido una línea de acción populista, dirigida, más que todo, a no perder el control de los indicadores de pobreza que azotan las comarcas indígenas en Panamá.

En 2002, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, pero este organismo, con el transcurso de los años, ha demostrado ser ineficiente para articular un proceso de desarrollo para los pueblos indígenas de Panamá.

En este contexto, a pesar de que las diferentes leyes comarcales señalan la necesidad de establecer presencia institucional en el área, la misma está, en la mayoría de los casos, limitada a la presencia de maestros que atienden grupos multigrados (o sea, que atienden niños de diferentes niveles de escolaridad), algunos centros de salud y, en contados lugares, otras instituciones gubernamentales.

En cuanto a programas específicos, las comarcas han sido sujetas a diferentes programas de desarrollo. En el caso de la comarca Ngäbe Bugle, podemos mencionar el programa de desarrollo sostenible de la comarca, el cual, a pesar de sus diferentes proyectos y de tener más de ocho años de haber sido diseñado e implementado, no ha logrado establecer una política de desarrollo real para esta zona indígena.

Igual suerte corre la comarca Embera Wounaan. Ésta debió ser beneficiada por el Programa de Desarrollo Sostenible del Darién, el cual tiene componentes dirigidos a los distritos de Cemaco y Sámbu, ambos dentro de la comarca, pero, a pesar de los grandes recursos invertidos, el impacto en la comarca es mínimo¹⁸³.

183 Los programas de desarrollo sostenible de la comarca Ngäbe Bugle y el Programa de Desarrollo Sostenible del Darién datan de inicios del 2000, y debían desarrollar un plan estratégico de desarrollo, apalancado con inversiones, para desarrollar estos territorios.

Otra línea de política institucional, promovida desde el año 2005, fue la creación de programas de asistencia, dirigidos a mejorar los índices de desarrollo humano en las comarcas (en este caso, la comarca Ngäbe Bugle, que presentaba los niveles más altos de pobreza y pobreza extrema del país) y cumplir con los ya conocidos “Objetivos del Milenio”.

Se crean, entonces, la Secretaría para la Ejecución del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN), la cual ejecuta un plan alimentario en los dos distritos con mayor índice de desnutrición de la comarca Ngäbe Bugle, y el programa Red de Oportunidades.

Este último es, en la actualidad, la piedra angular de la política pública del gobierno en la comarca Ngäbe Bugle. Se trata de un programa de “trasferencia monetaria condicionada”, que entrega una cantidad de recursos a las familias beneficiadas y éstas, como contraprestación, cumplen con participar en programas de salud, educación, entre otros. Este tipo de acción gubernamental, si bien ha disminuido los indicadores de pobreza, lo ha hecho, de forma incorrecta. La población indígena no puede ni debe basar su futuro en subsidios estatales, y el Estado debe garantizar el desarrollo local de las comarcas indígenas y no volverlas dependientes a estos subsidios.

Existen otros tipos de programas gubernamentales que designan recursos a las autoridades políticas electas para desarrollar obras en sus comunidades. Estos recursos, que lastimosamente son insuficientes y tardíos, ascienden a más de \$100.000 anuales por corregimiento, siendo el corregimiento la división administrativa más pequeña del país. En primer lugar, los costos de obra en las comunidades son de dos a cinco veces más caros que en las zonas urbanas y, en segundo lugar, los gobiernos y su burocracia hacen que las respuestas demoren tanto que cuando llegan sólo encuentran inconformidad social.

Una de las respuestas planteadas a esta situación fue la aprobación en 2009 de la Ley de Descentralización de la Administración Pública, la cual contemplaba para todo el país, incluyendo las zonas indígenas, un proceso de fortalecimiento de las estructuras municipales, con transferencias de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos municipales, para el cumplimiento de competencias asignadas, en materia de salud, educación, servicios públicos, obras, entre otros. Esto como política pública hubiera dado un marco real de desarrollo a las comunidades indígenas, pues implicaba elaborar planes de desarrollo municipal y planificación estratégica del desarrollo. Al mismo tiempo, obligaba al Estado a ver uno de los grandes problemas de las comarcas, como lo es el ordenamiento territorial. Sin embargo, el gobierno actual consideró inconveniente la aplicación de la misma y, mediante una ley, suspendió su vigencia hasta el 1 de julio de 2014.

Sin embargo, no debemos pasar por alto la aprobación de la Ley 88, de 2010, la cual reconoce las lenguas y alfabetos indígenas y dicta normas para la educación intercultural bilingüe. Esta ley es un paso correcto, como política pública, pero hasta el momento no ha sido implementada por el Ministerio de Educación.

También es justo mencionar el desarrollo de un programa denominado Programa de Desarrollo de Empresas Indígenas (PRODEI), adscrito al Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, cuyo objetivo es impulsar las empresas indígenas en las comarcas.

Al final, el problema principal de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas se encuentra en dos aspectos fundamentales:

El diseño de las políticas públicas es realizado sin que los grupos indígenas sean parte del diseño. Los planes, programas y proyectos, por ende, responden a las visiones de desarrollo de los entes gubernamentales, mas no necesariamente a la visión de desarrollo de los pueblos indígenas, ni mucho menos a la visión cultural y social que estos pueblos tienen del territorio y de su desarrollo. Por tanto, son planes sin sustento, sin base de apoyo social, lo que se agrava con esta visión errada que existe en el nivel gubernamental, de solucionar los problemas estructurales de las comarcas por medio de los subsidios y no por medio de la planificación. Empeoramos la situación cuando gubernamentalmente creemos que hemos hecho planificación estratégica participativa, al imponer, dirigir o presionar para obtener los resultados de planificación que esperamos. La planificación estratégica requiere que los actores claves a quienes va dirigida, en este caso, los pueblos indígenas, se sientan parte del proceso y que el mismo responda a sus intereses; esto no está sucediendo.

Esto implica que no se escucha a los pueblos indígenas. No existe una comunicación fluida, constante y confiable, entre las autoridades tradicionales indígenas y el gobierno central. Si bien es cierto que algunos ministerios gubernamentales han implementado oficinas o programas puntuales en el tema indígena, es evidente que no existe una coordinación e interacción efectiva entre estas oficinas. En el caso del Ministerio de Gobierno, existe la Dirección de Política Indígena, la cual, sin recursos propios ni infraestructura, y sin personal directo en los territorios comarcales, se convierte en un interlocutor sin capacidad de compromiso y sin capacidad de respuesta. Para los que hemos tenido la experiencia gubernamental, es insólito ver cómo nuestras autoridades tradicionales indígenas se trasladan de sus zonas de difícil acceso a la ciudad capital, buscando respuestas para sus comunidades,

y, una vez en las instituciones gubernamentales, en la mayoría de los casos, no son atendidos por alguien con capacidad de respuesta real.

Valdría la pena preguntarnos la razón de esta problemática, y al contestarnos nos daremos cuenta que el problema de fondo de las comarcas indígenas es el mismo que encontramos en muchas etnias de América Latina. La sociedad actual carga el peso de su desarrollo al desconocimiento de los derechos socioeconómicos, culturales y religiosos de nuestros pueblos indígenas.

En el caso de Panamá, las políticas públicas de desarrollo del país, en más de una ocasión, bajo la premisa que el derecho de las minoras debe ceder al derecho de las mayorías, han implicado la pérdida de territorios o la explotación de los mismos por entes privados autorizados por el Estado vía concesión. Coincidentemente, las zonas de yacimiento mineral así como las zonas de embalse para la producción hidroeléctrica están ubicadas en territorios comarcales. Más recientemente, descubrimientos de posibles yacimientos petrolíferos en territorios de la comarca Embera Wounaan, dentro del área de la selva del Darién, han activado nuevas alarmas sobre este tema.

Es claro que esta política del Estado riñe con la costumbre ancestral de nuestros indígenas de respetar y proteger a la Madre Tierra, por lo que atenta directamente contra su forma de vida. Sin embargo, lo que está primando es el interés del gobierno de generar niveles de crecimiento económico, a costa de los derechos ancestrales de los pueblos indígenas.

IV. Desafíos de los pueblos indígenas de Panamá

Son muchos los desafíos que enfrentan nuestros pueblos indígenas en el proceso de consolidación de un desarrollo efectivo, justo, pluricultural y sostenible. Empero, trataremos de ver los más importantes a nuestra consideración.

A. La disminución significativa de pobreza en los pueblos indígenas

El reto más grande que enfrentan los pueblos indígenas en Panamá es, sin duda, que la pobreza tiene nombres: se llama ngäbe, bugle, embera, wounaan, naso teribe y kuna. También tiene ubicación geográfica, y son las comarcas. A pesar del gran crecimiento económico de Panamá, superior al 10%, las desigualdades sociales hacen de Panamá un país de rascacielos hacia el centro de la ciudad y de poblaciones indígenas sin salud, educación, vivienda, agua potable y alimentos, hacia las comarcas. Aunque algunos podrán decir técnicamente que la brecha de

desigualdad ha disminuido, como lo podremos ver en el Cuadro 4, las diferencias son escandalosas.

Cuadro 4
Índice de Desarrollo Humano en Panamá años 2001-2007

Lugar	2001	2005	2007	% crecimiento	Reducción de la brecha
Total del país	0,695	0,718	0,733	5,4	0,038
Provincia de Panamá	0,744	0,761	0,777	4,4	0,033
Kuna Yala	0,458	0,472	0,49	6,9	0,032
Emberá Wounaan	0,405	0,429	0,481	18,6	0,076
Ngäbe Bugle	0,380	0,435	0,447	17,6	0,067

Fuente: Elaborado con datos del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá, año 2007-2008.

Una primera mirada nos indica que, mientras el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país está en 0,733, el promedio de las comarcas es de 0,457. Aunque se nota una disminución de la brecha en el IDH, producto de crecimiento del IDH de las comarcas, observemos que el aumento más marcado lo tenemos en las comarcas Ngäbe Bugle y Embera. Sin embargo, este aumento de 17,6 y 18,6, respectivamente, sólo llevó a estas comarcas a niveles similares a los de la comarca Kuna Yala, la cual se encuentra en situación de pobreza y con una diferencia significativa con el promedio del resto de país que no es indígena, el cual está en 0,695.

En este punto, coincidimos con el estudio realizado por Gabriela Inchauste y César Cancho¹⁸⁴, los cuales señalan que:

“Con respecto a la distribución de la pobreza en los diferentes pueblos indígenas, es importante notar cambios importantes en la composición de los pobres durante la última década. En un extremo está la población ngäbe-buglé, que, a pesar del crecimiento en la última década, tuvo un descenso de tan sólo el 3,3% en la tasa de pobreza entre 2003 y 2008, y permanece con el 73% de los hogares en extrema pobreza. Es importante notar que tanto la brecha como la severidad de la pobreza son más altas para este grupo, indicando que estos hogares aún se encuentran muy por debajo de la línea de pobreza”.

Es importante señalar que este aumento del IDH de las comarcas, especialmente de las comarcas Embera Wounaan y Ngäbe Bugle, se debe a la

184 Cancho, Cesar e Inchauste, Gabriela: *Inclusión social en Panamá, La población indígena*. BID, Julio 2010, p. 8

intervención vía programas de asistencia, que incluyen transferencias monetarias por el orden de \$50,00 por mes por beneficiario, lo que afecta la medición del índice, pues, al medir la pobreza extrema, los beneficiarios aparecen con más de un dólar de ingreso diario, lo cual es engañoso, si consideramos que el poder adquisitivo de un dólar en la comarca disminuye drásticamente.

