

POBLACIÓN INDÍGENA: DERECHOS Y PARTICIPACIÓN  
APORTES AL DEBATE MULTICULTURAL  
DESDE LA PERSPECTIVA NACIONAL Y REGIONAL

# 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



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS,  
Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

- © FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER  
PROGRAMA REGIONAL PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN  
AMÉRICA LATINA  
Calle Arica 794 Miraflores, Lima 18 - Perú  
Telf: 0051-1-4469470 / 4458087  
Email: ppi@kas.org.pe  
Web: www.kas.org.pe
- © CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,  
AMBIENTE Y ECOLOGÍA  
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima, Perú  
Telf: 0051-1-3117762  
Web: www.congreso.gob.pe

ISBN: 978-9972-2639-2-7

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-05253

Primera edición, junio de 2007  
1000 ejemplares

Compilación y edición:  
Denise Gonzales Zamalloa  
Ismael Oliva Viguria

Diagramación:  
Ruperto Pérez Albela Stuart

Diseño de carátula  
Silvia Vásquez Trujillo

Imprenta  
NEGOCIACIONES KRISMAR SRL  
Jr. Caylloma 451 Of. 111-M Lima 1  
Telf.: 584-1000 - 9400\*4130  
Email: rcotillo@hotmail.com

# Contenido

PRESENTACIÓN <i>Markus Rosenberger</i>	11
INTRODUCCIÓN <i>Carlos Cánepa La Cotera</i>	13
<b>PRIMERA SESIÓN - VIERNES 2 DE MARZO</b> POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS POBLACIONES INDÍGENAS	19
1. BOLIVIA: Preguntas apasionadas en un momento apasionante <i>Carmen Beatriz Ruiz Parada</i>	21
2. PERÚ: Pobreza y exclusión social de las identidades ciudadanas <i>Francisco Ballón Aguirre</i>	29
3. PERÚ: Pobreza e inclusión social en las poblaciones indígenas <i>Wilfredo Kapsoli Escudero</i>	36
4. DEBATE: Comentarios, preguntas y respuestas	48
5. Conclusiones y reflexiones <i>Manuel Ismael Oliva Viguria</i>	60

<b>SEGUNDA SESIÓN - VIERNES 9 DE MARZO</b>	
DISCRIMINACIÓN, RACISMO Y EXCLUSIÓN SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS MUJERES	63
1. GUATEMALA: Realidad de la mujer indígena en Guatemala <i>Blanca Alvarado De Saloj</i>	65
2. PERÚ: Racismo y discriminación con las hijas de la madre tierra <i>Tarcila Rivera Zea</i>	81
3. PERÚ: Discriminación, racismo y exclusión social desde la perspectiva de las mujeres indígenas amazónicas <i>Teresita Antazú López</i>	91
4. DEBATE: Comentarios, preguntas y respuestas	99
5. Conclusiones y reflexiones <i>Alicia González</i>	111
<b>TERCERA SESIÓN - VIERNES 23 DE MARZO</b>	
DERECHOS INDÍGENAS: BALANCES DE AVANCES JURÍDICOS Y RETOS PENDIENTES	115
1. MÉXICO: El reconocimiento de los derechos indígenas en México <i>Juan Carlos Martínez Martínez</i>	117
2. PERÚ: Defensoría del Pueblo y pueblos indígenas: avances y limitaciones de sus derechos en el Perú <i>Carlos Alza Barco</i>	131
3. PERÚ: El tratamiento de los pueblos indígenas en la legislación peruana <i>Laureano Del Castillo Pinto</i>	148
4. DEBATE: Comentarios, preguntas y respuestas	165
5. Conclusiones y reflexiones <i>Leopoldo Gamarra Vílchez</i>	177

<b>CUARTA SESIÓN - VIERNES 30 DE MARZO</b>	
<b>PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA</b>	<b>181</b>
1. ECUADOR: Participación política indígena en el Ecuador <i>Luis Maldonado Ruiz</i>	183
2. PERÚ: Participación política indígena en el Perú <i>Javier Torres Seoane</i>	198
3. PERÚ: Participación política de la población indígena <i>José Carlos Vilcapoma</i>	207
4. DEBATE: Comentarios, preguntas y respuestas	221
<b>Conclusiones Finales</b>	
<i>Carlos Cánepa La Cotera</i>	237



## *Presentación*

La presente publicación recoge las memorias del evento internacional *“Población Indígena: Derechos y participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional”*, realizado en cuatro sesiones en la sala Grau del Congreso de la República durante el mes de marzo de 2007. Cada sesión ha tratado un tema importante sobre la participación y derechos de los pueblos indígenas en el Perú, desde la perspectiva no sólo peruana sino también de países latinoamericanos como Bolivia, Guatemala, Ecuador y México, cuya población indígena es alta e incluso en algunos casos mayoritaria.

Esta iniciativa fue un resultado de la cooperación entre el Programa Regional de Participación Política Indígena en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-peruanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República del Perú.

La Fundación Konrad Adenauer es una fundación política alemana independiente y sin fines de lucro. Está sujeta a los principios del movimiento demócrata-cristiano. La cooperación internacional es, por tradición, uno de los campos prioritarios de la labor de la fundación. Lleva a cabo eventos de formación política, elabora análisis científicos que sirven de base para la gestión política, otorga becas a personas talentosas e investiga la historia del movimiento demócrata-cristiano.

La labor internacional tiene la finalidad de contribuir, a través del diálogo, al mejor entendimiento de los problemas y dificultades que afectan a otros países, a sentar las bases para una cooperación en un ambiente de confianza mutua y, en términos generales, a encontrar soluciones sostenibles por la vía pacífica.



Desde el año 2006, la oficina de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú es la sede del programa regional denominado “Participación Política Indígena en América Latina” que involucra a Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. Cada uno de estos países tiene un alto porcentaje de población indígena que en la mayoría de los casos está excluida social y políticamente. Esta marginación ha causado un sentimiento de insatisfacción generalizada en los pueblos indígenas de los países en cuestión.

Por esta razón, a través de estas cuatro sesiones que trataron los temas de: pobreza e inclusión social, discriminación y racismo desde la perspectiva de las mujeres, derecho indígena y participación política indígena, hemos querido lograr la sensibilización y difusión de información sobre la situación de los pueblos indígenas en el Perú.

En la primera sesión hemos discutido sobre la situación de pobreza y exclusión de un gran número de peruanos que viven en zonas rurales, andinas y amazónicas y que no tienen acceso a necesidades básicas para una vida digna como, por ejemplo, educación o salud.

En la segunda sesión, conmemorando el Día de la Mujer, hemos discutido el tema de la discriminación y racismo desde la perspectiva de las mujeres indígenas, con el objetivo de sensibilizar e informar sobre la situación de discriminación, racismo y falta de igualdad de oportunidades por tema de género.

La tercera sesión que trató el derecho indígena, persiguió el objetivo de detectar algunas buenas prácticas y escuchar propuestas para avanzar en la coordinación entre los distintos sistemas jurídicos para lograr una saludable convivencia y mejorar la protección legal de la población indígena.

Finalmente, en la cuarta sesión se trató el tema de la participación política indígena y el problema de exclusión política de los pueblos indígenas, quienes no tienen la posibilidad de participar en la política local, regional y nacional bajo las mismas condiciones como otros peruanos.

De esta manera hemos querido contribuir a hacer más eficiente y eficaz el trabajo del sector público, dar a conocer que en el Congreso sí hay legisladores que se dedican a encontrar soluciones, lograr un diálogo fructífero y útil, y posibilitar una sensibilización también dentro de las élites políticas, sociales y económicas peruanas para tomar en cuenta que hay que sumar fuerzas para cambiar la situación de pobreza, discriminación, exclusión social, exclusión política de una gran mayoría de los pueblos indígenas, así como aprender de experiencias de otros países latinoamericanos.

Agradecemos a todos los participantes en estas sesiones por sus recomendaciones, sugerencias y consultas, a los expositores nacionales e internacionales por sus aportes y experiencias, y especialmente a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, representado por su presidente Carlos Cánepa La Cotera, por su valiosa colaboración y apoyo en la realización del evento internacional a través de estas cuatro sesiones.

MARKUS ROSENBERGER

*Director del Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina  
y Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú*



## *Introducción*

El tema del desarrollo inclusivo, ha pasado a ser el centro de un debate que nos permite registrar la presencia siempre activa de organizaciones que reconocen sus orígenes indígenas. Cuando menciono desarrollo inclusivo, hago referencia a un desarrollo para todos, que tiende a que la población en general logre un desarrollo igualitario, parejo, en donde las condiciones de igualdad sean objetivas.

Es evidente que no todos se benefician por igual de los productos que se generan colectivamente, es por ello que se pone mucho énfasis en la generación de propuestas, proyectos o planes de desarrollo que lleguen de manera preferente a los sectores de la población a donde normalmente no llegan estos beneficios. ¿A quiénes nos referimos? A aquellas poblaciones marginadas y vulnerables, que viven en la exclusión y que no tienen acceso a la satisfacción mínima de sus expectativas. Para que este proceso revierta afirmativamente en los sectores excluidos, es necesario recordar que existen prioridades que podrían permitir el afianzamiento de nuevas oportunidades:

- Hablar de un desarrollo inclusivo quiere decir expandir, ampliar la educación, la salud, el trabajo y otras variables que tienden a mejorar las condiciones de vida de los sectores excluidos.
- Promover activa y eficazmente el proceso de participación, de toma de decisiones y sobre todo desarrollar la autodeterminación. A su vez, en el aspecto político, ello conlleva a la necesidad de reconocer quiénes deben de gobernar y bajo qué perfiles es necesario elegirlos.

- Por último, hacer hincapié en el fortalecimiento de las capacidades y libertades de los individuos (Sen 1999).<sup>1</sup>

No podemos dejar de mencionar el hecho incontrastable que promover y ampliar los debates en torno a la inclusión implica:

- a) Ampliar nuestra visión sobre el desarrollo.
- b) Reconocer las potencialidades que cada individuo tiene.
- c) Promover la igualdad de oportunidades.
- d) La aplicación de nuevas estrategias que tiendan a la elaboración de políticas públicas.
- e) Generar transformaciones más amplias, asumiendo la convicción que es necesario formar alianzas para lograr las metas y los cambios requeridos.

A partir de estas consideraciones conceptuales, hay que reconocer que el evento "*Población Indígena: Derechos y participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*", organizado conjuntamente con el Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, ha permitido analizar las contradicciones entre un crecimiento macroeconómico sostenido del país y las condiciones de pobreza y extrema pobreza en que se encuentra más de la mitad de la población, principalmente de las comunidades rurales de la sierra y la selva.

Es por ello que el tema de la participación ciudadana indígena, ha sido el eje que permitió desarrollar un conjunto de temas orientados a establecer nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad con los pueblos indígenas, de tal manera que se logre institucionalizar los procedimientos para el ejercicio de sus derechos, aspirando a fortalecer sus organizaciones y a tener un rol más activo en la construcción de la democracia y de Estados de caracteres multiétnicos, pluriculturales y multilingües.

La presencia de destacados intelectuales procedentes de Bolivia, Guatemala, México y Ecuador, acompañados por selectos expositores nacionales han permitido en cuatro oportunidades durante el mes de marzo, desarrollar temas vitales para consolidar el trabajo legislativo que nos compete: *Pobreza e Inclusión Social en las poblaciones indígenas, Discriminación, racismo y exclu-*

---

1 SEN, Amartya (1999) "Desarrollo y Libertad". Editorial Planeta, Barcelona, Mayo del 2000.

*Población indígena: derechos y participación*

*sión social desde la perspectiva de las mujeres; Derechos Indígenas: Balance de avances jurídicos y retos pendientes y Participación política de la población indígena.*

Estoy seguro que las opiniones expuestas por los panelistas, servirán para enriquecer las propuestas legislativas y además para contribuir con la necesaria sensibilización en torno al tema indígena.

CARLOS CÁNEPA LA COTERA

*Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos,  
Ambiente y Ecología del Congreso de la República*



# PRIMERA SESIÓN

Viernes 2 de marzo

*Pobreza e inclusión social en las poblaciones indígenas*





*(De izq. a der.) Francisco Ballón, Wilfredo Kapsoli, Carlos Cánepa, Carmen Ruiz, Markus Rosenberger*

# 1

## *Bolivia*

### *Preguntas apasionadas en un momento apasionante*

CARMEN BEATRIZ RUIZ PARADA\*

#### ***Bolivia ahora***

A un año de haberse iniciado la gestión de gobierno del presidente Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) ya se pueden manifestar algunas certezas, en el marco de una “aproximación distanciada”, así suena contradictorio, tratando de no colocar el balance sobre la gestión de gobierno en el extremo de quienes piensan que todo es una maravilla ni en el de quienes piensan que todo es un desastre. Como todo proceso político en democracia, el gobierno del MAS tiene luces y sombras.

Entre las luces destacan el accionar de un presidente con mucha iniciativa, manteniendo en vilo al país con una mezcla altamente efectiva de cumplimiento de las promesas electorales y golpes de efecto, como por ejem-

---

\* Licenciada en Ciencias de la Comunicación, con Maestría en Ciencias Sociales – Mención en Antropología, es actualmente directora ejecutiva del Proyecto Apostamos por Bolivia, Asociación para la Ciudadanía, proyecto especializado en el proceso constituyente boliviano desde la perspectiva de los derechos indígenas cuya tarea esencial es la de diseñar e implementar las estrategias de comunicación educativa, relacionamiento político con la Asamblea Constituyente, líderes de organizaciones sociales, instituciones estatales y redes de ONG; además de la elaboración y supervisión de materiales educativos. Ha sido Defensora del Pueblo en Suplencia Legal de Bolivia; coordinadora de la unidad de acción política en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA); directora nacional de comunicación del Ministerio de Desarrollo Humano; y autora de publicaciones especializadas con el tema indígena.

plo, la convocatoria a la Asamblea Constituyente, la nacionalización y renegociación de los contratos con las empresas petroleras, negociación para conseguir mejores precios para el gas, retoma de las relaciones cercanas con Chile, nacionalización – expropiación de una empresa procesadora de minerales (Vinto), ajustes importantes para hacer más efectiva la Ley de Tierras y puesta en marcha de algunas políticas de distribución directa de recursos como, por ejemplo, el Bono Juancito Pinto, entregado a familias con niños en edad escolar.

Entre las sombras destaca que aunque el presidente tiene una gran iniciativa, ésta no siempre logra ser transmitida al Poder Ejecutivo, y en general a la administración del Estado, que está resultando hasta la fecha lenta, fragmentada, pesada y muchas veces ineficaz. También sobresale un estilo de hacer política rudo –por decir lo menos– que los que están a favor consideran sencillamente “diferente” y los que están en contra encuentran “autoritario”. Quizá lo más evidente es que la recargada agenda de cambios y medidas demanda una tensión permanente dentro del propio MAS y la administración del Estado que causa desmentidos o cambios ante decisiones apresuradas.

### ***Preguntas apasionadas***

Desde este escenario de luces y sombras se plantean los siguientes puntos.

#### *a) Del voto consuelo al voto mayoritario*

Quizá la principal certeza es que nos encontramos con un gobierno que se piensa a sí mismo y se propone al país como algo más que una gestión de gobierno, como un proyecto de poder para la transformación radical del país. Por lo tanto, no es posible tratar de entender el momento político y económico de Bolivia con una visión de corto alcance; necesariamente hay que forzar la mirada hacia una perspectiva histórica más amplia, tanto hacia el pasado como hacia el futuro mediato.

Se necesita mirar por lo menos los 24 años consecutivos de democracia que Bolivia vive desde 1980 para entender al MAS, su impacto en la política boliviana, la adhesión del 54% de la población en las pasadas elecciones de 2005 y los altos niveles de popularidad que el presidente mantiene entre la opinión pública. Y se necesita aguzar la mirada hacia futuros escenarios para percibir el desafío que le está significando a la sociedad boliviana la gestión del actual gobierno.

¿Serán cambios con efecto permanente? ¿Tendrá éxito el diseño estratégico del MAS de administrar el poder del Estado por “los próximos 500 años”? Más allá de toda imaginación política, sin embargo, lo cierto es que los bolivianos que llegamos en mayoría de edad a diciembre de 2005, después de Evo, nosotros, los de antes –como dice el tango– ya no seremos los mismos.

Otra certeza es que la gestión de gobierno está indisolublemente ligada a dos ámbitos importantes: la Asamblea Constituyente y la relación entre el proyecto del MAS y las organizaciones campesino indígenas. Respecto a la Asamblea, se trata de un escenario político que el MAS consideró fundamental para amarrar el diseño y los códigos de su propuesta de transformación revolucionaria del país en el marco del proceso democrático y respecto a la relación con la organización, se trata de una fuerza cooptada y, por ahora, deslumbrada, que significa al mismo tiempo soporte, contención y empuje al cumplimiento de las promesas del partido de gobierno. Al asumir la conducción férrea de esta trilogía, el MAS y el presidente Morales están bordeando peligrosamente una opción que genera inquietudes en unos y seguridades en otros: elegir el camino de la política de corto plazo, pero con resultados contundentes antes que la de un proceso de largo plazo, con resultados inciertos para el proyecto.

¿Es esta opción el resultado de un diseño estratégico, o es más bien un juego de causa y efecto que debe asumir forzosamente el MAS para enfrentarse a un país que, si bien votó por su proyecto, tiene también sus propias expectativas del cambio que espera, que no siempre coinciden con lo que le está ofreciendo el MAS, y tiene, asunto no desdeñable, grupos de poder que están dispuestos a luchar denodadamente para que la situación de sus privilegios no se mueva un milímetro?

En todo caso, es fundamental que al mismo tiempo que se analizan los supuestos aciertos y errores del MAS y la acción política de los movimientos sociales, se pone en perspectiva que no actúan solos y que tienen al frente, detrás de una débil oposición partidaria, intereses de grupos poderosos, –entre ellos y probablemente más fuertes, intereses internacionales, desde Estados Unidos hasta las vecinas Repúblicas de Brasil, Argentina y Chile, cada una con sus propias agendas y conveniencias– que están actuando incesantemente con una lógica de defensa y ataque.

*b) De la interpelación del Estado a su administración*

Probablemente una de las paradojas más ejemplificadoras del proceso boliviano sea el que quienes durante 24 años intentaron someter, perforar y destruir

el Estado, ahora lo están administrando. La historia del MAS como un “instrumento político” construido desde la lucha sindical, movimientos sociales y a partir de alianzas con tendencias diversas de la izquierda y el indigenismo, explica esta paradoja que por ahora está produciendo distintas tendencias dentro del MAS y, al mismo tiempo, políticas y leyes que buscan la concentración territorial del poder y modelos comunitaristas de propiedad de la tierra y empresas productivas y el fortalecimiento de un Estado central y empresario, todo ello a contrapelo del proceso descentralizador y modernizador del Estado de los últimos diez años en el país.

La paradoja del MAS en su manejo del Estado: ¿habrá crisis cuando se acabe la luna de miel con los movimientos sociales y la población mayoritaria que por ahora está satisfecha con las medidas exitosas de la macroeconomía? ¿Tendrá tiempo el MAS para demostrar que el manejo del Estado se puede aprender y, a partir de ello, puede producir resultados eficaces positivos y sostenibles, que afecten la vida cotidiana de la gente? ¿Cuáles serán los límites entre la lealtad incondicional y, por ahora, ciega de las organizaciones campesinas a su “instrumento político”? ¿Son el Estado actual y el juego democrático, ambos de corte liberal, adecuados al proyecto del MAS? ¿Cómo podría este “instrumento político” hacerles los ajustes que necesita para desarrollar su proyecto?

*c) De representar a los excluidos a gobernar para todos*

Uno de los efectos perversos de la crisis de Estado y de la fragmentación y polarización que tiñen desde al menos el año 2000 la sociedad boliviana y su sistema político, es que el conflicto se convirtió no sólo en una forma de vida y vigencia de los liderazgos políticos, sino en su principal escenario. Los liderazgos nacen y crecen a la sombra de los conflictos. No hay un solo líder social que no haya conducido una marcha, un bloqueo, una huelga. Si no lo ha hecho, con seguridad, no tiene en qué sustentar su liderazgo.

Como es obvio, si esa lógica es eficiente para hacer visibles la protesta y la interpelación, ya no lo es para la administración del Estado, y, menos aún, cuando ésta es reclamada para ser ejercida en beneficio de toda la población.

Es precisamente el desafío de pasar de ser la voz de la interpelación a ser la voz de la autoridad (así sea una autoridad irreverente a los privilegios de unos pocos, una autoridad con el mandato de transformación de la realidad de brechas y exclusiones) el que está poniendo en tensión al proyecto político, confrontándolo con oposiciones complejas entre visiones comunitaristas

versus derechos individuales, políticas de apoyo a las tradiciones versus las modernizantes, etc.

¿Se pueden resolver estas tensiones sin conflicto? ¿Hay otras formas de pensar las políticas públicas para que no haya perdedores y victoriosos, sino un margen mayor de beneficiados? Una vez más, para contestar a estas preguntas no hay que mirar solo al sujeto MAS, sino a los poderes que, enfrente de él, están actuando para impedir la aplicación de su proyecto.

## ***A modo de desafíos***

### *Identidades: identificación y reconocimiento*

¿Qué implica ser indígena? Para Xavier Albó esta pregunta puede ser respondida a través de la combinación de cuatro variables: la autoidentificación, la lengua que se habla, la lengua en que se aprendió hablar y el lugar de origen. Se usa en primer término el elemento de la autoidentificación porque, “la condición étnica es en el fondo, una categoría sociocultural que tiene un fuerte e inevitable componente subjetivo”.

Como nunca antes en la historia de los países de América Latina, la democracia ha posibilitado el diseño y aplicación de políticas públicas favorables al reconocimiento étnico. Sin embargo, hay quienes se preguntan por los límites de estas políticas y si la “etnización” de las relaciones políticas, asumidas al nivel de administración del Estado no serán una tendencia destructiva de las precarias construcciones de nación. No debe olvidarse, que la falta de democracia ha producido en muchos países matanzas de campesinos indígenas.

Por ello la dimensión política de las identidades étnicas y su reconocimiento en el diseño institucional y jurídico del país, están suscitando encendidos debates que incluyen temas tan delicados como el de la demanda y propuesta de autonomías indígenas. Alrededor de este debate pueden identificarse distintas ramificaciones igualmente sensibles, como por ejemplo, procesos de autodeterminación y manejo de la propiedad de los recursos naturales, justicia comunitaria, conflicto con el acceso y las formas de propiedad de la tierra y formas distintas de organización política y administrativa del territorio (autonomías departamentales).

Ninguno de estos debates es inocente, desde ninguno de los lados de donde provengan las propuestas, resistencias y confrontaciones, sólo a manera de ejemplo puede mencionarse el conflicto entre la propuesta de

autonomías departamentales, liderizada por grupos de poder en el Departamento de Santa Cruz y otros tres adscritos a la llamada “media luna” y la resistencia del MAS y organizaciones campesinas del occidente del país, contraponiendo la propuesta de autonomías indígenas. Esto es lo que Miguel Urioste denomina: una “territorialización de lo étnico, que nos haría inviables como nación”.

Es evidente que en esta área no basta con trabajar sólo políticas de afirmación positiva que hagan visible la identificación étnica y su consiguiente reconocimiento político, jurídico y administrativo, sino que hay que trabajar políticas de perspectiva integral, clarificando sus consecuencias positivas y sus posibles desafíos en términos de convivencia intercultural.

*Democracia y desarrollo: dos caras de la misma moneda*

Actualmente parece insostenible el no tan antiguo debate entre qué era primero, si el combate contra la pobreza o la democracia, ya que, como lo recuerda Enrique Gomariz “Los sistemas democráticos son la otra cara de la moneda del desarrollo humano (...) Esta es precisamente una de las lecciones fundamentales que nos ha dejado el siglo XX: que el desarrollo responde a una articulación de democracia política y equidad económica”.

Sin embargo, cuando la democracia no parece darse abasto para responder a las crecientes necesidades de una siempre creciente población, que tiene acceso al mundo y a sus avances a través de las ventanas siempre abiertas de los medios de comunicación y de la Internet, el desencanto aparece a la vuelta de la esquina, como, a su vez, lo recuerda un informe del PNUD sobre la democracia en América Latina: “la proporción de latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso socioeconómico real supera el 54%”.

El mismo Gomariz recalca que la única forma efectiva de mantener la expectativa y, por lo tanto, la adhesión a la democracia, es haciéndola rendir sus frutos en la lucha contra la pobreza y, al mismo tiempo, incentivando una conciencia del valor sustantivo de la democracia, al modo de conciencia cívica, que sólo se logra generacionalmente, invirtiendo en la educación y en el fortalecimiento de las instituciones.

*Más municipalización, ciudadanía y poder local*

“(…) Dos tercios de nuestros alcaldes y concejales titulares o suplentes se auto-identifican como originarios de algún pueblo indígena, y el otro tercio no. Una

primera consecuencia obvia es que de toda esta información, de cara al funcionamiento municipal, es que siendo tan evidente y a la vez tan diferenciada la presencia indígena en los municipios, según su región geográfica, su tamaño y su nivel de pobreza, resulta muy poco funcional que todos ellos se rijan por normas y mecanismos exactamente iguales en su quehacer cotidiano. Esta uniformidad impuesta desde arriba choca inevitablemente con la diversidad de situaciones, tan palpable desde abajo”. (Albó).

Las tendencias de descentralización del Estado y consiguientemente de fortalecimiento de fuerzas de construcción de poder local, van acompañadas de procesos fundamentales de fortalecimiento del ejercicio de ciudadanía y de representación y participación política. El análisis realizado por Albó y Molina (*Gama Lingüística*) muestra vívidamente cómo políticas de acción positiva hacia el reconocimiento de identidades, potenciaron la participación indígena y campesina de hombres y mujeres, dotando de pluralidad la construcción democrática.

Entre esas tendencias se debe incluir la búsqueda de formas alternativas y complementarias de democracia, sensibles, cercanas y, por qué no, emergentes de usos y costumbres de la población campesina indígena. Por ejemplo, la elección previa de candidatos que tengan la aprobación de la comunidad, asegura estabilidad de los gobiernos locales (experiencia sistematizada de la zona altiplánica de Jesús de Machaca).

Pero a veces las tendencias se acentúan o se difuminan a causa de ciertas modas que ponen en el tapete otros temas. Así parece estar corriendo con la participación popular (entiéndase municipalización y construcción de poder local), que comenzó a ser incómoda para la actual gestión de gobierno, porque no coincide con su visión de centralización del poder y es, al mismo tiempo, también incómoda para los grupos de poder que visualizan los gobiernos departamentales como su ámbito preferente de los recursos naturales.

Parece obligación del Estado y de quienes aún quieren seguir impulsando y fortaleciendo procesos sostenibles de construcción de ciudadanía y democracia no cejar en políticas públicas efectivas de municipalización, pero ubicándolas en el marco del debate más amplio sobre territorialización, identidades étnicas, distribución de recursos estatales y propiedad, administración y uso de los recursos naturales.



## **Bibliografía básica**

ALBÓ, Xavier y MOLINA B., Ramiro (coordinadores). *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. Sistema de Naciones Unidas en Bolivia. Bolivia, enero de 2006.

ALBÓ, Xavier y QUISPE, Víctor. *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. PLURAL, y CIPCA. Cuaderno de Investigación 59. Bolivia, octubre 2004.

GOMARIZ, Moraga Enrique. *El desarrollo humano es el reverso de la democracia*. En Ventana Ciudadana. Periódico La Razón. La Paz, 6 de febrero de 2007.

PAJUELO T., Ramón. *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Peruanos. Perú, diciembre 2006.

PNUD. *Interculturalismo y globalización. La Bolivia posible. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004*. Bolivia, 2004.

ZEGADA, María Teresa, VIAÑA, Jorge, TICONA, Esteban y BROCKMAN, Erika. *La representación política en Bolivia. Tendencias y desafíos*. FBDM, IDEA y PNUD. La Paz, noviembre 2006.

UDAPE, OIT, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Naciones Unidas y AECL. *Pueblos indígenas originarios y objetivos de desarrollo del milenio*. Diciembre 2006.

URIOSTE, Miguel. Comentarios al libro “*Regímenes económico, social y territorial del Estado con autonomías. Propuesta para la Asamblea Constituyente*”. PRISMA, Bolivia, febrero de 2007.

## 2

# Perú

### *Pobreza y exclusión social de las identidades ciudadanas*

FRANCISCO BALLÓN AGUIRRE \*

Quizá a ustedes les parezca –como me parece a mí– que ninguna de las identidades culturales de origen ancestral que poseen los ciudadanos peruanos de hoy en día, se traduce en derechos efectivos. Sin exagerar, se puede decir que el **contrato social peruano** –si tal entelequia existe– está escrito en términos mono-culturales. Cual si la nación fuera –como en el siglo XVI europeo– una sólida relación entre **una entidad política** y **una identidad cultural**. El Estado Nacional presume una cultura única para un pueblo jurídico único. En tanto que, la realidad, muestra las varias culturas y los diversos pueblos coexistiendo en esa estructura político-jurídica monista. Esa contradicción afecta el carácter de la ciudadanía, al Derecho en tanto condición de justicia y a la democracia como representación política.

Al Derecho en el entendido que es el ejercicio de la igualdad entre todo ciudadano. Es decir, tanto como igualdad aritmética: “un ciudadano vale

---

\* Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es fundador del Centro de Investigación y Promoción Amazónica (CIPA), profesor de Sociología del Derecho en la Universidad Católica desde el año 1983 e introdujo en el Perú los estudios de antropología jurídica en el año 1980. Autor de varias publicaciones en diversos países. Ha sido profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y participado directamente en la constitución del Consejo Aguaruna y Huambisa, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Federación Yánesha, entre otras. Actualmente realiza estudios sobre el derecho a la ciudadanía y la pluralidad cultural, con énfasis en la identidad y la igualdad.

un voto”, como también igualdad geométrica: “dar a cada quién según su condición”. Por ejemplo, el pobre no pagará impuestos en la medida que lo hace el rico y esta diferencia ajusta la igualdad en relación con cada persona. Del mismo modo, a cada ciudadano según su condición cultural, debiera corresponderle un voto en su propio idioma oficial. En suma, el ciudadano tendría diversas expresiones jurídicas de su condición cultural.

Y nótese que no he dicho que ese contrato social esté escrito en castellano, pues el problema trasciende a las discriminaciones idiomáticas y se extiende en una variedad sutil y enmarañada de efectos en el sistema jurídico. Uno de ellos la ausencia de ciudadanía real.

Expliquémonos. Debiéramos precisar ¿qué entendemos por exclusión?, pues me parece que en varios contextos este término se ha empleado como sinónimo de ASIMILACIÓN. Es decir, transformar a los “distintos” culturales para que se parezcan a los “exitosos” culturales: la HOMOGENIZACIÓN de la sociedad. Y las políticas de asimilación forzada o predispuesta son antiqúisimas en el Perú. La inclusión no puede ser tampoco una simple TOLERANCIA del “otro” cultural como una concesión o una dádiva, en la esperanza de que el mercado depure o cambia su cultura. Lo que realmente se requiere es una verdadera actitud PLURALISTA.

Para el verdadero pluralismo, la SEGREGACIÓN del otro es tan repugnante como la AUTO-CLAUSURA, el ensimismamiento social. Suponer que las culturas y sus derechos pueden ser tratados como guetos es enfrentarnos a una visión muy peligrosa que, bajo las banderas de la diversidad, pretende un proyecto excluyente contrario al pluralismo. El verdadero pluralismo admite el difícil equilibrio entre una asimilación —de un lado y del otro— y de una separación —que permita la identidad. En términos jurídicos sería un sistema que admite una base común —digamos los derechos humanos— y una arquitectura distinta —digamos de autonomías.

El pluralismo exige, evidentemente, el respeto a los otros culturales pero no puede suponerse que lo hace para desembarazarse de sus problemas confinándolos a un status jurídico exclusivo. Además, ¿cómo podría hacerlo sin quebrar el ideal pluralista? El pluralismo es democracia, esto supone aceptación de una mayoría y de los derechos de las minorías en un mismo entorno jurídico. Y es esta la dualidad con la que tenemos que trabajar.

La cuestión crítica se plantea en tanto buscamos una **unidad plural** en la que convivan armónica y democráticamente todas las personas con sus distintas culturas. En suma, que las culturas se integren en una esfera y man-

tengan su identidad en la otra. Que la pluralidad no sea entendida como “la coexistencia pacífica” de guetos culturales en los que cada reducto excluye a los otros, ni en la supresión forzada de las diferencias a fin de unificarlo todo a cualquier costo.

Son estos frágiles equilibrios, estas sutiles variantes las que determinan la distancia entre una sociedad realmente plural de una sociedad de exclusiones y privilegios. La distancia entre el pluralismo y la intolerancia. A todos nos queda claro que no podemos combatir el centralismo proponiendo la multiplicación de **soberanías**, sino logrando que el todo y las partes, negocien las condiciones de igualdad que se necesita para que la asociación misma, el Perú, sea democráticamente estable.

Así pues, será necesario un grado de objetividad para juzgar este entramado del que somos parte y en el que, parecería, no sucede nada en la esfera jurídica que refleje, que atienda, que soporte ese dato pluricultural. Suele desdeñarse este asunto considerando que en el Perú hay un proceso imparable de mestizaje, de fusión, de síntesis y de simbiosis que apunta a la creación de un **producto-resumen** que terminará abrazándonos a todos en una “identidad peruana”. Identidad ficticia diría yo, remedio o copia occidentalizada de –no siempre– los mejores modelos occidentales. Pero me parece que si tal proceso ocurre lo que tendremos es una malagua, una gelatina informe, sin personalidad cultural propia y esa pérdida supone –en términos meramente económicos– la bancarrota efectiva de las posibilidades de las identidades culturales peruanas en el mercado mundial. En suma, la pérdida de nuestras ventajas comparativas. ¡Ventajas culturales! ¡Ventajas arrinconadas por el derecho y la cultura oficiales! Supone también el desperdicio de conocimientos, técnicas, procesos, distinciones, selecciones, mecanismos... que luego serán irrecuperables.

Tolerar al “otro” no es pluralidad. Pluralidad es lograr que el otro tenga los mismos derechos que los demás. No se trata pues de contemplar las diferencias y sentirnos pluralistas porque no las queremos desaparecer expresamente, sino que, somos pluralistas en tanto buscamos que las diferencias se expresen por igual. La tolerancia en el Perú es a regañadientes, forzada: ¡recordemos aquel primer ministro menospreciando la peruanidad de las comunidades porque ellas tenían tierras en propiedad!

## ***La discriminación produce el ocultamiento de la identidad***

La identidad se oculta porque su visibilidad acarrea una situación de desventaja social: menos posibilidad de empleo, burla en el colegio, desprecio al comprar, intolerancia al vestir etc., en suma, diversas formas de DISCRIMINACIÓN. ¿Por qué alguien querría ser discriminado? Lo normal es que buscara no serlo. Efecto del larguísimo proceso de dominio colonial, la extensión de una república aristocrática y acriollada, lo indígena –especial y directamente andino– ha sido y es blanco de una apabullante discriminación e intolerancia permanente. No debe extrañarnos que en este contexto de opresión social, lo andino se exprese, en lo político, con un candor y una debilidad conmovedores.

Pues bien, vayamos al meollo de la cuestión. La sociedad peruana se autodefine como pluricultural, es decir, que conviven diversas tradiciones ancestrales y modernas, simultáneas, complementarias y contradictoriamente unidas, y ésta es una certeza constitucionalmente confirmada. La tradición pre-hispánica abarca a pueblos indígenas muy diversos en tanto que, la tradición colonial y republicana aporta otra variedad de expresiones culturales. Es dominante aquella tradición occidentalizada en su expresión hispánica difundida profusa y violentamente desde la colonia. Entiendo por tradición dominante, aquella que ha cristalizado sus principios y conceptos rectores en el sistema jurídico “nacional” y ha impuesto sus valores al resto. Es decir, que se puede hablar en cierta medida de una “política cultural dominante” con relación a unas culturas “dominadas” en la medida que los valores del sistema expresan esa dualidad.

Si nos preguntáramos ¿qué es la discriminación?, para precisar las ideas de esta presentación, diríamos que es la ventaja o la desventaja que produce desequilibrios injustos en los derechos a la igualdad. De manera que, la mejor medida de la discriminación son aquellos elementos en los que la igualdad ante la ley se refleja: “Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Nótese que se trata de una prescripción “abierta” a una variedad de situaciones de índole semejante a las taxativamente señaladas en la norma, el género, por ejemplo, distinguido de la idea de “sexo”, etc.

Lo evidente es que nadie quisiera ser discriminado, pero lo cierto es que la discriminación se expande por muy diversas razones. Los seres humanos somos especialmente sensibles a ciertas diferencias, raciales, por ejemplo, que nos conduce a los comportamientos racistas, o a las tendencias

a la hiper identificación que generan xenofobia. La xenofobia es un rechazo deliberado en contra de los “extranjeros” o de los grupos culturales diferentes al del discriminante que se considera “amenazado”. Se trata de una percepción segregacionista de las relaciones humanas centradas en la idea de que lo propio es superior. La hostilidad a los diferentes se puede expresar de muchísimas maneras desde la agresión abierta hasta la sutil postergación laboral. En fin, la discriminación da como resultado una cierta “ventaja”, una distancia social que el discriminante considera necesaria, justa e incluso indispensable para su propia existencia.

### ***Igualdad social e igualdad jurídica***

La primera premisa de la igualdad es que ella no pretende otra cosa que decirnos que todos debemos ser medidos –ante la Ley– de un modo semejante: con iguales desventajas. La ley es omni-comprensiva pues intenta que todos seamos tratados por igual, en el entendido que somos desiguales individual y grupalmente en otros campos y que, por tanto, se trata de equilibrar esas diferencias dentro de una semejanza –formal– que las “neutralice” cuando de la justicia se trata.

Conforme atendemos al tema de la igualdad, podemos notar que ciertos énfasis nos harían dudar del sentido de ella, una de las principales se enuncia como “el derecho a la diferencia”, bajo cuyo paraguas caen diversos temas: de género, de sexo, de etnia, de origen nacional. En realidad se refiere a tener los mismos derechos respetando cierta identidad que parece avasallada o aplanada por la identidad de género, sexo, etnia, origen nacional dominante. Pero como es evidente, se trata de reclamar una igualdad ante el derecho, no una diferencia que suponga un privilegio ante el derecho, es decir, volvemos a la idea de que todos debemos ser tratados con igualdad por el Derecho. Para nuestro caso, se trata de la igualdad cultural entre los ciudadanos.

Desde el punto de vista cultural, se presentan dos estrategias que responden a la “desigualdad” de manera aparentemente distinta y contradictoria. Mediante una de ellas se reafirma la identidad original, es decir, se confirman los patrones ancestrales y se busca que ellos “encuentren su lugar” en el mundo cultural dominante, es decir, en cierto sentido, sean admitidos en las reglas de juego de la sociedad.

Esta estrategia tiende a expresar la identidad como un modo de cohesión social de búsqueda de la unidad y de expresión del valor desde la propia organización. Con demasiada frecuencia se tiende a suponer que todos aquellos grupos humanos a quienes podemos denominar desde el punto de vista objetivo como indígenas —en especial por el idioma materno— resulten reivindicándose como tales, es decir, asumiendo su condición desde el punto de vista subjetivo. La igualdad, en este caso, se quiere conseguir a través de la **diferencia**, del ejercicio de la identidad cultural de origen y la búsqueda de su respeto en el contexto dominante: las principales luchas de los pueblos amazónicos se adscriben a este postulado y por ello se entiende, claramente, sus reclamos por una autonomía que les permita a sus sistemas jurídicos (entre otros) actuar libre y coherente en su control socio-cultural.

Se trata de una estrategia en la que combatir la discriminación supone reafirmarse en su condición ancestral o en lo que se considere, hoy en día, dicha condición. Las organizaciones “étnicas”, aquellas en las que los participantes se amalgaman por compartir un conjunto de tradiciones históricas más o menos fuertes, tienen el interés de mantener sus normas jurídicas e incluso aceptando cambios radicales, logran mantener el sentido de sus prácticas. Esa reafirmación parece calzar, en buena medida, con políticas pro-indígenas desarrolladas durante el siglo XX y que han tenido en los pueblos indígenas de la amazonía una buena recepción. Otras razones para la adopción de esta estrategia, en especial las referidas a la discriminación misma como un proceso disímil social y políticamente en el Perú no será posible desarrollarlas en estas páginas. Réstenos decir que bajo estas circunstancias una política de la reafirmación, aliento o promoción de la identidad jurídica será siempre bien vista y aceptada pues coincide con la reafirmación de la identidad. ***Una política pública encaminada a legitimar los sistemas jurídicos de los pueblos que siguen esta estrategia será siempre bien recibida por ellos.***

Consideremos ahora, la otra cara de la estrategia de la igualdad en un mundo dominado por la exclusión, la discriminación y el maltrato histórico a la cultura. Donde los derechos no se expresan en un idioma que no es el materno, la educación trasmite los valores de un mundo acompasado a pautas, modos, formas, colores, olores, visiones, temores, pasiones que se generan en un espacio crecientemente dominante. Donde las pautas económicas exigen unos estándares y unas certificaciones que en poco o en nada se relacionan con el mundo cultural de origen pero que, aún sin “entenderlas”, son claves para

la sobrevivencia diaria, el sustento de la familia y su reproducción. Condiciones en las que la adaptación supone un valor extremadamente alto y la “tradicción” un valor menos fuerte.

Añadamos a este caldo de injusticias un proceso histórico de desmontaje y paralización de las instancias y los modos originarios que sirvieron de contrapartida a un mundo colonial: la desarticulación de autoridades, el desplome de las sucesiones del poder, la reorientación del trabajo, la extensión de la esclavitud y el trabajo gratuito, en fin todos aquellos viejos males que recorrieron y en alguna medida recorren aún buena parte de nuestro país, en especial en las áreas andinas. Añádase a este panorama una hiper fragmentación jurídica que lleva a generar varios miles de “comunidades” —muchas de ellas enfrentadas a sus vecinas, con sus múltiples autoridades a las que se les carcome con asociaciones de padres de familia, clubes diversos, tenientes gobernadores, alcaldes, policías, jueces de paz, etc.— y el panorama de la estrategia de la igualdad cambiará radicalmente de anclaje.

En efecto, la estrategia de la igualdad debe amoldarse a circunstancias en las que la reafirmación de la identidad no sea posible o deseable, o fuere extremadamente costoso —socialmente hablando— el adoptarla y debe redituarse de la idea de la reafirmación a la de la semejanza: a obtener la igualdad logrando el manejo de los elementos culturales que pueda adoptar en imitación a las del dominante. No se busca la diferencia sino la semejanza, la identificación con el otro, no sólo por la igualdad formal de mis derechos sino por la identidad cultural que compartimos. En estas circunstancias, la reafirmación del sistema jurídico propio —cuando aún existe— está totalmente temperado a las condiciones circundantes. En estas circunstancias, ***una política pública encaminada a legitimar los sistemas jurídicos de los pueblos que siguen esta estrategia no será siempre bien recibida por ellos.***

Así pues, resulta indispensable en el análisis de todo proyecto de Ley, en toda propuesta normativa, su efecto sobre la gente real y el respeto a las dos estrategias de la identidad —una más amazónica y otra más andina tal vez— a fin que nuestra búsqueda de la igualdad como condición de la justicia, sea realmente eficaz.



# 3

## Perú

### *Pobreza e inclusión social en las poblaciones indígenas*

WILFREDO KAPSOLI ESCUDERO \*

#### **Introducción**<sup>1</sup>

La inclusión de las poblaciones indígenas pobres al sistema nacional en su conjunto es un reto y una tarea sumamente complicada y difícil. Primero tendría que superar y mejorar las carencias económicas y las desigualdades sociales. En un mundo que se globaliza y en una sociedad que tiene una larga tradición de ser excluyente, dominante, racista y egoísta, aquella tarea de la inclusión es más un eufemismo que una posibilidad. Es por esta razón que planteamos la imperiosa necesidad de construir una nueva sociedad con los retos y las aspiraciones prospectivas del siglo XXI que, por lo menos, logre poner en la práctica individual y colectiva las 4 metas o paradigmas que a continuación presentamos esquemáticamente:

---

\* Licenciado en Educación, Doctor en Historia, autor de 17 títulos sobre Historia Social Peruana y Educación; profesor visitante de la Escuela de Altos Estudios Sociales de París – La Sorbona; profesor visitante y profesor del Doctorado de estudios de Antropología Latinoamericana de la Universidad de Salamanca – España; ha sido decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM y sub director de Post Grado. Actualmente ejerce la docencia universitaria en las Universidades de San Marcos y Ricardo Palma.

<sup>1</sup> En la elaboración de esta comunicación y power point han participado varias voluntades e inteligencias: Dora Salazar, Hilda Huamani, Julio Huamán, Omar Yalle y Ismael Oliva a quienes agradezco profundamente.

## **Retorno a la cultura**

Definimos la cultura como todo producto material e inmaterial que ha creado el hombre adaptándose y transformando la naturaleza para producir productos útiles para su subsistencia y expansión junto con sus demás congéneres. La definición académica de la cultura proviene de la antropología científica. Fue Edurad B. Taylor quien nos da una primera aproximación al señalar que cultura engloba todo lo referido a costumbres, organización social, política, económica, religión y todo cuanto el hombre ha podido desarrollar en un determinado tiempo y espacio geográfico.

El retorno a la cultura en el siglo XX tiene, entre otros objetivos, recuperar la dignidad humana. La plena humanización. Por cuanto, en los tiempos actuales, se ha visto drásticamente afectado por la modernidad y el avasallamiento del capitalismo. La visión del mundo unipolar ha trastocado todos los cimientos y elementos de nuestras identidades culturales. En tal sentido, la palabra cultura debiera implicar una relación más respetuosa entre los seres humanos, tomando como punto de referencia la importancia y el respeto a la diversidad cultural y comunidades humanas. Por lo tanto, reconocer y valorar los legados culturales de los ancestros no sólo concitan la atención de las sociedades modernas, sino que objetivan sus particularidades y empoderamientos, con sus propios códigos de conducta y de valor.

Antes la *modernización* y hoy la *globalización*, imponen un modelo de cultura única, detrás del cual todos los pueblos deben asumirlo descuidando sus identidades, su autenticidad, más aún, facilitando el atropello y respeto a su diversidad cultural. En esta perspectiva, los pueblos indígenas y amazónicos considerados como *atrasados, o en vías de desarrollo*, no representan un obstáculo para la penetración ideológica del capitalismo. Esta visión etnocentrista no es nueva, la visión del europeo desde su condición de continente colonizador se ha manejado con esta práctica. Evidencia de ello es la colonización del continente americano. Así, “cuando una cultura se impone a otra, crea implícitos culturales para legitimar a la empresa colonial y post-colonial, uno de estos implícitos es la universalización de la cultural occidental”.<sup>2</sup> Es decir, la visión del mundo unipolar. Esto de por sí, ya es una forma de cómo estos pueblos se han afirmado frente a los demás, especialmente a los sometidos por ellos.

---

<sup>2</sup> Marín, José. *Globalización, Educación y diversidad cultural*, en: [www.paulofreire.org/biblioteca/maringlobal.pdf](http://www.paulofreire.org/biblioteca/maringlobal.pdf). Pág. 5.

Otro objetivo que persigue la valoración de la cultura es el retorno al Humanismo, al saber de lo que hemos sido, es decir, la historia de nuestros pueblos, su trayectoria íntegra considerando el pasado, el presente y el provenir. También incluye recuperar la creación literaria y filosófica en sus variadas formas y expresiones, como son los mitos, las leyendas, las tradiciones, los cuentos y fábulas orales o escrituradas. Esta práctica podría considerarse, de alguna forma, como una vuelta hacia la cultura clásica greco-romana. Ello supone también, la búsqueda de la originalidad, de la cosmovisión y del destino del hombre.

El nacimiento y desarrollo del humanismo desde el siglo XIV fue un intento de realimentar las creaciones artísticas, la capacidad de asombro frente a la belleza y la naturaleza a fin de emprender un gran cambio que permitiera superar corrientes del pensamiento humano demasiado estrechas como para dar base a una nueva era de expansión de la espiritualidad.

Ahora, como en la época del Humanismo Clásico, está en juego la humanista, es decir la humanidad, y se trata de hacer los *studia humanitatis*, es decir, de volver a tomar su espíritu y de aplicarlo en el cúmulo de nuevos conocimientos. Pero, a lo largo de los siglos transcurridos, estos estudios han introducido nuevas temáticas, nuevos métodos y nuevas preguntas.

En primer lugar, se plantean los grandes problemas sobre la vida en sociedad y el fenómeno de la cultura hoy impactada por las tecnologías modernas de la comunicación y la telemática. En segundo lugar, las nuevas dimensiones acerca del conocimiento humano que ha adquirido mayor trascendencia en el siglo XX. La humanidad enfrenta la sistematización de ese conocimiento que se genera ahora en muchos espacios y con caracteres diferenciados. Hay un interés por conocer otros lugares del mundo, lo que aumenta las perspectivas del conocimiento.

En tercer lugar, la humanidad, por primera vez en la historia, asiste a una dolorosa etapa por la escasez y un mal manejo de los recursos naturales y la tecnología que dispone el planeta Tierra, con un saldo escalofriante de contaminación ambiental y recalentamiento. Quizás los andinos de hoy debiésemos propiciar un renacimiento de la práctica prehispánica en cuanto al manejo cuidadoso de los ecosistemas y al uso austero de los recursos naturales. En cuarto lugar, la economía ha evolucionado desde el siglo XIV y ha llegado a un manejo completo de mercado hipertrofiado hasta el punto de amenazar a la humanidad con la pérdida de las identidades productivas culturales y de sus libertades individuales y colectivas.

En quinto lugar, los linderos de todo el bloque terráqueo han llegado a estar –por primera vez– tan juntas debido a la disminución de los tiempos de transporte de personas y de ideas, que se tiene la sensación de constituir una sociedad global única. Esto independientemente de que las transnacionales se propongan “globalizar” las economías en su provecho, donde también es claramente visible la globalización de la pobreza.

Las artes y las expresiones más sublimes del hombre en la que el espíritu pueda manifestarse, también están en debate. La pintura, las obras literarias, arquitectónicas, la música y el baile<sup>3</sup> son aspectos más generales que las humanidades revelan el espíritu humano, descubriendo su esencia misma. Una vuelta a la valoración se da a inicios del siglo XV, cuando culminada la edad Media, la razón y su expresión se vio impregnada en la obra humana, de esta manera, se retoman los aportes de la cultura clásica y universal.

Por otro lado, si bien es cierto que “las humanidades se distinguen de los conocimientos científicos, es decir, de las ciencias físico-matemáticas y de las ciencias naturales, no por eso dejan de tener relación con ellas. Obvio es que las humanidades no buscan establecer leyes universales, pero al entrar en relación con la ciencia pueden, por así decirlo, humanizarlas. El conocimiento acerca de las plantas y animales y en general de la naturaleza, enriquecen a los seres humanos, no sólo en un sentido utilitario, sino también cultural y aún espiritual”.<sup>4</sup>

De esta manera, el Humanismo busca por un lado recuperar la dignidad humana, cultivar el espíritu y contemplar la sociedad desde la belleza. Asimismo, formar el capital cultural, donde la información nos permita poner de manifiesto todas nuestras potencialidades materiales y espirituales como comunidad o nación.

### ***Retorno a la ética y la moral***

En sociedad, los seres humanos, tenemos también un espacio individual que comprende por un lado, formas alternativas de realización. Pero, del mismo modo, nuestro comportamiento está sujeto a determinadas normas como

---

<sup>3</sup> León Portilla, Miguel. Las Humanidades. <http://www.uib.es/premsa/juny05/dia-25/1126022.pdf>.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

miembros de una colectividad. Por lo tanto, la ética tiene mucho que ver con nuestra costumbre o propiamente dicho, el carácter y la personalidad que el hombre adquiere en su vida. Sin embargo, la ética no se ha limitado a estudiar las costumbres y comportamientos de los hombres en un grupo social, sino que ella ha trascendido a hallar una interpretación en concordancia con el *deber ser* de la conducta humana. De esta forma, afirmamos que la ética es una ciencia eminentemente práctica, pues, no sólo trata de las cosas, sino de cómo estas deben hacerse. Por eso decimos que la ética es una disciplina normativa y filosófica que, por lo general, tiene a su alcance el estudio de las culturas, pueblos, familias e instituciones como el Estado. Es sobre la base de estos aprendizajes que las personas tenemos elementos diferenciados con relación a gustos, valores, escala de los mismos los que nos permite llegar a ser personas auténticas y singulares.

Pero es preciso señalar la diferencia entre ética y moral. La primera es una disciplina filosófica que se ocupa especialmente desde la Edad Moderna de la fundamentación de las costumbres referidas a valores, normas, procedimientos. En cambio, la moral tiene que ver con las costumbres, pero no de manera general, sino en tanto están relacionadas precisamente, con ciertos valores, normas o procedimientos. La ética es una creación occidental con el fin de universalizar los valores culturales del otro en relación o discrepancia con la occidental. Son valores morales occidentales como la justicia, el bien, la responsabilidad social, el respeto al otro, el que nos hace diferentes. En cambio, la moral es permanente. La ética por ser occidental es etnocéntrica, es decir, supone su propia perspectiva cultural privilegiada. Las otras culturas tienen costumbres e instituciones diferentes y sus integrantes se han hecho la idea más o menos precisa sobre los que en sus respectivas culturas los considera una tradición o un comportamiento correcto. Estas son realidades que han posibilitado otras *éticas*, y han conducido, modificado y retomado el concepto de relativismo cultural.

Antropológicamente, toda ética tiene que solucionar dos tareas: proteger la integridad de los individuos y las relaciones <sup>2</sup>inter-subjetivas.

Las normas morales son normas sociales, están sujetas a pautas de comportamiento de una determinada cultura, son normas que acarrearán una sanción, pero que se distinguen de otras normas sociales. Una norma es buena si lo es para todos por igual. Vista la moral y la ética como una función de Estado, decimos que ella tiene el deber de garantizar que toda la gente pueda tener los mismos derechos a la libertad y al acceso a solucionar las necesida-

des básicas como la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y la libertad de todos los ciudadanos.

Por consiguiente, los valores, no son realidades estáticas, permanentes, que deben ser inculcados y conservados de forma inmutable, sino realidades cambiantes, subjetivas, immanentes. Ello supone ciertas fases y condiciones. Es decir, la posibilidad de elegir, de interiorizarlos y asumirlos como parte de nuestra propia naturaleza, valores sustanciales de la vida como son la libertad, el bien, la justicia, la responsabilidad y el egoísmo ético.<sup>5</sup>

Se dice que nuestra sociedad peruana es una sociedad cleptocrática. Esto se explica por los procesos históricos-sociales que vienen desde la Colonia pasando por la República hasta nuestros días. Esto por lo general, caracteriza el comportamiento de nuestra clase gobernante, que se sirve del Estado y gobernantes que se organizan para lucrar de él.

La constitución de una ética moderna, pasa hoy necesariamente por dejar de ser etnocéntrica. Esto es no pretender imponer una perspectiva cultural o étnica. Por otro lado, no debe apoyarse en confesiones o dogmas religiosos o en verdades superiores, sino en razones que se pueden exponer o debelar. Una ética global, por lo tanto, no sólo debe referirse a los seres humanos, sino también a su dialéctica y simbiosis con la naturaleza, una ética de la equidad social, de la tolerancia y del respeto al otro debe ser la meta a cuyo logro demanda el compromiso de todos los ciudadanos del país.

## ***Retorno a la democracia***

La democracia etimológicamente significa el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Sin embargo, a través de la historia han sido muchas las interpretaciones y las prácticas en torno a ella. Desde Grecia antigua, la democracia no fue perfecta, sino perfectible. La democracia griega era una democracia directa y absoluta, es decir, sin límites, ni contrabalanzas y sin constitución y separación de poderes.<sup>6</sup> Así, la democracia ateniense era imperialista. Impulsó lo que se llamó el imperio ateniense, que era una confederación de polis. Grecia no existía como entidad política, sólo existían las polis, que eran las ciudades, cantones o pequeñas regiones independientes.

---

<sup>5</sup> Medina, Juan Ramón. *Educación Moral. Un Estudio Crítico De La Clarificación De Valores*. Pág. 5-6.

<sup>6</sup> Mosterin, Jesús. Pág. 198.

Luego, en Roma se puede hablar de una democracia de régimen mixto y de un imperio mucho más grande. Roma, que es la cuna del derecho y un poco la cuna de la política. En ella existió lo que llamamos la plebe, que, en cierto modo, correspondía al demos griego.

A decir de Aristóteles, considerado el padre de la filosofía política, la democracia era frágil y corría el riesgo de degenerarse, es decir, no duraría mucho. Entonces, este tránsito podría conducir a revoluciones, revueltas o guerras o hechos que él consideraba lamentables.<sup>7</sup> Este sistema mixto, comprendía tres formas de gobierno; la monarquía, la aristocracia y la democracia. Esta sería según Mosterin, la base para el triunfo de la razón y de la Ilustración en el Siglo XVIII francés.

Ahora la democracia ha evolucionado, de manera tal que la filosofía, las ciencias sociales y la ciencia política tienen como objeto su análisis y conocimiento a través de reflexiones y datos que pueden ser recogidos del trabajo de campo, y que pueden darnos una aproximación de las distintas interpretaciones de la democracia liberal, basada en las distintas constituciones que recogen los derechos del hombre y las estructuras del sistema político de un Estado moderno y de elecciones periódicas para asumir elecciones periódicas que se celebran cada cierto tiempo.<sup>8</sup>

Sin embargo, del análisis teórico se desprende que la democracia encierra otro problema. En nuestra realidad, tratar de buscar el consenso entre las mayorías y las minorías. Este consenso será difícil si no buscamos la equidad, tolerancia y respeto. Por un lado, está el respeto a las decisiones de las mayorías. Son ellas las que gobiernan. Sus decisiones son fundamentales en la conducción de una empresa, institución, comunidad o nación. Son parte de la comunidad en general. Son minorías que juegan un papel de control y de oposición en ciertas ocasiones y coyunturas.

El rol de las minorías se concentra en un papel crítico, de oposición algunas veces. El respeto a las minorías étnicas en un país multilingüe y pluricultural, con una nacionalidad en formación hace imperante que se establezcan puentes de diálogo y de entendimiento que permitan acercar nuestras diferencias. Una tarea inmediata desde las altas esferas del Estado, debe ser reconocerlos e incorporarlos en el debate político nacional. Hacer suyos las

---

<sup>7</sup> Mosterin, Jesús. Op. Cit. 201.

<sup>8</sup> *Ibíd.* p. 205.

reivindicaciones más inmediatas. Urge generar una política para la promoción del aparato productivo nacional y de la educación multicultural e inclusiva.

*La práctica de la democracia emocional.* Esto constituye un elemento fundamental en las relaciones de amistad, de empatía que se establecen como prácticas en determinadas instituciones familiares, sociales, hasta llegar al Estado. La modernidad trastoca los elementos tradicionales de algunas instituciones sociales, la relación padre-hijo, la reacción hombre-mujer, así como pone al debate otros problemas. Por lo tanto, hablar de una democracia emocional no implica debilidad respecto a los problemas familiares, ni sobre las políticas públicas hacia ella. Significa, por el contrario, su aceptación de obligaciones además de derechos protegidos por la ley, ya que estos problemas al entrar en debate conforman un grupo o comunidad que harán posible la inclusión de derechos ciudadanos.<sup>9</sup>

### ***Retorno a la ciudadanía ecológica***

La creciente necesidad por parte de la cultura occidental de utilizar fuentes energéticas, ha hecho que dirija la transformación de la materia en continuo deterioro. Por lo tanto, este uso de la naturaleza afecta y condiciona los cimientos de la vida humana, ya que su relación con la naturaleza en este mundo más dinámico y hasta depredador, hace que se tenga un especial cuidado con ella.

La concepción occidental utilitaria de relación entre la economía y la naturaleza, tiene que ver con nuestra obligación de tener en cuenta en todas las esferas del pensamiento y la actividad humana el respeto y el cuidado al entorno geográfico y ambiental. La economía moderna ha segregado amenazas en el medio ambiente. Como bien sabemos, la visión occidental del mundo está basada principalmente en la productividad y la rentabilidad de los recursos naturales sin tener en cuenta la preservación de la naturaleza, que tiene importancia tanto en las culturas modernas como en las culturas tradicionales. En estas últimas, ocupan un lugar esencial en la visión del mundo, en su concepción y forma de vivir.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Guiddens, Anthony. *La familia, en un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestros días*. Cap. 4. Ediciones Taurus, Madrid. 2000, Pág., 65-80

<sup>10</sup> Marín, José. Op. Cit. Pág. 4.



Como en muchos pueblos andinos y amazónicos, la deidad a la naturaleza es una explicación necesaria en la comprensión del mundo. A decir de los pueblos amazónicos, el territorio tiene una justificación ideológica que está contenida en los mitos, donde se resaltan las acciones realizadas por los ancestros en el tiempo, en los inicios de la vida y del mundo.<sup>11</sup> De esta forma, se explica todo el universo mitológico presente en el territorio, las divinidades y los acontecimientos que ocurren en el espacio del mito, encuentran su representación en los ríos, caminos, lagunas, el bosque, restos de piedra, etc.<sup>12</sup> El mito establece una relación explicativa entre la naturaleza y la sociedad, describiendo acciones realizadas por la deidad.

En nuestros pueblos ancestrales, el contacto con la cultura occidental no ha negado necesariamente sus expresiones sino, por el contrario, ha permitido generar y recrear nuevas expresiones de comunicación con la naturaleza. Sin embargo, hay una clara muestra de absorción y uniformidad por universalizarlos. En este sentido, las Ciencias Sociales y los profesionales comprometidos, los pueblos indígenas y amazónicos, así como en el manejo responsable de la naturaleza, tenemos algo que decir.

Por la importancia de los pisos ecológicos, nuestros saberes como cultura milenaria han sido impresionantes para el mundo entero. Desde tiempos inmemoriales, distintas naciones se asentaron en nuestro territorio y ellas han sabido adecuarse a las bondades que la naturaleza brinda. La utilización de los pisos ecológicos, especializándolos en una actividad productiva permitió una singular racionalidad económica basada en la reciprocidad. Dicha práctica permitió producir diversos alimentos y utensilios que fueron intercambiados en una circulación vertical. Así, las culturas costeñas en las culturas prehispánicas, han servido para producir diversos productos. Por ello, las culturas costeñas como los Chinchas pudieron comercializar con los pobladores del altiplano como los Lupacas, los Coyas y los Chupaychu de Huánuco.

Pero la sociedad contemporánea no continuó ni respetó el legado de los ancestros, sino por el contrario, ha introducido prácticas nefastas como la tala indiscriminada de los árboles y de las áreas verdes de la Amazonía, afectando no sólo a la biodiversidad sino también a la conservación del oxígeno de reserva como un verdadero pulmón del mundo. No existiendo una política

---

11 Casanova Velásquez, Jorge. *Parentesco, Mito y territorio. Entre Los Aido Pai (Secoya) de la Amazonía peruana*, en: Revista del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Lima, 2005.

12 Casanova Velásquez, Jorge. Op. Cit. Pág. 20.

de prevención y cuidado de la naturaleza, no somos conscientes del daño que se hace a ella y de una manera directa, como un verdadero bumerán a la salud de la propia humanidad.

La construcción de una ciudadanía ecológica supone, pues, la interiorización del siguiente pensamiento que debería ser nuestro lema y paradigma: humanizar la naturaleza y naturalizar nuestras vidas para lograr una armonía y una cultura de paz y de democracia ciudadana.

## **Bibliografía**

BOURDIEU, Pierre. *Cuestiones de Sociología*. Madrid, Ed. Itsmo. 2000, pp. 272

CASANOVA VELÁSQUEZ, Jorge. *Parentesco, mito y territorio entre los Aido Pai (Secoya) de la Amazonía Peruana*, en: Revista del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Lima, 2005.

CHAMBERS, Iain. *Migración, cultura e identidad* - Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1994, pp. 202.

DESCOLA, Philippe. *Las lanzas del crepúsculo. Relatos jibaros de la alta amazonía*. Buenos Aires. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2005. pp, 452

FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización*. Buenos Aires, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 142

GEERTZ, Clifford. *Reflexiones antropológicas sobre temas filosóficos*. Barcelona, Ed. Paidós, 2002, pp. 276

GIDDEENS, Antony. *El capitalismo y la moderna teoría social*. Barcelona, Ed. Labor, 1977, pp. 402.

GIDDENS, Anthony. *La familia, en un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestros días*. Cap. 4. Ediciones Taurus, Madrid. 2000.

JACOB, Francois. *El juego de lo posible*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 96.

LEÓN PORTILLA, Miguel. *Las Humanidades*.  
<http://www.uib.es/premsa/juny05/dia-25/1126022.pdf>

MARÍN, José. *Globalización, Educación y diversidad cultural*, en:  
[www.paulofreire.org/biblioteca/maringlobal.pdf](http://www.paulofreire.org/biblioteca/maringlobal.pdf)

MOSTERIN, Jesús. *Crisis de los paradigmas en el siglo XXI*. Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega. 2006, pp. 310

ORTIZ RESCANIERI, Alejandro. *De Adaneva a Inkarrí: Una visión indígena del Perú*. Lima, ed. Retablo de Papel, 1973, pp. 192

PORTNOF, André-Ives. *Por la senda de la innovación*. Lima, Ed. Concytec, 2006, pp. 65

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Barcelona. Gedisa. 2005, pp. 700

## 4 *Debate*

### *Comentarios y preguntas de los participantes*

*Representante de comunidades aymaras, amazónicas y quechuas - OBAAQ*

Para la Dra. Ruiz: En Bolivia había una zozobra, uno de los pilares de los cambios del Estado boliviano, lógicamente, es la reforma de la Constitución política de Bolivia. En ese sentido ¿cómo anda ese problema? Porque para nosotros éste es un problema pendiente para el Perú.