Además, estos programas obligan al cumplimiento, por parte de los indígenas beneficiarios, de ciertos requisitos, como llevar a los niños a los centros de salud, asistir a jornadas de vacunación y a reuniones de entes gubernamentales. Sin embargo, como los subsidios no pueden ser eternos, se está construyendo un problema estructural al no profundizar en los mecanismos de sostenibilidad y al dejar las políticas públicas que deben realizarse en las comarcas relegadas por el efecto del subsidio estatal.

Por otra parte, durante los últimos diez años, la migración de indígenas a zonas rurales y semiurbanas ha trasladado la pobreza, lo que podemos corroborar cuando vemos que el IDH más bajo del país está en las provincias de Bocas del Toro, Darién y Veraguas, contiguas a las comarcas de Kuna Yala, Ngäbe Bugle y Embera Wounaan.

Este fenómeno de migración por pobreza se extiende, como hemos señalado con antelación, a sectores de Costa Rica, donde miles de indígenas ngäbe, aproximadamente 30.000 por año, se movilizan con sus familias, incluyendo hijos menores, a trabajar en los cultivos de café en el Valle del Sixaola. Esta situación ha sido analizada por ambos gobiernos, pues los indígenas ngäbe poseen doble nacionalidad¹⁸⁵.

Esto indica la necesidad de mejorar la calidad de vida de los indígenas residentes en las comarcas. El reto está en desarrollar mecanismos reales para sacar de la pobreza a los pueblos indígenas, garantizando su desarrollo como individuos y respetando el desarrollo que como comunidad y grupo social deben tener. Por otra parte, hay un grupo oscuro, no contabilizado, que se refiere a los indígenas que migran de las comarcas hacia poblaciones no indígenas, provocando su exclusión de las políticas que se puedan establecer para mejorar las condiciones de vida de su etnia.

B. La construcción de una visión indígena del desarrollo

Sin duda, el segundo gran desafío deriva del primero. ¿Cómo debemos visualizar el desarrollo de las comarcas y de los pueblos indígenas? Es evidente

¹⁸⁵ Desde la década de los noventa, existe un fallo de la Sala Constitucional de Costa Rica que reconoce a todos los indígenas guaimíes (ngäbe bugle) como ciudadanos costarricenses de pleno derecho.

que se han planificado múltiples estrategias de desarrollo que no han tenido sus frutos, en primer lugar, porque han sido desarrolladas por técnicos, sin la participación de los pueblos indígenas y, en segundo lugar, porque estos planes sólo respetan la identidad cultural de los pueblos indígenas en el papel.

Mientras la cultura indígena es por definición una cultura de conservación, nuestro modelo de desarrollo es un modelo basado en la explotación. En el caso de Panamá, si bien es cierto que los gobiernos se han basado en el desarrollo de las operaciones de bienes y servicios en las zonas comarcales y rurales, no se nos ha ocurrido nada más que la explotación minera o maderera. Lo peor del caso es que las regalías de estas explotaciones presentes y futuras no han sido visualizadas para el desarrollo de los pueblos indígenas, esto sin contar que la legislación panameña y las concesiones otorgadas a estas empresas no implican una obligación de uso para el beneficio de estos sectores abandonados del país.

Lo cierto es que los pueblos indígenas y sus autoridades tradicionales no se sienten escuchadas por las autoridades gubernamentales, lo que acrecienta su desconfianza ante los diferentes proyectos a realizarse en sus territorios.

Esta situación empeora cuando no existe una definición del desarrollo del territorio. En la actualidad, las comarcas están pendientes de su ordenamiento territorial, sin el cual la planificación estratégica de su desarrollo no es posible. No se ha podido definir cómo va a ser el desarrollo socioeconómico ni generar una visión a futuro de las comarcas y de los pueblos indígenas. Vale la pena señalar que la situación de explotaciones mineras en las áreas comarcales se ve beneficiada por la ausencia de una política de desarrollo construida desde la visión indígena.

Es por esto que el segundo desafío consiste en la estructuración de una política de desarrollo de las áreas indígenas que consolide, por un lado, la necesidad de desarrollo del Estado, sin menoscabar los intereses sociales, culturales y territoriales de los pueblos indígenas.

Este punto requiere de un desafío alterno: lograr que los gobiernos dejen de ver a los pueblos indígenas como el muro contra el desarrollo y los vean como lo que son, eso es una parte importante de nuestra identidad como Estado y unos nacionales panameños, con todo el derecho a ser parte integral, sin menoscabo de su orgullo étnico, del desarrollo que el resto de los panameños gozamos.

C. Lograr tener una institucionalidad gubernamental en las comarcas

Es claro que una de las grandes desventajas que presentan las comarcas es la ausencia de presencia institucional en su territorio. Esto se agrava con el problema que representa una estructura administrativa gubernamental tan centralizada como la panameña.

La respuesta a los problemas sociales se ve demorada no sólo por el obstáculo que representa el hecho de que las poblaciones de las comarcas se encuentren en zonas de difícil acceso, sino también porque la respuesta gubernamental la deben buscar regularmente en la capital o en las instituciones gubernamentales que se encuentran en las provincias aledañas a las comarcas. Esto empeora en el tema de salud, pues en las comarcas, como es el caso de la comarca Ngäbe Bugle, todavía vemos casos continuos de muerte por desnutrición, por problemas respiratorios, por gripe, entre otros.+

En cuanto a la educación, a pesar de la Ley 88, de 2010, que habla de la educación bilingüe en las lenguas originarias y de la educación intercultural, no hemos podido aplicar esta norma, pues todavía vivimos en sistemas educativos donde los educadores de las áreas comarcales, carentes de la infraestructura básica para impartir clases, deben enseñar a un número excesivo de estudiantes, de diferentes edades y diferentes grados, sin las herramientas y condiciones necesarias para educar.

Lo cierto es que las comarcas tienen como desafío, al igual que el resto de la República, el reformular el papel de sus instituciones no sólo en cuanto a la forma como desarrollan sus competencias, sino también en la manera cómo las respuestas gubernamentales llegan a la comunidad.

El sistema de respuesta centralizada ha demostrado ser ineficaz, y lo que se requiere es un nuevo modelo de gestión descentralizada, donde las autoridades locales comarcales, en conjunto con sus autoridades tradicionales, puedan desarrollar un proceso de planificación de su ordenamiento territorial, de sus planes de acción comarcal, así como prepararse institucionalmente para poder ejecutar diferentes competencias que hoy se ejecutan desde la ciudad capital del país, haciendo la respuesta ineficiente y tardía.

D. Lograr una unidad de cuerpo entre todas las etnias indígenas

A pesar de que los grupos indígenas han demostrado ser beligerantes, determinados y organizados, sus niveles de cooperación entre sí son débiles. A pesar de que podemos decir que se han logrado agrupar, los intentos por unificar

a los pueblos y autoridades indígenas en torno a intereses comunes no han tenido mucho éxito o han sido efímeros. Como señala el Programa Nacional de Administración de Tierras en cuanto al tema indígena:

“Últimamente se ha tratado de unificar a través de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), la cual aún no ha conseguido fortalecerse institucionalmente. Las organizaciones no gubernamentales indígenas surgen en la década de los 70 con sus objetivos específicos y particulares para apoyar al desarrollo de los pueblos indígenas. Han enfrentado sus luchas en defensa de sus intereses de forma aislada. Esta situación genera que se pierda parte de la fuerza y presión que los grupos indígenas podrían hacer en defensa de sus derechos sociales y económicos”¹⁸⁶.

En este sentido, es un desafío el lograr que los grupos indígenas generen articulaciones propias, en defensa de los intereses comunes, puesto que, en la medida que actúen como cuerpo, podrán mitigar, modificar o suspender los efectos de las políticas públicas que van contra sus intereses. Para los pueblos indígenas, en particular, es un desafío el deponer sus intereses particulares y actuar con solidaridad de grupo.

Es importante concluir expresando que el futuro de los pueblos indígenas depende de muchos factores, pero, sobre todo, de la deposición de intereses. Las comarcas indígenas han vivido en el abandono gubernamental, sujetas al asistencialismo. Sin una verdadera voluntad de implementar propuestas reales para lograr un desarrollo que compagine la visión de crecimiento con la defensa de la identidad cultural de los pueblos indígenas, el desarrollo real del país podrá ser posible, pero será injusto.

En realidad, debemos construir una verdadera sociedad pluricultural. Los pueblos indígenas de Panamá enfrentan la disyuntiva del desarrollo. En estos momentos Panamá se plantea un desarrollo superior al 11%, pero este crecimiento no está permeando a los sectores más necesitados del país. Los pueblos indígenas enfrentan la paradoja del crecimiento económico: mientras más crecimiento hay, más sufren los indígenas viendo cómo las riquezas son sacadas de sus territorios, mientras ellos viven una realidad de desesperanza y pobreza.

Es el momento de hacer un alto y determinar el país que visualizamos en 15 o 20 años. Para que el futuro sea justo y sustentable, debemos desarrollar políticas públicas encaminadas a procesos de descentralización de la administración en las comarcas, con modelos que sean cónsonos con las leyes, pero también con sus

186 Programa Nacional de Administración de Tierras: *Plan de Participación Indígena, financiamiento adicional*. Panamá, 2008, p. 6.

costumbres, de modo que, vía transferencia de recursos y competencias y con el apoyo técnico debido y la supervisión gubernamental, se pueda lograr que los indígenas sean sujetos y objetos reales de su desarrollo.

Bibliografía

Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas de América Latina. Bolivia, 2009.

Cancho, Cesar e Inchauste, Gabriela: *Inclusión social en Panamá. La población indígena*. BID, Panamá, 2010.

Cooke, Richard, Luis Sánchez s y otros: "Los pueblos indígenas de Panamá durante el siglo XVI. Transformaciones sociales y culturales, desde una perspectiva arqueológica y Paleontológica". *Revista Mesoamérica*, enero - diciembre 2003.

Contraloría General de la República de Panamá: *Censos Nacionales de Población y Vivienda 2010*, cuadros 20,22 y 24; Panamá, 2011.

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo de Panamá: *Balance de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas de Panamá 2010-2011*. Panamá, 2011.

Programa Nacional de Administración de Tierras: *Plan de Participación Indígena, financiamiento adicional*. Panamá, 2008.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá 2007-2008*. Editorama, San José, 2008.

Tribunal Electoral de Panamá: *Resultados de las elecciones el 2 de mayo de 2004*. www.tribunalelectoral.gob.pa.

Tribunal Electoral de Panamá: *Resultados de las elecciones el 3 de mayo de 2009*. www.tribunalelectoral.gob.pa.



ENTRE LAS PROMESAS DE CONSULTA PREVIA Y LA CONTINUIDAD DE LA PROTESTA SOCIAL: LAS AMBIGÜEDADES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL PERÚ

Elizabeth Salmón*

Resumen

El presente trabajo hace un estudio sobre la participación política indígena en el Perú. Los pueblos indígenas peruanos han sido invisibilizados en los procesos de decisión política o han sido protegidos por mecanismos de participación política indígena, como las leyes de cuotas, que han resultado meras formalidades para la inscripción de los partidos políticos. Para garantizar la participación política indígena, particularmente luego de los conflictos sociales en Bagua, el Estado peruano deberá hacer efectivos los propósitos de la reciente ley de consulta que encamina los mecanismos de participación política al empoderar a los pueblos indígenas. Dos retos importantes se avizoran en el panorama de los próximos años: la gestión pacífica de los conflictos sociales y la erradicación de la criminalización de la protesta social que marcan el contexto nacional.