Para el Dr. Ballón: Sobre identidades, dijo no hay tolerancia, no existe tolerancia sin el respeto a la pluralidad y las variedades se expresan a través de la pluralidad, sin embargo en el Perú, no se respeta a la pluralidad cultural, ni espiritual religiosa, ni lingüística y lo que está pasando en el parlamento de la República, en este sentido es un problema, al INDEPA lo han pulverizado y es una preocupación para el pueblo indígena a nivel del Perú, especialmente de OBAAQ.

Para el Dr. Kapsoli: Viene luchando muchos años y lo conocemos de lejos y de cerca, también nos ha hecho reflexionar los cuatro puntos que debe admitir la inclusión. En esta parte por ejemplo: En Lima somos 6 millones de aymara-quechua hablantes y hay más de medio millón de aymara hablantes, más o menos de 2 o 3 mil aguarunas hablantes en este sentido ¿los migrantes qué papel deben jugar a nivel político?. Los indígenas tenemos que dar una respuesta política.

*José Enrique Sonco Chuquimoni - Centro Andino Abancay, Apurímac.*

Para quienes visitamos comunidades indígenas, se hace muy notoria la desigualdad de conocimientos básicos para una verdadera práctica de ciudadanía

plena. ¿Qué se va a hacer para que estas comunidades no carezcan de estas desigualdades y tengan pleno conocimiento (adulto) a sus deberes y derechos de primera, segunda y tercera generación y más aún, lo que es participación ciudadana? Porque cuando hay procesos electorales se ve esa abismal diferencia.

*Isabel Gotuzzo*

Sobre el campo educacional. Verdaderamente dentro de los derechos de los indígenas, ¿se está contemplando el cambio de la currícula educativa?

*Fanny Valverde*

Para el Dr. Ballón: ¿Qué opinión le merece la propuesta de algunas organizaciones sociales de incluir dentro de los niveles de gobierno a las comunidades no sólo a nivel nacional, regional o local sino también la idea de incluir a las comunidades como parte de esta organización del Estado?

*Wuille Ruiz - Asociación Paz y Esperanza*

Para la Dra. Ruiz: ¿Qué posibilidades hay para que el actual gobierno de Bolivia que busca ser multicultural y, por lo tanto, recoger las demandas e intereses de los diferentes sectores sociales indígenas andinos, amazónicos pueda llegar a un final feliz, en tanto este cruce de intereses de demandas por inclusión a veces puede trastocar o puede no llegar a la búsqueda de ciertos consensos, y apuntar a fortalecer la gobernabilidad, incluso podría haber el peligro de determinar una especie de fragmentación social?

Para el Dr. Ballón: Hay una demanda por ciudadanía, que pasa por el conocimiento del idioma, de la cultura y otros aspectos, pero también esta ciudadanía necesariamente pasa porque los pueblos indígenas accedan a estos mecanismos donde se hace la toma de decisiones, en ese sentido creo que hay un desafío para todos nosotros y muy particularmente para el liderazgo de estos pueblos indígenas de cómo perfilar su demanda de ciudadanía al acceso de estos espacios de la toma de decisiones, dentro de las instancias públicas a nivel nacional, regional y local.

*Antonio Mamanchura - Región Moquegua*

De repente me sentí mal cuando el hermano Ballón decía por qué aprender el quechua o aymara, sin embargo aquí en Lima hay unos centros de idiomas

donde cuesta muy caro la enseñanza del quechua y aymara, ¿por qué cuesta tan caro aprender esos idiomas si no es tan indispensable?

Así como se celebra aquí estos eventos también se habla en las diferentes regiones y en la región Moquegua, la identidad cultural prácticamente se está perdiendo y la juventud desea que el tema de la identidad cultural se lleve a cabo y se refuerce. Sugiero hacer eventos en provincias.

*Donofré Chuco - UCSICEP, Huancavelica*

Los pueblos indígenas que hay en el Perú, no están siendo atendidos en la agricultura, y la agricultura, siendo pilar para la economía, para el campesino indígena —no los ministerios correspondientes en este caso— no está propiciando subsidios como lo hacen en otros países de Europa o de Estados Unidos. Entonces, si no hay acceso a la economía, difícil se va a tener accesos en la tecnología, a comprarse un libro, a implementarse una computadora, y a la par si hablamos de educación, tenemos maestros que no han querido ni siquiera evaluarse y en el campo es un alto porcentaje de docentes sin suficiente capacidad; es lamentable decirlo, pero esa es la realidad, en vez de formar se deforman, hacen perder su identidad, son los primeros discriminadores cuando van al campo haciendo avergonzar al que habla quechua y aymara. En ese sentido, sí resguardamos hasta congresistas que han discriminado y lo han televisado a nivel nacional. Por suerte hay una gran variedad lingüística y cultural en parte de América Latina, pero está desarticulada porque no tiene una autonomía propia, en ese sentido en vez de avanzar estamos retrocediendo.

## *Respuestas de los panelistas*

*Carmen Beatriz Ruiz*

Sobre el proceso constituyente en el país: El proceso de la Asamblea Constituyente lleva ya 7 meses desde el 6 de agosto del año pasado y es un proceso que tiene que mirarse como en dos carriles: el carril jurídico, obviamente constitucional del encargo que los 255 asambleístas tienen de escribir una nueva Constitución, pero en forma absolutamente paralela el carril político, de la demanda de inclusión por una parte, que supuso la propuesta de la realización de la Asamblea Constituyente, que nació de los pueblos indígenas de tierras bajas inicialmente, y de una especie de convencimiento muy lento porque la primera demanda salió en 1994 de los diferentes sectores políticos y sociales, de que la realización de la Asamblea Constituyente iba a ser un escenario para la reconstitución de los pactos sociales y políticos, y lo digo en plural porque creo que es una completa ilusión pensar que debe haber o habrá un único pacto social y político entre los bolivianos y el Estado.

Esta visión de procesos distintos que se combinan es fundamental, porque en este caso concreto creo que el producto —la nueva Constitución Política del Estado que esperamos para agosto de este año— es tan importante como el proceso de la Asamblea Constituyente, porque si bien al cabo de un año del proceso de la Asamblea Constituyente vamos a tener una nueva Constitución, el proceso que se está llevando a cabo supone negociaciones políticas, supone hacer transparente los intereses de los diferentes sectores que están participando allí, ha supuesto en muchos momentos una desconfianza muy fuerte y una desilusión respecto a los pasos que se está



dando en el proceso. En general, podría decirse que la mayoría de la población boliviana tenía expectativas desmedidas con respecto al proceso constituyente que los propios constituyentes y el tiempo se han encargado de poner en su verdadera dimensión, porque todos sabemos desde el sentido común, que una nueva Constitución no resuelve los problemas, ni la pobreza ni la falta de inclusión ni iniquidad, pero sí sabemos bien, que es un paso más dentro de una construcción democrática que ayuda a hacer transparente los intereses políticos y económicos de distintos sectores y ayuda a la configuración del nuevo pacto.

Creo que estamos en un momento de subida de espíritu del proceso constituyente, los 6 meses precedentes fueron terriblemente difíciles, de hecho, a finales de diciembre se comenzó los trabajos de comisión, los cinco meses anteriores estuvieron enteramente dedicados a una negociación sobre la forma de aprobación del texto constitucional, mucha gente piensa que eso fue un tiempo perdido. Personalmente creo que esa es una visión pesimista, que no se compadece de la realidad de fragmentación y de crisis de Estado que está viviendo Bolivia desde el año 2000 y que quizá estaba fuera de lugar pensar que la Asamblea Constituyente, por ser un escenario democrático, iba a resolver las confrontaciones muy agudas que estábamos viviendo.

En resumen, es parte de un camino que se va construyendo, es probable que lo que tengamos en agosto sea lo que algunas personas dicen, una constitución Franquenstein, es decir, que tenga un poco de todo, pero que al mismo tiempo nos dé un producto que responda a la fragmentación que vivimos como país y a las expectativas de cuestiones y de pacto que estamos construyendo. Tendrá un peso simbólico muy fuerte, tendrá un reconocimiento explícito particular de nuestras diversidades y tendrá cosas que en un plazo más corto de lo previsto habrá que volver a tocar.

De hecho si miramos la experiencia solamente de los cinco países andinos de los procesos constituyentes desde la década del noventa, vemos que la vida de las constituciones ya no es de 50 y de 100 años como eran en el siglo pasado, sino se está acortando dando respuesta a esta configuración tan activa, tan intensa de los pactos sociales y políticos.

Respecto a la pregunta: ¿Tendrá un final feliz el gobierno de Evo Morales? Es bien difícil hacer una proyección de manera tajante, prefiero ser práctica y decir hasta el momento a un año de gestión del gobierno, lo que ha sumado el presidente Morales es mucho más que lo que tiene como resta en su gestión. Tengo aquí una copia de una encuesta de la penúltima semana de

febrero donde dice que el presidente tiene 65% de popularidad. Mirando solamente dos datos, el 54% de la votación del MAS que actúa como partido único, que no entra como un frente o como una coalición al gobierno, y los índices de popularidad que tiene, que son con creces superiores al de cualquier gobierno de estos últimos 25 años de democracia, demuestran un respaldo ciudadano de las mayorías al presidente y al gobierno, un respaldo que no es un cheque en blanco pero que por ahora demuestra dos cosas:

Primero.- El gobierno con todas sus dificultades, está respondiendo a las expectativas de la gente que votó por él.

Segundo.- Pese a la confrontación y en algunos casos a la agudización de los conflictos regionales, todos salen perdiendo si se da un rompimiento de los procesos democráticos.

Probablemente lo que vivamos de aquí hasta dentro de cuatro años cuando termine la gestión de gobierno sea una permanente tensión con momentos culminantes de confrontación que no van a llegar al rompimiento. Eso pensando en el plazo de 4 a 5 años, porque en realidad la proyección política es que probablemente a principios del 2008, estemos nuevamente votando, porque una de las reformas políticas que se impulsa en la Asamblea Constituyente es la reelección presidencial, entonces si terminamos este año 2007 con una nueva Constitución, con una reforma del sistema político importante, es predecible que iremos a unas nuevas elecciones generales, de presidentes y vicepresidentes y poder legislativo, entonces eso ampliaría y refrescaría también el horizonte político de gestión de gobierno.

### *Francisco Ballón*

Quisiera descartar de mis palabras la idea de que el quechua no vale, no he dicho ello. Lo que quiero decir, es que en la medida en que se mantenga el marasmo actual con relación a la idea de que la cultura no se desprende de hechos prácticos y concretos, el valor del quechua es mínimo, hablando del valor jurídico, no del valor sociológico, porque desde el punto de vista del valor jurídico, la cultura no tiene correlato con derechos específicos. Por ejemplo, el derecho a votar en su propio idioma, el derecho de que el ciudadano tenga su DNI en su propio idioma, eso permitiría reflejar su identidad personal. Necesitamos tocar piso jurídico, porque sólo en la medida en que la gente encuentre una relación entre su cultura y sus derechos es que podrá sentirse identificado con ella, sino para qué se enseña a los niños el quechua si no pueden ejercer sus derechos en quechua, por ejemplo.

Ese es el problema crucial. Pero yo voy más allá, la tarea es traducir la palabra cultura, saber qué derechos se desprenden, y hablando de derechos concretos: cómo contar con su partida de nacimiento, realizar contratos, contraer matrimonio, todos en el idioma propio. En estos momentos en el Perú no hay derechos prácticos de la gente y su cultura y esa es la cuestión que digo y afirmo en esta entrada.

Sobre la segunda cuestión, para mí el problema de la inclusión no sólo es problema de la economía, este es un lado de la moneda. El otro lado de la moneda —que es lo que me corresponde— es que hay una pobreza en la identidad ciudadana del Perú, es decir, ya no es una pobreza económica sino es una pobreza jurídica, según la cual unos son muy pobres y otros son muy ricos porque pueden usar todas sus capacidades culturales, por lo tanto, hay una relación de ventaja y desventaja, lo que significa que no hay igualdad, y donde hay desigualdad no hay derechos.

Por otro lado, yo no he hablado de los derechos de los pueblos indígenas, sino he intentado dar la visión del lado de los individuos. Pero atendiendo al pedido, yo sé que, por ejemplo, los pueblos indígenas tendrían el absoluto derecho de participar del gobierno nacional. Sin embargo, yo no puedo hacer desde el punto de vista del derecho una afirmación que no pueda probar, para probarlo tendría que tomar varios minutos más para intentar dar unos bosquejos de por qué lo afirmo.

No lo afirmo porque no haya un derecho natural, yo afirmo porque todo elemento central de toda la democracia moderna de la cual nosotros formamos parte —digamos que se desarrolla a partir de ciertas premisas propias mundo occidental— es que el pueblo es origen de todo derecho, y la constitución política peruana dice que cuando el juez administra justicia, administra justicia a nombre del pueblo. Cuando decimos que los pueblos deben participar en el gobierno nacional es porque estos pueblos se han desembarazado de la idea de la autodeterminación como separación y secesión y se adhieren al Estado peruano, y por ello les debería venir como contrapartida los derechos, que es exactamente la misma situación que pasamos todos los individuos. Nosotros nos despojamos de nuestros derechos naturales de personas a no ser gobernados por nadie y nos metemos en esta estructura que se llama contrato social peruano; a cambio el Estado me retribuye con mis derechos políticos y civiles. Eso no está retribuido en el caso de los pueblos indígenas. En los pueblos indígenas se requiere tanto una acción típica que haga aparecer los derechos donde no hay, es decir una acción constitutiva de

derechos que no existen en estos momentos, como lograr efectivamente que los derechos que ya existen se apliquen con igualdad.

Por otro lado, el idioma se está perdiendo. Éste no es un problema de educación, no se trata de mejorar un currículo, no es un problema de la formalidad del manejo a través del cual la educación implementa sus ideas sobre lo que es el idioma, sino de la necesidad con que ésta sea sencilla y puntual, de que la gente entienda que su identidad le produce cierto beneficio jurídico. No se trata de hablar con grandes palabras el tema de la inclusión, sino de saber cuáles son nuestros derechos y dónde hay que ubicarlos.

Por lo tanto, hay que pasar de la gran glotonería teórica a la práctica jurídica a través de la cual colocamos unos cuantos derechos, que son vitalmente significativos en términos de la organización, en términos de las posibilidades de que la persona se identifique, de que la persona entienda que su identidad vale algo, porque lo que hoy en día es concreto es que para un gran sector de peruanos, el tener cierta identidad es una desventaja.

Finalmente, el problema tiene dos grandes enfoques. Un sector se reivindica como indígena, por lo tanto, no hay ningún problema de llevar a cabo un proyecto para los pueblos indígenas, generando satisfacción a los pueblos. Sin embargo, hay grandes sectores de la población peruana que son objetivamente indígenas pero que no se reconocen a sí mismos como indígenas, un problema sencillo de entender pero monstruoso. A través de eso me estoy refiriendo cuando digo que hay millones de compatriotas que no quisieran ser identificados como indígenas porque ellos entienden en su estrategia social que no les conviene, que les trae desprecio, que les trae humillación, es decir, desventajas. Por ello, necesitamos que las personas practiquen sus derechos a la cultura. Si logramos mejorar las áreas en las cuales los idiomas en el Perú son oficiales, asunto que está en la Constitución, tendríamos la posibilidad de que, por ejemplo, un pequeño pueblo donde la gente mayoritariamente habla en quechua podría ejercer todo tipo de derechos en ese idioma. De esa forma sería coherente que se les enseñe en quechua, sino no sirve.

### *Wilfredo Kapsoli*

Da la sensación que plantear un poco de estatus no sigue la cuestión jurídica. Sin embargo, la cuestión jurídica no llega de la noche a la mañana, sino por una presión social y por una participación política. Para que la presión social y política se ejercite tiene que haber una conciencia de los legisladores, de los políticos, que creo que es importante hacerlo. Yo creo que, por ejemplo, si se

forma un consenso sobre la necesidad de que la gente actúe jurídicamente a partir de su práctica social cotidiana, entonces estaríamos empatando la práctica con la realidad y con lo jurídico. Esta jornada que se inicia ahora me parece una especie de un pequeño hito, una especie de un grano de arena en el desierto que podría tener efectos multiplicadores, que podría sensibilizar y formar conciencias.

En la historia nacional ha habido momentos donde se ha tratado de revalorar y poner en el aspecto jurídico la importancia del quechua, por ejemplo, en los nativos, pero no había una sensibilidad, una legitimación cultural de los valores de estas prácticas. Ahora pienso que los tiempos son más bien favorables en esta dirección, la diversidad, el respeto, la tolerancia, la equidad, los haberes previos, incluso la memoria oral de la población andina de habla quechua, por ejemplo, es depositaria de mitos, cuentos y leyendas que son parte del patrimonio y material que la UNESCO reconoce, de tal manera que hay una coyuntura política, educativa, muy favorable que pueda por lo menos —como generación y como proyecto— tratar de llevar a la práctica una iniciativa como ésta. De pronto no esta generación, pero las siguientes podrían encaminarse hacia una recuperación de esta práctica de lo cultural y legitimar el aspecto jurídico que le daría una concreción, una autoestima mucho más lograda.

Efectivamente las poblaciones dominadas, alienadas, han tenido que buscar distintas formas de simulación de tolerancia, apariencia o de concreción para legitimarse con el sistema excluyente, de tal manera que, al final de cuentas, creo que es un problema de educación, de la desigualdad de conocimientos, de los cambios de la estructura curricular educativas o de la incorporación de aspectos y de patrimonios culturales de la propia región o localidad, para que la inserción entre el patrimonio cultural regional y local comience efectivamente por los espacios y las referencias más puntuales, y se vaya haciendo más lato al país y al mundo de una manera gradual.

Para el proyecto de la Asamblea Nacional de Rectores, hemos preparado un trabajo con el concurso de 51 universidades del país, se trata de un gran libro que va a salir pronto a la circulación titulado *Capital Cultural y Educación*, en el cual cada experto de las universidades del país ha tratado de mostrar cuáles son los capitales culturales más significativos de su entorno, y cómo estos deben incorporarse en la dinámica educativa. Pienso que a nuestra manera contribuimos en algo, claro tiene que ser institucional, a nivel de escuelas gubernamentales, legislativas, periodísticas, instituciones, para que

exista una dinámica más de consenso. El consenso es lo que finalmente legitima lo bueno o lo malo, a veces lo que está legitimado es lo malo y no precisamente lo que queremos cambiar.

*Carlos Cánepa*

Voy hablar como representante del primer Poder del Estado. Respecto a una pregunta que respondió el Dr. Kapsoli: ¿Qué hacemos nosotros para tratar de buscar que exista igualdad, por ejemplo, en la educación entre todas las comunidades?. Todos conocemos la tremenda desigualdad que existe en el país y precisamente el Congreso de la República es consciente de ese escenario. La Comisión que presido precisamente tiene como reto fundamental, construir una ley no para defender los derechos, sino una ley que promueva el desarrollo de todos nuestros pueblos aborígenes.

Esta construcción parte de la participación de todos aquellos que están interesados en el tema, y para nosotros la génesis con la actuación de la Fundación Konrad Adenauer es un tema fundamental que nos permite precisamente efectuar una amplia convocatoria, para que a partir de sus formulaciones podamos ir construyendo esa gran ley que queremos. Esa es la responsabilidad de nosotros como Comisión de Pueblos Andinos; pero quiero dejar muy en claro también, que aquello que nosotros podamos construir va a tener que presentarse al pleno del Congreso de la República, y muy bien se ha dicho aquí, que en el pueblo no todos buscan los mismos ideales, en el pueblo hay una serie de corrientes de opinión que debemos confrontar y es ahí donde todos ustedes deben dar la pelea.

Como se ha dicho, esto no va caer como por obra del cielo, esto va a ser producto de la fuerza que pongamos todos para que esta ley pueda darse, para que allí podamos tener todos los preceptos que propicien el desarrollo de nuestros pueblos aborígenes. ¿Y qué hacemos para que nuestra educación sea igualitaria? Ayudemos pues a construir esa ley. Pongamos como una necesidad prioritaria lo que ha dicho el Dr. Ballón en su intervención y que su propuesta se haga realidad.

Sobre la pregunta ¿pueden ser las comunidades un nivel dentro de la estructura del gobierno del país? Es un tema de discusión y esperamos abordarlo en las próximas sesiones, es el punto de partida de un conjunto de jornadas donde vamos a ir debatiendo los diferentes temas que tienen que ver con nuestra ley.

Acerca de lo que manifestó el colega de Moquegua, en este Congreso, y no hablo sólo por la Comisión sino por el conjunto de parlamentarios, tenemos otra óptica de lo debe ser el Poder del Estado, no debe ser este Poder que se reúne sólo en el seno del pleno del Congreso, que esté completamente aislado de la población, que debata entre los 120 parlamentarios y dé leyes que al final no tiene una aplicabilidad en la práctica porque no expresa el sentir de los diferentes problemas que aquejan a los múltiples escenarios de nuestro país. Para poder hacer que este Poder del Estado responda realmente a los anhelos, las inquietudes y las aspiraciones de nuestros pueblos, todas las comisiones del Congreso están trabajando para que en lo posible realicen la mayor cantidad de audiencias públicas o de reuniones de forma descentralizada.

La Comisión que presido ha comenzado a trabajar en Cerro de Pasco, porque aparte del tema andino, el amazónico y el afro peruano, también tenemos el problema del ambiente y de la ecología. Escogimos Cerro de Pasco por el carácter emblemático que significa para la contaminación en nuestro país; luego nos fuimos a Ucayali, hemos estado en Tumbes y también en el Cusco y vamos a seguir trabajando. Aprovecho la oportunidad para solicitarle a la Fundación Konrad Adenauer que representa Markus Rosenberger, la posibilidad de continuar colaborando con esta Comisión a fin que se pueda hacer más sesiones descentralizadas, ya que ustedes conocen la política del gobierno y del Ejecutivo: austeridad a plenitud, de tal manera que son más escasos los recursos que se nos asigna para poder salir a cumplir las tareas a los diferentes escenarios de nuestra patria.

Pero aún así, a pesar de estas limitaciones tenemos la voluntad de ir hacia donde se nos invite y vamos a estar en Moquegua y en cualquier punto del país, donde se solicite la presencia de nuestra Comisión. En ese sentido, tengan la plena seguridad de que estamos trabajando para promover el desarrollo de los pueblos indígenas y aborígenes, pero no queremos elaborar una ley que se esparza de arriba hacia abajo, por el contrario, queremos que sea una ley que parta de las bases, queremos implementar en el seno del Congreso la participación activa de toda la población y les pido encarecidamente que nos acompañen en el resto de sesiones que están programadas, a las cuales todos los interesados están invitados.

*Markus Rosenberger*

El pedido de hacer reuniones fuera de Lima es justo y muy bien planteado. Sin embargo, el Programa Regional de Participación Política Indígena, el cual tengo el honor de dirigir desde el Perú, está todavía en una fase de buscar cómo posicionarse. Definitivamente este tipo de reuniones nos ayudan y pueden estar muy seguros de que no vamos a quedarnos solamente en la capital, en realidad hay que estar donde están los pueblos indígenas, no hay duda sobre eso.

Carmen Ruiz dijo algo que me pareció fundamental, exigir la participación, es decir, ser un ciudadano verdadero. Creo que hacia allí tenemos que llegar, tenemos que entregar las herramientas para que esa población excluida ahora pueda realmente participar o tener las posibilidades de participar.

Dentro de nuestro programa, en América Latina ya hay, por ejemplo, en Ecuador, una primera línea para una escuela de gobierno para pueblos indígenas, para capacitar a jóvenes indígenas en cómo funciona el sistema político en el cual están inmersos, cuáles son sus experiencias, cómo podrían encontrarse el mundo indígena y el mundo occidental y pensamos que eso podría ayudar a una mayor inclusión. La misma idea de esa escuela existe para el Perú y espero que con participación de muchos de ustedes y de la Comisión podamos aplicar pronto esa escuela de gobierno.



## *Conclusiones y reflexiones*

MANUEL ISMAEL OLIVA VIGURIA \*

Las exposiciones que se han desarrollado son bastantes precisas, claras objetivas y además contundentes. Hay una definición que mencionó el Dr. Kapsoli en su exposición, es una definición que tiene que ver con la explicación de una serie de hechos que se están desarrollando en estos momentos. Se trata de lo que se ha dado en denominar democracia emocional y quiero recordar de qué manera todo el sistema puede involucrarse, recurriendo a la potencialidad de los medios que posee, de tal manera que va presentando una serie de valores que nos van creando estereotipos y una manera muy particular de ver el mundo. Sobre todo en una situación de extrema pobreza, donde todo está asignado por la desigualdad.

El ejercicio de la democracia en este caso, se liga a las potencialidades existenciales del individuo en su relación con el otro, de tal manera que los grupos adquieren responsabilidades mucho más comprometidas.

Es necesario destacar, que los recursos que se emplean para ir creando una particular visión social no es un hecho que nace de la noche a la mañana, sino que muy por el contrario viene de muy atrás en el tiempo y los medios de comunicación han tenido un papel preponderante al respecto. Por ello, no

---

\* Asesor de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República del Perú.

nos debe extrañar que la exclusión y el trato discriminatorio, el racismo y la marginación, son hechos incontrovertibles en nuestro país.

Administrar el poder no es un juego, requiere de las máximas potencialidades de quienes acceden a él, por eso, la experiencia boliviana está señalando un derrotero que nos permite considerar varios elementos:

- Considerar la responsabilidad del Estado en la elaboración de políticas que tiendan a la eliminación de todos los mecanismos de exclusión.
- En una novedosa experiencia política, es importante buscar nuevos elementos que permitan establecer nuevos mecanismos que hagan viable la relación entre los gobiernos subnacionales con el Estado y con la sociedad civil en su conjunto.
- Aprovechar esta situación, a fin de desarrollar políticas que contribuyan a romper los tabú que existen sobre la presencia de los pueblos indígenas en el gobierno y en el ejercicio del poder.
- Desarrollar al máximo un gobierno para todos, que cuente con la participación de todos, gracias a los embriones de gobiernos locales. En este caso, estaríamos conjugando el ejercicio de la democracia y el desarrollo.
- Consolidación de los gobiernos locales.

Otro aspecto que merece destacarse, es el que se refiere a la inclusión. Para ello, es necesario tomar en cuenta algunos patrones que nos pueden permitir una explicación de los sistemas que la harían viable, siendo el retorno a la cultura uno de los principales; también el de la práctica de la democracia emocional que señalamos líneas arriba, frente a una sociedad eminentemente agresiva; y por último, hay la necesidad de compaginar la ética, la moral y los valores en nuestro desempeño político, sobre todo frente a una cultura migrante.



## SEGUNDA SESIÓN

Viernes 9 de marzo

*Discriminación, racismo y exclusión social desde  
la perspectiva de las mujeres*



*(De izq. a der.) Teresita Antazú, Taraila Rivera, Hilario Supa, Carlos Cánepa, Blanca Alvarado, Markus Rosenberger*

# Guatemala

## *Realidad de la mujer indígena en Guatemala*

BLANCA ALVARADO DE SALOJ \*

### ***Presentación***

Con el objeto de contribuir al conocimiento, análisis y solución de los problemas relacionados con el desarrollo integral de las mujeres indígenas en América Latina y a sabiendas de que la discriminación y el racismo en sus diferentes manifestaciones, modalidades y niveles afecta mucho más a la mujer indígena, se consideró vital hacer una revisión de dicha realidad, pues es a partir de este diagnóstico somero que en la formulación de políticas, estrategias e implementación de programas se considere fundamental la perspectiva de género con que las mismas deberán formularse.

Según lo contenido en el presente documento, la mujer indígena ha sido vulnerada cotidianamente en sus derechos más elementales a razón de ser ella, la portadora hasta nuestros días, de los elementos constitutivos de la identidad que la hacen fácilmente localizable y perseguible por los victimarios.

---

\* Pedagoga maya k'iche'. Especialista en Educación Maya. Consultora nacional de la UNESCO. Actualmente trabaja en la Comisión Presidencial de Derechos Humanos COPREDE en la coordinación de un Diplomado de Derechos Humanos y Multiculturalidad. Hasta enero de 2007 fue Comisionada Presidencial de la Comisión contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas CODISRA en Guatemala. Autora de varios libros sobre la educación y cosmovisión maya. Cofundadora de las Instituciones públicas nacionales: Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala y Defensoría de la Mujer Indígena y precursora de la CODISRA, junto a cuatro comisionados más.

Los referentes para la elaboración del presente documento lo constituyen los instrumentos internacionales a los que Guatemala se ha adherido o ratificado, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), las metas del milenio, las leyes nacionales relacionadas con el tema, los Acuerdos de paz y los Derechos Específicos de la Mujer Indígena, sistematizados por la Defensoría de la Mujer Indígena.

La fuente directa de la información, lo constituye el resultado del diagnóstico llevado a cabo en el 2003 por la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo CODISRA, a nivel de la institucionalidad pública y la información posterior que se actualiza permanentemente; y los eventos y coordinaciones con instituciones relacionadas con la mujer y fuentes bibliográficas que las mismas ponen a disposición del público.

### ***Situación de la mujer indígena en Guatemala***

Guatemala se ha adherido y ratificado a instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW); la Plataforma de Acción de Beijing, cuya observancia es de carácter obligatorio para los países miembros de la ONU.

Por otra parte, desde los años 90 se han realizado cumbres mundiales que impulsan una agenda de desarrollo global en las que Guatemala ha participado y hecho suyos los compromisos. En septiembre del 2000 ciento cuarenta y siete jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la Declaración del Milenio que agrupa y sintetiza los objetivos para el desarrollo asumidos con anterioridad. Los objetivos de desarrollo del milenio son: a) erradicar la pobreza extrema y el hambre; b) lograr la enseñanza primaria universal; c) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer d) reducir la mortalidad infantil; e) mejorar la salud materna; f) combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades; g) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; h) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

El presente informe remitirá información que será de importancia para la evaluación del logro de las metas antes descritas, sobre todo aquellas relacionadas con la realidad de la mujer indígena en Guatemala.

Las leyes internas, los Acuerdos de paz y los Derechos Específicos de la Mujer Indígena sistematizados por la Defensoría de la Mujer Indígena, publicados como parte del primer informe titulado *Situaciones y Derechos de las Mujeres Indígenas en Guatemala en el 2003*, son también un parámetro para el presente informe.

Los instrumentos antes mencionados, coinciden en algunos aspectos y difieren a razón de su observancia generalizada, su especificidad histórica, étnica y cultural. En lo que convergen es en la necesidad de llevar a cabo una amplia divulgación de su contenido, en cuyo caso se considera que no se ha cumplido, puesto que el mensaje no ha llegado a los pueblos indígenas. Los medios de comunicación orales como la radio y la televisión, operan en español y los escritos igual. Además los contenidos que difunden no son educativos y menos en derechos. Los idiomas indígenas tienen poco espacio de difusión. Esto no es pertinente a la realidad de analfabetismo castellano que asciende de 50 a 90% para las mujeres indígenas rurales, que también son analfabetas en su propio idioma.

Con respecto a la necesidad de promulgar leyes específicas coinciden tanto las convenciones como los acuerdos de paz. Al respecto, se reconoce como logros la promulgación de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, la reforma al código civil con relación al matrimonio, la inclusión de la definición de discriminación en la ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer y la reforma al artículo 202 del código penal, que da origen al artículo 202 que tipifica la discriminación como delito, explicando que quien por acción u omisión incurriera en ello, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de quinientos a tres mil quetzales. Los desafíos a este respecto son su difusión, conocimiento y la revisión posterior de la reforma al código penal, pues es tímido en la sanción y no contempla mecanismos de resarcimiento a las víctimas, al igual que no contempla de manera explícita, la penalización de la discriminación racial.

Otro de los desafíos en este sentido, es la promoción de la legislación que tipifique el acoso sexual como delito y considere como agravante en la definición de la sanción de los delitos, el que haya sido cometido contra mujer indígena, como se contempla en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Está pendiente además, la revisión de las leyes con



contenido discriminatorio por razones sexistas o racistas, al igual que la creación de la Comisión contra la Discriminación y el Racismo en el Congreso de la República cuyo mandato sea la revisión de anteproyectos de ley para eliminar todo contenido discriminatorio, sexista y racista que pudieran contener.

Desde el punto de vista económico, la Convención Internacional contempla el derecho al desarrollo sin exclusiones; la CEDAW la aplicación de la ley con respecto al salario mínimo y los Acuerdos de Paz contemplan el derecho de la mujer indígena al uso y propiedad de la tierra. Al respecto, podría decirse que los controles a la fecha no son suficientes para garantizar el goce de los derechos laborales a la mujer indígena, sobre todo en el caso de la mujer campesina, trabajadora agrícola y/o doméstica ciudadina. Esta última, además de sufrir la poca valoración a su trabajo a través de un salario justo, también sufre de acoso sexual y violencia patronal, muchas veces por no hablar el idioma español y otras por su pertenencia étnica.

En este sentido, la divulgación de los instrumentos antes mencionados y una coordinación permanente de las organizaciones sociales con las instituciones públicas, especialmente con el Ministerio de Trabajo, se hace necesario para el logro de avances puntuales sobre este aspecto.

El mapa de pobreza cuyo rostro es de mujer indígena, muestra los porcentajes más altos en departamentos con mayoritaria población indígena así: de 68 a 84% en el norte; de 64 a 82% en el nor-occidente y del 52 al 69% en la región oriental en comparación con el 18% en la región central.<sup>1</sup> A nivel regional, la desnutrición global alcanza el 33% en comparación con un 19% en la región metropolitana. El 2.5% de los niños menores de cinco años tenían un peso inferior al normal para su talla en 1998.<sup>2</sup>

Frente a esta realidad de hambre y desnutrición, cuya causa fundamental es la pobreza y pobreza extrema, se han tomado medidas tales como el reforzamiento de fondos sociales, reforma al Decreto Legislativo 32-200-2001, reforma a la ley del impuesto al Valor Agregado IVA, en el sentido que medio punto porcentual resultante de la recaudación de impuesto se destine a programas y proyectos de seguridad alimenticia de la población en condición de pobreza general y extrema, pero hasta el momento esto no ha sido objetivo. Ello indica que con estas medidas no se está atacando el mal con seriedad pues

---

<sup>1</sup> SEPREM, presentación: "Género y Justicia". Dra. Lily Caravantes, Guatemala, 2003. Datos del INE.

<sup>2</sup> Metas del Milenio. Informe del Avance de Guatemala. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, 2003.

siendo de origen estructural e histórico, se pretenden atacar sus consecuencias y no las causas y de ese modo se sigue el juego de un círculo vicioso de no acabar.

En lo referente al derecho de la mujer a la propiedad de la tierra, según los Acuerdos de Paz, se ha constatado que es el Acuerdo menos cumplido y más violentado pues la fragilidad mayor para su implementación es la falta de fondos para la adquisición de tierras. Los propietarios seculares de la tierra, los terratenientes latifundistas, sobrevaloran propiedades improductivas y los gobiernos de turno no disponen de los recursos para su obtención y los indígenas pobres menos aún. Según datos de FONTIERRAS, de 11,915 familias beneficiadas con una parcela de tierra, únicamente 1,229 mujeres al frente de su hogar se beneficiaron de ello.<sup>3</sup> Es más, el fondo de tierras, como institución, sigue manteniendo crisis interna que pone en riesgo su razón de ser en el marco de implementación de los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo Sobre identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

La situación antes descrita ha obligado a las personas a ocupar tierras baldías, propiedad de los terratenientes sufriendo por ello, represalias y violación a los derechos humanos fundamentales. Según datos de CONIC, organización indígena y campesina que reivindica el derecho sobre la tierra, de enero a agosto fueron desalojadas 40 fincas, damnificando a 2,120 familias con un número aproximado de 10,000 personas.

El problema ha llegado a tal gravedad que deja, en el lapso de un año, a 10 familias indígenas sin cabeza de hogar pues los padres fueron muertos entre agentes de seguridad y miembros de los grupos organizados de campesinos.

La imposibilidad de resolver estos problemas estructurales hace que en Guatemala, el 79.9% de la población sea pobre y el 59.3% lo sea en extremo, lo que significa que únicamente el 1% tiene pleno acceso a recursos y servicios para su desarrollo.<sup>4</sup> Los índices más altos de subdesarrollo corresponden a las regiones nor-occidental (Quiché y Huehuetenango) y zona norte (Alta y Baja Verapaz), sur occidente y sur Oriente en donde los índices alcanzan niveles del 93.7%, 91.3%, 82.7% y 79.7% respectivamente.<sup>5</sup> Esta realidad afecta mucho más a la mujer, pues enfrenta la sobrevivencia de la familia sin

---

<sup>3</sup> DEMI. Primer Informe Situaciones y Derechos de las Mujeres Indígenas en Guatemala. Guatemala, 2003.

<sup>4</sup> PNUD "Informe de Desarrollo Humano 2000. Guatemala: La fuerza incluyente del Desarrollo Humano". Guatemala 2000.

<sup>5</sup> SEGEPLAN. Citado por Coordinadora Sí ¡Vamos por la Paz! Guatemala, 2001.

los recursos elementales y careciendo de servicios básicos como la vivienda, el agua, la luz, drenajes, servicios sanitarios, etc.

Lo antes descrito hace que la mujer indígena no llene requisitos para el acceso a créditos ni siquiera en cooperativas, que actúan como entidades alternativas al sistema bancario. Es irónico pero los mayores subsidios se disponen para los grandes consorcios y no existen programas o fondos que apoyen directamente a la mujer rural, que es mayoritariamente indígena.

Todos los instrumentos coinciden en que los medios de comunicación y el sistema educativo nacional juegan papel fundamental para el conocimiento de los derechos universales y específicos a través de su divulgación, de la misma manera son los responsables de mantener y de transformar el lenguaje y actitudes racistas y sexistas pues inciden en los cambios que se van suscitando en el ámbito social en el que desarrollan sus actividades divulgativas, por tanto son determinantes para la eliminación de estereotipos sexistas y racistas y su optimización para este fin se constituye en imperativo estratégico a corto y mediano plazo para todas las instituciones cuyo mandato es combatir y erradicar la discriminación racial y por género.

Desde el punto de vista de la participación política y toma de decisiones, los cinco referentes utilizados como parámetro en el presente informe son claros en que debe fomentarse la participación de las mujeres a todos los niveles de toma de decisión. Esto sin duda alguna, es uno de los requisitos indispensables para dar continuidad al proceso de democratización del país, iniciado desde diferentes ámbitos y sectores de la sociedad y la reconversión del sistema de participación política, tanto para las mujeres como para los pueblos indígenas en Guatemala.

A este respecto se tiene el gran desafío de la reforma a la ley electoral y de partidos políticos y promover la aprobación del sistema de cuotas contenidas en la CEDAW para lo cual en el 2003 se presentó una propuesta al Congreso de la República, tomando en consideración la realidad específica de Guatemala con relación a su población femenina, puesto que el sistema de cuotas tendrá que tomar en cuenta este aspecto para el verdadero logro de la equidad entre mujeres indígenas y no indígenas.

Del mismo modo deberán fortalecerse los espacios de participación que la mujer indígena ha logrado hasta el momento, tales como: Los Consejos por Comunidad Lingüística de instituciones como la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, ALMG; el Fondo de Desarrollo Indígena FODIGUA, la Defensoría de la Mujer Indígena, los Consejos de Desarrollo

Urbano y Rural, el Foro Nacional de la Mujer, la Comisión Nacional Permanente de Derechos de la Mujer Indígena, los diferentes entes de consulta creados en algunos Ministerios de Estado en el marco de implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006 formulada, monitoreada e impulsada por la Secretaría Presidencial de la Mujer, en coordinación con el movimiento de mujeres a nivel nacional, cuyo primer ciclo de implementación está siendo evaluado y reformulado.

Con relación a la salud, los instrumentos antes mencionados hacen referencia en diferentes términos presentando a la salud como necesidad, como derecho y como factor de desarrollo de los países a fin de ser atendido especialmente en el caso de la mujer y con pertinencia en el caso de la mujer indígena. Este aspecto del desarrollo humano, no es atendido con propiedad para la mujer indígena en Guatemala, puesto que no se ha dado un paso firme hacia la valoración, sistematización y menos aún al fortalecimiento de la medicina indígena, cuyo aporte ha sido sustancial para el mantenimiento de la salud de la mayor parte de la población guatemalteca constituida por mujeres y niños.

La crisis hospitalaria a nivel nacional, está afectando preferentemente a niños y mujeres en departamentos con mayoritaria población indígena como Sololá, Huehuetenango, Totonicapán y Alta Verapaz. Esto tiene como consecuencia el que las mujeres indígenas presenten la más alta tasa de mortalidad por causas varias en América Latina.

Según informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, hecho público el 15 de setiembre del 2003, Guatemala tiene uno de los índices más altos de mortalidad materna del mundo y compite en este aspecto con países como Haití con 680, Bolivia 420, Perú con 420, Brasil 260, Guatemala 240 y Nicaragua 230.<sup>6</sup>

Las cifras de niños que fallecen durante el parto también son alarmantes. En América Latina y el Caribe mueren 32 niños por mil nacidos vivos, cifra por debajo de la media mundial (56), y con una brecha enorme con relación a los ocho en países desarrollados.

---

<sup>6</sup> Thoraya Ahmed Obaid. Directora de Fondo de Población de la ONU. Prensa Libre del 16 de Septiembre de 2004. Guatemala, 2004.

Como efecto de la migración de hombres indígenas tanto a las cabeceras departamentales, ciudad capital y Estados Unidos por razones laborales y del turismo extranjero en Guatemala, enfermedades infectocontagiosas como el sida, la hepatitis A y otras se están transmitiendo a familias indígenas, lo cual es sumamente preocupante por la falta de atención médica y medicina adecuada en los centros de atención a la salud, tanto urbanos como rurales.

Con respecto a la educación, “las niñas y mujeres guatemaltecas tienen el liderazgo latinoamericano de analfabetismo”<sup>7</sup> pues pese a los esfuerzos llevados a cabo por los diferentes gobiernos, el analfabetismo entre mujeres indígenas varía de 50% a 90% y solamente el 43% de ellas logran concluir la educación primaria.<sup>8</sup> Las tasas más altas de deserción escolar muestran registro desfavorable para las mujeres (55% versus 45% varones) de igual manera se califica la repitencia escolar que es del 15% para ellas.<sup>9</sup> Los niños y niñas indígenas del área rural tienen promedio de cuatro años de escolaridad.

El subsidio a las escuelas mayas del nivel primario tiene un retraso de tres años. La educación media ofrece poca diversidad de carreras para el desarrollo de los Pueblos Indígenas. La educación universitaria, es ahora más que antes un privilegio pues se exige con rigurosidad la admisión, lo cual dificulta el acceso, pues la educación en todos sus niveles no se da con calidad en los departamentos con mayoritaria población indígena.

A este respecto, se valoran los avances dados en el marco de la Reforma Educativa, pues teóricamente se ha dado un salto cualitativo con relación a iniciar procesos de inclusión de contenidos de la cultura de los pueblos indígenas en el currículum nacional, al igual que se forma con más pertinencia al futuro docente y se capacita al docente en servicio. En el 2003, la CODISRA, coordinó con la Secretaría Presidencial de la Mujer y la subcomisión de género de la Reforma Educativa, la elaboración de una guía metodológica, una guía de cuadernos de trabajo en el aula y un cuaderno de trabajo en el aula de primero a sexto grado titulado “Si aprendemos conjun-

---

7 Coordinador Si ¡Vamos por la Paz! Construyendo Ciudadanía; Primer Esfuerzo Colectivo de Auditoría Social. Guatemala, Septiembre 2001.

8 MINUGUA. Los Pueblos Indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz. Guatemala septiembre del 2,001.

9 PNUD. “Informe de Desarrollo Humano 2,000. Guatemala: La fuerza incluyente del Desarrollo Humano” Guatemala 2,000.

tamente y en las mismas condiciones, tendremos mejor vida”, con el objeto de proporcionar elementos básicos tanto teóricos como metodológicos para la eliminación de estereotipos sexistas y racistas en los textos escolares y en el ambiente escolar.

En el 2003, la CODISRA coordinó con el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural la elaboración de una guía para docentes sobre sugerencias de cómo lograr la convivencia armónica en un aula multicultural, en la línea de dar cumplimiento al eje de Interculturalidad de la propuesta de transformación curricular a partir de la Reforma Educativa y la eliminación del racismo desde el aula en edades tempranas. El desafío a este respecto, es su aplicación por los docentes.

Lo que sigue siendo un desafío es elevar el monto presupuestario dedicado a la educación bilingüe y convertir esta educación en política de Estado. Velar porque mejore la calidad educativa para los pueblos indígenas, acompañar la gestión y fortalecimiento del Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural, acompañar la gestión de las escuelas mayas para el logro del subsidio correspondiente, continuar el acompañamiento al proceso de Reforma Educativa, conocer y monitorear la política de admisión y/o selección de las universidades y su incidencia en la minimización de oportunidades de estudio a nivel superior para la juventud indígena, acompañar la creación de la universidad maya y la implementación de la reforma, por el magisterio nacional.

La creación de instituciones específicas es otro de los cometidos tanto de los instrumentos internacionales como de las leyes nacionales y los avances en este sentido son: la existencia de la Secretaría Presidencial de la Mujer SEPREM, fruto de la lucha del movimiento de mujeres a nivel nacional, la Defensoría de la Mujer Indígena DEMI, creada como producto de larga negociación entre la Comisión Nacional Permanente Derechos de la Mujer Indígena y el gobierno, en el marco de implementación de los Acuerdos de Paz, específicamente del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. La Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, CODISRA, creada como producto de consenso de organizaciones indígenas, en octubre del 2002, cuyo primer grupo de comisionados toman posesión en enero del 2003 en el transcurso del cual, para el ordenamiento de sus labores, crean la Unidad de Educación y Género como garante de la equidad étnica y de género en el marco de sus funciones.

En el marco de implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006 presidida por la SEPREM, se han creado unidades de la mujer en varios ministerios y secretarías de Estado, con el objeto de responder a los compromisos internacionales asumidos por Guatemala y a los planteamientos y demandas nacionales. El reto es que al interior de dichas unidades también se dé equidad étnica, para lo cual se ha firmado un convenio de coordinación entre la CODISRA y la SEPREM cuyo contenido sigue sin implementarse hasta la fecha.

A este respecto, se ha constatado que la sola creación de instituciones no hace los cambios. Se requiere de que las mismas cuenten con recursos tanto humanos como financieros suficientes para hacerlas funcionales hacia la consecución de sus fines y objetivos.

Durante la visita de la Relatora Especial de Naciones Unidas en el tema de la Violencia contra la Mujer señora Yakin Ertürk, representantes de diferentes organizaciones e instituciones cuyos objetivos persiguen el desarrollo integral de las mujeres indígenas, presentaron su preocupación por la violencia que cada día se agudiza más, cuyo blanco preferencial desde hace varios años, ha sido la mujer.

La violación del derecho a la vida está llegando a niveles incontrolables, según Susana Villagrán, relatora especial para la mujer de la OEA, que estuvo nuevamente de visita en Guatemala, para evaluar el estado de implementación de las recomendaciones dadas durante su visita en el 2003, en cuya oportunidad calificó de “alarmante” la situación encontrada.

Según información aportada por la policía nacional civil a la Procuraduría de Derechos Humanos, en los últimos tres años la frecuencia de homicidios a razón de género, se dio de la siguiente manera:

2003		2004		2005		2006	
FEMENINO	MASCULINO	FEMENINO	MASCULINO	FEMENINO	MASCULINO	FEMENINO	MASCULINO
383	3853	497	4010	417	4791	603	5281

Según estos datos, la frecuencia de homicidio en mujeres asciende a un 40.06% con relación a los hombres sin especificar los datos a razón de la pertenencia étnica de las víctimas. La edad de las víctimas oscila entre 15 y 69 años.

Estos hechos se suscitan pese a la existencia de un Plan Nacional de prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres, elaborada por la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres, una entidad estatal creada por acuerdo gubernativo No. 8312000 y que se integra por el sector público y privado.

La violencia contra las mujeres tiene diferentes matices y rostros, entre los que la discriminación, el racismo y la violación, son de los más crueles y despiadados pues baja la autoestima, incapacita a las personas para exigir sus derechos y afecta el desarrollo intelectual de las mismas, al tiempo que enferma el espíritu y afecta la vivencia de valores como el respeto en las relaciones interpersonales.

La labor llevada a cabo por entidades del Estado para la eliminación de la discriminación y el racismo, apenas muestra impacto respecto a un “No al silencio” por parte de las víctimas. Es decir, que ahora las personas por lo menos empiezan a denunciar más los actos de discriminación en su contra. De esa cuenta del 2004 al 2006 se registran un número importante de denuncias, cuyos datos fueron reportados por autoridades competentes. Es importante resaltar, que no todas las instituciones desagregan a razón de género, origen o identidad étnica a las víctimas. De ese modo, la información recabada se obtuvo de la manera siguiente:

INSTITUCIÓN	TOTAL	H	M	MUJERES INDÍGENAS	PROCEDENCIA
Fiscalía General de la República	75	42	33	27	Departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla, Sololá, Quetzaltenango, Huehuetenango, Quiché, Alta y Baja Verapaz, Petén, Izabal y Zacapa
Procuraduría de Derechos Humanos	1,059				Casos que vulneran los derechos de pueblos indígenas en todo el país sin desagregación por género
Comisión Presidencial contra la Discriminación Racial y el Racismo	102	60	42	60	Guatemala, Puerto Barrios, Sololá, Huehuetenango, Quetzaltenango, Baja Verapaz, Sacatepéquez, Chimaltenango, Retalhuleu, Petén, Totonicapán
<b>TOTALES</b>	<b>1,236</b>	<b>102</b>	<b>75</b>	<b>87</b>	<b>A NIVEL NACIONAL</b>



La tabla muestra cómo las mujeres indígenas son víctimas preferenciales de la discriminación racial y el racismo a nivel nacional.

A través de documentos remitidos por las instancias correspondientes, se constata que los casos denunciados vienen de víctimas que de algún modo han tenido acceso a la educación formal y a espacios de participación, ya que las denuncias, generalmente son contra instituciones del Estado y en establecimientos comerciales de la iniciativa privada, pues las víctimas manifiestan haber sido discriminadas en el ámbito laboral, en entidades académicas y por servidores públicos.

Con relación a la aplicación de la justicia es importante reconocer que el acceso a la justicia continúa siendo un verdadero desafío, ya que de los 42 casos de discriminación racial contra mujeres presentados al Ministerio Público, únicamente dos han sido resueltos y dos más han sido sometidos a proceso en el ámbito administrativo. El resto de casos, en su mayoría, han sido archivados por falta de pruebas o por desistimiento automático de las víctimas, tanto por razones económicas como por dificultades en la comunicación, a razón del poco manejo del idioma español por parte de las mismas.

A este respecto, según reporte de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo, de quince casos de discriminación racial, denunciados y que se registraron el año 2003, tres son contra mujer indígena y en el 2004 de trece casos registrados en este sentido, siete son contra mujeres indígenas. En un taller llevado a cabo en junio del presente año con las Defensorías a nivel nacional, se constató que el mayor número de casos denunciados y/o registrados por las mismas, son en contra de niñas en el ámbito escolar, de mujeres en el ámbito laboral y de las relaciones interpersonales cotidianas, al igual que en instituciones de aplicación de la justicia y en empresas de la iniciativa privada.

Este dato es indicativo de que el lanzamiento del tema a debate nacional, el posicionamiento del tema en los medios de comunicación y la actitud valiente de quienes denuncian, está motivando a que las mujeres indígenas se propongan a no callar más los actos de discriminación racial en su contra. Por supuesto que esto apenas es el inicio, pues los casos denunciados son mínimos con relación a la realidad de discriminación y racismo que se vive a diario y a todos los niveles de la vida nacional.

Las políticas públicas siguen catalogando y atendiendo a los pueblos y mujeres indígenas como trabajadores agrícolas y/o servidumbre. De una veintena de políticas formuladas por el actual gobierno, dos abordan el ejercicio

de derechos económicos y políticos de los pueblos indígenas, ellas son la política de convivencia formulada por la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo CODISRA en el 2006, que se propone la solución de problemas económicos, políticos, jurídicos, sociales y culturales; y la elaborada por la Secretaría de la Paz y otras entidades del Ejecutivo en junio del 2005, denominada *Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas 2005-2012* cuyo contenido se refiere a: 1) Implementación de Políticas de Estado con naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe; 2) Fortalecer el Estado para que refleje la composición multiétnica, pluricultural y multilingüe del país; 3) Transformar y fortalecer el sistema jurídico para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas; 4) Participación de los pueblos maya, garífuna y xinka en espacios de toma de decisiones estratégicas a nivel nacional, regional, local y en el ámbito internacional; 5) Ampliación de cobertura de servicios públicos con pertinencia cultural y lingüística; 6) Formular el presupuesto nacional con criterios de equidad étnica y pertinencia cultural; 7) Implementar una política pública contra la discriminación y el racismo.

Las políticas antes mencionadas están formuladas y aprobadas pero sin avances en su implementación. Sin embargo, son pioneras en partir de las necesidades de la diversidad poblacional y se encaminan hacia la transformación del Estado centralista, monocultural y machista a un Estado plural y equitativo a razón de género.

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
Tanto los tratados internacionales como las leyes nacionales y los acuerdos y convenios interinstitucionales deben convertirse en el referente para evaluar con objetividad los avances de nuestros países con relación a la situación de desarrollo humano de su población evaluativo de qué hacer del actual gobierno a fin de ir logrando verdaderos cambios desde el nivel estructural.	Es importante que los gobiernos hagan público su compromiso hacia el cumplimiento y aplicación de instrumentos internacionales que contribuyan al fortalecimiento de la democracia, la convivencia armónica y la cultura de paz, de modo que la diversidad social se constituya en nuestra riqueza y orgullo a los ojos del mundo y no en la causa de injusticias y fundamento de desigualdad.
Desde el punto de vista económico, la realidad de la mujer indígena, sobre todo el de la mujer indígena rural, es de pobreza y pobreza extrema.	Priorizar desde el nivel pre-primario, la educación de la niña para iniciar el cierre de la brechas de desigualdad de manera integral, a tiempo de dar cumplimiento a las metas del milenio.

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
	<p>Crear fondos específicos para el desarrollo de la mujer, accesible a mujeres en situación de pobreza y pobreza extrema para dar paso firme al combate de la pobreza.</p>
<p>La mujer indígena es discriminada a nivel estructural, jurídico, institucional y personal por su origen, por su condición social de pobre y por género.</p>	<p>Que las instituciones de servicio público impulsen capacitaciones sobre derechos de la mujer y de los pueblos indígenas, a fin de ir logrando su reconceptualización y la reformulación de sus políticas y acciones en pro del bienestar de la ciudadanía sin discriminación alguna.</p> <p>Impulsar acciones afirmativas en pro del bienestar de las mujeres como parte de políticas más integrales para la eliminación definitiva de la discriminación y el racismo.</p>
<p>Los derechos específicos de la mujer indígena, son violados permanentemente pese a la existencia de leyes nacionales e instrumentos internacionales que orientan la eliminación y/o erradicación de la desigualdad a razón de género y etnia.</p>	<p>Estos derechos deben ser de conocimiento generalizados a fin de que sean respetados y apropiados por instituciones, organizaciones y personas individuales. La educación oficial debe incluir como contenidos educacionales, los derechos de modo que la ciudadanía haga ejercicio de ellos, desde edades tempranas.</p>
<p>De parte de las instituciones específicas, se han formulado políticas públicas que favorecen el desarrollo integral de las mujeres y la erradicación de la violencia intrafamiliar, pero su implementación ha sido difícil puesto que involucra a más instituciones e instancias gubernamentales.</p>	<p>Que toda política pública relacionada con el desarrollo de la mujer se convierta en política de Estado, a fin de que tanto entidades públicas como privadas y organizaciones de la sociedad civil, se sumen a su implementación.</p> <p>Que tanto las instituciones, oficiales como las privadas, asuman con responsabilidad el papel que les corresponde frente a la realidad que viven las mujeres indígenas, a fin de que sus esfuerzos se encaminen a combatir la discriminación racial y la desigualdad por género.</p>
<p>El presupuesto asignado a las instituciones encargadas de atender las demandas de las mujeres es muy pobre, especialmente el de Defensoría de la Mujer Indígena lo cual es muestra de discriminación étnica y de género en el nivel institucional.</p>	<p>Más que contar con instituciones específicas, deberán formularse políticas integrales de atención al rezago en que se encuentra la mujer indígena en todos los aspectos de desarrollo humano.</p>

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
	<p>Frente a la falta de recursos estatales para el combate de la discriminación y el racismo, se hace urgente y fundamental la implementación de estrategias de coordinación interinstitucional y no dar tregua a la gestión de recursos en el ámbito internacional.</p>
<p>En Guatemala se están dando los primeros pasos hacia la redefinición del Estado guatemalteco de neocolonial, racista, discriminador, excluyente y machista, a un Estado democrático pero con déficit de desarrollo y participación de la mujer indígena.</p>	<p>Que todas las instancias que surjan para la apertura de espacios de participación para la mujer, se caractericen por ser equitativas con relación a la participación de la mujer indígena.</p> <p>Que los partidos políticos y comités cívicos, se democratizen con criterios de equidad étnica y de género con el objeto de mejorar la participación de la mujer y los pueblos indígenas en la vida política de los países de la región.</p>
<p>La participación social es de vital importancia para el logro de los objetivos de las instituciones de gobierno para lograr verdaderos avances en la formulación e implementación de políticas y estrategias, en cuyo marco se impulsen acciones en pro de la erradicación estructural de la discriminación y el racismo.</p>	<p>Fortalecer los espacios de coordinación de las instituciones del Estado con las organizaciones de la sociedad civil para la implementación de programas, proyectos y acciones para el desarrollo integral de la mujer en general y de la mujer indígena en particular.</p>

## **Bibliografía**

OEA/SNU. *Hacia un cumplimiento renovado del Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. Guatemala, Octubre, 2003.

Coordinadora Sí ¡Vamos por la Paz! *Construyendo ciudadanía: Primer esfuerzo colectivo de Auditoría Social*, Guatemala, 2001.

MINUGUA. *Los Pueblos Indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*. Guatemala, 2001.

Fundación Guillermo Toriello (FGT). *Los compromisos de los Acuerdos de Paz sobre los Derechos de la Mujer Indígena*. Guatemala, 1998

ONU. *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Entrada en vigor en 1969.

Comité Beijing. *Informe alternativo sobre la CEDAW al Tercero, cuarto y quinto Informe del Gobierno de Guatemala*. Guatemala, 2002.

Defensoría de la Mujer Indígena. *Primer Informe Situaciones y Derechos de las Mujeres Indígenas en Guatemala Nab'e Wuj ke Ixoqib'*. Guatemala, 2003.

Comité Beijing Guatemala. *Caminando Hacia la Equidad: marco jurídico-político de los compromisos internacionales*. Guatemala, 2001.

SEPREM. *Política nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de equidad de oportunidades 2001-2006*. Guatemala, 2001.

Guatemala Beijing+5. *Aproximación a la Verificación del Cumplimiento por parte del Estado de Guatemala de los Compromisos contraídos en Beijing 1995*. Guatemala, 2001.

MOLOJ Kinojib'al Mayib' ixoqib' Asociación Políticas de Mujeres mayas. *El Pensamiento Político de las Mujeres Mayas y Ladinas en la construcción de un buen gobierno en Guatemala*. Guatemala, 2003.

Procurador de Derechos Humanos. Unidad de Estudio y Análisis. *Homicidios 2006*. Guatemala, 2006.

## 2

# Perú

### *Racismo y discriminación con las hijas de la madre tierra*

TARCILA RIVERA ZEA \*

Las reflexiones de este artículo están inspiradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la que se establece que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y en derechos; en el Convenio para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación; en el Convenio para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer; así como en el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Todos estos instrumentos están dedicados a trabajar para garantizar una convivencia más justa, igualitaria y humana entre los miembros de las sociedades de los Estados del mundo articulados en la Organización de las Naciones Unidas.

---

\* Nacida en Vilcashuamán, Ayacucho. Desde Chirapaq, Centro de Culturas Indígenas del Perú de la cual es fundadora, propone y desarrolla acciones que contribuyen a la reafirmación cultural, la educación intercultural, el empoderamiento de las mujeres indígenas y la seguridad alimentaria. Entre sus aportes está la creación del Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, del Foro Internacional de Mujeres Indígenas - FIMI y el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas. Ha participado además, en el proceso de creación del Foro Permanente sobre Asuntos Indígenas de la ONU y del Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Mundo.

## ***Haciendo un poco de historia***

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas y, por supuesto, desde la perspectiva de las mujeres indígenas nos preguntamos dónde y por qué se originó el racismo y las diversas formas de discriminación y opresión con nosotras, las hijas de la Madre Tierra. Según nuestra historia oral somos parte de la naturaleza, las montañas, el agua, el aire, el Sol, la Luna los animales y los minerales.

Del siglo XV al XVII la expansión del colonialismo y el dominio de una raza sobre otra se hace evidente, ligada a la imposición del poder de los europeos sobre los pueblos invadidos y colonizados.

En este contexto, en nuestra América, en el año 1400 se impone una relación de dominación y sometimiento de los invasores contra los pueblos originarios. Esta situación colonial mercantiliza la fuerza de trabajo y jerarquiza en términos de raza y género.

Según la historia escrita por los mismos europeos: don Ginés de Sepúlveda *niega a los indios la calidad de humanos* que luego la Bula Papal trata de corregir en 1513, sin lograr una respuesta contundente.

Es desde aquellos tiempos que se institucionaliza la dominación y con ella el racismo, afectándonos en diversas formas y niveles a las generaciones siguientes de los herederos de las civilizaciones *Maya, Inca* y otras incluyendo a nuestros hermanos del hoy Estados Unidos y Canadá.

Las sucesivas independencias de la colonia para pasar a ser Repúblicas no trajeron grandes cambios para nuestros pueblos, ya que la práctica racista y discriminadora era más que el simple reconocimiento de otorgar independencia política, pasando así a ser objetos de dominación de los descendientes de los colonizadores.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948, esfuerzo internacional para evitar violaciones impunes, es recién conocida en estos últimos veinte años.

En esta parte del mundo, a pesar de que los Estados Nacionales son signatarios de esta Declaración, la aplicación de ésta, su difusión y su respeto no tuvieron el apoyo político necesario para pasar del papel a una práctica cotidiana por los ciudadanos.

## ***Las mujeres indígenas y la secuela de racismo histórico***

En el contexto histórico las mujeres indígenas hemos sido violentadas en las formas más denigrantes, desde la violación de nuestra Madre Tierra hasta el haber sido sometidas a la fuerza como objeto para la satisfacción sexual; internalizando la idea de ser un apéndice del varón y no un ser humano con voz, sentimiento, capacidad y decisión propios.

En la época de la evangelización y la colonia, el patriarcado y el machismo vinieron también con los europeos colonizadores. Cuando hablamos de la situación de las mujeres indígenas y la suerte que tuvieron nuestras abuelas que gestaron hijos e hijas de los invasores, algunos estudiosos nos consuelan diciendo que por lo menos nuestros invasores se mezclaron con nosotras, y no es el mismo caso de los invasores ingleses o franceses. ¿Será que esta afirmación responde a sentirse agradecidos por haber sido salvados de seguir siendo descendientes de los “ignorantes indios sin alma”?

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de marzo de 1966 es la piedra angular del mecanismo internacional de las Naciones Unidas en la esfera de la lucha contra el racismo y la discriminación racial e impone a los Estados Partes una serie de obligaciones muy precisas, para que tomen medidas para erradicarlas porque es un acto punible desde cualquier punto de vista.

En América, los países con mayor población indígena son México, con alrededor de 10 millones, Perú con 8 millones, Bolivia con más de 4 millones y Ecuador con 5 millones y finalmente Estados Unidos, con más de 2 millones. Si agregamos que casi el 50% de estos promedios oficiales son mujeres, tenemos unos 20 millones de mujeres indígenas que son víctimas de las formas contemporáneas de racismo y discriminación como lo veremos más adelante.

## ***Formas contemporáneas de racismo y discriminación racial***

### *El racismo étnico, cultural y de género*

Nuestras reflexiones se remontan hasta la Conferencia Mundial sobre la Mujer que se realizó en México en 1975, donde Domitila Chungara (minera boliviana) levantara su voz para hacer sentir que la discriminación de las mujeres no sólo era de género sino también por la condición étnica, cultural y económica.



Desde esa fecha llegamos hasta los estudios de la CEPAL, donde en el análisis sobre el avance de las mujeres se concluye que se debe incorporar la problemática sobre etnia y racismo. (*El Desafío de la Equidad de Género y de los Derechos Humanos en los albores del siglo XXI. Unidad Mujer y Desarrollo*, serie 27, Santiago de Chile, 2000).

Muchas de las mujeres indígenas que hemos aprendido a auto-reconocernos como identidad y luego hemos asumido una posición en tanto etnia, género y cultura, hemos sido tildadas de ser antifeministas, retrógradas, sin conciencia de mujer, y últimamente después de Beijing 95, nos acusaban de no aportar al movimiento por la lucha del avance de las mujeres, porque en la reivindicación de pueblos, como lo hacemos las mujeres indígenas, se ocultaba o se perdía la reivindicación específica de mujeres. No importa qué nos dijeran, no importa cómo nos agredieron verbalmente; pero, en estos días el sector no-indígena también empieza a preocuparse porque ya las indígenas hacemos también mayor eco en las reivindicaciones específicas como mujeres, pobres e indígenas, quienes somos objetos de discriminación no sólo por ser mujeres sino también por ser diferentes. Diferencias que no se tomaban en cuenta en las plataformas reivindicativas del movimiento de mujeres.