I. Generalidades sobre los pueblos indígenas peruanos

Dos son las dificultades iniciales al abordar la materia. En primer lugar, la definición de lo indígena y su relación con nomenclaturas como “campesino” y “nativo” que han marcado el desarrollo legislativo peruano. Y, en segundo lugar, el inacabado problema de cuantificar la población indígena en el Perú.

* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Doctora en Derecho por la Universidad de Sevilla (España). Directora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp). Profesora Principal de Derecho Internacional y Coordinadora de la Maestría en Derechos Humanos de la misma universidad.

Con mi agradecimiento a Diego Ocampo Acuña, joven y riguroso investigador del Idehpucp, por su invaluable ayuda en la elaboración de este artículo.

Ambos aspectos han generado un escenario de velocidades diferenciadas en que los pueblos de la selva resultan identificables y, por tanto, pasibles de una mayor regulación jurídica, mientras que los de la sierra y costa permanecen no identificados y, en consecuencia, ausentes del discurso oficial.

A. La regulación peruana de lo indígena, campesino y nativo

A partir de la Constitución de 1920 se reconoce lo indígena como objeto de protección. En el artículo 58 de dicha norma fundamental se establece:

“El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.”

A la fecha, se han adoptado diversas normas que mantienen la protección de lo indígena, pero que se han adaptado parcialmente a cambios sociales, como la reforma agraria del general Velasco Alvarado o los cambios en el derecho internacional introducidos por los Convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De este modo, a partir de la Constitución de 1933 y del Código Civil de 1936, se estableció la categoría de “comunidades indígenas” ligándose su reconocimiento a la protección de sus tierras, pero sin definir de manera explícita quién es indígena. Mediante Decreto Ley N° 17716, del 24 de junio de 1969, la tercera ley de reforma agraria¹⁸⁷, el general Velasco Alvarado inició uno de los procesos de reforma agraria destinados, de acuerdo con los considerandos de dicha norma, a otorgar “justicia social en el campo”. A partir de este momento, surge una identificación entre lo campesino con las “comunidades indígenas” debido a que, para las leyes peruanas, ambos colectivos se encuentran vinculados a las tierras. Posteriormente, el Gobierno Revolucionario de Velasco Alvarado adoptó el Decreto Ley N° 20653 “Ley de Comunidades Nativas y Promoción de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva”, que incorpora a las comunidades nativas como objeto de protección ligado siempre a la tierra con particularidades propias derivadas de su asentamiento en la selva peruana.

La Constitución Política de 1993, actualmente vigente, no se refiere a la protección de lo “indígena” en los términos de la Constitución de 1920,

187 Eguren, Fernando: *La reforma agraria en el Perú. Consulta de expertos en reforma agraria en América Latina*. Santiago de Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2006, 11, <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/tenencia/pdf/euguren.pdf>.

sino que plantea la protección de las comunidades campesinas y nativas. Algunos meses después de la adopción de la Constitución Política de 1993, mediante Resolución Legislativa N° 26253, el Estado peruano ratificó el Convenio 169 de la OIT que jurídicamente reconoce la categoría “pueblos indígenas”. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señala que las diversas denominaciones legales peruanas generan “confusión” y que:

“... el concepto de pueblo es más amplio que el de comunidad y las engloba y que, cualquiera sea su denominación, no debe haber ninguna diferencia a efectos de la aplicación del Convenio, en la medida en que las comunidades denominadas nativas, campesinas u otras estén comprendidas en el artículo 1, párrafo 1, a) o b) del Convenio, en cuyo caso corresponde aplicarles por igual todas las disposiciones del Convenio”¹⁸⁸.

Las normas posteriores a la ratificación del Convenio 169 han mezclado las categorías constitucionales de “comunidades campesinas y comunidades nativas”, heredadas de la reforma agraria, con las categorías de “pueblos indígenas u originarios” del Convenio 169. Así, por ejemplo, la Ley N° 28736, de 16 de mayo de 2006, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, adopta el lenguaje del Convenio 169 de “pueblos indígenas”, pero refiere en su artículo 8 la protección de tales pueblos indígenas de modo análogo a las “comunidades nativas”. Asimismo, la Ley N° 29785, de 6 de septiembre de 2011, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, refiere en sus disposiciones a los “pueblos indígenas u originarios”, reconduciéndolos a las categorías de “comunidades campesinas y nativas” en el artículo 7. No obstante, en dicho artículo, la legislación peruana hace una salvedad que busca evitar que tantas denominaciones para los pueblos indígenas generen alguna desigualdad de situación jurídica y establece que “[l]as denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos”.

En ese sentido, el Estado peruano ha tratado de garantizar los derechos de los pueblos indígenas adaptando las categorías jurídicas heredadas de la reforma agraria al Convenio 169 de la OIT. De esta forma, con esta nueva ley, la comunidad campesina de Santo Domingo de Olmos, cuyo caso llegó a conocimiento de la Comisión de Expertos de la OIT y que ha luchado durante

188 Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: *Observación 2008/79* reunión (OIT, 2009), 2, http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/observacion_c169_peru.pdf.

décadas sin éxito por sus derechos a la tierra reconocida desde el virreinato de Blasco Núñez de Vela¹⁸⁹, podrá ver garantizados sus derechos.

B. El problema de determinar cuántos indígenas hay en el Perú

La posición del Estado peruano de formular identidades campesinas, nativas e indígenas ha dificultado que el propio Estado logre identificar el número de pueblos indígenas en su territorio. Los pueblos indígenas peruanos asentados en la costa y en la sierra no se reconocen como indígenas sino como campesinos, lo que ha hecho difícil su identificación cuantitativa. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), órgano encargado de la cuantificación poblacional del país, ha realizado dos censos destinados precisamente a identificar a la población indígena amazónica, que resulta más fácil de distinguir, puesto que se encuentra habitando en regiones diferenciadas de los centros urbanos. Sin embargo, el esfuerzo es parcial porque los censos nacionales no han resuelto cuántos peruanos indígenas se encuentran asentados en costa y sierra peruanas.

El Primer Censo de Poblaciones Amazónicas de 1993 arrojó que 239.674 habitantes resultaban indígenas del total ascendiente de la población peruana de 22.639.443 habitantes¹⁹⁰. De este modo, se empadronaron 1.145 comunidades nativas concentradas principalmente en los departamentos de Loreto, Ucayali, Amazonas, Junín y Pasco que representaban el 1,085% del total de habitantes peruanos¹⁹¹. Por su parte, el Segundo Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana estimó que la población indígena peruana alcanzó los 332.975 habitantes, siendo los pueblos más numerosos los pueblos asháninka y awajún, que concentran entre ellos el 43% del total de la población indígena amazónica¹⁹². El segundo censo permitió asimismo establecer que la población amazónica representa el 1,21% de la población censada del país, agrupada en 52 pueblos étnicos y en 1.786 comunidades indígenas. La estrategia para determinar este número radicó en criterios objetivos referidos a los colectivos amazónicos, como la lengua materna. Debe destacarse que uno de los puntos valiosos del esfuerzo consistió en que las organizaciones indígenas

189 Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. *Observaciones individuales Convenio 169 2009/80* reunión (OIT, 2010), <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oitinformes/informes169/639-ceacr-peru-c169.html>, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: *Observación 2002*, 73 reunión, <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oitcontrol/ceacr169pe/558.html?task=view>.

190 Censo Nacional de Población y Vivienda, 1993.

191 INEI: *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. INEI: *II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana*, 2007.

192 INEI: *II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana*, 2007.

amazónicas representativas participaron en la propia implementación del censo, como fue el caso de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP).

El censo poblacional del año 2007 no buscó identificar con precisión a los pueblos indígenas existentes en la costa o la sierra peruanas. A diferencia de las poblaciones amazónicas, estas poblaciones no son claramente diferenciadas de los no indígenas, por ejemplo, por la lengua materna, debido a que varios de sus miembros se han trasladado al sector urbano y han dejado de aprender las lenguas maternas quechuas o aymaras¹⁹³. Como consecuencia, los pueblos indígenas han perdido, desde la perspectiva del INEI, el componente objetivo que los hace indígenas y no son reconocidos como tales, al menos, en las cifras del censo.

Creemos, no obstante, que excluir de las estadísticas a los indígenas de la costa y la sierra fue una decisión política destinada a minimizar la demografía indígena de estas regiones, las cuales, por coincidencia, se encuentran políticamente menos articuladas que las poblaciones amazónicas. El gobierno de Alan García, en este sentido, hizo caso omiso de lo dispuesto previamente por la Ley N° 27778, de 8 de julio de 2002, Ley de incorporación de la medición del componente étnico en la ejecución de los censos de población y vivienda, que sólo fue adoptado respecto de la población amazónica¹⁹⁴.

El censo no consideró el criterio de “la conciencia de la identidad indígena”, que resulta importante para determinar quiénes son pueblos indígenas, tal como señala el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Convenio Constitutivo del Fondo Indígena)¹⁹⁵, principal tratado internacional de la región donde se define a los pueblos indígenas. Este convenio fue ratificado por el Perú, incluso con anterioridad a la ratificación del Convenio 169 de la OIT. De este modo, el “enfoque étnico”¹⁹⁶ en los censos de la población del

193 Rosengreen, Dan: *Indigenous peoples of the Andean Americas: cultural and political aspects*. Gothemburgo, Kollegiet för utvecklingsstudier-SIDA, 2002, 2.

194 Chuecas, Adda: “Participación política de los pueblos indígenas en el Perú. Marcos Matías Alonso”. En: Zeledón, Cristina (coord.): *Estudios sobre participación política indígena*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2007, 145.

195 Alonso, Marcos Matías: “La inclusión del tema indígena en los instrumentos censales”. En: Jaspers-Faijer, Dirk (dir.): *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile, CEPAL, 2006, 402. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/25730/pueblosindigenas_final-web.pdf.

196 Schkolnik, Susana: “La inclusión del enfoque étnico en los censos de población de América Latina”. En: Jaspers-Faijer, Dirk (dir.): *Notas de población 89 (XXXVI)*, 59. El “enfoque étnico” propone que, a través de indicadores diversos, se logre captar censalmente el criterio de “autorreconocimiento” de los colectivos indígenas de modo que se logra establecer a los colectivos indígenas.

Perú no reconoce la existencia de pueblos indígenas en algunas regiones, por lo que éstos son invisibilizados de las estadísticas y apartados de las políticas públicas, como políticas sociales de educación o salud. Farid Matuk, ex director del INEI y principal crítico del censo de 2007, señaló que en el marco de esta entidad estatal se planteó realizar censos continuos destinados a entrevistar a los pobladores de determinadas zonas mediante encuestas permanentes que nunca se realizaron¹⁹⁷.