#### *En la educación*

Si bien las mujeres en general aún no hemos logrado el acceso a la educación plena y superado los índices de analfabetismo, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, la tasa de alfabetización de las mujeres indígenas es la más baja de América Latina, hay una marcada diferencia entre la educación de niñas indígenas y la de las demás, también la diferencia entre las niñas y niños de su misma etnia. En Guatemala las niñas indígenas cursan el promedio de sólo un año, lo que se compara con el 1,8% en los varones, 4,00 % con niñas no-indígenas y el 4,5 % con los niños no-indígenas, según cifras de 1998.

En el caso del Perú, el analfabetismo a nivel nacional es aún del 13,13% (población total 27 millones) y según el Censo 2005 en el área rural es del 15,5% el de las mujeres y el de los varones 9,2%.

El sistema educativo no ha incluido en sus contenidos curriculares nuestras manifestaciones culturales, nuestros idiomas, la cosmovisión del mundo andino/amazónico, nuestra historia, nuestros aportes y valores.

En las comunidades indígenas, por la escasez de recursos económicos y la mentalidad machista, cuando hay que elegir entre quién va al colegio se

decide por el varón, porque desde que nacemos mujeres se dice que sólo estamos para la cocina o para atender al varón. A pesar que nuestras madres cumplen roles de responsabilidad en la dinámica de la producción de alimentos y el aporte al sustento del hogar a las niñas se nos valora poco.

Por estas razones, la escolaridad de las niñas en las estadísticas del área rural es baja y la deserción escolar es alta con relación a los varones de la misma familia y la misma cultura.

La otra razón por la que la niña indígena trunca su escolarización es que se accede tarde a la escuela, a los diez años como promedio, y muchas de ellas, principalmente en la Amazonía, tienen embarazos a temprana edad y son retiradas de la escuela.

En la edad adulta la mayoría de mujeres indígenas somos maltratadas, marginadas y discriminadas por no tener estudios, por no tener educación, no sólo para oportunidades de trabajo sino para la vida de pareja. Los maltratos van desde la agresión verbal hasta la física, diciéndonos nuestros mismos esposos “brutas, sonsas, burras”.

Una indígena migrante cuenta: *“Yo me enamoré de un paisano mío que vivía en Lima y estudiaba en la universidad y yo trabajaba como empleada en una tienda, y él cuando me presentaba a sus amigos, les decía que yo también era estudiante de la universidad. También le molestaba que yo fuera bajita. Nunca le dije que a mí me dolía mucho cuando me trataba así, callada nomás escuchaba, hasta me daba temor decirle por qué lo hacía.”*

La discriminación que sufrimos las indígenas en las escuelas públicas va desde ser marginadas por las profesoras porque no sabemos hablar bien el castellano o porque no aprendemos rápido. Las compañeras nos discriminan porque somos serranas o chunchas, (despectivo referente a indígenas amazónicas), hasta se ríen porque nuestra merienda en vez de ser un sándwich de pollo o jamón es maíz tostado.

#### *Discriminación económica*

De los 50 millones de indígenas de América, un promedio del 50% somos mujeres y si vamos a los indicadores de pobreza y pobreza extrema como en el caso del Perú, somos las indígenas las privilegiadas en esos indicadores, la exclusión de los servicios básicos es también una forma de racismo. Porque en la distribución de los recursos económicos, la inversión social y las políticas públicas no consideran la variable étnica ni cultural de la población y no hay legislación que pueda contribuir a la superación de esta brecha disminuyendo los efectos de la discriminación étnica y cultural.

La discriminación económica se refleja en el no-acceso al disfrute de las necesidades básicas, por ejemplo, en la salud, la atención en la calidad del servicio a la salud está marcada por el dinero que se tiene para acceder a los medicamentos, el trato digno en un centro de salud está marcado por el cuánto tienes y la buena apariencia.

#### *Racismo y discriminación en la actividad ocupacional*

La situación de la mujer indígena en América Latina, principalmente en los países de mayor población indígena como son México, Perú, Guatemala, Ecuador y Bolivia, está marcada por las consecuencias de las exclusiones en el campo de la educación, la formación y la pobreza, negándole la posibilidad de un desarrollo personal y profesional competente.

Las que tenemos algo de educación o capacitación tenemos que competir para obtener un puesto junto a otras mujeres cuyos rasgos físicos occidentales son aceptados y no los nuestros; por lo tanto, cuando buscamos un trabajo no reunimos generalmente los requisitos exigidos: buena talla, guapa, desenvuelta, buena apariencia (blanca, alta, bien vestida), sólo accedemos a ocupaciones de mando medio que no gustan a las mujeres guapas que tienen otras oportunidades. Si tomamos el ejemplo de una indígena migrante que tiene estudios universitarios, no será aceptada por su apariencia, o porque viene de una universidad nacional donde estudió en el turno nocturno y su formación no es igual a la de una universidad particular.

Por esto, la desocupación de las mujeres indígenas migrantes aumenta cada vez más, viéndose obligadas a buscar alternativas fuera del país.

Como alguien que viene desde Italia después de tres años a ver a su familia que nos dice: *“yo soy titulada en Economía de la universidad de San Marcos. Aquí no tenía trabajo, y me fui a Italia donde prefiero ser empleada doméstica en vez de ser prostituta barata aquí”*.

Las indígenas que trabajamos en la chacra a cambio de salario, recibimos la mitad de lo que reciben los hombres. La pobreza y la falta de apoyo en nuestras zonas hacen que nuestras hijas salgan de las comunidades teniendo como única posibilidad el servicio doméstico en casa de alguna familia de la ciudad o de la capital. En otros casos, las hijas mayores tienen que ayudar a generar ingresos para la familia, razón por la que alguna señora se las lleva para que ayuden en la casa, llamándolas ahijadas.

Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2001, indígenas de 6 a 17 años de edad están en el servicio doméstico en un número de 110,496 ganando

la mitad del salario básico. Las que tienen menos de 14 años son vejadas y humilladas sin posibilidad de defenderse porque son menores de edad y no conocen sus derechos.

El testimonio de una mujer indígena que hoy puede contar su experiencia nos dice *“mi mamá me dijo ándate con esta señora porque te va a dar educación y comida, porque aquí seguirás detrás de los carneros. Y me dio a mi madrina. Pero nunca pude decirle que hubiera preferido seguir siendo pastora, porque me ha humillado de todas las formas. A veces no me daba de comer o me mandaba a hacer los mandados justo cuando tenía que ir al colegio, porque iba por las tardes, después de hacer las cosas.”*

Las indígenas migrantes del sindicato de trabajadoras del hogar nos ilustran: *“La humillación y la discriminación racial son las más comunes, no importando que sea bonita o fea. Nos insultan por cholos o indias, llegan hasta a tirarnos del cabello, y los hijos de los patrones se burlan de nosotras. Un caso extremo es el de abuso sexual de parte de los patrones o sus hijos, y cuando nos quejamos nos dicen que nosotras lo permitimos. La verdad es que nosotras no enamoramos a los patrones, más bien somos tímidas en el aspecto sexual. En la organización tenemos varios niños hijos de patrones. Ellos no reconocen la paternidad de ninguna manera.*

*Cuando la patrona se entera, las humilla más diciendo que ni el 'niño' (refiriéndose a los hijos de los patrones) ni el 'señor' (el patrón) son capaces de meterse con la 'chola'.”*

## ***Las indígenas peruanas y la identificación de las formas de racismo y discriminación***

En nuestro espacio de formación e intercambio de experiencias, donde estamos indígenas de más de 22 organizaciones de diversas partes del país, hemos reflexionado sobre las formas cotidianas de racismo hacia nosotras y los pueblos indígenas.

*Discriminación por raza y color:* Porque no somos blancas.

*Discriminación étnica y cultural:* Por nuestro idioma propio y porque no hablamos bien el castellano. Por nuestra *vestimenta* que es diferente y en muchos casos muy pobre. Por nuestra *comida*, se menosprecia la comida de los indios, (cuando nos queremos ofender, hasta entre los mismos indígenas y nos decimos *motecachu* que significa come mote – el reemplazo del pan para nosotros).

Por nuestros *apellidos*, cuando se refieren a los indígenas en forma burlona, nos dicen de dónde salió ese apellido, por ejemplo, Huamaní, Echajaya, Quispe.

Las indígenas no nos escapamos de otras formas de discriminación además de la condición de mujeres: es doloroso cuando se nos discrimina o señala despectivamente por ser *madres solteras* o por no estar *casadas* “como Dios manda” (matrimonio civil y religioso).

Nuestros hijos e hijas son discriminados si es que no son reconocidos legalmente o son nacidos fuera del matrimonio formal. Hay escuelas donde no se les acepta sino llevan las partidas de bautismo o de matrimonio de los padres.

*Discriminación social y posición económica:* Cuando un indígena tiene dinero nos llaman, “llamas cargadas de plata” aunque tengamos dinero o hayamos ascendido socialmente, siempre nos hacen sentir que no es nuestro sitio.

Sentimos fuertemente cómo los empleados de las oficinas públicas, o los servicios de salud, nos tratan mal porque les molesta atendernos y muchas veces nosotras sólo agachamos la cabeza para no ser más humilladas. Nos hacen sentir como que nos hicieran un favor.

Otro punto aparte merece analizar cómo nos ponen en los medios de comunicación, la televisión principalmente: Las indígenas somos tomadas en cuenta para ser representadas para publicidad de detergentes, servicio doméstico o para los programas cómicos como la “Chola Jacinta”, donde se representa a una indígena sucia, desdentada, que no se peina y le ponen la viveza criolla. Hemos protestado y se nos dice que así somos las que estamos en las calles pidiendo limosna. Es verdad, ¿pero cuál es la causa de ello? Además no es una imagen natural ni representativa, pues la desnutrición, no contar con agua, no tener condiciones de higiene y salubridad no es natural ni exclusividad de las indígenas.

Es así, que podemos afirmar que los Pueblos Indígenas hemos sido históricamente postergados, como muestra de una ideología occidental hegemónica, en lo político, social, económico y cultural, siendo víctimas de discriminación por nuestra lengua, cosmovisión, formas de organización, creencias religiosas y espirituales, conocimientos individuales y colectivos y el no acceso al ejercicio de nuestros derechos fundamentales.

La negación de la existencia de la discriminación y el racismo por el Estado y la sociedad contribuye a profundizar las diversas formas de violencia y exclusión.

El sistema discriminatorio, centralista, vertical y hegemónico ha obligado a que las/los indígenas tengamos que dejar nuestras zonas de origen debiendo migrar a las zonas urbano-marginales de las ciudades, convirtiéndonos en mano de obra barata a nivel nacional e internacional.

El sistema de imposición ha traído la negación sistemática de nuestros derechos individuales y colectivos, negándonos el acceso a la justicia, al reconocimiento de nuestros derechos como pueblos indígenas y a nuestras respectivas culturas, así como a los mecanismos propios de administración de justicia indígena. Asimismo, este sistema discriminatorio no nos permite el acceso a la participación justa y equitativa a las oportunidades de educación, empleo, desarrollo económico y nivel de decisiones sobre políticas.

Las mujeres indígenas sufrimos la triple discriminación por ser *mujer*, por ser *pobre* y por ser *indígena*, a pesar de generar vida, ser transmisoras de cultura, aportar al cambio, al sustento familiar y al desarrollo del país.

### ***Hacia un Perú sin racismo ni discriminación***

Finalmente, conscientes de la necesidad de una práctica democrática inclusiva, con equidad, con justicia e interculturalidad, consideramos que es necesario unir fuerzas entre los sectores afectados directamente en la discriminación, marginados y excluidos con el fin de construir una sociedad que privilegie al ser humano basado en el respeto y valoración mutuas, nos permitimos hacer recomendaciones viables y urgentes al gobierno actual:

- Que se implemente efectivamente el Programa de Acción de Durban de Lucha contra el Racismo y la Discriminación adoptado por el Perú, en la Conferencia Mundial realizada en el 2001.
- Que se declare de uso público los idiomas indígenas en las oficinas públicas de las diferentes regiones donde hay población indígena como un derecho a la expresión y comunicación en nuestras propias lenguas y como una obligación de los servidores públicos a no discriminar a las personas de lenguas y culturas diferentes.

Esta norma debe ir acompañada de un plan de capacitación y sensibilización a funcionarios/as y público en general sobre el derecho al respeto y reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística acorde con la Constitución peruana y otras normas nacionales e internacionales.

- Que se implemente un sistema normativo y regulador que supervigile la manera de cómo se presenta a los Pueblos Indígenas en los diferentes medios de comunicación, debiendo ser el Ministerio de Educación, el ente que realice este papel normativo, regulador y defensor de todo acto que bajo el pretexto de la libertad de expresión presente la imagen de nuestros Pueblos Indígenas de manera caricaturesca y estereotipada, particularmente la de las mujeres, especialmente en la televisión, lo cual atenta contra nuestra identidad y dignidad como personas.
- La política educativa debe incluir en su contenido curricular la diversidad cultural de nuestros Pueblos Indígenas andinos y amazónicos y velar por el reconocimiento de dicha diversidad cultural contribuyendo al cambio de mentalidad en los futuros educandos y enfatizando que somos un país multicultural y plurilingüe, erradicando así toda actitud discriminadora y excluyente.
- Impulsar una campaña de sensibilización contra toda forma de discriminación y racismo a los Pueblos Indígenas y otros sectores igualmente discriminados a través de los medios de comunicación, con opinión y participación de los directamente afectados.

Reconocemos que el avance para el logro de los objetivos para la construcción de la paz, convivencia armónica, fraterna y de respeto mutuo amerita unir esfuerzos entre los sectores afectados, desarrollando una estrategia común con los Estados y movimientos políticos, para lo cual reafirmamos nuestra participación con presencia activa en el movimiento por los derechos humanos de los Pueblos Indígenas y contra toda forma de discriminación a nivel nacional e internacional en la construcción de un nuevo milenio con paz, equidad y justicia.

### 3

## Perú

### *Discriminación, racismo y exclusión social desde la perspectiva de las mujeres indígenas amazónicas*

TERESITA ANTAZÚ LÓPEZ\*

#### ***Para saber de qué hablamos: entendamos las palabras***

Como el castellano es mi segunda lengua, siempre tengo cuidado de decir lo que pienso poniendo por delante el sentido de las palabras; más aún cuando se trata de un lenguaje casi académico, que siempre es diferente que el lenguaje común o del sentido común. Algunos especialistas dicen que la diferencia entre el conocimiento científico y el conocimiento popular es sólo un problema de lenguajes.

“Discriminación”, desde mi punto de vista, es un concepto que tiene dos sentidos: uno negativo que significa tratar de manera diferente y de manera despectiva a un grupo de personas o una persona; y, otro positivo que significa tratar de manera diferenciada a una persona o grupo de personas, pero para atenderlos mejor. Por lo tanto, la discriminación negativa tiene sus raíces en la

---

\* Miembro de la comunidad nativa de Yarina, pueblo indígena Yaneshá de la Selva Central del Perú. Presidenta actual de la Unión de Nacionalidades Ashaninka y Yaneshá-UNAY por el periodo 2006-2008. Ha sido elegida en AIDESEP como Vocal y encargada de la Secretaría de la Mujer, sentando un precedente favorable en la historia de las organizaciones indígenas al convertirse en la primera mujer que accedía a este tipo de cargos. Como responsable del Programa Mujer Indígena, ha promovido talleres sobre género, así como de mejoramiento de las competencias dirigenciales de las mujeres en las bases de la organización en Selva Central, Iquitos, Pucallpa y Amazonas. Ha representado a nivel nacional e internacional a los pueblos indígenas del país.



colonia, cuando los europeos (y luego los criollos, sus descendientes) inventan el término “raza” para señalar a los “otros” (es decir nosotros los indígenas de estos territorios), atribuyéndonos características sub humanas.

“Racismo” entonces es, desde mi punto de vista, el “fundamento”, la “razón” que los occidentales (europeos y criollos) encontraron para discriminarlos negativamente. Hasta bien entrado el siglo XX, los libros de Historia Universal de los colegios<sup>10</sup> hablaban de la clasificación de las “razas” y nos enseñaban sus “características”: “los blancos se rigen por la razón”; “los indios se rigen por las costumbres...” y “los negros se rigen por el arbitrio” ¿se imaginan estas ideas en un libro de primer año de secundaria de los años 60?

“Exclusión” viene a ser un concepto ambiguo y peligroso, porque supone que los colonizadores y los criollos no nos “incluyeron” y que, por lo tanto, existe una reivindicación indígena que la denominan “inclusión”. Pienso que la exclusión ha sido selectiva y no total. Nos han excluido de la ciudadanía; nos han excluido de nuestros derechos fundamentales como personas y como pueblos indígenas; nos han excluido de la educación. Sin embargo, no nos han excluido como mano de obra gratuita o barata; no nos han excluido como servidumbre; no nos han excluido como clientela electoral; no nos han excluido como número de peruanos para hacer estadísticas que les ha convenido a los poderosos. En otras palabras, los pueblos indígenas y las mujeres indígenas no estamos pidiendo la “inclusión”, sino NUESTROS DERECHOS individuales y colectivos.

Bajo estas premisas, entonces, yo les puedo hablar ahora como una mujer indígena que desde los 17 años de edad viene sirviendo a su pueblo y a los pueblos indígenas de la amazonía peruana y aprendiendo en cada recodo del camino para servir mejor a mi pueblo.

## ***El pensamiento colonial en el siglo XXI***

Los pensadores latinoamericanos dicen que a pesar de haberse producido la independencia política de los Estados, la mentalidad de las personas que han vivido la colonialidad por más de tres siglos, conserva y mantiene las bases

---

<sup>10</sup> PORTUGAL, Enrique (editor) Historia Antigua: Oriente y Grecia.

del racismo colonial.<sup>11</sup> Lo que dicen estos autores lo podemos apreciar desde la realidad quienes somos indígenas o nuestros compatriotas negros. El pensamiento colonial basado en el “racismo” sigue vigente y se ha “modernizado” y sofisticado.

El pensamiento colonial empieza con la idea que nosotros los indígenas necesitamos la “TUTELA” de los criollos o mestizos para desarrollar nuestras comunidades. El Estado peruano, desde la época de los indigenistas de comienzos del siglo XX, ha considerado la problemática indígena como un “ASUNTO” del Estado. El presidente Leguía conformó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas; luego se transformó en el “Instituto Indigenista”; posteriormente crearon la “Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas” en el Ministerio de la Mujer; y, finalmente, la CONAPA y su continuidad en el INDEPA.

El pensamiento colonial se ha expandido primero a través de las iglesias, tanto católicas como evangélicas; y luego a través de las escuelas. Estas instituciones se convirtieron en la punta de lanza de la colonialidad ideológica mediante la oferta de una cultura única, opuesta a las culturas de los pueblos originarios. Las iglesias y las escuelas se hicieron para “civilizar a los indios” que inicialmente se denominó la “evangelización”, posteriormente la “civilización” y ahora el “desarrollo”. Si leemos los planes educativos del Ministerio de Instrucción Pública y Culto de los años 20 del siglo pasado, podemos ver que el objetivo general de las escuelas era “civilizar a los indios”. ¿Y qué significaba “civilizar”? Obligarlos a aprender el castellano, a convertirse al cristianismo, a vivir en las ciudades, a vestirse como occidentales y a asumir las costumbres de los españoles y criollos.

¿Es diferente ahora el papel de las iglesias y las escuelas?

Mi respuesta es que no. Las escuelas y las iglesias en nuestros territorios siguen siendo portadores de la mentalidad colonial, al despreciar a nuestros dioses, nuestra lengua, nuestros conocimientos y nuestros valores. Sólo un dato bastaría para demostrar lo que afirmo: sólo el 14% de niños y niñas indígenas reciben educación en su lengua materna,<sup>12</sup> a pesar que el artículo 20º de la Ley General de Educación dice: *b) Garantiza el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas*

---

<sup>11</sup> QUIJANO, Aníbal.

<sup>12</sup> FORO NACIONAL EDUCACION PARA TODOS (2006).

extranjeras. c) *Determina la obligación de los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano.*<sup>13</sup>

El mantenimiento y la reproducción de la mentalidad colonial, a través de las instituciones del Estado (iglesias y escuelas), en pleno siglo XXI, nos hace ser pesimistas con relación a la desaparición de estas lacras sociales llamadas “racismo”, “discriminación” y “exclusión”.

### ***La mujer indígena en su escenario sociocultural: la ciudadanía indígena***

Nosotros pensamos que los pueblos indígenas amazónicos somos parte de una civilización milenaria del bosque tropical húmedo, que hemos aprendido a convivir armónicamente entre nosotros y con la naturaleza, desde hace por lo menos 10,000 años. Si bien por la naturaleza de nuestra convivencia con el bosque nos hemos dispersado y hemos adquirido características propias, los más de 45 pueblos indígenas tenemos patrones comunes que hacen de todas nuestras culturas una civilización bien constituida.

Nuestros pueblos han producido conocimientos profundos de conocimientos no solamente de la naturaleza, sino de la propia sociedad amazónica. De estos conocimientos profundos de la realidad han surgido patrones de conducta y NORMAS de convivencia social que llamamos el DERECHO CONSUECUDINARIO. Estas normas son las que nos permiten mantenernos como pueblos organizados. Y estas normas no son rígidas ni estáticas; la convivencia con las poblaciones mestizas y criollas nos permiten enriquecer nuestro acervo cultural y asumir nuevas formas que escogemos libremente para incorporarlas a nuestra identidad.

Por esta razón, nosotros consideramos que un hombre o mujer indígena, es, en primer lugar, un ciudadano étnico; es decir, un adulto que respeta las normas de convivencia de su pueblo; que se rige por los principios morales de su cultura y que responde ante la jurisdicción indígena por sus errores. En otras palabras, nosotras somos, en primer lugar ciudadanas YANESHAS y en segundo lugar ciudadanas PERUANAS. No tienen por qué ser ciudadanías excluyentes sino incluyentes.

---

<sup>13</sup> MINISTERIO DE EDUCACION: Ley General de Educación.

La ciudadanía étnica es un derecho que tenemos los indígenas que somos las poblaciones herederas de territorios y culturas preexistentes al Estado peruano. Y esto no quiere decir que somos menos peruanos sino todo lo contrario, somos la base de la peruanidad.

En el marco de esta ciudadanía indígena nosotras las mujeres hemos jugado un rol protagónico, aunque menos visible y a veces poco comprendido. Tal como lo dicen los antropólogos, que se pasan la vida haciéndonos entrevistas, las mujeres indígenas hemos sido los pilares de la supervivencia de nuestras culturas y de la civilización amazónica. Nosotras hemos sido depositarias de los conocimientos básicos de crianza de nuestros hijos; hemos sido las que hemos mantenido los hábitos alimenticios de nuestras generaciones; hemos mantenido los conocimientos básicos de las plantas medicinales con las que nos hemos curado y nos seguimos curando hasta ahora; hemos mantenido las tecnologías del tejido, la cerámica, los tintes y buena parte de las semillas; hemos sido portadoras de las tecnologías de pesca y recolección. En otras palabras, sin la mujer indígena, los pueblos de la amazonía hace cientos de años hubieran desaparecido. Es más, las familias indígenas amazónicas valoran más el nacimiento de una niña que el nacimiento de un niño.

Sin embargo, ese protagonismo e importancia en lo económico, social y cultural, no lo hemos tenido en lo político, es decir, en el poder. En ese aspecto, los varones indígenas han sido muy rígidos en reconocer el poder político como el ámbito de sus competencias. La guerra y la caza como “especialidades” de los varones, los ha acercado de manera casi natural al poder político. Sin embargo, el acercamiento de la “modernidad” a nuestra civilización amazónica, ha sido altamente significativo para que las mujeres indígenas tengamos experiencias ajenas de protagonismo político de las mujeres. El contacto con las mujeres criollas y mestizas, que luchaban por la igualdad de derechos con los varones, nos ha influido para que en el seno de nuestras culturas promovamos cambios en ese sentido.

En los últimos 30 años, de los que tengo experiencia directa, las mujeres indígenas hemos iniciado una cruzada por tener los mismos derechos políticos que los varones en el seno de nuestra ciudadanía. Y aquí estoy como una muestra de esa lucha colectiva. He sido dirigente local, regional y nacional de mi organización AIDSESEP; y ahora represento a mi pueblo como la primera Cornesha mujer de nuestra historia. Mi organización tiene ya una Presidenta Regional en Ucayali; dos dirigentas nacionales, más de 5 presidentas de federaciones y muchas más jefas comunales.

Pero esto no es suficiente. Seguimos teniendo algunas desventajas con relación a los varones indígenas: La mayor tasa de analfabetismo en los pueblos indígenas es de mujeres; la mayor tasa de deserción escolar es de mujeres indígenas; los mayores índices de escolaridad entre los indígenas los tienen nuestros hermanos varones; el mayor porcentaje de profesionales indígenas son nuestros hermanos varones; la mayor cantidad de responsabilidades políticas en nuestras organizaciones la tienen nuestros hermanos varones. Es decir, todos los indicadores educativos y políticos nos siguen dando una desventaja a las indígenas mujeres, frente a nuestros hermanos varones. Esos son los desafíos que tenemos que enfrentar en esta y en la próxima generación de mujeres indígenas.

### ***La mujer indígena en el escenario multicultural del Perú: la ciudadanía política***

Si bien al interior de nuestras comunidades y de nuestras organizaciones sociales y políticas subsiste la discriminación de nuestro género, este fenómeno se hace realmente insoportable en la sociedad nacional. La mujer indígena como ciudadana peruana, es la persona con menos capacidades para enfrentar esa doble situación: de indígena y de mujer. La discriminación de la mujer indígena en el escenario nacional es mayor que el de nuestros hermanos varones. Los indígenas varones tienen mejores condiciones para relacionarse con la sociedad nacional, debido a las funciones que les asignan los mestizos y criollos: peones, cargadores, motoristas, punteros, guías, evangelizadores, profesores bilingües; mientras que a nosotras las mujeres nos asignan roles mucho más marginales: cocineras, domésticas, prostitutas en las cantinas de las ciudades cabeceras de colonización de madereros y petroleros.

Las mujeres somos “tomadas” en nuestras comunidades por los mestizos y criollos que llegan a trabajar para empresas petroleras y madereras. Nuestros padres nos “entregan” a personas criollas y mestizas para que nos “crien” y nos “eduquen” en la ciudad, pero lo que hacen, en la mayoría de los casos, es utilizarnos como siervas que debemos hacer todo lo que nos pidan y debemos recibir las sobras de los señores.

La mujer indígena en las escuelas recibe la agresión de muchos maestros varones, aunque hay maestros con actitudes interculturales excelentes;

nos imponen la lengua castellana sin enseñarnos a dominar la nuestra; nos enseñan las matemáticas occidentales sin tener en cuenta nuestros sistemas de pensamiento matemático propio; nos enseñan la historia de los españoles, los griegos, los romanos y de los criollos peruanos y no nos enseñan la historia de nuestros pueblos; nos enseñan a separar a nuestra madre naturaleza de la humanidad; nos quieren obligar a pensar que en la naturaleza hay seres que no tienen vida, cuando en nuestras culturas los hombres y mujeres somos seres vivientes igual que el agua, las cataratas y nuestros cerros.

En los centros de salud nos tratan como si estuviéramos pidiendo un favor y no exigiendo un derecho; nos obligan a parir como quieren los doctores y nó como esta establecido en nuestras culturas; nos obligan a dejar a nuestros hijos enfermos y nos botan de los hospitales; desprecian nuestros conocimientos y nuestras tecnologías de salud (aunque luego se sirven de ellas para hacer negocios). En los Registros Civiles nos exigen que les pongamos a nuestros hijos los nombres que ellos quieren y no los nombres en nuestra lengua; nos obligan a tener dos identidades separadas, una indígena y otra peruana (las hermanas shipibas se han acostumbrado a darle dos nombres a sus hijos); nos exigen “documentos” que en las comunidades no existen ni tienen por qué existir. En las comisarías de los distritos, los policías nos tratan con desprecio, cuando no se burlan de nosotros. Los jueces ni qué decir, se molestan si no hablamos bien el castellano o si balbuceamos para explicar nuestros problemas. Hasta en este Parlamento, nuestras hermanas indígenas reciben las agresiones de las mujeres criollas que pretenden hacernos creer que en el mismo sólo valen las palabras dichas en la lengua de la dominación.

En otras palabras, la sociedad criolla sigue viviendo en el Perú como si nosotros los indígenas fuéramos sus siervos y no ciudadanos iguales a ellos. Pareciera que nuestro país no termina todavía de ser una república; menos para las mujeres indígenas.

### ***Las tareas pendientes del movimiento indígena y de la mujer indígena, para la construcción de una república peruana***

Tratando de ser coherente con lo señalado en los puntos anteriores, las mujeres indígenas, en especial las de los pueblos amazónicos, quisiéramos del Estado peruano una propuesta para iniciar la construcción de un ESTADO NACIONAL PLURICULTURAL en el Perú:

- Debatir y aprobar un nuevo contrato social (NUEVA CONSTITUCIÓN) entre los hombres y mujeres de muchos pueblos que, haciendo uso del principio de “libre determinación de los pueblos”, aceptamos hace muchos años ser ciudadanos peruanos, aunque toda la República nos hayan mezquinado este estatus.
- Reconocer legal y formalmente a los PUEBLOS INDÍGENAS, con todos nuestros derechos y obligaciones de peruanos, tal como lo establecen los convenios internacionales y no sólo a las “Comunidades Nativas”.
- Reconocer el derecho que tenemos sobre nuestros territorios ancestrales; derecho que es anterior a la República, al Estado peruano y que los gobiernos vienen atropellando al dar concesiones sin nuestro consentimiento previo, como lo establece el Convenio 169 OIT, que es ley de la república en el Perú.
- Reconocer nuestro derecho a la autodeterminación; que significa la capacidad de decisión sobre nuestro futuro y de nuestra capacidad política para decidir nuestro modelo de desarrollo y nuestras propias políticas sociales y culturales, en el marco del respeto de la Constitución y las leyes nacionales.
- Reconocer nuestro derecho a ser primero ciudadanos de nuestros pueblos (ciudadanía étnica) y que nos eduquemos en los derechos y obligaciones de nuestras culturas, es decir el derecho consuetudinario de cada pueblo; y, en segundo lugar, ciudadanos peruanos de pleno derecho (ciudadanía política).
- Reconocer nuestro derecho a la educación y la salud indígena intercultural; entendida como el reconocimiento de nuestras lenguas, nuestros conocimientos ancestrales, nuestras tecnologías de salud, nuestros valores y hábitos, sin imponernos una educación y salud monocultural que pretende asimilarnos a la cultura dominante o hegemónica.  
Reconocer los derechos específicos para las mujeres y las niñas indígenas de la amazonía y andinas.

## 4 *Debate*

### *Comentarios y preguntas de los participantes*

*Jaime Huanca Quispe - OBAAQ*

Las organizaciones, pueblos y naciones indígenas hemos sido también discriminados y marginados por la desaparición del INDEPA. Hemos participado activamente en la formulación del INDEPA. La fauna, la biodiversidad y la flora tienen leyes, pero nosotros los pueblos indígenas no tenemos leyes. Nuestras hermanas ya han dicho que debemos defender nuestros derechos y saber respetar el derecho de los demás.

*Abel Castillo - Instituto Inca Solcrea*

No se ha mencionado dentro de los recursos naturales, el recurso pesquero ¿no cree que deberíamos analizar el mar peruano que tiene el doble de territorio del Perú? Tiene recursos petroleros, pesqueros, minerales, gas, petróleo, esos recursos deben de servir para financiar el presupuesto para todos los peruanos, ¿no cree usted que los congresistas deben de preocuparse en cautelar nuestros recursos naturales como lo cautela Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil? Porque Perú es el único que no explota sus recursos naturales sobre todo el petróleo y el gas en 50% de proporción.

*Participante mujer*

Me he quedado un poco confundida con el tema de la discriminación positiva o negativa, yo quisiera preguntar a la mesa ¿qué discriminación ha aplicado Martha Hildebrandt contra Hilaria Supa al negarle el derecho de hablar en



quechua, de juramentar en quechua? Teniendo en cuenta que también es mujer ¿de qué tipo de discriminación estamos hablando?, ¿de género?, ¿el enfoque de género no será occidental? A mis hermanas que me entienden, el Yanantin, es la dualidad, la complementariedad, el hombre y la mujer juntos para trabajar, no sé si ¿estamos tomando enfoques un poco occidentalistas?

*Alicia Baca - Taller de discusión y debate de la Universidad de San Marcos*

Para la Sra. Alvarado: Sobre el Curso de Diplomado de Derechos Humanos, hay una ausencia en la facultad de Derecho sobre el manejo de los pueblos indígenas, entonces sería muy saludable ponerlo en la página web de este diplomado y hacerlo llegar a los chicos de la facultad de derecho tanto como los que están ingresando como a los miembros del taller Renaceré.

*Fanny Valverde*

Para la Sra. Antazú: Habló que en los estatutos de la comunidad no hay normas referentes a los niños que no van a la escuela, o por ejemplo, referente a las comunidades campesinas, he visto el caso de una mujer que no se le deja ser comunera calificada ¿Qué acciones concretas estaban tomando en su organización para revertir esta situación?

*Isabel Gotuzzo*

Sobre el tema de la discriminación, verdaderamente, aquí en Lima se han centralizado las dos regiones Selva y Sierra, y prácticamente la Costa se está integrando muy bien con las comunidades de ambas regiones. Yo creo que no podemos hablar de discriminación sino de diferenciación, porque nosotros también somos diferentes a otros pueblos como son de Ecuador, Colombia, Europa, entonces ya tenemos una etiqueta de diferenciación, más bien, para que no exista estas burlas a los grupos campesinos o indígenas, yo creo que es una cuestión de que el Ministerio de Educación conjuntamente con el Ministerio del Interior, empiecen a fomentar lo que es el turismo de niños y adolescentes entre los diferentes pueblos para que conozcan su realidad.

Es cuestión de cultura y educación y tan sólo para mencionar sobre nuestras riquezas de agua pura, el aire, los árboles, la agricultura, nuestro mar peruano, sólo en cuestiones de sierra y selva ustedes deben exigir el cánón para que tengan un desarrollo descentralizado, porque lamentablemente nuestros gobernantes lo están centralizando todo en la costa.

*Isabel Suasnabar - CONDECOREP*

Para la Sra. Alvarado: ¿Qué estrategias han tomado para fortalecer sus organizaciones de los pueblos indígenas así como también las estrategias de negociación?

Para la Sra. Rivera: Ella conoce este proceso, tomando como ejemplo a Guatemala, sobre la creación de la defensoría de la niña y la mujer indígena, ¿cómo este proceso, a partir del Congreso puede fortalecerse?

Hago un llamado a todos los pueblos indígenas que no sólo debemos de exigir, sino también tiene que haber un compromiso de la sociedad en general, que nos tenemos que integrar en esta exigencia a una voluntad política de tener a nuestras autoridades locales, regionales, al Congreso, y al Ejecutivo.

*Victor Quispe - OBAAQ*

Para la Sra. Alvarado: ¿Cómo realizan la educación en Guatemala para los hijos de los indígenas? ¿Cultivan, rescatan, difunden la cultura originaria del país?

*Participante mujer*

Para la Sra. Alvarado: ¿Cómo recibe el pueblo indígena, campesino, la globalización? ¿Cuál es el pacto sobre la globalización?

La educación debe ser cambiada según las lenguas maternas o dialecto de cada región. También deben salir fuentes informáticas según la lengua materna de cada región. El desarrollo sostenible urbano y rural, están depredados.

La cultura es nuestro folklore, costumbres, idiomas, autogobierno, autodeterminación para la colectividad ¿acaso es protegida? Es imprescindible salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas, estamos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales. Esto lo planteo como una reflexión.

En cuanto a salud, se debe procurar para la campesina, mujer indígena el parto tradicional, con su partera para no obstruir el procedimiento.

*Jose Luis Portocarrero - Profesor universitario*

Sugerencia: El cuello de botella de que las cosas se modifiquen en el Perú está en la ley de los partidos. Si los pueblos indígenas son el 48% de la población nacional, el 48% de los escaños del Parlamento deberían estar reservados a ellos. ¿Por qué no se da? Por la ley de los partidos. Los partidos van a tener que pensar menos en ellos y dar posibilidad que los pueblos puedan elegir a sus representantes por cada uno de los pueblos indígenas en el Perú. Para elegir

un parlamentario no sólo debe proceder de un partido sino de un pueblo, así se cambia las reglas del juego y es el único camino para que ellos lleguen al poder y hagan las modificaciones del caso.

*Marisol Mercado - Comisión ARI, Ayacucho*

Si ustedes conocen la realidad de pueblos netamente de mujeres indígenas donde no se aceptan varones, ¿cuál es el tratamiento que les están dando en sus derechos y en su conservación?

Para la Sra. Alvarado: si existen pueblos de mujeres guerreras ancestralmente organizadas políticas y militarmente ¿cuál es el trato que les han dado?

## *Respuestas de los panelistas*

### *Blanca Alvarado*

Si nuestros problemas no lo ponemos sobre la mesa y no lo abordamos como problemática, parece que estuviéramos tranquilos con lo que está pasando, yo creo que el punto de partida es reconocer que tenemos problemas y luego buscarle soluciones.

Con relación a la pregunta, qué estrategias hay para fortalecer las organizaciones, hemos tratado de lograr algunos espacios institucionales donde los problemas se tratan de forma específica. Creo que lo más importante que debe de haber para fortalecer estas instituciones, es la participación, es la unidad que debe de haber entre las organizaciones de sociedad civil y las instituciones públicas, porque si las instituciones se quedan solas, se van acomodando las personas que laboran en ellas y ya no atienden con pertinencia las necesidades de la sociedad, pero si la sociedad está pendiente, está en auditoría permanente de la acción de las instituciones, pues éstas actúan más o menos bien. Eso lo hemos pasado en las escuelas, lo hemos visto en las instituciones cuando el padre de familia toma carta en los asuntos para controlar que el maestro llegue, que enseñe lo que tiene que enseñar, pues las cosas van cambiando para la educación en nuestras comunidades.

¿Cómo realizan la educación indígena? Pues hay dos modalidades: Una que es a través del Estado, que es la educación bilingüe intercultural y que surge desde los años 1984 y que es gracias a que un grupo de personas indígenas impulsó ese primer proyecto, luego programa, ahora es una dirección y

también tenemos un Viceministerio con educación bilingüe. Todas estas instituciones que han ido evolucionando, también han padecido el problema que yo les indiqué durante mi ponencia, que siendo de tratamiento específico han sido marginadas desde el punto financiero, entonces han estado avanzando gracias al apoyo internacional, pero nosotros como guatemaltecos creemos que deben elevarse, de manera que la educación bilingüe —como alguno de ustedes dijo— más bien fuera un programa generalizado no sólo para los indígenas.

¿Por qué tiene que ser la educación bilingüe sólo para los indígenas?

Si nosotros ya hemos hecho el sacrificio de aprendernos la cultura, de aprendernos el idioma del otro, es el otro que no nos conoce, es por eso que nos discrimina, es el otro que no sabe qué pensamos y qué sentimos los pueblos indígenas y por eso nos marginan y no sólo porque no nos conoce sino también porque le interesa —por su propia conveniencia— que siga la discriminación y el racismo, pero de todas maneras la educación ayudaría un poco en ese sentido.

Con relación a la difusión de la cultura originaria, en primer lugar hay un nivel, el más cercano es el nivel familiar, si nosotros no transmitimos la cultura a nuestros propios hijos, esa sabiduría que tanto han hablado en esta tarde, yo creo que es importantísimo que vaya para las nuevas generaciones. Por ejemplo, en mi país y también en el suyo, hay el Ministerio de la Cultura y Deportes que ahora por las nuevas políticas de hace un período gubernamental se dice Ministerio de Culturas y Deportes que en primer lugar está reconociendo que hay varias culturas, pero en su difusión ha hecho muy poco, realmente ha descuidado, por ejemplo, los centros arqueológicos donde nuestra cultura debería nutrirse, donde la espiritualidad se desarrollaría, donde nosotros aprenderíamos de la historia de nuestros ancestros, donde permanentemente estaríamos fortaleciendo los conocimientos científicos, la técnica y por supuesto la sabiduría que deberíamos haber heredado con más propiedad pero que ni la universidad ni las escuelas nos proporcionan ahora.

Por otro lado, está el Sistema Educativo Nacional, que a partir de los acuerdos de paz —que ustedes saben se suscribieron acuerdos después de 36 años de guerra interna— hay algunos acuerdos que implementan o piden implementar una reforma educativa que consiste en que los contenidos de las culturas de los pueblos indígenas, vayan al sistema educativo nacional, que incluya la lucha contra la discriminación y por supuesto, el conocimiento de derechos humanos y específicos de los pueblos indígenas pero que en la práctica los mismos docentes no han hecho mucha colaboración.

A veces los mismos padres de familias indígenas dicen que no quieren educación bilingüe porque sus hijos ya hablan dos idiomas, pero la educa-

ción bilingüe no sólo consiste en el idioma sino también consiste en aprender en la escuela acerca de nuestra cultura, pero hay una franja muy importante de educación que no ha tenido amplia cobertura, pero que ha sido genuina, porque ha surgido de las comunidades y son un movimiento de los pueblos indígenas que se llama educación indígena o educación maya. ¿En qué consisten esas escuelas? En que las propias comunidades han creado escuelas apropiadas a los requerimientos de su ser como pueblo.

¿Qué se aprende en una escuela maya que no se aprende en una escuela oficial? La matemática maya, el calendario maya, los valores maya, a veces, se aprende la historia verdadera, porque ustedes saben que la historia también se transmite de forma intencional en desfavorecer a los pueblos indígenas y también se aprende de los derechos, eso quiere decir que en la escuela maya se da principios de ciencia, de tecnología y de cultura de nuestros pueblos. Pero han sido las escuelas más pobres y más desprovistas de herramientas técnicas, porque son de surgimiento comunitario y sin apoyo gubernamental, en algún momento hubo subsidios, pero en este momento no se les está dando, pues yo creo que de esa manera hemos afrontado ese vacío que hay en el sistema educativo nacional acerca de nuestra condición de pueblos indígenas.

Luego, ¿qué piensan los pueblos indígenas de la globalización? Pues seguramente como en todos los pueblos de América Latina estamos en contra de muchas manifestaciones y de muchas formas de operar la globalización de nuestros países. Sin embargo, para nosotros el desafío concreto es que si no tratamos de fortalecer nuestro propio ser y nuestras propias culturas, nuestra cosmovisión y la defensa de nuestro entorno cercano, pues la globalización va a absorbernos, entonces cómo hemos actuado para enfrentarnos ante ello, tratando de fortalecernos a nosotros mismos, oponiéndonos frontalmente como movimiento social, que conste que esa oposición ya no cuenta cuando el poder está en otras manos.

¿Existe organización de mujeres exclusivamente organizadas militarmente? En Guatemala no existe ese tipo de organización, las mujeres indígenas hemos optado por debatir conceptual y prácticamente el tratamiento de género, que se debe dar para la solución de los problemas de nuestra relación entre hombres y mujeres, porque tenemos una gran riqueza ancestral de la cosmovisión y de los libros nuestros que dan los principios y que dan los fundamentos para eso, lo que nos hace falta es retomar eso, para buscar la equidad entre los géneros, porque igual que todos los países de América Latina hay mucho machismo, tenemos que reconocer que los hombres indígenas han

aprendido a oprimir a sus mujeres y como cualquier otro país no podemos decir que eso está resuelto, es un problema que debemos resolver a partir de nuestras propias cosmovisiones.

Para la solución definitiva de nuestros problemas, es necesario que los pueblos indígenas encaminemos nuestro norte, o nuestro trabajo o nuestra lucha a la toma del poder, para ello hay que reformar las leyes, y en Guatemala la Ley Electoral y de Partidos Políticos es una ley muy excluyente y me imagino que aquí también, hay que hacer una gran lucha para eso, pero además de luchar para la reforma de la ley, tenemos que participar de forma alternativa y en Guatemala se ha participado a través de comités cívicos y a través del movimiento social. Por ejemplo, Rigoberta Menchu, ahora se está lanzando a la Presidencia a través de un movimiento social que ella denomina Winak, que significa persona, porque creemos que todo cambio debe partir de nuestro propio ser, así como nuestros ancestros construyeron la ciencia a través de la veintena, que es el ser humano en sí mismo, así también los cambios políticos y los cambios en muchos sentidos sobre nuestras culturas nos han enseñado a resolver los problemas en forma integral, de modo que el movimiento social debe incidir para hacer los diversos cambios profundos e ir ocupando los espacios de poder que se vayan logrando, de modo que estos países puedan cambiar con nuestra incidencia directa.

### *Tarcila Rivera*

Quiero que quede claro, cómo es la reivindicación desde la perspectiva de las mujeres indígenas, hay que hacer una diferenciación clara entre lo que es el feminismo y la lucha de las mujeres indígenas. Nos tocó dialogar con las hermanas feministas en varios espacios, porque cuando las indígenas surgimos como mujeres dentro del movimiento indio, fuimos muy maltratadas no sólo por los varones, sino también por las feministas, porque se interpretaba que las mujeres indígenas, estoy hablando no sólo del Perú sino de las tres Américas —como integrante continental de las mujeres indígenas— reivindicábamos el concepto de pueblo, dentro de la lucha del movimiento indio.

Somos conscientes de que hay problemas de inequidad, es decir que no todos y no todas somos medidas con la misma vara, ni tampoco tenemos las mismas oportunidades, en ese sentido nos tocó definir que desde las mujeres indígenas hay una lucha por un derecho colectivo como pueblo, y luego tenemos el problema de género, y de género no sólo es al interior de nuestros pueblos u organizaciones, sino también entre el mismo género.

En nuestras sociedades, somos terriblemente jerarquizados, cuando nos vamos a una jerarquía de una provincia o de un departamento. Cuando aparecí por primera vez en televisión y empecé a hablar como ayacuchana, mis hermanos de mi comunidad me decían que tenía que hablar nada de Ayacucho, sino de San Francisco de Pujas, ¿por qué? Porque para ellos, Ayacucho y Huamanga significan la ciudad de los señores que nos tuvieron como pongos, trabajamos sus chacras, trabajamos sus casas, gratis. Desconocer este problema de estratificación y que lamentablemente el tema del racismo está en la vida cotidiana, es tapar el sol con un dedo. Al contrario, creo que tenemos que mirar al frente, al costado, atrás, hacia abajo y hacia arriba y ver si de alguna manera no somos racistas y tratar de corregirnos.

Igual nos pasa a las indígenas con las hermanas que vienen adelante, como movimiento feminista, yo les digo con mucho orgullo que aprendí muchísimo de ellas, porque ni siquiera podía hablar, pero después me di cuenta que yo no tenía los mismo problemas y tampoco las mismas prioridades que ellas, porque venía de una comunidad donde la situación es diferente. Cuando quisimos trabajar por nuestros lugares de origen con nuestras hermanas desde Chirapaq, había ofrecimiento de dinero para trabajar con mujeres contra la violencia, ofrecer asesoría legal o defensa, yo decía, que no necesitaba dinero para eso, que con abogado no resolvería el problema, que debía ir a las causas. Pero cuando miran a la Comunidad de Yamanguíos, a las alturas del Cerro Cuchumayo, en Huamanga, pues de 86 familias, sólo una sabía leer y escribir y la lidereza del grupo era una mujer mayor que no sabía leer ni escribir.

Entonces el problema de género en nuestro medio, en lo indígena y en nuestra sociedad todavía es complejo, hay problemas, hay inequidad, hay oportunidades negadas, las mujeres indígenas lo primero que hemos aprendido es hacer que nuestras parejas, nuestros esposos, sepan que cuando nosotras nos vamos a una capacitación dentro o fuera del país, no es para sacarles la vuelta ni con otras intenciones, sino que comprenden que hay necesidad que nosotras también crezcamos, que conozcamos, que aprendamos y vayamos a contribuir al desarrollo de nuestras familias y de la comunidad y de la organización.

En el caso de las hermanas feministas, les digo orgullosamente que nos tomó tiempo en el plano internacional, que estamos dialogando con el movimiento de las mujeres feministas y el movimiento de las mujeres indígenas, y hemos llegado a la conclusión:

Primero, el tema de la violencia y las oportunidades, necesidades tanto en mujeres indígenas como no indígenas, es algo que nos une. Entonces hay



similitudes, hay confluencia, y tenemos que hacer alianzas, ellas avanzaron 30 años en el movimiento feminista y tienen posicionamiento.

Las mujeres indígenas lo primero que sufrimos es el ataque de nuestros varones, en vez de que nos apoyen, pero también sabemos cuál es el problema, la lucha por el poder. Es cierto que fuera del poder todo es ilusión, pero lamentablemente la idea y el concepto del poder político lo tenemos muy mal copiado, muy mal aprendido, entonces también tenemos que saber para qué quiero el poder. Si es que somos consecuentes con nuestro pensamiento colectivo como pueblo, el poder lo sabremos usar para el colectivo y si lo hemos mal aprendido, el poder es mas bien un riesgo para la desintegración y para la fractura de organizaciones.

Sobre el concepto del racismo, en algún momento dijimos si es que el ascenso económico nos blanquea o no nos blanquea. A los indios no nos blanquea el dinero, ni el poder económico, ni el poder político, tenemos la experiencia del Congreso, las hermanas quieren hablar su idioma pero no las dejan. Por ejemplo, si alguna vez pasas por Miraflores en un buen auto, lo primero que dicen es “llama con plata”, se piensa que somos narcotraficantes o que tenemos dinero mal habido, y si yo voy a la casa de un extranjero porque es amigo a amiga, lo primero que piensan que soy la empleada de 5 estrellas de la familia, no piensan que pueda ser amiga de esa familia. Entonces el tema del racismo se refleja en todo y en todos los niveles, y es algo que nosotros no tenemos que negar, tenemos que reflexionar en la vida cotidiana y en las actitudes desde lo individual a lo colectivo.

La discriminación con las mujeres indígenas, por supuesto, no es solamente porque sepamos el quechua. Si hablamos de la discriminación en el mismo género, las indígenas no tenemos la misma posición ni las mismas oportunidades que tiene la Dra. Hildebrandt, a quien yo respeto y reconozco que aprendí muchísimo de ella cuando recién salí de la escuela, y no tiene por qué ser igual tampoco, hay que respetarla en su lugar, pero ella tiene la obligación de respetarnos en nuestra condición. Entonces no podría aceptar un racismo ni una discriminación porque yo soy quechuahablante que es mi componente étnico, soy indígena, no podría aceptar que me discriminen porque bailo huayno, o vengo de Pujas, porque hablo quechua, porque me gusta una comida que es mía, entonces no debo ser discriminada, ni por género, ni por etnia, es decir, como pueblo, ni por mi cultura.

Pero creo que a nuestra sociedad le falta algo y a los políticos mucho. Se está hablando de todo lo maravilloso que es el legado de la civilización inca,

pero qué relación hay de ese legado maravilloso con sus herederos directos y cómo se está ejerciendo la política pública, para que también esos herederos seamos parte de ese reconocimiento, pues los herederos directos estamos en la extrema pobreza.

Quiero referirme a la Defensoría de la Mujer, diciendo que nosotros no sólo estamos hablando de lo indígena porque es casual o porque alguien nos lo regaló, tenemos que reconocer que esto es producto de un proceso y en ese proceso tiene más de 35 años que llegaron los primeros líderes indígenas a las Naciones Unidas y desde allí se viene incidiendo para que justamente los estados miembros de las Naciones Unidas puedan incluir en sus políticas.

Sobre el tema de la Declaración de los Derechos de Pueblos Indígenas, casi ya 20 años y todavía no ha sido firmado por diversas razones, que seguramente lo van a ver en la siguiente sesión con relación a Derecho Político, queremos decirle que las mujeres indígenas, haciendo alianzas entre hermanas que tienen un nivel de avance de claridad política, de relaciones, de experiencia y también de posición dentro de los organismos nacionales e internacionales, logramos el año pasado en la sesión de la CEDAU que es la Comisión de Estatus de la Mujer—donde las indígenas nunca habíamos llegado— que se aprobara una única recomendación o resolución que es: “recomienda que los estados y los gobiernos deben promover la participación de las mujeres indígenas en los programas y políticas relativas a sus derechos”. Es decir, si eso se cumple, el Congreso o el Estado que está trabajando temas relacionados con mujeres rurales o mujeres indígenas, tendría que incluirnos para que las políticas de diferentes sectores tenga el aporte de las mujeres indígenas y pueda ser todo participativo y garantizar que esas políticas serán efectivas o nos beneficiarán. Allí nos toca a proponer, a gestionar.

Finalmente, nosotros buscaremos a los parlamentarios para el tema de la Defensoría de la Mujer Indígena inspirado en la Defensoría de la Mujer Indígena de Guatemala.

### *Teresita Antazú*

Sobre la pregunta de la no participación de la Mujer en la Educación, que no hay ninguna ley, ni que los estatutos lo contemplen, y lo que estamos haciendo frente a esto: A nivel regional y a nivel de federaciones lo que estamos planteando es el cambio de los estatutos comunales.

Primero, los estatutos de las federaciones y luego los estatutos comunales donde se contemplen la protección a la mujer, que tenga sus propios

derechos, que sea respetada y que tenga una oportunidad. También se está proponiendo en las comunidades el mismo sistema, se está revisando los estatutos en algunos lugares, inclusive ya AIDSESEP tiene avanzado en algunas regiones con estos estatutos trabajados y eso es lo que queremos seguir.

En cuanto al cánón petrolero o minero debería ser descentralizado y hay una ley que indica ello, otro tema es si se cumple. Nosotros en las organizaciones, con los municipios y consejerías regionales, estamos tratando de participar por medio de los proyectos participativos, pues ellos dicen que no hay plata, pero nosotros indicamos la ley donde dice que el 5% del cánón debe pasar para pueblos indígenas. En un futuro podríamos decir si está funcionando o no.

Las mujeres hemos logrado espacios con mucho esfuerzo, fue un proceso de años donde la mujer ha pedido un espacio, algunos pueblos indígenas han sido muy tolerantes o democráticos o menos discriminadores, el pueblo Yanasha, ha sido uno de los pueblos que ha adelantado la participación de la mujer equitativamente junto a los hombres, creo que es un espacio que hemos logrado las mujeres y no le debemos a nadie, porque por allí dijeron que nos hemos copiado de las occidentales y creo que eso es un espacio propio, porque tratamos nuestros propios temas y nuestra propia agenda.

## Conclusiones y reflexiones

ALICIA GONZÁLEZ \*

Quisiera puntualizar algunos aspectos que parecen importantes destacar respecto a lo que se ha hablado y lo primero es la diferencia entre las visiones de género desde la posición de las feministas y desde la posición de las mujeres indígenas.

Esto me parece importantísimo porque lo ha recalado la hermana Blanca cuando habla del movimiento de mujeres que implica equidad y complementariedad, punto de vista que no es entendido ni compartido por las mujeres ladinas o sea por las mujeres mestizas, y como en Beijing esto ha sido notorio, pues ha sido manejado desde la visión de las mujeres ladinas o mestizas y no desde la visión de las mujeres indígenas. Esto también lo señala con mucha claridad Tarcila quien establece una diferencia entre la posición de los grupos de feministas y la de las mujeres indígenas, desde la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en México en 1975, donde Domitila Chungara dejó claramente sentado que la discriminación de las mujeres indígenas no sólo es de género sino también étnica, cultural y económica, posición que no fue entendida tampoco en Beijing, considerándolas antifeministas y retrógradas, por no pensar

---

\* Pedagoga con estudios de doctorado en Antropología en la Universidad Nacional de San Marcos. Investigadora en temas de interculturalidad, educación indígena, infancia. Acaba de trabajar una consultoría Regional con UNICEF en Ecuador, Perú y Bolivia sobre la visibilidad e invisibilidad de las culturas de los pueblos indígenas, estereotipos y posible racismo en los textos escolares de Ecuador, Perú y Bolivia (febrero-mayo 2007).

cómo ellas, que sólo exigían la reivindicación de género desde una visión unilateral, aduciendo que en la lucha reivindicatoria de las mujeres indígenas, se invisibilizaba la reivindicación específica de género, sin comprender que las mujeres indígenas no sólo son discriminadas por género, sino que son víctimas de discriminación étnica, lingüística, cultural, y que su lucha tiene una visión holística que es parte de su matriz cultural, lo cual no es fácil entender desde una visión fragmentada, segmentada urbano occidental, por lo que las plataformas reivindicativas del movimiento de mujeres no toman en cuenta estas importantísimas diferencias. Este es un primer punto que quería destacar.

El otro punto se relaciona con la educación, que también es una problemática muy similar en los tres casos, tanto en Guatemala como en la zona Andina y Amazónica del Perú, problemática con respuestas diferentes desde el Estado. En el caso de Guatemala hay un reconocimiento de un avance cualitativo desde la Reforma Educativa que reconoce la diversidad cultural, étnica y lingüística y cuyas políticas están encaminadas a la inclusión de contenidos educativos culturalmente pertinentes en el currículo, la formación y capacitación docente y la participación de los actores en el acompañamiento de la aplicación de las políticas educativas, a una inclusión de contenidos educativos culturalmente pertinentes, a la formación y capacitación docente con un acompañamiento en la aplicación de todo el proceso de reforma educativa, mientras que en el Perú estamos viviendo un proceso diferente de un retroceso de 30 años en la aplicación de lo que es la educación intercultural bilingüe, porque si bien es cierto que existe el discurso de la interculturalidad, esto no se concretiza ni en el currículum ni en la práctica educativa y esto lo corroboró el Ministro Chang hace unos meses cuando estuvo presente aquí en el Congreso y la Congresista María Sumire le preguntó sobre las lenguas en la educación bilingüe, y él respondió que la integración de las diferentes comunidades pasa por lograr una unidad lingüística de la Nación. ¿Qué quiere decir esto?, en otras palabras, ¿significa volver a castellanizar como hace 500 años?

Otro elemento que me parece importante destacar es respecto a la participación política. En el caso de Guatemala plantean dos niveles de participación, uno que busca la participación de las mujeres y de los pueblos indígenas a través de las reformas de la ley electoral y de los partidos políticos promoviendo el sistema de cuotas, y segundo, fortaleciendo los espacios que ya han sido ganados por las mujeres y que lo están logrando en diversas instituciones. En el caso peruano nosotros ya tenemos el sistema de cuotas, aunque como dijo Tarcila, a lo mejor a las mujeres las ponen como relleno, pero ya

tenemos ganado el sistema de cuotas, incluso tenemos una ley para incluir a los jóvenes que ya estaban incluidos desde antes. En todo caso la preocupación va más allá de las cuotas y se relaciona con la calidad de la participación de las mujeres. Hace una semana que hubo un evento sobre la gobernabilidad y género, la participación de las mujeres en los gobiernos locales, en este mismo recinto, un aspecto que fue muy discutido estuvo relacionado con la calidad de la participación de las mujeres, porque muchas de las mujeres que acceden a cargos de poder por el sistema de cuotas, no están preparadas para asumir esos cargos y una vez instaladas, no saben qué hacer, o se emborrachan con el poder y al final terminan haciendo nada. Esta es una diferencia entre lo que sucede en Guatemala y Perú y evidentemente habría que pensar en abordajes diferentes para que el sistema de cuotas no resulte siendo una falacia.

Y por último, en relación con las instituciones que se dedican a reivindicar, apoyar o acompañar a las poblaciones indígenas. Mientras que en Guatemala se evidencia un auge de establecimiento de instituciones estatales como la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Defensoría de la Mujer Indígena, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas a la cual pertenece Blanca que significa una conquista de espacio de participación. En el caso peruano, por el contrario, se están cerrando los espacios de participación desde el Estado, un claro ejemplo es lo que está pasando en este momento con el INDEPA que lo fusionan con el CONADIS, institución que tiene objetivos diferentes, ya que los pueblos indígenas no se consideran discapacitados ni disminuidos, sino pueblos indígenas fortalecidos históricamente y reconocidos por la Constitución en su artículo 89°. Esta fusión provocará la desaparición de las emancipaciones logradas por los pueblos indígenas del Perú, continuando la vulneración de nuestro territorio y hasta el genocidio de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, lo cual es realmente preocupante.

Creo que hay mucho más por decir y reflexionar sobre esta temática, y creo que esto nos sirve para remirar y replantear nuestras políticas estatales y continuar luchando por las justas reivindicaciones de las mujeres y de los pueblos indígenas desde la mirada holística como lo han planteado las mujeres aquí presentes.



# TERCERA SESIÓN

Viernes 23 de marzo

*Derechos indígenas: balances de avances jurídicos  
y retos pendientes*





*(De izq. a der.) Carlos Alza, Carlos Cánepa, Juan Carlos Martínez*



*Exposición de Laureano del Castillo*

# 1

## México

### *El reconocimiento de los derechos indígenas en México*

JUAN CARLOS MARTÍNEZ MARTÍNEZ \*

#### **Introducción**

Voy a presentar un panorama general de la situación de reconocimiento de los derechos indígenas en México y hacer un balance de cómo estamos ahora en materia de reconocimiento y qué es lo que nos falta. Para hacer un análisis sustantivo de la legislación mexicana, quisiera hacer un breve recorrido por la historia reciente para entender cuál ha sido el proceso y el contexto social en que se han venido dando las reformas legales. Así mismo, revisaré algunos de los contenidos o sustentos teóricos que están atrás del tipo de reconocimiento que se viene prefigurando en México. Vamos a estar tratando de hacer algunas referencias al caso peruano.

México tiene un cierto reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Es un reconocimiento bastante acotado, bastante incipiente y

---

\* Licenciado en Derecho con estudios de maestría en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Pedro de Córdoba de Santiago de Chile y Doctor en Antropología por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social. Abogado litigante y asesor jurídico de diversas organizaciones sociales y particularmente de organizaciones vinculadas al movimiento indígena y al movimiento de derechos humanos en México. Actualmente miembro de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y profesor investigador en CIESAS, Oaxaca. Además, participa en un proyecto de investigación sobre globalización, género y derechos humanos con la Universidad de California en Los Ángeles.

precario, sin embargo, tiene ya cierta sustantividad y algunos contenidos importantes recogidos de la legislación internacional y de las propias demandas de los pueblos indígenas de México. A pesar de que estamos hablando de una legislación bastante acotada, tiene avances que han sido poco reconocidos por los operadores del derecho y por las propias organizaciones que han demandado el reconocimiento.

Es de destacar que gracias a estas reformas, existen algunas posibilidades de acciones jurídicas por parte de los pueblos indígenas que han sido poco usadas en la práctica jurisdiccional y en la práctica institucional del país. En parte esto se explica porque el debate sobre los pueblos indígenas en México ha estado permanentemente politizado, ha estado dentro de controversias sociales, de debates políticos y de resistencias ideológicas, de manera tal que la discusión no ha estado centrada en las cuestiones sustantivas y tampoco en el terreno jurídico propiamente. La discusión jurídica al respecto es aún muy pobre a pesar de que el tema ha sido muy manejado en el país.

Un estudio reciente que hicimos en la representación en México de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos,<sup>1</sup> muestra que la mayoría de los jueces tanto federales como del fuero común o de las entidades federativas, no conocen ni siquiera los alcances de la Reforma Constitucional en materia de derechos indígenas y todavía la perciben los sistemas normativos indígenas, como algo que va en contra del Derecho. ¿Cómo puede ir contra el derecho algo que está dentro de la Constitución? Entonces, vemos que las autoridades estatales tienen todavía una serie de nociones que les impiden aplicar lo poco que hay reconocido en esta materia. Entonces decimos que en México existe una legislación precaria, pero además de eso, es una legislación poco usada. En realidad ni siquiera podemos hablar de derecho positivo, porque a pesar de ser legislación vigente, no es eficaz. No obstante, en donde sí podemos constar su eficacia es en las propias comunidades, porque ahí sí ha sido derecho eficaz en el sentido de que regulan la vida interna de los pueblos y comunidades indígenas, independientemente de su reconocimiento por la legislación formal.

---

<sup>1</sup> Se trata del informe sobre el *Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas. El caso de Oaxaca*. OHCHR. México. 1997.

## **Reconocimiento y neoliberalismo. Debates sobre el sentido de las reformas**

Uno de los puntos que ha marcado este debate es que el proceso de reforma sobre el reconocimiento de los derechos indígenas en mi país, se inició justamente en el punto en que el Estado buscó un cambio en el modelo político y económico del país, pasando de un Estado nacionalista pos revolucionario que primó durante la mayor parte del siglo XX, hacia un modelo de desregulación comercial y adelgazamiento del Estado. En los últimos años de la década de los ochenta, México se suma a la corriente internacional de liberalización tanto económica y reforma política, aunque en realidad el proceso de México durante este periodo ha mantenido rasgos bastante autoritarios. Pero sí hubo un cambio hacia un modelo más liberal sobre todo en lo económico y una contracción de las tareas del Estado. Justamente en ese contexto empiezan a haber reformas o reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Por ello se interpreta que este reconocimiento, al mismo tiempo que es respuesta a la demanda de un movimiento social, debe generar suspicacias, porque se sospecha que el Estado mexicano, con estas reformas tiene la estrategia de evadir sus responsabilidades sociales para con los pueblos indígenas.