El artículo 20 de la novísima Ley N° 29785, de 6 de septiembre de 2011, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, busca cubrir los vacíos sobre el número de indígenas de la costa y la sierra al establecer la creación de una base de datos en la cual se determinen sus principales características e, inclusive, se consideren cuáles son sus organizaciones representativas y se identifique a sus líderes. Asimismo, esta norma podrá permitir que el Estado obtenga datos de la población indígena amazónica, que no se encontraban en los censos, como la identificación de sus líderes. La norma peruana busca revitalizar las cifras existentes sobre la población indígena, aunque delimitada a los fines de la consulta previa. Los propósitos del artículo 20 no establecen una política pública de identificación de los pueblos indígenas cubiertos por las entrevistas programadas para el censo del año 2007, las cuales nunca se realizaron debido al recorte de presupuesto para la tarea. De este modo, el estimado del porcentaje de la población peruana que es indígena se mantiene en una forma de misterio irresuelto. El próximo censo poblacional de 2012 deberá aclarar esta situación y adoptar un enfoque étnico que permita identificar de manera continua a esta parte de la población¹⁹⁸.

197 "El retorno de Farid Matuk: <Falta un censo adecuado para saber cuál es la realidad del país> (Entrevista)", *Servindi.org*, Agosto 11, 2011. <http://servindi.org/actualidad/49235#more-49235>.

198 "Gobierno altera las cifras de pobreza, crecimiento y analfabetismo", *Aidesep.org*, Junio 22, 2011. <http://servindi.org/actualidad/49235#more-49235>.

II. La participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones

A. La inserción progresiva de los pueblos indígenas en los procesos electorales

En la época colonial, el voto fue un privilegio de los varones letrados¹⁹⁹ o de aquéllos que poseían propiedades²⁰⁰. Formalmente, recién con la Constitución de 1979²⁰¹, se amplía el electorado otorgándosele el privilegio de votar a los mayores de edad, sin importar sus estudios previos o condiciones sociales. De este modo, los pueblos indígenas pudieron participar en los procesos electorales, ya que se les reconocía el derecho de voto alcanzada la mayoría de edad. Sin embargo, desde entonces y hasta la actualidad, existen ciertas barreras de *facto* para el correcto ejercicio del voto indígena en una sociedad donde varios se encuentran indocumentados, donde los centros de votación se encuentran alejados de los pueblos indígenas rurales y donde estos pueblos han sido invisibilizados del discurso oficial²⁰².

Frente a esto, y con el reconocimiento del movimiento internacional por los derechos de los pueblos indígenas de las últimas décadas, el Estado peruano ha buscado “indigenizar” los procesos electorales mediante la creación de cuotas electorales para las elecciones regionales y municipales. De acuerdo con los artículos 12.3 de la Ley N° 29047, de elecciones regionales, y 10.3 de la Ley N° 28869, de elecciones municipales, se establece un 15% reservado para candidatos indígenas. Estas políticas han dado algunos frutos en los espacios regionales donde los pueblos indígenas son grupos representativos de la sociedad. No obstante, para muchos sectores, las cuotas indígenas, así como las otras cuotas destinadas a las mujeres y a los jóvenes, han resultado una mera formalidad de los partidos políticos, antes que una necesidad propia de los sistemas democráticos pluralistas.

Por otra parte, en el nivel de las elecciones nacionales para los miembros del Congreso de la República, no se han reservado escaños parlamentarios

199 Bazán, Marissa: *Participación política de los indígenas durante las Cortes de Cádiz. El caso del litigante don Gaspar Jurado*. Lima, Tesis, UNMSM, premio a la investigación: 2011. http://vriinvestigacion.unmsm.edu.pe/eventosVRI/taller/2010/Bicentenario/Ponencias_II_Congreso_Bicentenario/MarissaBasan_Ponencia.pdf.

200 Pajuelo, Ramón: *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Fundación Konrad Adenauer, 2006, 55.

201 Pajuelo, 2006: 56.

202 Chuecas, *Participación política indígena*, 145.

para los pueblos indígenas. Por ello, éstos han tenido que incorporarse en las estructuras de partidos políticos existentes o formar partidos políticos indígenas. El problema de fondo se encuentra en que el sistema electoral peruano exige que la participación electoral de los pueblos indígenas se dé exclusivamente mediante partidos políticos. Esta opción es controversial porque, de un lado, los partidos políticos no resultan una forma de organización propia de los pueblos indígenas peruanos y, de otro, la estructura partidaria se encuentra actualmente desarticulada en el Perú. En cualquier caso y tal como señaló la Corte Interamericana en el asunto YATAMA contra Nicaragua respecto del pueblo indígena miskito de la Costa Atlántica del Caribe:

“215. No existe disposición en la Convención americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario “[e]l fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas”²⁰³.

Pese a las limitaciones para el acceso a los asientos congresales, algunos peruanos indígenas han sido elegidos en los espacios del Congreso de la República. Algunos de estos casos resultan representativos del poder de los pueblos indígenas para insertarse en el poder legislativo peruano.

De esta forma, en la elección de 2001, fue elegida Paulina Arpasi, gracias a su candidatura en el partido de “Perú Posible”. Arpasi resultó la primera mujer aymara que logró un escaño en el Congreso. Al ser entrevistada, ella señaló que la discriminaban²⁰⁴ dentro del Congreso por comunicarse con accidentes gramaticales en español y por ser una mujer indígena aymara. Formalmente, ella participaba en los debates parlamentarios, pero en la práctica era objeto de discriminación por no hablar español con fluidez.

En el siguiente proceso electoral del año 2006, fueron elegidas las líderes indígenas Hilaria Supa Huamán y María Sumire como parte de

203 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso YATAMA contra Nicaragua, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 23 de junio de 2005, 215.

204 Vega, Silvana: “Paulina Arpasi: <Sí, me discriminan>”. La República, 6 de abril de 2003, <http://www.larepublica.pe/06-04-2003/paulina-arpasi-si-me-discriminan>.

la agrupación política “Unión por el Perú”²⁰⁵. El día de la ceremonia de juramentación, ambas congresistas decidieron juramentar en quechua. Inmediatamente, fueron criticadas por la congresista Martha Hildebrandt, quien señaló que la juramentación en quechua no resultaba apropiada en el Congreso de la República donde el idioma oficial es el castellano. El caso de ambas congresistas resulta emblemático de las restricciones fácticas que tiene un Estado que consagra la promoción de la diversidad cultural, pero que no elimina prácticas discriminatorias restrictivas y reiteradas.

En las recientes elecciones del año 2011, fue elegido Eduardo Nayap, el primer indígena awajún, como representante del partido “Gana Perú” en el departamento de Amazonas. Nayap asistió a la juramentación vestido con un terno oscuro además de unas “tawas” (una suerte de tocado de plumas negras, naranjas y amarillas características del pueblo awajún). Las “tawas” resultan igualmente formas de expresión de la diversidad cultural indígena; con éstas, declaró que su principal labor se centraría en que se lograra aprobar la ley de consulta previa.

A partir de estos casos, surge la interrogante de cómo entender el acceso de los pueblos indígenas al sistema electoral peruano. Al respecto, Javier Torres señala que la elección de las mujeres indígenas resulta un efecto no deseado²⁰⁶ de la modificación de la Ley N° 26859, Ley general de elecciones, que estableció en el artículo 116 que las listas de candidatas al Congreso incorporen al menos a veinticinco mujeres. De este modo, la elección de las congresistas indígenas mujeres no resulta un avance en materia de participación política indígena, sino de la creciente participación femenina en la política.

En cualquier caso, la representación indígena suele ser una excepción en el Congreso de la República más que característica de un Estado que constitucionalmente reconoce la pluralidad étnica y cultural. El Estado peruano tiene pendiente la tarea de “indigenizar” los procesos electorales que reviertan la excepcionalidad de la participación política indígena en el nivel nacional y (aunque en menor medida) en los niveles regionales y municipales. En una sociedad en la que, aproximadamente, más del 30% de la población pertenece a pueblos indígenas, el Congreso debería representar a ese sector con naturalidad sin que el uso de “tawas” o discursos en quechua resulten actos pintorescos y aislados. Finalmente, como Javier Torres señala, la elección

205 Pajuelo, 2006: 81-89.

206 Torres, Javier: “Perú. Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú”. En: *Población indígena: derechos y participación aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional. Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República del Perú los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007*. Lima, Fundación Konrad Adenauer, 2008, 200.

de representantes indígenas no garantiza por sí misma que estos congresistas vayan a adoptar agendas indígenas²⁰⁷ a favor de sus electores.

B. La participación política indígena en los órganos estatales peruanos

La participación política indígena no se agota en la elección de representantes, sino que se extiende a los procesos políticos de decisión indígena configurados por el propio Estado. Estos espacios políticos decisorios si bien potencian bien reemplazan los espacios de participación política resultantes de los procesos electorales. En opinión de Pajuelo, se vienen creando en las últimas décadas *“instituciones ad hoc para impulsar proyectos y programas de desarrollo de las poblaciones indígenas, pero especialmente para promover la participación indígena en las más altas esferas estatales de toma de decisiones”*²⁰⁸. En ese sentido, analizaremos a continuación las instituciones estatales que canalizan y facilitan la participación de la población indígena en el poder legislativo, el poder ejecutivo, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina de Naciones.

1. Las comisiones legislativas como plataformas de participación política

En el caso del poder legislativo, el Congreso de la República ha dispuesto dos plataformas destinadas a la protección de los pueblos indígenas: la Comisión Agraria y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. De acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, ambas resultan comisiones permanentes destinadas a la supervisión de los órganos del Estado así como a la elaboración de proyectos de ley. La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología tiene su origen en el período parlamentario 2000-2001, cuando fueron creadas la Comisión de Asuntos Indígenas y la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía. En los periodos parlamentarios siguientes, ambas comisiones se unificaron en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Por su parte, la Comisión Agraria resulta una de las comisiones cuya formación ha sido continua. Ambas comisiones han resultado plataformas en las que las demandas de pueblos indígenas han podido ser escuchadas y canalizadas. De hecho, la ley de consulta vigente ha formado parte de un trabajo sostenido durante los periodos parlamentarios 2006-2011 y 2011-2016 de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

207 Torres, 2008:202.

208 Pajuelo, 2006:81-89.

Con anterioridad a los enfrentamientos en Bagua, la Comisión Consultiva de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología estimó que los decretos legislativos que implementaban el Acuerdo de Promoción Comercial (APCI) con los Estados Unidos de América resultaban “*inconstitucionales y contrarios al derecho internacional de los derechos humanos*”²⁰⁹. Ante los reclamos de los pueblos indígenas en la Amazonía por actividades relacionadas con la explotación de hidrocarburos, los congresistas de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología han planteado realizar una sesión descentralizada²¹⁰ en la selva peruana, en Iquitos, destinada a generar el diálogo con las organizaciones indígenas.

Por su parte, la Comisión Agraria ha permitido recoger las demandas de los colectivos campesinos e indígenas. Una de las iniciativas de la agenda reciente se encuentra en la prohibición temporal de la entrada de Organismos Vivos Modificados (OVM) al mercado nacional por sus potenciales efectos en la biodiversidad peruana o en la salud humana. Asimismo, en el marco de la Comisión Agraria, se ha iniciado un proceso de consulta previa y participación ciudadana, sin que aún estuviera prescrito por ley, en la elaboración de una nueva ley forestal²¹¹ luego de la derogación de algunos de los decretos legislativos que implementaron el tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América. Como resultado de este proceso de consulta previa, el Congreso de la República y los pueblos indígenas representativos han venido adoptando reuniones informativas²¹².

De igual manera, otras comisiones legislativas -como la Comisión de Justicia y Derechos Humanos o la Comisión de Constitución- resultan relevantes para la promoción de los derechos indígenas. Al contrario, otras comisiones legislativas -como la Comisión de Energía y Minas o la Comisión de Comercio Exterior y Turismo- pueden tener influencia negativa en la vida de los colectivos indígenas, por ejemplo, mediante la regulación parcial de los impactos ambientales de la minería informal o la aprobación de contratos

209 Véase infra III.A. Comisión Consultiva de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, noviembre 2008, 3/6, http://www.caaap.org.pe/archivos/Comision_Consultiva_Informe-1_DecretosLegislativos_Nov2008.pdf.

210 Sesión descentralizada de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ecología y Ambiente del Congreso en Iquitos”. Diario La Región de Loreto, 20 de setiembre de 2011, <http://diariolaregion.com/web/2011/09/20/sesion-descentralizada-de-la-comision-de-pueblos-andinos-amazonicos-afroperuanos-ecologia-y-ambiente-del-congreso-en-iquitos/>.

211 Congreso de la República: *Expediente del Proyecto de Ley N° 04141*. http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2010/agraria/ley_forestal/Proyectos_ley.htm.

212 Congreso de la República: *Actas del proceso de consulta previa del Proyecto de Ley forestal y de fauna silvestre N° 04141*. http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2010/leyfor.nsf/_v2.

de ley con inversionistas extranjeros. Las organizaciones indígenas tienen el desafío de que se genere consenso parlamentario respecto de sus agendas particulares y, a la vez, que se bloqueen propuestas legislativas que pudieran afectarlos.

Asimismo, desde el año 2007, algunos congresistas de diversas bancadas políticas se han articulado en el Grupo Parlamentario Indígena de Perú con el único fin de discutir y promover políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas. Este grupo informal puede servir de plataforma para iniciativas legislativas a favor de los colectivos indígenas que son conducidas en las comisiones permanentes a las que nos hemos referido.

2. La historia de la incorporación de lo indígena en el poder ejecutivo

En el caso del poder ejecutivo, el Estado peruano ha atravesado por marchas y contramarchas para establecer un organismo, en la administración pública, destinado a la gestión de los intereses indígenas. Este proceso se puede rastrear desde la creación del Instituto Indigenista Peruano, el 15 de mayo de 1946, que fue adscrito sucesivamente a tres ministerios diferentes.

Posteriormente, la administración del presidente Toledo creó la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA), que fue desactivada en el mismo gobierno por una serie de tensiones con las organizaciones indígenas respecto de la dirección de la primera dama, Eliane Karp²¹³. En el año 2005, el Estado creó, mediante la Ley N° 28495, el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) como un organismo público descentralizado. Con posterioridad, mediante Decreto Supremo N° 001-2007-MIMDES, del 23 de febrero de 2007, el INDEPA fue adscrito al Ministerio de Mujer y Desarrollo Social, perdiendo parte de su protagonismo. Finalmente, con la creación del Ministerio de Cultura, a fines del gobierno de Alan García, el INDEPA fue absorbido por el Viceministerio de Interculturalidad como unidad ejecutora de dicho ministerio.

Con el nuevo gobierno de Ollanta Humala, el INDEPA ha buscado adoptar una relación de diálogo con los pueblos indígenas mediante la firma de acuerdos frente a conflictos sociales y la posibilidad de reevaluar algunas concesiones mineras e hidrocarburíferas otorgadas sin consulta previa, mediante el establecimiento de una mesa técnica con el Ministerio de Energía y Minas, Perú Petro y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET).

213 **Pajuelo, Ramón:** *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima, IFEA, 2007, 119.

El INDEPA representa un punto de quiebre frente a la política confrontacional del gobierno anterior contra los pueblos indígenas selváticos.

Al respecto, Raquel Yrigoyen, jefa del INDEPA, ha declarado que buscará el establecimiento de un mecanismo de participación y consulta de los pueblos indígenas en el INDEPA²¹⁴, así como la reglamentación de la ley de consulta²¹⁵. De este modo, el INDEPA aparece como un espacio del poder ejecutivo destinado a la participación de los pueblos indígenas. Actualmente, el INDEPA deberá evaluar si aumentará la participación de representantes indígenas en los espacios directivos para evitar políticas paternalistas, de modo que las poblaciones indígenas tengan voz, voto y poder decisorio en las instituciones decisorias del poder ejecutivo.

Una de las dificultades actuales del INDEPA, sin embargo, se encuentra en que aún no se determina el rango que posee dentro del organigrama estatal ni los alcances de este órgano para dictar políticas públicas generales a favor de los pueblos indígenas.

3. La Defensoría del Pueblo como la defensoría de la participación política indígena

De acuerdo con el artículo 161 de la Constitución, la Defensoría del Pueblo resulta el órgano constitucional de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de los individuos, además de supervisor de los deberes de las entidades estatales y la prestación de servicios públicos. La defensa de los pueblos indígenas²¹⁶ ha sido una de las tareas de la Defensoría del Pueblo frente a la precariedad del goce de sus derechos.

Los marcos de acción de la Defensoría del Pueblo a favor de los pueblos indígenas resultan múltiples²¹⁷. Así, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo tramita quejas individuales en las diferentes oficinas defensoriales ubicadas a

214 "Indepa adecuará su funcionamiento a estándares internacionales", 20 de setiembre de 2011, http://www.indepa.gob.pe/detalle.php?cod_noticia=200.

215 "Indepa convoca a organizaciones indígenas para reglamentar Ley de Consulta", 21 de setiembre de 2011, <http://conacamiperu.blogspot.com/2011/09/raquel-irigoyen-jefa-de-indepa-convoca.html>.

216 Alza, Carlos: "Defensoría del Pueblo y pueblos indígenas: Avances y limitaciones de sus derechos en el Perú". En: Población indígena: derechos y participación aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional. Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República del Perú los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007. Lima, Fundación Konrad Adenauer, 2008, 132.

217 Aylwyn, José: Ombudsman y derechos indígenas en América Latina: Estudio comparativo sobre el marco normativo e institucional. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2005, 694- 698.

lo largo del territorio peruano. Asimismo, el Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo ha venido supervisando las políticas públicas indígenas. Por último, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad realiza acciones de prevención, mediación y asistencia legal y humanitaria ante el desarrollo de los conflictos sociales en los que pueden estar involucrados pueblos indígenas.

Cada una de estas formas de intervención ha servido y sirve para la defensa de la participación política indígena ante hechos violatorios de los derechos indígenas, amenazas eventuales o en la adopción de reformas estructurales. Un ejemplo de ello se encuentra en las políticas de consulta previa. La Defensoría del Pueblo denunció la falta de consulta previa de los decretos legislativos que implementaban el tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América e, incluso, accionó los mecanismos judiciales para cuestionar tales normas. Asimismo, dicho órgano constitucional se encargó de supervisar las situaciones de conflictividad social que se gestaron ante la falta de consulta en algunos departamentos de la región, actuando como mediador o como pacificador ante los actos de violencia desatados en Bagua²¹⁸. Posteriormente a los hechos de Bagua, la Defensoría del Pueblo solicitó la adopción de una ley de consulta previa y, luego de su adopción, ha concentrado sus esfuerzos en que la ley se reglamente y, finalmente, despliegue los efectos de garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

4. La participación política indígena en el sistema de integración andino: El Concejo Consultivo de los Pueblos Indígenas

En julio de 2001, los presidentes de los Estados miembros de la Comunidad Andina adoptaron la Declaración de Machu Picchu sobre la “Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza”. En dicha ocasión, el Consejo Presidencial Andino dispuso el establecimiento de una Mesa de Trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas (la Mesa Indígena). Un año después, se adoptó la Decisión 524 que creó dicha Mesa de Trabajo, que nunca entró en funcionamiento. Posteriormente, mediante la Decisión 674, del 27 de septiembre de 2007, la Comunidad Andina adoptó otra norma comunitaria, destinada a institucionalizar la participación de los pueblos indígenas mediante el establecimiento del Concejo Consultivo de los Pueblos Indígenas. La creación de esta instancia resultó de la presión de los colectivos indígenas agrupados, entre ellos, en la Coordinadora de Organizaciones

218 Defensoría del Pueblo: Informe sobre la actuación de la Defensoría del Pueblo en los sucesos acontecidos en las ciudades de Bagua y Utcubamba, 4, http://servindi.org/pdf/Defensoria_Inf_Bagua_19.01.2010.pdf, 132.

Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, con el apoyo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para América Latina y el Caribe.

El Concejo Consultivo de los Pueblos Indígenas se instaló en el año 2008. Entre sus facultades se encuentra la emisión de opiniones ante los órganos comunitarios así como la realización de actividades destinadas a la cooperación entre las organizaciones indígenas de los países miembros de la Comunidad Andina. Dos de las principales organizaciones indígenas peruanas participan en dicho Concejo Consultivo: La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI).

La relevancia de este órgano con estatus consultivo se encuentra en las potencialidades que presenta para complementar los espacios de participación política indígena existentes en las esferas locales. Si bien el proceso de integración subregional andino adolece de algunos retrasos y, en el nivel comunitario, no se han adoptado significativamente políticas comunitarias destinadas a los pueblos indígenas, deben reconocerse logros en materia de protección de los pueblos indígenas, como la creación de un espacio político de discusión “para los pueblos indígenas” ante sus reclamos. En una reunión realizada a mediados de agosto de 2011²¹⁹, algunas organizaciones indígenas peruanas declararon que potenciarían su participación en el Concejo Consultivo de los Pueblos Indígenas.

III. ¿Las mujeres indígenas participan de la política peruana?

Como ya se mencionó, tres mujeres indígenas accedieron al Congreso de la República en los periodos del 2001 al 2011: Paulina Arpasi, Hilaria Supa y María Sumire. Podríamos agregarles los nombres de otras mujeres indígenas que han accedido al Congreso, como Juana Huancahuari, líder campesina quechuahablante proveniente de Ayacucho. Con esos datos, se podría concluir que las mujeres indígenas participan activamente en la política nacional, a diferencia de lo que ocurría en los procesos electorales desde 1935, año en que las mujeres peruanas adquirieron el derecho a votar. Sin embargo, la respuesta deviene en insuficiente, pues no expresa los retos de la participación política de las mujeres indígenas. Las mujeres han logrado participar en los procesos electorales del Congreso de la República, pero su

219 Secretaría General de la Comunidad Andina, Nota de prensa: “Organizaciones indígenas del Perú buscan tener mayor participación en la CAN”, 19 de agosto de 2011, <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np19-8-11.htm>.

participación puede entenderse mejor desde la cuota electoral femenina que tiene un claro alcance nacional.

Hemos señalado que las estadísticas son insuficientes respecto de los pueblos indígenas peruanos por la falta de la inclusión del “enfoque étnico” en la elaboración de los censos. La situación se torna más grave si vemos que las estadísticas no revelan indicadores sensibles al género. De esta forma, las mujeres indígenas se encuentran ocultas detrás de los números insuficientes sobre las poblaciones indígenas²²⁰. La encuesta de comunidades amazónicas revela algunas características sobre las mujeres indígenas en dichas zonas, a diferencia de los instrumentos censales que no revelan datos relevantes sobre las mujeres indígenas en la costa o en la sierra peruanas.