Esto es una primera parte del debate que se puede resumir en la idea de que el Estado otorga una cierta autonomía a los indígenas porque ya no quiere darle los servicios que básicos que requiere su población, dejando al mercado la posible satisfacción de los mismos. Esa es una lectura posible, pero también es cierto que lo que se ha definido como el movimiento indígena de México, desde los años setenta y haciendo eco de los movimientos indígenas más importantes de América Latina, estaban pasando de ser movimientos con demandas de reivindicación social, es decir que piden lo que cualquier grupo marginado de la sociedad (educación, salud, vivienda etc.) a ser un movimiento con una particularidad especial, que es demandar autonomía dada su especificidad cultural. Entonces entra un primer debate en decir, el reconocimiento que está haciendo el Estado mexicano a derechos de los pueblos indígenas es parte de su estrategia de contracción de las sus responsabilidades sociales o realmente hay una nueva manera de concebir una relación política entre los pueblos y estado nacional.

Otro punto que determina el tipo de debate que se ha dado en el país, es el levantamiento indígena del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en el año de 1994. Este levantamiento tiene un peso

importante dentro de la sociedad mexicana, incluso tiene repercusiones importantes a nivel internacional y esto hace que por un lado se acelere la agenda de reforma política del Estado mexicano, pero por otro lado surjan resistencias muy evidentes a las transformaciones exigidas por parte del movimiento indígena. En este contexto, y dada la presión social tanto en el interior del país como en el ámbito internacional, el Estado mexicano inicia una serie de negociaciones con los rebeldes del EZLN. Con el apoyo de muchos intelectuales y líderes sociales, el EZLN logra estructurar, conceptualizar y catalizar las demandas indígenas de México.

Lo anterior no fue una tarea fácil, dado que México es un país, que a diferencia de los países andinos no tiene uno o dos étnias mayoritarias; estamos hablando de 56 grupos étnicos así reconocidos por criterios lingüísticos, pero que sin duda usando más criterios podrían convertirse en varias décadas más. Todos ellos guardan evidentes diferencias que les impiden cohesionarse en un movimiento indígena. Los indígenas organizados tienen diferentes vertientes, expresiones y definiciones políticas. Así, lo que logra hacer el EZLN en un momento dado, es por un lado catalizar el proceso de reforma, pero por otro lado, logra construir consensos, logra articular líderes y movimientos y con ello construir la agenda del movimiento indígena mexicano. Allí se concentran no sólo las demandas revolucionarias del EZLN, que incluso ceden espacio a las demandas de reivindicación indígena que en un principio no tienen los zapatistas. La demanda central se resume en el reclamo de autonomía política, lo que implica tener jurisdicción propia y control sobre sus recursos y territorios.

Esta agenda o nuevo proyecto de los indígenas de México, se presenta en una mesa de negociación con representantes del Estado mexicano en lo que se llamaron los diálogos de San Andrés Larraizar, en Chiapas. De ahí surgen los Acuerdos de San Andrés que son el resultado de la primera mesa de un proceso de diálogo que tenía programadas otras 5 mesas, pero que se suspendieron por la ruptura de la negociación por el incumplimiento del gobierno federal. Después de que se llevó a cabo esa primera mesa, denominada de derechos y cultura, se hicieron una serie de propuestas y reformas a la Constitución General de la República, que condensaban la mayoría de las demandas indígenas en torno a la autonomía, el control territorial, el reconocimiento político institucional y el control de recursos naturales, ello en ningún momento implicaba un desconocimiento a las prerrogativas, jurisdicciones y competencias del Estado mexicano, sino una nueva articulación.

Digamos que esa fue la agenda básica, o los términos generales de la reforma, después habría otras mesas en que se iban a discutir cuestiones más específicas que comprendían reformas a las instituciones del Estado, para convertirlas en interculturales y que dieran cabida a las distintas formas de vida que coexisten en el Estado mexicano.

Una vez que aparecieron los acuerdos de San Andrés, que son los primeros acuerdos básicos de la negociación entre el Estado y el Ejército Zapatista, y como señalé, representan la agenda del movimiento indígena nacional, un grupo de legisladores federales y estatales (agrupados en la llamada Comisión de Concordia y Pacificación COCOPA) y convirtieron esos acuerdos en una iniciativa de ley que bajaba el perfil de los acuerdos, pero que fue aceptada por los negociadores del EZLN. En el año 1996, estando en la presidencia de la República Ernesto Zedillo se le entrega esta iniciativa de reformas al Ejecutivo y el presidente Zedillo decide bajar el perfil a la demanda indígena, presentando su iniciativa ante el Congreso, esta nueva iniciativa acotó muchos de los contenidos básicos que se habían condensando en los acuerdos de San Andrés (más adelante vamos a hablar más detenidamente de los contenidos) y genera en los delegados del EZLN una convicción de haber sido traicionados. Esto hace que se rompan las mesas de negociación, que la reforma indígena entre en el congelador legislativo y que ya no se toque más el tema en el nivel legislativo por el resto de la década de los noventa. Esto también representa un golpe a la cohesión lograda por el movimiento indígena en ese momento.

El tema indígena vuelve a salir a la luz hasta el año 2000, como parte del romance existente entre Vicente Fox, el candidato que había derrotado al PRI, y la sociedad que lo eligió y que tenía ese como uno de sus temas pendientes. Fox presenta la iniciativa tal como la había elaborado la COCOPA, la presenta al Congreso federal, pero en este momento son los diputados y senadores quienes no retoman el contenido de esta iniciativa y aprueban una reforma muy lejana a lo que el movimiento indígena, a través del EZLN, había propuesto. Esta reforma de bajo perfil pasa tanto en la cámara de origen, que fue el Senado, como en la de revisión (cámara de diputados) y luego es avalada por más de la mitad de los Congresos de los Estados, requisito para concretar la reforma constitucional.

La reforma aprobada concentra todos los temas “indígenas” en el artículo 2 constitucional y no respeta la idea de hacer una reforma transversal para definir instituciones adecuadas a un país multicultural. Frente a esta

reforma, muchas autoridades indígenas promovieron una controversia constitucional, que es el recurso jurídico que sirve para dirimir las disputas entre los diferentes poderes o niveles de gobierno del Estado mexicano. Los indígenas presentaron controversia en contra del Congreso de la unión, y tocaba dirimir por cuestiones de forma el derecho a consulta como el que tenía los pueblos indígenas pero al final, la corte desechó el recurso y quedó la reforma tal como la conocemos ahora.

A partir de 1991 se han venido verificando algunos cambios al marco normativo. El Senado de la República ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, en el año de 1990, el Estado de Oaxaca reconoció la condición multicultural de la entidad y en el año de 1992 se produce la primera reforma constitucional que se plasmó en el artículo cuarto de la Constitución. Estas expresiones, aunque tibias, representan un cambio de paradigma en la relación formal entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, esto responde a lo que justamente señalábamos como una crisis del modelo constitucional del Estado mexicano posrevolucionario. Este modelo prefiguraba una economía cerrada, y a su modo, y con sus precariedades intentaba ser un Estado autoritario, pero de bienestar.

Para el Estado posrevolucionario, la presencia de los pueblos indígenas en México era un problema para el desarrollo nacional. Esta concepción se basa en las ideas igualitarias de los pensadores liberales del siglo XIX, y entonces se define que la manera de atender el problema era integrar a los indígenas a la cultura nacional, es decir forjar una cultura mestiza, una cultura homogénea para todo el país y en ese sentido un modelo de Estado homogéneo que regulara un sólo perfil de ciudadanía individual. Esta apuesta básica del Estado mexicano hacia los pueblos indígenas tiene una primera fase que se define como integracionismo asimilacionista, es decir, hacer que los pueblos indígenas dejen sus culturas porque son atrasadas y se integren a una cultura nacional vanguardista progresista que iba a lograr el desarrollo del país. Después esta noción entra en revisión y se opta por otro modelo que se llama el integracionismo, como proceso de aculturación formulado principalmente por Gonzalo Aguirre Beltrán, que fue el impulsor de esta visión y que además se difundió en muchos países de América Latina.

La propuesta del integracionismo aculturador consiste en recoger elementos de la cultura indígena, incluso alfabetizarlos en su lengua, para que ellos mismos vayan descubriendo, desde su concepción de la vida, teniendo herramientas para insertarse en la cultura nacional y así entrar al proceso de

mestizaje, trayendo los valores de la cultura indígena y aportándolo a la cultura nacional. Lo estoy simplificando pero esta concepción primó durante muchos años.

Esta concepción entró en crisis, tanto en lo referente a su sustento ideológico, como en lo referente al sustento material de estas políticas dada la crisis económica en los años 1980. Esta situación prefigura el rediseño del Estado mexicano que asume ahora un tipo de políticas neoliberales, con los ajustes políticos y económicos que conocemos.

### *Tipos de reconocimiento*

En todo este contexto, es importante diferenciar qué tipo de reconocimiento de los derechos indígenas es funcional a este nuevo modelo político y económico y cuál va a ser sistemáticamente resistido por los Estados neoliberales. Vemos que hay tres tipos de reconocimiento jurídico; el primero es el que podemos llamar un reconocimiento compensatorio que básicamente entiende a los pueblos indígenas, como grupos pobres, cosa que es muy real, miembros de segmentos sociales desfavorecidos y como en otros derechos sociales buscan dar respuestas a los trabajadores o a los campesinos que son un grupo socialmente vulnerables por condición de pobreza o de marginación. Entonces se nos dan ciertos derechos particulares para que haya una compensación de su situación, ese sería un primer modelo de reconocimiento.

TIPOS DE RECONOCIMIENTO	
Reconocimiento compensatorio	
	- Programas públicos de desarrollo
	- Créditos
	- Servicios de salud, educación, etc.
Reconocimiento del carácter especial de los individuos	
	- Traductores
	- Educación bilingüe
	- Cuotas en universidades
Reconocimiento autonómico	
	- Derechos territoriales
	- Formas de autogobierno
	- Jurisdicción

El segundo tiene que ver con los individuos, es decir, que se reconoce que hay sujetos que tienen una cultura diferente, lenguas diferentes dentro de un



contexto nacional pues el Estado debe tender algunos puentes para que sus instituciones sean accesibles a estos individuos. Este tipo de reconocimiento implica algunas acciones del Estado como acciones afirmativas, cuotas en las universidades para indígenas o para afro descendientes, traductores para gente que no habla el idioma mayoritario, etc.

El tercer tipo tiene que ver con la economía política, se trata de pensar de manera diferente del Estado nacional diciendo hay grupos sociales que tienen otra concepción cultural, que tiene otras formas de organización sociales, que han pasado por procesos históricos diferentes. Aunque son pocos los casos de pueblos indígenas totalmente aislados del Estado nacional, es verdad que conservan especificidades culturales que los distinguen colectivamente de otros sectores de la nación. Esto se ha mostrado a través de estudios antropológicos no sólo desde una perspectiva culturalista, investigaciones sociales han mostrado que en sus comunidades hay otras formas institucionalidad, otras formas de concebir la ciudadanía, hay otras formas de concebir al individuo, hay otras formas de concebir lo político, lo espiritual, hay especificidades que hacen que ciertos sectores sociales o grupos conserven una identidad cultural y política y que tengan sus propias instituciones, sus procedimientos y sus normas, mismas que desencajan en el diseño jurídico general del estado.

Esta realidad social de diferenciación social, cultural y política, ha hecho que los movimientos indígenas tengan una concepción moderna del derecho internacional: el de libre determinación, para demandar la capacidad de tomar en colectivo las determinaciones importantes sobre su vida y sus formas simbólicas y materiales de reproducción. Se alude a su identidad como pueblos con una continuidad histórica previa a la colonización, por lo que expresan tener la suficiente legitimidad, para que se les conciba como entidades políticas diferentes, pero dentro del marco del Estado nacional. Este esquema implica que hay una sesión jurídica de los derechos que ejerce el Estado hacía los pueblos indígenas, aunque en realidad en muchos casos históricamente estos pueblos, como entidades han desarrollado funciones que los estados no han podido cubrir en sus regiones.

### ***El reconocimiento de los derechos indígenas en México***

El reconocimiento en México no puede ser descrito como autonómico, pero encontramos una mezcla de los tres modelos antes descritos, aunque los

indígenas básicamente querían una plena autonomía y algunas partes del modelo que les permitiera ingresar en mejores condiciones a las instituciones del Estado, hasta ahora lo que tenemos son ciertas declaraciones que intentan suavizar el impacto de las políticas de ajuste hacía los pueblos indígenas.

No obstante que el objetivo central de la reforma del 2001 es paternalista, vemos que la constitución mexicana define a los pueblos indígenas como entidades que conservan algunas de sus instituciones económicas, sociales y culturales, y que tiene continuidad con los pueblos que existían previamente a la colonización del siglo XVI. La reforma retoma la idea de que los pueblos indígenas en México, tienen libre determinación y que ésta se ejerce en forma de autonomía. El problema está en que después, a esta autonomía no se le da el alcance o los contenidos que pretendían los pueblos indígenas, pero el sustento ya está, ya se abrió la puerta a lo que llamamos pluralismo jurídico, es decir, no al sistema monista en donde todo está dentro de las mismas esfera, todo es coherente de la misma esfera, sino a una lógica pluralista en donde pueden coexistir varios sistemas jurídicos diversos dentro del Estado nacional.

La fracción segunda de este artículo da a los pueblos indígenas el derecho de aplicar sus propios sistemas normativos en la resolución de los conflictos internos. El alcance de esta afirmación es debatible, es posible interpretar que los pueblos indígenas tienen jurisdicción, es decir, tiene competencias para resolver conflictos dentro de su ámbito interno. No obstante esta potestad tiene algunos límites, cuatro básicamente: respeto a los derechos humanos, respeto a los principios generales de la constitución, (aunque es posible afirmar que uno de los principios generales de la constitución es justamente el reconocimiento de que somos un Estado multicultural, de que somos un Estado plural), el tercero es el respeto a las garantías individuales y el cuarto es que se respetará de manera especial a la dignidad de la mujer.

Aquí permítanme hacer una pequeña reflexión, porque en general en México y creo que en otros países, los sistemas normativos de los pueblos indígenas, que muchos llaman usos y costumbres, cargan con muchas etiquetas, cargan con muchos prejuicios, incluso puede ser que haya algunos sustentos en las críticas que se le hacen pero la mayoría van más cargados de una concepción errónea sobre todo lo que es el derecho. En México suelen decir que en los pueblos indígenas golpean a las mujeres, que los pueblos indígenas se emborrachan todo el tiempo, que los pueblos indígenas tienen castigos bárbaros hacia la gente, etc. Entonces se deduce que esos son los sistemas normativos, luego entonces, se dice que si la legislación nacional reconoce sus sistemas

normativos, estará avalando todas estas arbitrariedades o excesos. Ahí hay una idea bastante errónea o una confusión sobre lo que es una norma y los que es una práctica.

Una norma es necesariamente un discurso, es una definición discursiva que permite o prohíbe o que obliga a hacer algo y hay una entidad política que va obligar a la gente para que cumpla o respete estas disposiciones, pero básicamente la norma es una abstracción que contiene ciertos valores, es un discurso. Una práctica es otra cosa. Cuando uno llega a alguna ciudad de México puede ver que los policías le piden dinero a la gente para soltarla o que en muchos lugares las mujeres son víctimas de violencia o maltrato, pero no podemos deducir que eso es normativo, aunque los veamos no podemos deducir que esto es derecho. Puede ser que eso sea una práctica reiterada dentro de la sociedad, pero es contraria al derecho, es como decimos los abogados, una práctica antijurídica.

En este sentido debemos admitir que aunque en algunos casos se conozcan algunas prácticas de los pueblos indígenas, aunque admitamos que mucho de lo que se conoce está filtrado por añejos prejuicios, en realidad no sabemos si esas conductas son parte de los sistemas normativos indígenas. Puede ser que en algún pueblo siembren drogas, pero deducir que eso está avalado por el sistema normativo es una confusión y es una confusión en la que frecuentemente se cae para determinar lo que es el sistema normativo de un pueblo.

Con lo anterior no quiero negar que los sistemas normativos de algunos pueblos tienen sus problemas, como todo sistema jurídico tienen sus problemas y tiene la necesidad de adecuar su derecho a los cambios que con el tiempo sufre toda sociedad, pero si la solución que da el Estado a estos problemas es negar el reconocimiento, lo que sucede es que se da cabida a un sistema simulado. Al margen de la ley, la gente sigue resolviendo sus conflictos, sigue habiendo las instituciones. Lo que sí genera la falta de reconocimiento es una desarticulación entre el sistema normativo indígena y el estatal. La falta de reconocimiento estatal genera problemas pues no existen mecanismos claros para definir hasta dónde llega la competencia indígena, cuáles son los límites que deben tener, cuáles son los recursos que tienen los individuos indígenas en contra de las posibles arbitrariedades de sus propias autoridades, y la definición de todo eso ya entra en un panorama mucho más razonable de relación.

Es mejor discutir cómo se puede establecer una relación sana entre sistemas normativos y no avalar la persecución obsesiva del Estado para que los

indígenas no hagan lo que de por sí hacen. Por si fuera poco, eso que hacen los indígenas es muy necesario para la supervivencia del Estado en México, si los pueblos indígenas dejaran de resolver todos los conflictos que resuelven, el Poder Judicial no se daría abasto para solucionar todas esas controversias. Entonces, más que ver a las jurisdicciones indígenas como el enemigo, como a veces lo ven algunos actores estatales, tendrían que verlos como aliados que les permiten ciertos niveles de gobernabilidad, ahí donde el Estado no tiene suficientes recursos para llegar.

Por otra parte, otro de los alcances que sí tiene la legislación mexicana, es que se define el derecho que tienen los indígenas de tener un traductor ante las instancias del Estado. Esto se ha concebido a veces como una necesidad del funcionario en cuestión, es decir, como si el funcionario tuviera la obligación de hablar castellano, pero como el pobre indígena no habla bien el castellano, entonces tiene que tener alguien que haga el puente de comunicación. Sin embargo, ésta no es la concepción contenida en la ley. En México las lenguas indígenas tienen un reconocimiento oficial y además el Estado mexicano se define como un Estado multicultural, luego entonces sus instituciones también tienen que ser multiculturales, en ese sentido el traductor no es tanto una necesidad de comunicación por la carencia del español, sino un derecho de la persona que habla una de las lenguas reconocidas por el Estado.

Entonces aunque hablara perfectamente el castellano, el indígena, si es su decisión, podrá comunicarse en su lengua, pues tiene el derecho de hacerlo. Por lo que es una obligación del Estado, proveer traductores o dicho en otros términos, tener la capacidad de entender las lenguas indígenas del país que gobierna.

Después tenemos otro derecho que es importante en el ámbito jurisdiccional y que es cuando una persona indígena individual o colectivamente es procesada ante las instancias del Estado. En esos casos los indígenas tienen derecho a que se les tomen en cuenta sus condiciones y características particulares. La constitución mexicana habla de que se les tomen en cuenta sus especificidades culturales y el convenio 169 habla además del derecho consuetudinario.

Esta definición es un poco ambigua, pero básicamente significa que cuando llega un indígena con un juez, o un funcionario del registro civil, un maestro, o cualquier funcionario del Estado, éste tiene que tomar en cuenta justamente que él es un indígena, que tiene concepciones culturales diferentes, pero no sólo concepciones culturales diferentes, sino que pertenece a un ámbito jurisdiccional distinto. Esto es importante, porque cuando uno tiene una

lógica cultural distinta, un juez, por ejemplo, debe tomar en cuenta eso, para saber de una perspectiva causalista por qué la persona hizo lo que hizo, qué estaba entendiendo. Eso más o menos lo tendrían que hacer en todos los casos, y para eso sirven los perfiles psicológicos o saber las circunstancias en las que se cometieron ciertas conductas.

En los casos donde hay indígenas, hay que entender por un lado las determinaciones culturales, por ejemplo, si es común en el pueblo de la persona el matrimonio a temprana edad, y la ley estatal lo prohíbe, pues esos son condicionamientos culturales que deben ser tomados en cuenta. Ahora bien, si como decíamos antes, los pueblos indígenas tienen derecho a aplicar sus normas a través de sus instituciones, también es probable que el sujeto, que cometió determinada conducta independientemente de su concepción cultural, estuviera obligado a realizarla. Por ejemplo, en México las comunidades indígenas tienen policías civiles (o topiles).

Ellos guardan el orden dentro del pueblo y en muchos casos andan armados. Portar armas sin permiso está prohibido, entonces ellos pueden estar infringiendo una norma o una disposición nacional, pero al mismo tiempo estar obedeciendo una norma interna de su pueblo. Como hemos dicho esta norma es reconocida por la Constitución, luego entonces tomar en cuenta en estos casos no sólo significaría ver la concepción cultural o el folklore de la persona, sino que se debe entender que esta persona es parte de una entidad política definida y que tiene el derecho, o a veces la obligación, de actuar de manera diferente o particular. Entonces ahí hay un conflicto de normas, que normalmente las autoridades no toman en cuenta y entonces aplican la norma nacional y lo otro se les hace un folklore.

En México tal como está en el reconocimiento constitucional, a pesar de su precariedad, los jueces deben tomar en cuenta que esas normas, las de los pueblos indígenas, son parte del sistema jurídico mexicano, porque los sistemas normativos de los pueblos indígenas están reconocidos como tales.

Otra implicación de la obligación de “tomar en cuenta” sería que, si a alguna autoridad del Estado le llega un asunto que puede ser competencia de la jurisdicción indígena, él tendría que desistirse de conocerlo y regresarlo a su jurisdicción. Hoy en día ninguna autoridad lo hace, aunque ya con un grupo de abogados hemos estado empezando a invocar este tipo de argumentación para que las autoridades regresen ciertos asuntos a las competencias indígenas.

## **Los retos del reconocimiento en México**

¿Dónde hay cuentas pendientes? Uno es que lo que ya está reconocido quede más claro a las autoridades para se aplique, se tiene que clarificar, qué asuntos son competencia del pueblo indígenas, los alcances de la jurisdicción indígena. Entonces me parece que esto es un pendiente que hay que clarificar, sea a nivel de jurisprudencia o sea a nivel de legislación pero esto es algo que todavía no tenemos suficientemente resuelto.

En el fondo de la falta de reconocimiento hay asunto de distribución del poder y de distribución de recursos, entonces el Estado mexicano no le quiere soltar —a veces por prejuicios, a veces por intereses. Cuando se argumenta que los pueblos indígenas no pueden gobernarse, que no pueden preservar sus áreas naturales, que no van a aplicar bien las sanciones, etc. lo que se manifiesta es un prejuicio permanentemente. Además del prejuicio existe una enorme resistencia a ceder poder, es algo que no es fácil y que muchos estados no están dispuestos a hacer. Al Estado mexicano le cuesta mucho, a los partidos políticos les cuesta mucho también, admitir en el juego del poder a otros actores.

Además de la distribución de poder, en México es muy complicada la distribución de recursos. El reconocimiento de los territorios y de las tierras indígenas que hay en el Convenio 169 a pesar de que es de 1989, o sea mucho más viejo que la nueva legislación indigenista mexicana, es mucho más avanzado. La constitución mexicana acota la propiedad de la tierra y de los pueblos indígenas a la legislación agraria, nosotros tenemos tres tipos de propiedad o posesión de la tierra que es la pequeña propiedad que (ya no es tan pequeña ya que las empresas pueden tener grandes extensiones de tierra), el ejido que es una ficción donde el Estado es dueño de las tierras pero se los da en usufructos a los campesinos, y la comunidad agraria, que es un reconocimiento de la posesión ancestral de la tierra que tienen algunos grupos indígenas. En 1992 la propiedad social de la tierra desapareció y ahora la tierra se puede privatizar por razones económicas.

Otro pendiente importante está en el manejo de los medios de comunicación, los indígenas tenían la demanda de crear y manejar sus propios medios, sin embargo esta no les fue concedida. Además que tenemos una ley muy reciente, del año pasado, en donde se les permite a las dos grandes empresas de televisión y a la gran empresa de teléfonos del país, un control absoluto de todas las señales de comunicación.

Espero que en la discusión posterior podamos profundizar más sobre los contenidos de la reforma indígena mexicana, que como digo, abrió la puerta al pluralismo jurídico. Hay una definición de pueblos como entidades con libre determinación que se ejerce como autonomía, pero después hay un tutelaje de parte del Estado de esas entidades que no son sujeto de derecho público, no tienen personalidad jurídica de derecho público, sino que son tuteladas o beneficiarios de la acción del Estado. Esta es la gran contradicción que pervive. Existen además, a nivel práctico, muchas resistencias y prejuicios que hacen inaplicable lo poco que sí está reconocido constitucionalmente.

Hay desconocimiento, desinformación, y los nuevos planteamientos chocan con los esquemas mentales en que se formaron los funcionarios y los juristas que encarnan las funciones del Estado mexicano. Podemos concluir dando un punto de vista positivo, diciendo que estamos en el proceso del reconocimiento, ya hay algunas cosas que se pueden invocar ante las autoridades y cuando los litigantes lo descubran, pondrán a pensar a los jueces y algunas autoridades empezarán a admitir posiciones que esperamos vayan abriendo el espacio a perspectivas más pluralistas del derecho dentro del Estado mexicano.

## 2

# Perú

### *Defensoría del Pueblo y pueblos indígenas: Avances y limitaciones de sus derechos en el Perú*

CARLOS ALZA BARCO \*

La invitación me exige hacer desde la Defensoría del Pueblo, un breve balance de los avances y limitaciones que presenta la protección de los derechos de los pueblos indígenas en nuestro país, recorrer brevemente algunas normas constitucionales y, posteriormente, pasar breve revista a algunos aspectos de la regulación sectorial –en particular de minería e hidrocarburos– que hemos ido identificando en nuestro trabajo y que inciden directa o indirectamente en los derechos de los pueblos indígenas.<sup>2</sup>

---

\* Defensor Adjunto para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente en la Defensoría del Pueblo. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Master en Regulación y Gobierno de la London School of Economics and Political Science en el Reino Unido. También ha realizado estudios en políticas públicas y salud en la Universidad de Harvard y estudios en investigación en la Universidad de Sevilla. Ha sido pasante de la Comisión Europea en Bruselas, Bélgica. Desde 1998 trabaja en la Defensoría del Pueblo. También desempeña labor docente de pre y post grado en universidades peruanas y es autor de numerosas publicaciones sobre políticas, gestión y participación tanto en el Perú como en el extranjero.

2 La preparación de esta presentación contó con el valioso aporte de los miembros del Programa de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo, en particular del señor Pablo de la Cruz, Jefe de Programa, y Ana Palomino, Comisionada de la Defensoría del Pueblo.



## **La Defensoría del Pueblo y los pueblos indígenas**

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucional autónomo del Estado peruano, diseñado así en la Constitución de 1993. Tiene tres mandatos constitucionales que son la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la supervisión de la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Desde el inicio de sus actividades, en 1996, la Defensoría del Pueblo priorizó tanto a las comunidades nativas como a los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en contacto inicial, considerándolos dentro de los grupos vulnerables, enfatizando especialmente una adecuada atención del Estado y propiciando su participación e inclusión en la vida nacional. Al poco tiempo de haber sido creada se implementó el Programa Especial de Comunidades Nativas, como unidad encargada de la atención de un grupo particularmente vulnerable. A la fecha, el Programa de Comunidades Nativas se encuentra adscrito a la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente que me toca dirigir por encargo de la Defensora del Pueblo, la doctora Beatriz Merino Lucero. La preocupación y compromiso de la Defensora del Pueblo por los pueblos indígenas ha permitido que con esta nueva estructura orgánica se logre un trabajo coordinado con el equipo de medio ambiente y se unifiquen criterios de intervención institucional para una mejor protección de los derechos de las comunidades nativas. Debo decir que la Adjuntía para Servicios Públicos y el Medio Ambiente está diseñando ahora mismo un sistema de protección defensorial de pueblos indígenas que daremos a conocer en pocos meses.

### **Aspectos constitucionales**

Cabe iniciar el análisis jurídico afirmando que ni la Constitución Política del Perú de 1993, ni ninguna otra Constitución anterior, ha reconocido al sujeto jurídico “pueblos indígenas”. El Artículo 89° señala:

*“Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. (...) El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”.*

De esta manera, son reconocidos los grupos familiares que conviven comunitariamente, a los que da el nombre de “comunidades campesinas” (en las zonas andinas y costeñas) y “comunidades nativas” (en las zonas amazónicas).

Mientras que otras Constituciones de América sí han reconocido a los pueblos indígenas, sea denominándolos indígenas u originarios, o nacionalidades, la Constitución Peruana no lo hace. Este hecho refleja la ausencia en la práctica de un reconocimiento de la pluralidad social y cultural de nuestro país y, por lo tanto, se mantiene una esfera de exclusión de los pueblos indígenas peruanos.

Varias propuestas de reforma constitucional se han planteado. Dichas propuestas han contribuido tanto en la elaboración conceptual como en ir definiendo rumbos para afinar las políticas públicas y planes de desarrollo para estos pueblos. Las más importantes de los últimos años son, la de la CONAPA, en marzo 2002, la de la Mesa Nacional de Pluralismo Jurídico, en abril de 2002, y la Concertada entre las Organizaciones Indígenas Andinas y Amazónicas, en abril de 2003. Sin embargo, todas estas propuestas han quedado archivadas.

El derecho es un sistema autopoiético. Decía Alchourrón,<sup>3</sup> que una de las características del sistema jurídico era su “completud hermética”. En efecto, el artículo 1 y 2° de la Constitución establece una serie de derechos fundamentales para toda persona. Y luego a lo largo del texto aparecen reconocidos una serie de derechos constitucionales reconocidos. El artículo 3°, por su parte, nos abre la puerta a aquellos derechos “innominados”<sup>4</sup> o no expresamente reconocidos por la Constitución pero que sin duda existen, pues se desprenden de la forma republicana de gobierno, de los principios democráticos y del carácter interdependiente e interrelacionado que tienen los derechos. Asimismo, el artículo 55° y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución introduce al sistema jurídico nacional los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales que en esta materia el Estado peruano haya suscrito.

En ese sentido, las leyes y toda norma de inferior jerarquía a la Constitución, tendrán que adecuarse a una lectura armónica con estos derechos

---

3 Alchourrón, Carlos y Eugenio Bulygin (1981) “The Expressive Conception of Norms” en R. Hilpinen (ed.) *New Studies in Deontic Logic*, Dordrecht, Reidel, 95–121.

4 Ver Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0008–2003–AI, E.J. N° 22, resuelto el 11 de noviembre del 2003.

fundamentales, con los derechos que se desprendan de ellos, o con instrumentos internacionales vigentes. Un ejemplo de ello es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la OIT, aprobado por el Congreso del Perú mediante la Resolución Legislativa N° 26253, del 2 de diciembre de 1993, y ratificado por el Presidente de la República el 17 de enero de 1994. Entró en vigencia en el Perú el 2 de enero de 1995.

### ***Marco institucional***

Sin lugar a dudas, una forma importante –si bien no la única– de priorizar un tema en la agenda pública es la creación de un órgano especializado en la materia. Desde los años cincuenta, las instituciones estatales a cargo de la protección de los pueblos indígenas en el Perú han estado rotando de ubicación sectorial desde los años cincuenta.

Durante una época estuvo a cargo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas; posteriormente, durante la Reforma Agraria de los años 70, en el Ministerio de Agricultura, donde todavía en la actualidad, se debe seguir titulando a través del Programa Especial de Titulación de Tierras - PETT, y entregando los contratos de cesión en uso de las áreas forestales, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, a las comunidades nativas. Durante los 90 se creó la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano. Posteriormente, la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (CONAPA),<sup>5</sup> adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta era una ubicación estratégica de mayor rango, con mejores posibilidades de coordinación transectorial. No obstante, la gran limitación del INDEPA ha estado siempre en la representatividad real de los indígenas en los procesos de toma de decisiones. Luego, en el 2005,<sup>6</sup> la CONAPA fue sustituida por el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano - INDEPA, aunque sin superar sus debilidades.

Muy recientemente, en el marco de la Modernización del Estado, el INDEPA ha sido fusionado al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

---

<sup>5</sup> D.S. N° 111-2001-PCM, del 5 de octubre de 2001

<sup>6</sup> Ley N° 28495, del 06 de abril de 2005

(MIMDES), mediante el D.S. N° 001-2007-MIMDES, donde deberá reubicarse con el gran reto de cumplir desde este Ministerio las coordinaciones transectoriales, conforme lo estipula su Ley de creación.

### ***Avances y limitaciones normativas***

Las normas nacionales dentro de un país deben ser complementarias y estar concordadas, por ello es importante la tarea de los que elaboran la ley a fin de proponer normas adecuadas que vayan llenando vacíos legales que suelen dar lugar a la arbitrariedad y, por ende, a la afectación de derechos. También es responsabilidad de quien hace la ley mejorar las normas obsoletas y solicitar la derogatoria de aquellas que contradicen la esencia del sistema jurídico, los derechos de la persona y la comunidad, en resumen, su dignidad.

Algunas leyes en el Perú se refieren a comunidades campesinas o comunidades nativas o a pueblos indígenas u originarios, como si fueran sinónimos o como si fueran sujetos ajenos entre sí.