El análisis de la participación política de las mujeres indígenas en escenarios diferentes de los procesos electorales resulta mucho más complejo por la falta de información dentro de los otros mecanismos de participación estatal o dentro de los procedimientos propios de las organizaciones indígenas²²¹. El Estado ha adoptado una serie de instituciones de participación de las poblaciones indígenas, pero no existen medidas institucionalizadas destinadas a la mujer indígena dentro de estas entidades estatales, como el Jurado Nacional de Elecciones, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social o, incluso, el INDEPA. En general, todas estas estructuras deben plantear políticas públicas destinadas a las mujeres indígenas de acuerdo con sus marcos de acción, más allá de los continuos foros de discusión en los cuales se vuelven a recordar los problemas recurrentes de la participación de las mujeres indígenas peruanas en sociedades que intersectan brechas de género con brechas étnicas.

A lo largo de los años, se han formado algunas organizaciones indígenas de mujeres campesinas o mujeres amazónicas o existen líneas de trabajo de género dentro de las organizaciones más importantes como AIDSESP y CONACAMI. Las representantes de estas organizaciones han realizado congresos a partir de los cuales han articulado comunicados de consenso en los que han criticado los problemas que afrontan las mujeres indígenas campesinas y amazónicas²²². Esto nos señalaría que existe un interés por el rol

220 Calfio, Margarita y Velasco, Luisa: *Mujeres indígenas en América Latina ¿Brechas de género o de etnia?* Santiago de Chile: CEPAL, 2005, 13.

221 Meentzen, Ángela: *Estado del arte sobre participación política y liderazgo de las mujeres indígenas del Perú*. PNUD: 2010, 31-35, http://servindi.org/pdf/Inf_final_%20Participaci%C3%B3n_y_%20Liderazgo_%20PNUD_%2011.09.pdf.

de las mujeres indígenas dentro de los movimientos indígenas; sin embargo, debemos anotar que la preocupación por los asuntos femeninos no ha sido una preocupación espontánea de los movimientos indígenas, sino que ha sido incentivada por la acción de organizaciones de cooperación internacional. Ahora bien, el problema de la posible dependencia de las mesas de trabajo se encuentra en que, ante la ausencia de cooperación internacional, se eliminen o mantengan sólo formalmente las estructuras sin que se adopten medidas destinadas a la inclusión de las mujeres indígenas en los procesos decisorios.

Por su parte, la ley de consulta previa no contiene una disposición especial sobre las mujeres indígenas. En el caso de decisiones que afecten sensiblemente a las mujeres indígenas, la ley no garantiza necesariamente su participación²²³, por ejemplo, en el caso de un proyecto de trasvase de agua que afecte el acceso a fuentes de agua de una comunidad campesina donde la recolección del agua es tarea femenina. Ciertamente, el proyecto de trasvase de agua afecta de modo general a la comunidad campesina, pero afecta de modo diferenciado a las mujeres que tendrían que dedicar más tiempo o recorrer mayores distancias en la búsqueda de las fuentes de agua. Los hechos que acabamos de señalar son similares a los del caso de Ángela Poma Poma contra Perú, en el cual el Comité de Derechos Humanos señaló que las medidas estatales debieron ser consultadas a las minorías étnicas aymaras, pues se perjudicaban los derechos individuales de Ángela Poma Poma, lideresa aymara²²⁴. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos no llegó a hacer un análisis de cómo la medida afectaba de modo distinto a las mujeres ni sobre si la consulta debería asegurar la participación igualitaria de hombres y mujeres indígenas.

Por su parte, luego de su misión a Perú, Martin Scheinin, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, planteó que las

222 Taller permanente de mujeres indígenas andinas y amazónicas del Perú: Declaración Las mujeres indígenas frente a la discriminación y racismo con los pueblos indígenas, Lima, 4 de marzo de 2001; Declaración Participación de mujeres indígenas en la CAN, Lima, 5 de mayo de 2005; Declaración del Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas de la Amazonía Peruana 2007, Huampaní, Lima, Perú, 19 de mayo de 2007; Taller Permanente de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú: Pronunciamiento sobre una ley de consulta, Lima, 26 de noviembre de 2008; Taller Permanente de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú: Pronunciamiento de las mujeres andinas sobre los hechos suscitados en Bagua, Lima, 05 de junio de 2009.

223 Gallardo, Tania: "Perú: Derecho de las mujeres indígenas y la Ley de Consulta Previa: apuestas, retos y desafíos". *Observatorio de género y equidad*, 20 de setiembre de 2011, <http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php/bloc-mainmenu-9/26-novedades/4985-peru-derecho-de-las-mujeres-indigenas-y-la-ley-de-consulta-previa-apuestas-retos-y-desafios>.

224 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Dictamen de la Comunicación N° 1457/2006*, Ángela Poma Poma vs. Perú, CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 de abril de 2009, considerando 7.6.

comunidades deberían participar en los planes de reparación comunales emprendidos por el Estado, asegurándose además de la participación de las mujeres indígenas²²⁵. Creemos que esta ausencia de la ley de consulta puede suplirse a través del reglamento que precisará los alcances y modalidades de ejecución de la norma. Ojalá así se haga para una mejor y más completa aplicación de este mecanismo democratizador.

A partir de todo lo anterior, puede estimarse que las mujeres indígenas han empezado a participar en los procesos políticos como resultado de las políticas públicas estatales o las decisiones de los propios movimientos indígenas, pero su participación enfrenta el problema de ser considerada una mera formalidad más que una realidad de cambio o, en el mejor de los escenarios, una realidad en proceso de cambio.

IV. ¿Pueden los niños indígenas participar también políticamente?

Un tema que no ha ingresado en el debate sobre la participación política de los pueblos indígenas es el de la niñez indígena. En efecto, cualquier atención al tema se centra en temas vinculados a su derecho a una educación multicultural o a su relación especial, común a toda la población indígena, con la tierra.

No obstante, resulta difícil conciliar este enfoque con el más general del actual Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A lo largo de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, por ejemplo, existen referencias constantes a los pueblos indígenas que, en opinión del Comité sobre los Derechos del Niño, no pueden sino generar requerimientos especiales para los Estados encargados de hacer cumplir este tratado. De igual manera, la noción del interés superior del niño debe tener un contenido adicional en el caso de los niños indígenas, ya que, como también se ha encargado de señalar el Comité, la aplicación del interés superior del niño:

“...exige que se examine ese derecho con los derechos culturales colectivos. En algunos casos, su particular situación ha quedado a la sombra de otros problemas de interés más general para los pueblos indígenas, como son el derecho a la tierra y la representación política. El interés superior del niño no puede desatenderse o vulnerarse a favor del interés superior del grupo”²²⁶.

225 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: *Misión a Perú*. Doc. A/HRC/16/51/Add.3, 13 y 39.

226 Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas. Observación General N° 11 (2009): *Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*, 50º período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de enero de 2009, CRC/C/GC/11, 12 de febrero de 2009, 30.

Finalmente, también estas normas han desarrollado lo relativo a la opinión libre del niño (artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño) en todos los asuntos que le afecten. El Comité de Derechos del Niño ha especificado que se debe garantizar la participación plural y particular de los niños en los procesos administrativos entre los cuales, agregamos, se encuentra claramente el proceso de consulta previa que es acaso el principal mecanismo de participación política del entorno que lo acoge, es decir, su pueblo indígena²²⁷.

Una lectura acorde con los estándares internacionales exige ciertamente a los Estados manejar también este enfoque para asegurar el cumplimiento de la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, establecido unánimemente en los instrumentos internacionales, y, además, el deber de implementación normativa de las obligaciones internacionales. No obstante, este es uno de los aspectos en que la brecha entre norma y realidad muestra sus más claras contradicciones.

V. Políticas y desafíos

A. El efecto Bagua y la tarea de hacer realidad la consulta previa

El gobierno de Alan García planteó una política de desarrollo agresivo en términos macroeconómicos sin considerar los impactos sociales de los proyectos de desarrollo económico. De este modo, el Estado peruano otorgó concesiones hidrocarburíferas y forestales en varios territorios habitados o bajo la influencia de los pueblos indígenas amazónicos. Asimismo, desarrolló proyectos de minería en zonas cercanas, o disputadas, a los territorios de las comunidades campesinas peruanas de la sierra y la costa.

En esta línea, el presidente García escribió dos columnas en el diario "El Comercio" en las cuales señala la política estatal de desarrollo frente a los "perros del hortelano"²²⁸ (que en el habla coloquial se entiende como "aquél que no come ni deja comer"). En este escenario, se gestaron conflictos sociales entre los grupos sociales afectados por estas medidas, incluyéndose principalmente a los pueblos indígenas amazónicos.

227 Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas. Observación General N° 12 (2009): *El derecho del niño a ser escuchado*, 51° período de sesiones, Ginebra, 25 de mayo a 12 de julio de 2009, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, 32-33, 36, 66, 87.

228 García Pérez, Alan: "El síndrome del perro del hortelano". Diario El Comercio, 28 de octubre de 2007; García Pérez, Alan: "El perro del hortelano contra el pobre". Diario El Comercio, 2 de marzo de 2008.

Uno de los episodios de la confrontación estatal se encuentra en los sucesos ocurridos en Bagua, ubicado en la región Amazonas en la selva peruana. Luego de adoptar el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, el Congreso de la República delegó facultades al poder ejecutivo para implementar en el nivel nacional las obligaciones de dicho tratado comercial mediante la Ley N° 29157, de 19 de diciembre de 2007. Entre marzo y junio de 2008, el gobierno adoptó una serie de decretos legislativos que no fueron consultados a los pueblos indígenas peruanos y entre los que se encontraba la Ley forestal y de fauna silvestre y la ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.

AIDSESEP, una de las principales organizaciones indígenas amazónicas, realizó una conferencia mostrando su rechazo a tales decretos legislativos. En agosto de 2008, varias organizaciones indígenas realizaron movilizaciones en protesta por los decretos legislativos tomando las instalaciones de empresas petroleras y bloqueando las carreteras. El gobierno estableció mesas de diálogo que fueron insatisfactorias para los grupos indígenas amazónicos. De este modo, el 8 de abril de 2009, los dirigentes de aproximadamente 1.350 comunidades amazónicas realizaron un paro indefinido en toda la Amazonía peruana. Acto seguido, AIDSESEP se retiró de las negociaciones con el Estado y convocó un paro indefinido en diversas ciudades selváticas.

El 5 de junio de 2009, la policía peruana se movilizó para desalojar a los manifestantes en la carretera "Fernando Belaúnde Terry", en las provincias de Bagua y Utcubamba. Se llevaron a cabo varios enfrentamientos que terminaron con la muerte de aproximadamente 23 policías y 15 manifestantes indígenas. Diez días después, James Anaya, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, realizó una visita *in situ* para analizar la situación en Bagua. A partir de ello, James Anaya recomendó la realización de un proceso de consulta adecuado con los pueblos indígenas.

Con posterioridad, el Congreso de la República suspendió y derogó algunos de los decretos legislativos más controversiales, como la Ley de Flora y Fauna Silvestre. A partir de ello, el Congreso de la República inició un proceso de participación de los pueblos indígenas para una nueva ley forestal que continúa en curso. Asimismo, el Congreso adoptó un proyecto de ley de consulta previa que no fue ratificado por el Presidente García, aduciendo razones de desarrollo económico del país. En suma, el Estado argumentó que los pueblos indígenas no son razón suficiente para limitar el poder estatal y sus intenciones de desarrollo sostenido que podría beneficiar a un vasto sector de la población.

Con el cambio de gobierno, y en cumplimiento de una promesa electoral, se inició un nuevo proceso legislativo hacia una ley de consulta en la que participaron los pueblos indígenas. El texto final resultó del consenso y posteriormente fue promulgada por el presidente Ollanta Humala el 6 de septiembre de 2011, en Bagua, en el lugar de enfrentamiento de las organizaciones indígenas amazónicas y el Estado.

La actual ley de consulta puede ser criticada porque limita su aplicación a los pueblos indígenas colocando criterios que afectan el derecho a la autoidentificación de tales pueblos. Asimismo, la ley no reconoce directamente el poder de consentimiento de los pueblos indígenas en casos como actividades militares, desplazamiento de la población o colocación de residuos tóxicos, como se señala en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²²⁹ y como han establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²³⁰ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos²³¹. Otro problema de la ley se encuentra en que sólo implementa algunas de las disposiciones del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, que versa sobre un aspecto importante de la consulta previa, dejando de lado las disposiciones específicas sobre participación política de los pueblos indígenas. Por último, la Segunda Disposición Complementaria Final no brinda respuestas sobre un problema de fondo para los pueblos indígenas peruanos: ¿cómo proceder ante las medidas legislativas y administrativas que hayan ocurrido antes de la ley de consulta que no fueron consultadas a los pueblos indígenas, tales como los decretos legislativos que terminaron en los enfrentamientos de Bagua?

Fuera de esas críticas, debemos rescatar el valor de la ley de la consulta previa. Esta ansiada norma tiene como fines reconocer las identidades de los colectivos indígenas rompiendo con la anterior política confrontacional del gobierno. Además, la ley de consulta previa busca garantizar la no repetición de hechos violentos reconduciendo los conflictos hacia procedimientos administrativos entre las entidades estatales y los pueblos indígenas. De este modo, la ley de consulta se establece como un nuevo pacto social frente a los enfrentamientos en Bagua así como otros conflictos sociales. Este pacto social

229 Asamblea General de las Naciones Unidas: *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. 13 de septiembre de 2007, Resolución 2200 A (XXI), anexo A/CONF.157/24 (Part I), cap. III, Resolución 217 A (III).

230 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe "Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, 334.

231 Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Sentencia de excepciones, Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, 134; Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Asunto Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus miembros respecto a Panamá*. Resolución de la Corte de 28 de mayo de 2010, 18.

recuerda que la violencia resulta ilegal y que, por el contrario, la consulta y las formas democráticas de participación política indígena son lo legalmente aceptable²³². La ley de consulta reconoce identidades indígenas e igualmente las sacrifica²³³ porque reconduce el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a procedimientos establecidos. De este modo, puede afirmarse que la ley de consulta resulta una suerte de “conjuro contra la violencia”²³⁴ y de “esperanza”²³⁵ para los pueblos indígenas puesto que permite que los pueblos indígenas se valgan de las fórmulas jurídicas, como los procedimientos administrativos o los procesos judiciales del sistema hegemónico. En suma, para que, desde dentro del sistema hegemónico, el Estado revolucione sus políticas públicas mediante el uso de enfoques étnicos.

El reto actual se encuentra en que la participación indígena se conduzca bajo procedimientos legales antes que sólo mediante los conflictos sociales. La Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo reveló²³⁶ que hasta el mes de agosto de 2011, aproximadamente, se registraron 214 conflictos sociales, de los cuales 141 se encuentran activos y 73 en estado latente. De la totalidad de los conflictos sociales, aproximadamente el 55,6 % se encuentra relacionado con problemas socioambientales. En varios de estos conflictos sociales participan pueblos indígenas amazónicos, andinos y costeños que reclaman principalmente que se garantice la continuidad de sus modos de vida ante los proyectos de inversión existentes en sus territorios²³⁷. Debe señalarse que durante el gobierno de Alan García murieron aproximadamente 191 personas a consecuencia de los enfrentamientos relacionados con actos de protesta social²³⁸, por lo que el tema del diálogo se erige como uno de fundamental importancia.

232 Lemaitre, Julieta: *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2009, 343-345.

233 Lemaitre, 2009:335.

234 Lemaitre, 2009:25, 40.

235 Lemaitre, Julieta: “Derecho, violencia y movimientos sociales en Colombia,” en *Derecho y Cultura*. San Juan de Puerto Rico, Tal cual, 2007, 16.

236 Defensoría del Pueblo: *Reporte de conflictos sociales N° 90*, agosto de 2011, 5.

237 Due process of law foundation: *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas*. Lima, DPLF y OXFAM, 2011, 94.

238 Blume Rocha, Aldo: “El alto costo de la criminalización de la protesta social y de la militarización del orden público: 191 muertos en el quinquenio aprista”. En: *Módulo de Noticias Portal Justicia Viva*, 1 de setiembre de 2011, <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=639>.

B. El reto de la erradicación de la criminalización de la participación política indígena

Según Degregori, en sistemas en los cuales los partidos políticos se encuentran institucionalizados, las demandas de las minorías insatisfechas son acogidas por los partidos políticos que sirven de traductor de propuestas ante el Estado²³⁹. Sin embargo, en sociedades como la peruana, en las cuales los partidos han entrado en crisis de representatividad, los colectivos insatisfechos recurren a los medios de protesta social para negociar directamente con el Estado.

Durante la última década, el Estado ha criminalizado y “estigmatizado”²⁴⁰ la protesta social mediante la aplicación de leyes penales o mediante el uso de la fuerza letal. En el caso de Alan García y su política contra el “perro del hortelano”, la acción se sustentó en la neutralización de los que, según el gobierno, no encajaban en ese modelo y que debían ser objeto de procesos penales, ante los actos de protesta social, o, inclusive, mediante el uso de la fuerza letal contra los manifestantes que se quejaban violentamente por determinados proyectos de desarrollo. Durante los sucesos de Bagua, el Ministerio de Justicia denunció por sedición a los representantes de AIDSESP que convocaron el paro indefinido.

Si bien la situación peruana no encaja en el supuesto, vale la pena recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, refiriéndose en algunas situaciones a dirigentes políticos, entre ellos líderes indígenas, que la ejecución de un representante político viola también los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana²⁴¹. Y es que, en efecto, resulta difícil imaginar un verdadero régimen democrático sin la existencia de oposición y demanda social, como adecuadamente lo ha establecido la Corte:

239 Degregori, Carlos Iván: “Lo indígena y representación política”, *Ideele* 169, 2005, 32.

240 Torres, Javier: “Perú. Mucha protesta, pocos cambios”. En: *Vamos a portarnos mal. Protesta social y libertad de expresión en América Latina*. Bogotá, Centro de competencia en comunicación para América Latina Friedrich Ebert Stiftung, 2011, 170.

241 Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Carpio Nicolle Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Serie C No. 117, 82.g; Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Chitay Nech Vs. Guatemala*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, 116-117; Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 212, 177.

“173. En este sentido, es de resaltar que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”²⁴².

En esta misma línea, en su Informe sobre la visita *in situ* de Bagua, James Anaya, el Relator especial de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, se mostró en desacuerdo y señaló que *“la vía penal no debería ser la vía ordinaria para abordar la conflictividad y protesta social, sino que debería ser el último recurso aplicable”²⁴³*, con la condición de que las manifestaciones sean *“de forma pacífica, respetando los derechos humanos de otros”²⁴⁴*.

En dicho informe, James Anaya concluye que:

“Estas consideraciones podrían tener especial importancia en situaciones que involucran las protestas de pueblos indígenas, debido a que los canales tradicionales de denuncia, a través de los procesos democráticos representativos, no siempre responden adecuadamente a las preocupaciones de los pueblos indígenas y a su frecuente marginalización del ámbito político mayoritario y estatal”²⁴⁵.

El Estado peruano ha implementado un marco legislativo destinado a criminalizar los actos de protesta social. De esta forma, la toma de carreteras por parte de funcionarios públicos configura, de acuerdo con el Decreto Legislativo

242 Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párrafo 173.

243 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas: *Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos de 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba*, Perú, Doc. A/HRC/12/34/add.8, 48.

244 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas: *“Observaciones sobre los sucesos de 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba”*, Perú, 48.

245 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas: *“Observaciones sobre los sucesos de 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba”*, Perú, 49.

982, un acto de extorsión punible con 30 años de privación de la libertad²⁴⁶, distorsionándose su tipo penal²⁴⁷. Asimismo, mediante el Decreto Legislativo 1095, se faculta la intervención de las Fuerzas Armadas en la represión de manifestaciones sociales facultando la acción contra “grupos hostiles”, entre los cuales se encontrarían participantes en marchas de protesta en lugares públicos, plazas y vías públicas, tal como lo establece su artículo 3 inciso f. En su visita al Perú, Martin Scheinin, Relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, analizó la represión social emprendida por el Estado. En ese sentido, Martin Scheinin se pronunció de manera desfavorable frente al manejo de los conflictos sociales peruanos mediante normativa destinada a los conflictos armados internos²⁴⁸:

“34. El Gobierno ha recurrido a veces al despliegue de las fuerzas armadas, incluso mediante la declaración del estado de emergencia, para hacer frente a manifestaciones masivas y a otras expresiones públicas de protesta contra las políticas del Estado. El Relator Especial es consciente de que los conflictos sociales habidos en el país se deben muchas veces a la aplicación de estrategias de desarrollo impulsadas por el Estado para la explotación de recursos naturales y a sus repercusiones ambientales, sociales, económicas y culturales adversas que afectan a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas. Preocupa al Relator Especial que se haya inculcado de delitos de terrorismo a dirigentes indígenas por lo que claramente parecen ser actividades pacíficas de defensa de sus medios de vida. Tales casos, que al parecer forman parte de una tendencia a la criminalización de la protesta social en el Perú, confirman las tendencias sumamente inquietantes a aplicar la amplia definición de terrorismo dada en el artículo 2 del Decreto-ley N° 25475 a actos que de hecho no están relacionados con el terrorismo. En Cusco se informó al Relator Especial de un incidente en el que la policía relacionó erróneamente con Sendero Luminoso a los participantes en una manifestación organizada por una comunidad local. En Ayacucho, el Relator Especial entrevistó en la prisión a dos dirigentes de comunidades indígenas que estaban detenidos desde hacía varios meses en espera de ser juzgados por terrorismo, pero que no habían sido informados, o ignoraban, los hechos concretos de [los] que se les acusaba. En esta situación, preocupa profundamente al Relator Especial que la redacción del Decreto Legislativo N° 1095 pueda aplicarse a las personas que toman parte en las manifestaciones, incluso de indígenas que reivindicán legítimamente su derecho a que se les recabe su consentimiento previo, otorgado con conocimiento de causa, en las cuestiones relativas a la utilización de sus tierras. El Relator Especial señala que,

246 Gamarra, Ronald: “Libertad de expresión y criminalización de la protesta social”. En: *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?* Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2010, 191-192.

247 Ardito, Wilfredo: “Perú: la criminalización de la protesta en el gobierno de Alan García”, 2009, en *Servindi.org*, <http://servindi.org/actualidad/4549>.

248 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: *Informe de la misión a Perú*, Doc. A/HRC/16/51/Add.3, 34.

en el momento de la visita, todavía no se había procedido a la aplicación interna del Convenio N° 169 de la OIT mediante la Ley sobre el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas.”

Le corresponde al gobierno actual democratizar las políticas represivas frente a los conflictos sociales mediante el cambio de las normas penales existentes que aseguren la reunión pacífica en manifestaciones públicas. En ese sentido, cabe señalar que la participación política indígena peruana presenta varios retos en sociedades en la que los mecanismos de protesta social violenta, por parte de manifestantes y del Estado, resultan las formas usuales de resolver los problemas de los pueblos indígenas.

VI. Comentario final

La participación política de los pueblos indígenas continúa siendo un reto en el Perú, aun cuando la situación actual difiere, para mejor, de contextos anteriores. Creemos que, a pesar de las dificultades propias del proceso, la capacidad de autoorganización de los pueblos indígenas influye directamente en sus posibilidades reales de participación política en el contexto nacional. Los pueblos amazónicos han demostrado, en este sentido, una mayor identidad y se han acercado, en consecuencia, a mayores estándares de reconocimiento y demanda social. Los sucesos de Bagua no son sino el resultado de la incompreensión estatal, pero también de una clara conciencia de su identidad como un actor con demandas particulares. Un mapa de la población indígena en nuestro país tendría, por tanto, que ser sensible a este espectro diferenciado de pueblos indígenas adelantados algunos en su autoidentificación, como los pueblos selváticos, y otros que requieren aún mayores posibilidades de articulación, como los pueblos de la costa y sierra peruanas.

Un nivel mayor de especificación requeriría también la inclusión de perspectivas de género y afirmación de la niñez indígena. Sin estos elementos, las posibilidades de una real participación política del pueblo indígena, verdaderamente democrático y sustentable en el tiempo, sufrirán un desmedro esencial.

El Perú se encuentra en un momento de transición que genera un escenario menos contrario a la participación política de los pueblos indígenas. Probablemente, la conflictividad que se pueda generar en los próximos años, producto de los ajustes y desajustes que la consulta previa, por ejemplo, generará, supone un reto para los reflejos democráticos del Estado, pero sobre todo para los propios pueblos indígenas que deberán estar en capacidad para articular políticas de propuesta y diálogo frente a lo puramente confrontacional.

En ese sentido, la sociedad civil y el mundo académico deben cumplir también su papel y acompañar decididamente y sin temores este proceso.

Bibliografía

Alonso, Marcos Matías: “La inclusión del tema indígena en los instrumentos censales”. En: Jaspers-Faijer, Dirk (dir.): *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile, CEPAL, 2006

Alza, Carlos: “Defensoría del Pueblo y pueblos indígenas: Avances y limitaciones de sus derechos en el Perú”. En: *Población indígena: derechos y participación aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*. Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República del Perú los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007. Lima, Fundación Konrad Adenauer, 2008.

Ardito, Wilfredo: *Perú: la criminalización de la protesta en el gobierno de Alan García*. Lima, Portal de noticias Servindi.org, 2009. Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/4549>.

Asamblea General de las Naciones Unidas: *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. 13 de septiembre de 2007, Resolución 2200 A (XXI), anexo A/CONF.157/24 (Part I), cap. III, Resolución 217 A (III).

Aylwyn, José: *Ombudsman y derechos indígenas en América Latina: Estudio comparativo sobre el marco normativo e institucional*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2005.

Bazán, Marissa: *Participación política de los indígenas durante las Cortes de Cádiz. El caso del litigante don Gaspar Jurado*. UNMSM. Premio a la investigación de Tesis, Lima, 2011. Disponible en: http://vriinvestigacion.unmsm.edu.pe/eventosVRI/taller/2010/Bicentenario/Ponencias_II_Congreso_Bicentenario/MarissaBasan_Ponencia.pdf.

Blume, Aldo: *El alto costo de la criminalización de la protesta social y de la militarización del orden público: 191 muertos en el quinquenio aprista*. Lima, Justicia Viva, 2011. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=639>.

Calfio, Margarita y Luisa Velasco: *Mujeres indígenas en América Latina ¿Brechas de género o de etnia?* Santiago de Chile, CEPAL, 2005. Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Genero%20y%20Etnia.pdf>.

Chuecas, Adda: "Participación política de los pueblos indígenas en el Perú. Marcos Matías Alonso". En: Zeledón, Cristina (coord.): *Estudios sobre participación política indígena*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2007

Comisión Consultiva de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, noviembre 2008, 3/6, http://www.caaap.org.pe/archivos/Comision_Consultiva_Informe-1_DecretosLegislativos_Nov2008.pdf.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: *Observación 2002*, 73 reunión, <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oitcontrol/ceacr169pe/558.html?task=view>.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: *Observación 2008/79* reunión (OIT, 2009), 2, http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/observacion_c169_peru.pdf.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: *Observaciones individuales Convenio 169 2009/80* reunión (OIT, 2010), <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oitinformes/informes169/639-ceacr-peru-c169.html>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe "Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Dictamen de la Comunicación N° 1457/2006, Ángela Poma Poma vs. Perú*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 de abril de 2009, considerando 7.6.

Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas. *Observación General N° 11* (2009): *Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*, 50º período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de enero de 2009, CRC/C/GC/11, 12 de febrero de 2009.

Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas. Observación General N° 12 (2009): *El derecho del niño a ser escuchado*, 51° período de sesiones, Ginebra, 25 de mayo a 12 de julio de 2009, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009.

Congreso de la República: *Actas del proceso de consulta previa del Proyecto de Ley forestal y de fauna silvestre N° 04141*. http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2010/leyfor.nsf/_v2

Congreso de la República: *Expediente del Proyecto de Ley N° 04141*. http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2010/agraria/ley_forestal/Proyectos_ley.htm.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: *Misión a Perú*. Doc. A/HRC/16/51/Add.3, 13 y 39.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas: *Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos de 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú*, Doc. A/HRC/12/34/add.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas: *Observaciones sobre los sucesos de 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Carpio Nicolle Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2004.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Chitay Nech Vs. Guatemala*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Sentencia de excepciones, Preliminares, Fondo, Reparaciones

- y Costas de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, 134; Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Asunto Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus miembros respecto a Panamá*. Resolución de la Corte de 28 de mayo de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso YATAMA contra Nicaragua, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. 23 de junio de 2005.
- Declaración Participación de mujeres indígenas en la CAN*, Lima, 5 de mayo de 2005.
- Declaración del Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas de la Amazonía Peruana 2007, Huampaní, Lima, Perú, 19 de mayo de 2007.
- Defensoría del Pueblo: *Informe sobre la actuación de la Defensoría del Pueblo en los sucesos acontecidos en las ciudades de Bagua y Utcubamba*, 4, http://servindi.org/pdf/Defensoria_Inf_Bagua_19.01.2010.pdf, 132.
- Defensoría del Pueblo: *Reporte de conflictos sociales N° 90*, agosto de 2011
- Degregori, Carlos Iván: "Lo indígena y representación política". En: Revista Ideele. Vol. 69. Lima, Ideele, 2005.
- Due Process of Law Foundation: *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas*. Lima, DPLF y OXFAM, 2011. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/13934.pdf>
- Eguren, Fernando: *La reforma agraria en el Perú. Consulta de expertos en reforma agraria en América Latina*. Santiago de Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2006.
- Gallardo, Tania: *Perú: Derecho de las mujeres indígenas y la Ley de Consulta Previa: apuestas, retos y desafíos*. Santiago de Chile, Observatorio de Género y Equidad, 2011. Disponible en: <http://www.manuela.org.pe/derecho-de-las-mujeres-indigenas-y-la-ley-de-consulta-previa-apuestas-retos-y-desafios/>
- Gamarra, Ronald: "Libertad de expresión y criminalización de la protesta social". En: *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?* Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2010.

- García, Alan: "El síndrome del perro del hortelano". Lima, El Comercio, 28 de octubre de 2007. Disponible en: http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html
- García, Alan: "El perro del hortelano contra el pobre". Lima, El Comercio, 2 de marzo de 2008. Disponible en: <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2008-03-02/el-perro-hortelano-contra-pobre.html>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática: Censo Nacional de Población y Vivienda. INEI, 1993.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática: II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana. INEI, 2007.
- Jaspers-Fader: *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile, CEPAL, 2006
- Lemaitre, Julieta: "Derecho, violencia y movimientos sociales en Colombia". En: *Derecho y Cultura*. San Juan de Puerto Rico, Tal cual, 2007.
- Lemaitre, Julieta: *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.
- Meentzen, Angela: *Estado del arte sobre participación política y liderazgo de las mujeres indígenas del Perú*. México D.F., Proyecto Latinoamericano "Estado del arte sobre participación política y liderazgo de mujeres indígenas" del PNUD, 2010.
- Pajuelo, Ramón: *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Fundación Konrad Adenauer, 2006.
- Pajuelo, Ramón: *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima, IFEA, 2007.
- Rosengreen, Dan: *Indigenous peoples of the Andean Americas: cultural and political aspects*. Gothenburgo, Kollegiet för utvecklingsstudier-SIDA, 2002.

- Schkolnik, Susana: "La inclusión del enfoque étnico en los censos de población de América Latina". En: Jaspers-Fajier, Dirk (dir.): *Notas de población 89* (XXXVI).
- Secretaría General de la Comunidad Andina, Nota de prensa: "Organizaciones indígenas del Perú buscan tener mayor participación en la CAN", 19 de agosto de 2011, <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np19-8-11.htm>.
- Servindi.org: "El retorno de Farid Matuk: Falta un censo adecuado para saber cuál es la realidad del país". Entrevista de 11 de agosto de 2011. Lima, Servindi, 2011.
- Taller permanente de mujeres indígenas andinas y amazónicas del Perú: *Declaración Las mujeres indígenas frente a la discriminación y racismo con los pueblos indígenas*, Lima, 4 de marzo de 2001.
- Taller Permanente de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú: *Pronunciamiento sobre una ley de consulta*, Lima, 26 de noviembre de 2008.
- Taller Permanente de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú: *Pronunciamiento de las mujeres andinas sobre los hechos suscitados en Bagua*, Lima, 05 de junio de 2009.
- Torres, Javier: "Perú: Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú". En: *Población indígena: derechos y participación aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional. Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República del Perú los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007*. Lima, Fundación Konrad Adenauer, 2008.
- Torres, Javier: "Perú. Mucha protesta, pocos cambios". En: *Vamos a portarnos mal. Protesta social y libertad de expresión en América Latina*. Bogotá, Centro de competencia en comunicación para América Latina Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- Vega, Silvana: "Paulina Arpasi: Sí, me discriminan". La República, Lima, 6 de abril de 2003.
- Zeledón, Cristina: *Estudios sobre participación política indígena*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007.

“Gobierno altera las cifras de pobreza, crecimiento y analfabetismo”, *Aidesep.org*, Junio 22, 2011. <http://servindi.org/actualidad/49235#more-49235>.

“Indepa adecuará su funcionamiento a estándares internacionales”, 20 de setiembre de 2011, http://www.indepa.gob.pe/detalle.php?cod_noticia=200.

“Indepa convoca a organizaciones indígenas para reglamentar Ley de Consulta”, 21 de setiembre de 2011, <http://conacamiperu.blogspot.com/2011/09/raquel-irigoyen-jefa-de-indepa-convoca.html>.

“Sesión descentralizada de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ecología y Ambiente del Congreso en Iquitos”. *Diario La Región de Loreto*, 20 de setiembre de 2011, <http://diariolaregion.com/web/2011/09/20/sesion-descentralizada-de-la-comision-de-pueblos-andinos-amazonicos-afroperuanos-ecologia-y-ambiente-del-congreso-en-iquitos/>.