La Ley de Comunidades Nativas<sup>7</sup> y la Ley General de Comunidades Campesinas,<sup>8</sup> han tratado de actualizarse y adecuarse, mediante la creación de la Comisión Revisora de la legislación sobre comunidades campesinas y comunidades nativas.<sup>9</sup> Dicha Comisión multisectorial se reunió durante más de un año y elaboró el “Anteproyecto de Ley de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas”, que actualmente se encuentra en revisión en el Congreso.

La Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas<sup>10</sup> creó y estableció la formación de una Mesa de Diálogo y Cooperación para la Comunidades Nativas, a fin de elaborar con las organizaciones indígenas y las instituciones públicas involucradas, un Plan de Acción que contiene ocho áreas temáticas con los asuntos prioritarios consensuados, elaborado durante el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua. Dicho Plan debió tener mayor impulso durante el gobierno de Alejandro Toledo y ser

---

7 Decreto Ley N° 22175, del 10 de mayo de 1978

8 Ley N° 24656, del 14 de abril de 1987

9 Ley N° 28150, del 10 de diciembre de 2003

10 Decreto Supremo N° 15-2001-PCM, del 13 de abril de 2001

implementado progresivamente por los distintos sectores involucrados. Sin embargo, no ha sido tomado en consideración hasta el momento.

En el 2001, los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela suscribieron la Declaración de Machu Picchu, sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza.<sup>11</sup> Esta Declaración constituye una decisión de los Estados de continuar desarrollando estrategias y políticas dirigidas a revalorar la pluralidad étnica y cultural de las naciones andinas, para propiciar la participación de los pueblos indígenas.

Es así que la Reforma Constitucional sobre Descentralización<sup>12</sup> estableció porcentajes mínimos para hacer accesible la participación de comunidades nativas y pueblos originarios en regiones y municipalidades.

Asimismo, en el 2002 se dictó la Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos,<sup>13</sup> sin que hasta la fecha ninguna organización indígena haya procedido a hacer uso de ese derecho, en especial debido a la falta de participación, información y difusión de los alcances y potencialidades de dicha norma. Tenemos conocimiento que el Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual - INDECOPI ha estado preparando un relanzamiento para una mejor difusión de dicha norma.

La Carta Andina de Naciones, para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, del 26 de julio de 2002, reafirmó el derecho de los pueblos y comunidades de los países andinos a la preservación y desarrollo de sus identidades propias y a la consolidación de la unidad nacional de cada país sobre la diversidad de sus sociedades. Los Presidentes de la República de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se comprometieron de manera especial a promover programas a favor de la interculturalidad y hacer cumplir los derechos de los pueblos consagrados en los instrumentos internacionales.

Pero también el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), concluido el 2003, dejó constancia de que un 75% de las víctimas de la violencia política entre 1980 y el 2000 fueron personas indígenas, pertenecientes a los pueblos Quechua y Ashaninka. El Informe propuso una serie de recomendaciones para las reparaciones a las víctimas, de manera colectiva e individual, en los que el Estado está involucrado el día

---

11 28 de julio de 2001

12 Artículo 191° de la Ley N° 27680, del 6 de marzo de 2002

13 Ley N° 27811, del 24 de julio de 2002

de hoy, y ciertamente, la Defensoría del Pueblo insistió en la importancia de establecer una Política de Reparaciones a las Víctimas.

La Ley de reconocimiento, preservación, fomento y difusión de idiomas y lenguas aborígenes (Ley N° 28106, del 30 de octubre de 2003), que en la actualidad el Proyecto de Ley N° 806/2006-CR “Ley para la preservación y uso de las lenguas originarias del Perú”, propone derogar. Es importante recalcar que una nueva Ley sobre los idiomas y lenguas oficiales debería permitir aplicar realmente el Artículo 48° de la Constitución Política, señalando expresamente la autoridad responsable de su cumplimiento y definiendo con criterios claros, las zonas donde predominan el quechua, el aymara y las demás lenguas aborígenes. Hasta el momento, el único idioma oficial que se está aplicando en todo el país es el castellano.

La presión ejercida por las organizaciones indígenas e instituciones especializadas, así como de personalidades nacionales e internacionales, y la recomendación expresa de la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 101 “Pueblos Indígenas en situación de aislamiento voluntario y en contacto inicial”, lograron que el tema se debatiera en el Congreso. El grave problema de la extrema vulnerabilidad en la que se hallan estos últimos habitantes aislados del planeta, para actuar con urgencia en la protección y prevención de sus vidas, su salud y hábitat dio lugar a la aprobación de la Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.<sup>14</sup>

Recientemente se ha publicado un Anteproyecto del Reglamento de esta Ley N° 28736. La Defensoría del Pueblo ha hecho llegar su opinión y recomendaciones al INDEPA.

### ***Defensoría del Pueblo: líneas de acción***

#### *Pueblos Indígenas en situación de aislamiento voluntario y en contacto inicial*

La Defensoría del Pueblo elaboró el Informe Defensorial N° 101, en noviembre de 2005, haciendo algunas constataciones y recomendaciones sobre este tema para que sea considerado en la agenda pública.

---

<sup>14</sup> Ley N° 28736, del 16 de mayo de 2006

Cabe precisar que estos pueblos en aislamiento son tan pueblos como los demás, no estamos ante pueblos de segunda categoría. El Convenio no distingue en absoluto entre los pueblos indígenas, por lo tanto, es necesario recordar que son personas a las que les corresponde por igual todos los derechos contenidos en el Convenio 169.

Como ya existe la Ley N° 28736, ahora falta reglamentarla y poner en ejecución una serie de Protocolos y coordinaciones transectoriales que viabilicen la eficaz protección del Estado a estos pueblos. Por tanto, será imprescindible que se adecuen las cinco Reservas Territoriales reconocidas con anterioridad:

- la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti (en las regiones Cusco Ucayali);
- la Reserva Territorial Murunahua (en la región Ucayali);
- la Reserva Territorial Mashco-Piro (en la región Ucayali);
- la Reserva Territorial Isonahua (en la región Ucayali); y
- la Reserva Territorial para pueblos indígenas en aislamiento de Madre de Dios (en la región Madre de Dios)

En algunos lugares, los pueblos indígenas en aislamiento se encuentran en territorios binacionales, que ambos Estados deberían abordar con igual dedicación. En los últimos años, se viene dando impulso desde el gobierno a los grandes proyectos de inversión en hidrocarburos (por ejemplo el Gas de Camisea) y carreteras en la Amazonía (como la Transoceánica Brasil-Perú), debiéndose cuidar el impacto social que se produce con todas las actividades conexas.

La indiscriminada presencia de madereros ilegales en toda la Amazonía peruana, sin un efectivo control estatal, viene siendo la más grave amenaza que se cierne sobre estos grupos humanos tan vulnerables, atentando contra su vida, salud e identidad.

### *Tierras y territorios comunales*

Existen reconocidas en el Perú 6,001 comunidades campesinas, de ellas falta titular aproximadamente 1,680 comunidades campesinas (28 %).

Asimismo, existen reconocidas 1,265 comunidades nativas, de ellas falta titular aproximadamente 40 comunidades nativas (3 %).

Falta aún reconocer, titular, inscribir y ampliar tanto comunidades campesinas como comunidades nativas. El saneamiento debe ser primordial e impostergable, porque la inseguridad jurídica es grande ante la irrupción masiva de colonizadores espontáneos y dirigidos y, sobre todo, por la peligrosa expansión y crecimiento de los madereros informales que realizan la actividad ilegal de la tala de los bosques y las especies protegidas, sin importarles la vida ni la seguridad de los indígenas que viven en esas áreas.

Si las comunidades nativas que cuentan con sus títulos de propiedad vienen sufriendo la invasión de sus tierras por usurpadores, es mucho más precaria la situación de aquellas comunidades nativas o comunidades campesinas que todavía carecen de sus títulos de propiedad.

La Ley de Comunidades Nativas en el Perú, en el Artículo 11°, sólo les reconoce en propiedad las tierras de aptitud agropecuaria, pero no las tierras de aptitud forestal, las que son concedidas mediante un contrato de cesión en uso. Esto –en opinión de la Defensoría del Pueblo– constituye un despropósito, ya que en la Amazonía las tierras son de vocación forestal. En la actualidad, el INRENA no está otorgando contratos de cesión en uso a las comunidades nativas, poniendo una serie de objeciones, cuando es la entidad responsable de esta tarea.

Asimismo, desde hace varios años el Ministerio de Agricultura ha dejado de tramitar las solicitudes de ampliaciones territoriales de las comunidades nativas. Los recursos presupuestales del Estado asignados al Ministerio de Agricultura son escasos, lo que impide que realicen una tarea eficiente en el campo para el saneamiento territorial a favor de las comunidades campesinas y comunidades nativas, que garantice la propiedad sobre sus tierras.

#### *Recursos naturales en hábitat indígena*

El hábitat donde viven los pueblos indígenas y donde existen recursos naturales renovables y no renovables, son muy codiciados comercialmente. No cabe duda que el desarrollo de nuestro país también implica un adecuado aprovechamiento de los recursos que tenemos. La Defensoría del Pueblo no podría estar en contra del desarrollo del país, y siendo un país con una gran tasa de pobreza y pobreza extrema, la promoción de la inversión resulta fundamental.

No obstante, es fundamental tener presente que, toda entidad del Estado tiene por mandato constitucional el ineludible deber de cumplir con garantizar y defender los derechos fundamentales de la persona y la comunidad



en todos sus actos y de manera prioritaria. Si alguna entidad del Estado va a proceder a ofertar concesiones sean forestales, mineras o petroleras, debe indagar primero si existen otras áreas con derechos pre-existentes, para evitar superposiciones en territorios de comunidades campesinas o comunidades nativas, o en áreas colindantes, o en Reservas Territoriales para indígenas. Es menester entonces generar espacios y mecanismos eficaces y también eficientes entre las diversas entidades competentes. Hoy por hoy, consultar primero con el INRENA, entidad que debe proteger los recursos naturales que son patrimonio de todos los peruanos, a fin de que emita un informe técnico sobre la zonificación y categorización de las áreas que pretenden ser entregadas en concesión.

Y aquí quisiera detenerme para comentar brevemente un aspecto que estaría debatiéndose en el marco de la aprobación del Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en contacto inicial.

La intangibilidad que la Ley introduce como una característica esencial de las Reservas Indígenas debe entenderse en el marco de ese deber de prevención y protección. Por ello, la Defensoría del Pueblo considera que en la medida que se trata de excepciones que restringirían el ámbito de protección de los derechos fundamentales de las poblaciones en aislamiento y en contacto inicial, dichas excepciones deben regularse restrictivamente en el futuro Reglamento, de lo contrario, se estaría quebrando el sentido del régimen de protección creado por la Ley.

Según el artículo 5º, inciso c) de la Ley N° 28736 se establece que los dos únicos supuestos de excepción que están relacionados al aprovechamiento de los recursos naturales son:

- Con fines de subsistencia, a favor de los propios interesados.
- Cuando las actividades se realicen mediante métodos que no afecten los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, siempre que lo permita el correspondiente estudio ambiental. De ser así, el aprovechamiento del recurso natural debe resultar de **necesidad pública** para el Estado.

Con relación al segundo supuesto, la Defensoría del Pueblo entiende que en la medida que se trata de una excepción a la intangibilidad de las Reservas Indígenas, dicha declaratoria de **necesidad pública** debería sujetarse a los requisitos siguientes:

- Que el fin que justifica la necesidad sea un interés constitucionalmente legítimo.
- Que se justifique cuáles son las circunstancias (sociales y económicas) que hacen que el Estado acuda a aplicar la excepción.
- Que se justifique si la medida que se desea adoptar es adecuada para la realización del objetivo o fin propuesto.
- Que no existan medios alternativos al optado por el Estado que sean menos gravosos para alcanzar el mismo fin.
- Que se justifique que la potencial afectación a los derechos de las poblaciones aisladas y en contacto inicial será mínima, en relación con el cumplimiento del objetivo propuesto.
- Que la decisión se adopte con la opinión previa favorable del INDEPA o la entidad que asuma sus deberes.
- Que tal declaratoria se efectúe mediante ley, aprobada por el Congreso.
- Que la decisión que se adopte cuente con la participación de los diversos sectores del Estado y de la sociedad civil, a través de la valoración de informes alternativos.
- Que se respete la intangibilidad de las zonas de protección estricta, identificadas al interior de la Reserva Indígena (proceso de zonificación).

Para la Defensoría del Pueblo estos requisitos, responden a las exigencias constitucionales de protección de los derechos fundamentales, por lo tanto deben cumplirse cabalmente para que las decisiones del Estado sean coherentes.

#### A. Hidrocarburos y minería

La Defensoría del Pueblo viene promoviendo el diálogo entre el Estado, las empresas y las comunidades para que se respete la vida, la salud y el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas.

Hemos solicitado la opinión expresa de la OIT para que emita una interpretación sobre los alcances del derecho a la consulta, toda vez que de la lectura del Convenio 169 no se desprende que haya un derecho a veto, pero sí un derecho a la consulta. Es necesario precisar este punto debido a que algunas organizaciones indígenas lo quieren interpretar de esa manera.

La Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas ha venido promoviendo talleres informativos sobre los Estudios de Impacto Ambiental y Social, dando cuenta de las actividades

de hidrocarburos en las comunidades nativas y de los cambios que ocasionarán; así como, consultando las expectativas de las comunidades respecto de los beneficios que lograrán para sí y las compensaciones justas en los casos que les correspondan indemnizaciones por daños causados.

### *B. Forestales*

La Defensoría del Pueblo ha venido trabajando con el Ministerio de Agricultura, a fin de que se definan las responsabilidades tanto del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) como del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), ambos organismos de dicho Ministerio, para conceder contratos de cesión en uso y titular a las comunidades nativas, respectivamente.

Hay que destacar que el INRENA ha venido desarrollando consultas y capacitación para el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Reservas Comunales, promoviendo la conducción y el manejo de éstas por los miembros de los pueblos indígenas en sus propios ámbitos geográficos.

### *Salud en comunidades indígenas*

El Ministerio de Salud (MINSA) está poniendo énfasis en disposiciones y mecanismos de prevención para evitar epidemias, así como de contingencia ante la presencia de ellas, sobre todo en áreas donde están asentados los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

Asimismo, ha creado el Centro de Salud Intercultural (CENSI),<sup>15</sup> dentro del Instituto Nacional de Salud (MINSA), con la finalidad de articular los conocimientos y las prácticas de la medicina tradicional con la medicina académica. El CENSI ha venido elaborando normas técnicas sobre parto vertical, se ha creado las “casas de espera” (siguiendo pautas de la UNICEF), se coordina con promotores de salud indígenas, se ha afiliado a los miembros de las comunidades indígenas al Sistema Integral de Salud (SIS) para atención médica a personas pobres. Sin embargo, todavía no incluye a miembros de los pueblos indígenas en sus instancias de toma de decisiones ni de elaboración de normas.

---

<sup>15</sup> 17 de enero de 2002

También se aprobó la Norma Técnica de Salud para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Equidad de Género e Interculturalidad en Salud.<sup>16</sup> Esta norma fue producto de la evidencia de problemas en el trabajo de campo de los equipos médicos, los mismos que tuvieron desencuentros y conflictos con los miembros de los pueblos indígenas, debido a las barreras lingüísticas y culturales.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo, a través de sus viajes itinerantes y de supervisión, constató un gran abandono en las vacunaciones, falta de personal médico y carencia de material y centros de atención de salud al alcance de las personas indígenas. En muchos casos la explicación ha sido la escasez de presupuesto.

### *Identidad y documentación para personas indígenas*

El trabajo de la Defensoría del Pueblo en materia de supervisión y defensa de derechos realizado a través de las Oficinas Defensoriales en todo el país, en coordinación con el Programa de Comunidades Nativas de la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente, da cuenta de un gran número de mujeres y hombres indígenas que aún carecen de documentos de identidad, muchos de ellos ni tienen partidas de nacimiento; algunos han perdido sus documentos como consecuencia de la violencia política que sufrieron, durante más de 20 años, en sus territorios.

En la actualidad, se están solucionando paulatinamente estos serios problemas de indocumentación. Para ello, la Defensoría del Pueblo viene coordinando con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) la realización de cursos de capacitación para registradores civiles en comunidades nativas. Las comunidades campesinas todavía no se benefician con este tipo de actividades, porque su Ley especial ha omitido considerarlo.

### *Educación bilingüe intercultural*

Para que en el país puedan estudiar los miembros de los pueblos indígenas, deben contar con un sistema bilingüe intercultural funcional, que requiere de profesores bilingües titulados, escuelas comunales bilingües reconocidas, materiales didácticos adecuados, y que los institutos pedagógicos tengan el presupuesto suficiente para seguir formando nuevos profesores bilingües.

---

<sup>16</sup> Resolución Ministerial N° 638-2006/MINSA, el 14 de julio de 2006

La Defensoría del Pueblo viene desarrollando un sistema de supervisión de políticas públicas en salud y educación. En este proceso se viene incorporando un enfoque intercultural a fin de considerar los problemas de disponibilidad, accesibilidad y calidad de la educación en lenguas originarias.

#### *Participación política de los ciudadanos indígenas*

La llamada “cuota cautiva” por la que el Jurado Nacional de Elecciones reglamentó<sup>17</sup> el porcentaje mínimo de 15% para la inscripción de miembros de comunidades nativas y pueblos originarios en las listas de candidatos para el proceso de elecciones regionales y municipales provinciales (no distritales), excluye a las comunidades campesinas.

La Defensoría del Pueblo, en coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE, está revisando permanentemente la mejor ubicación equidistante de las mesas de sufragio en comunidades nativas. Asimismo, la Defensoría del Pueblo realiza un despliegue para la supervisión electoral en todas las elecciones generales, regionales y locales, y está presente en lugares muy alejados de los centros urbanos.

#### *Administración de Justicia*

Aunque este tema lo estamos tratando al final, de ninguna manera es el menos importante. Por el contrario, es una parte muy importante del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. Sin embargo, este tema será motivo de fuerte tensión y larga discusión con el Poder Judicial.

#### *A. Jurisdicción Indígena*

En el Artículo 149° de la Constitución Política del Perú, se reconoce la existencia de la jurisdicción especial de las autoridades de las comunidades campesinas y comunidades nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas.

En el Artículo 19° de la Ley de Comunidades Nativas se contempla que tanto los conflictos y controversias de naturaleza civil de mínima cuantía como las faltas cometidas por sus miembros, serán resueltos o sancionados por sus órganos de gobierno.

---

<sup>17</sup> Resolución N° 277-2002-JNE

Se continúa con un vacío legal que permita regular la coordinación que debe existir entre el Poder Judicial y la Jurisdicción Indígena, a fin de evitar todos los conflictos que se presentan constantemente en el ejercicio de este poder. En algunos casos, se persigue a autoridades de las Rondas Campesinas por una pretendida usurpación de funciones; y faltan mecanismos que permitan hacer respetar firmemente la cosa juzgada emitida por la jurisdicción indígena.

Actualmente, está vigente la Ley de Rondas Campesinas<sup>18</sup> que las reconoce como agentes de seguridad y justicia comunal, apoyando el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las comunidades campesinas y nativas.

### B. Debido Proceso

El artículo 19° de la Ley de Comunidades Nativas señala que en los procesos civiles y penales los Tribunales tendrán en cuenta al resolver, las costumbres, tradiciones, creencias, y valores socio-culturales de las comunidades.

El Grupo de Trabajo Temático de Acceso a la Justicia y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, en enero de 2004, propuso recomendaciones a la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), con respecto a las barreras lingüísticas y culturales que hay que tener en consideración cuando se investigue o se juzgue a una persona indígena ante la justicia ordinaria.

Se debe tener en cuenta el derecho a contar con un intérprete que les asiste tanto al acusado como a la víctima y los testigos cuando pertenecen a otra cultura y hablan una lengua materna oficial, diferente del castellano, según el Artículo 48° de la Constitución, que reconoce los idiomas oficiales. De igual modo, tal como lo señalan los Artículos 114° y 115° del Código Procesal Penal.

Asimismo, el Código Penal en su Artículo 15°, toma en cuenta el error de comprensión culturalmente condicionado, que permite al Juez evaluar si hay atenuantes. Para ello, se debe requerir informes periciales antropológicos y culturales, que ayude al Juez a tener mayores

---

18 Resolución N° 277-2002-JNE

elementos de juicio, tal como lo señala el Código Procesal Penal en su Artículo 172°.

Cabe mencionar que, con el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) del Ministerio de Justicia, se ha puesto cuidado en tomar en cuenta especialmente en el Registro de Encarcelados, a las personas que proceden de comunidades nativas o comunidades campesinas, que pertenecen a algún pueblo indígena y que hablan una lengua materna distinta del castellano.

### ***A manera de colofón***

La Defensoría del Pueblo en su misión de defensa de derechos y supervisión de la administración estatal, vigilando la correcta aplicación de las normas vigentes, ha podido constatar las múltiples dificultades y quejas de las organizaciones indígenas para hacer progresar sus propuestas de modificación de las leyes que les conciernen, en las que plantean las reivindicaciones de sus derechos más sensibles y prioritarios, como son la seguridad jurídica de sus territorios comunales, el aprovechamiento de sus recursos naturales, su participación en la vida nacional, a ser consultados adecuadamente, a recibir servicios de salud y educación de calidad, su derecho a la identidad y a una institucionalidad estatal firme que esté abocada a establecer las políticas públicas a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Debemos trabajar todos juntos en este proceso. La Defensoría del Pueblo considera una agenda mínima de trabajo conjunto en materia de Pueblos Indígenas:

- Incorporar un enfoque multicultural de manera que se pueda transversalizar la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en todas las decisiones públicas y sensibilizar a la población sobre este tema.
- Reglamentar y regular las actividades extractivas sin descuidar el deber de respeto y garantía que tiene todo órgano del Estado con los derechos humanos, en particular de los pueblos indígenas.
- Fortalecer nuestra institucionalidad ambiental actualmente sectorializada, fragmentada y poco efectiva en el respeto de los derechos, promoviendo una Autoridad Ambiental Autónoma Nacional.
- Promover desde la sociedad civil y el Estado la adecuación de las Reservas Territoriales a la nueva ley.

- Incorporar mecanismos más creativos y apropiados para lograr un mejor acceso a la información, transparencia y participación ciudadana.

*La Defensoría del Pueblo estará siempre cumpliendo su misión: defendiendo los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; supervisando el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios a la ciudadanía.*



### 3

## Perú

### *El tratamiento de los pueblos indígenas en la legislación peruana*

LAUREANO DEL CASTILLO PINTO \*

En las líneas siguientes se intenta revisar la forma en que la legislación peruana ha abordado el tratamiento de los pueblos indígenas, tomando como eje central el tratamiento de sus tierras, elemento fundamental de su vida y su organización. Toda vez que nuestra legislación, desde antigua ha reconocido a las comunidades indígenas, luego llamadas comunidades campesinas y comunidades nativas, el tratamiento de este tema se hará considerando la legislación en torno a estas organizaciones.

#### ***Los indígenas en nuestra historia***

Mucho se ha discutido sobre el origen de las comunidades indígenas en el Perú, habiendo quienes sostienen que ellas se originan en el ayllu prehispánico y otros que señalan su origen más bien en la Colonia. Siguiendo las ideas de

---

\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Maestría en Derecho Constitucional y Diplomado en Derecho Ambiental. Desde 2004 es Responsable del Programa de Institucionalidad y Desarrollo Rural del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES. Es Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Promoción para la Gestión del Agua - IPROGA. Ha realizado consultorías sobre políticas públicas para los Pueblos Indígenas entre otros. Docente de las universidades San Martín de Porres, Universidad Nacional Agraria y Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

José María Arguedas, pensamos que el origen de estas organizaciones es mixto, recibiendo la importantísima influencia de los ayllus pero también de la comuna ibérica. Lo cierto es que con las Ordenanzas del Virrey Toledo, emitidas hacia 1570, se inicia la experiencia de las “reducciones de indios”.<sup>19</sup> El objeto de la creación de estas reducciones o pueblos de indios es bastante conocido: garantizar la recaudación del tributo, facilitar la provisión de mano de obra indígena para las minas y obrajes, así como poder controlar a la población del antiguo Imperio incaico.

Aunque ha sido objeto de muchas y fundadas críticas, la Legislación de Indias, producida durante el largo proceso histórico de la Colonia, buscaba recoger y adaptar las regulaciones existentes en esta parte del mundo, en un intento de preservar el orden en las tierras conquistadas por España. En su elaboración intervinieron importantes personajes como el cronista Juan Polo de Ondegardo, el primer jurista que recorrió estas tierras y alcanzó a la Corona importantes recomendaciones. Las Leyes de Indias buscaban así proteger a los pueblos indígenas, manteniendo una estricta separación entre la “república de los españoles” y la “república de los indios”. Es sabido, sin embargo, que la aplicación de dichas normas fue burlada ampliamente por los españoles, lo que en buena medida explica el desarrollo de las haciendas coloniales, hecha en muchos casos sobre tierras de reducciones de indios.

Con el proceso de independencia de España y el triunfo de las fuerzas independentistas se inicia, en 1821 nuestra República. En lo formal todos los habitantes del Perú son peruanos, sin embargo, las profundas diferencias heredadas de tres siglos de dominio español dejan una profunda huella: los indígenas son una suerte de peruanos de segunda clase. Ello se traducirá, décadas después (hacia fines del siglo XIX) en la limitación de su derecho al sufragio, al exigirse saber leer y escribir para ejercer el voto.

La instalación de la república así significará la aplicación de las ideas liberales, entonces vigentes. Simón Bolívar, el gran Libertador estaba también imbuido de dichas ideas, por lo que no resulta extraño que en 1824 emitiera un decreto disponiendo la venta de todas las tierras del Estado a favor de los particulares. El mismo decreto reconoce la propiedad de las tierras de los “llamados indios”, pero agrega que dichas tierras debían distribuirse en forma

---

<sup>19</sup> Puede verse *Francisco de Toledo Disposiciones Gubernativas para el Virreynato del Perú 1569-1574; 1575-1580*, Escuela de Estudios Hispánicos. Sevilla, 1989. Tomos I y II.

individual entre sus integrantes. Probablemente persuadido de su error, al año siguiente emitió otro decreto ordenando la aplicación del primero, disponiendo la venta de las tierras de los caciques (tan sólo respetando la tierra de los caciques de sangre) y asimismo estableciendo la imposibilidad de que los indios pudieran vender sus tierras hasta 1850. Lamentablemente, años después los gobernantes dejarían sin efecto esa última disposición para facilitar el despojo de los indígenas de sus tierras. El resultado fue el crecimiento de las haciendas, ahora en manos de peruanos, es decir, de los antiguos criollos, a costa de tierras que habían pertenecido a comunidades de indígenas.

Recién desde inicios del siglo XX se observa una mayor atención hacia las comunidades de indígenas, lo que se aprecia en los textos constitucionales desde 1920. La reforma constitucional aprobada en marzo de 2002, mediante Ley 27680, ha incluido en el artículo 191 la referencia a la representación de “género, comunidades nativas y pueblos originarios” en los Consejos Regionales y Municipales, pero la redacción parecería excluir a las comunidades campesinas.

### ***Tratamiento constitucional de las tierras comunales***

Dejando de lado algunas pocas normas que se ocuparon de las comunidades de indígenas (incluso a nivel constitucional), el año 1920 marca un importante hito en la historia de las comunidades indígenas. Ese año se aprobó una nueva Constitución, impulsada por el Presidente Augusto Leguía. Allí, luego de casi un siglo de desconocimiento en la práctica se reconoció la existencia legal de las comunidades de indígenas y se incluyó una norma para proteger sus tierras, con el claro ánimo de impedir que ellas puedan seguir siendo objeto de abusos. No obstante, investigadores como Jaime Urrutia opinan que la norma de protección llegó tarde, pues ya el mayor crecimiento a costa de tierras de comunidades se había dado hasta fines del siglo XIX. Con esta Constitución, durante el gobierno de Leguía se abre un registro oficial de comunidades de indígenas.

Posteriormente, la Constitución de 1933, elaborada como rechazo al marcado sesgo presidencialista de la Carta anterior, vuelve a ocuparse de las comunidades de indígenas. Esta vez no sólo se les reconoce existencia legal y personería jurídica, sino que incorporó un régimen especial de protección de sus tierras, el cual las consideraba inalienables, inembargables e imprescriptibles, agregando en otro artículo la necesidad de garantizar la integridad de

sus tierras. Respecto de la inalienabilidad sólo cabe mencionar que ella tenía como excepción la expropiación de tierras comunales.

Durante la vigencia formal de la Constitución de 1933 se produjo el proceso de reforma agraria en el Perú. Ante las limitaciones en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, N° 15037, aprobada en 1964 durante el primer gobierno de Fernando Belaunde, el gobierno militar aprobó una nueva ley de Reforma Agraria, mediante el Decreto Ley N° 17716. Allí, se introdujo un importante cambio, sustentado en el discurso que con ocasión de la dación de esta Ley pronunció el General Juan Velasco. A partir de entonces las comunidades de indígenas serían reconocidas como comunidades campesinas y comunidades nativas. La razón para el cambio era, según el aludido discurso, desterrar la carga peyorativa que los términos indígena e indio tenían.<sup>20</sup> De esta forma, desde entonces, se reserva el término de comunidades campesinas para las organizaciones asentadas en la costa y en la sierra, mientras que el término comunidades nativas se aplica a las organizaciones asentadas en la selva y ceja de selva.

Ese cambio en la terminología explica que en la Constitución 1979 se introdujera un capítulo especial para las comunidades campesinas y nativas, dentro del Título referido al régimen económico, dedicándoles tres artículos. En esos artículos se reitera lo que ya constituía una tradición en nuestras normas constitucionales: se reconoce la existencia legal y la personería jurídica de las comunidades campesinas y nativas. Pero tan importante como ello es el mantenimiento del régimen de protección de sus tierras, se las declara inembargables e imprescriptibles y asimismo se las considera inalienables, salvo el caso de la expropiación y (lo que resulta novedoso) la venta por la comunidad, basada en la votación calificada de sus miembros.

Durante la vigencia de la Constitución de 1979 se aprueba años después, en 1987, dos leyes especiales para comunidades campesinas, la Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal. Ellas vienen así a completar el marco legislativo de las comunidades, toda vez que las comunidades nativas contaban ya desde algunos años antes con una Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, N° 22175.

---

<sup>20</sup> En la misma línea, desde el 24 de junio de 1969 en que se promulga la Ley de Reforma Agraria, la celebración del Día del Indio se convierte en el Día del Campesino.

La Constitución de 1993, aprobada por el llamado Congreso Constituyente Democrático, como una forma de salida del régimen de facto, luego del autogolpe de Fujimori de abril de 1992, introduce cambios importantes en el tratamiento constitucional de las comunidades. En concreto, el artículo 89 de la Constitución vigente reconoce la existencia y personería jurídica de las comunidades, pero respecto de sus tierras establece tan sólo que ellas son imprescriptibles, salvo el caso del abandono, lo que plantea un serio problema de técnica legislativa al mezclarse dos figuras jurídicas distintas, considerándose una como especie de la otra, lo que resulta errado a todas luces. La nueva Carta constitucional elimina así la inembargabilidad de las tierras comunales y su inalienabilidad, sustituyendo esta última por la ampliación de su autonomía para disponer libremente de las mismas.

### ***Importancia de las tierras comunales***

Existe un gran desconocimiento respecto de la importancia de las tierras comunales, fundamentalmente en cuanto a su extensión. Para la mayor parte de los peruanos, incluyendo a muchos empresarios, las comunidades parecen no tener mayor vigencia, siendo una suerte de relictos del pasado. Otros en cambio, como el ex Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero, imaginan que las comunidades se han apropiado de extensiones muy grandes del territorio nacional.

Empecemos constatando que el nuestro, de acuerdo a las cifras proporcionadas por el Censo Nacional Agropecuario realizado en 1994, es un país marcado por la pequeña propiedad y el minifundio, como se aprecia a continuación.

TAMAÑO	Nº DE U.A.	% DE U.A.	% SUPERFICIE AGROPECUARIA
Minifundio (Menos de 1 - 2.99 Ha.)	967 511	55,4	3,2
Pequeña agricultura (3 - 9.99 Ha.)	507 014	29,0	7,3
Mediana agricultura (10 - 49.99 Ha.)	219 600	12,6	11,9
Gran agricultura (Más de 50 Ha.)	51 648	3,0	77,6
Total	<b>1 745 773</b>	100,0	100,0

Fuente: INEI, III Censo Nacional Agropecuario, 1994.

El cuadro anterior muestra así que casi el 85% de las unidades agropecuarias censadas tenía menos de 10 hectáreas, llegando a controlar apenas el 10,5% de la superficie agropecuaria. En el otro extremo, lo que el INEI en el Censo Nacional Agropecuario denomina gran agricultura, está representada tan sólo por el 3% de las unidades agropecuarias, controlando en total el 77% de la superficie agropecuaria. ¿Tendría razón entonces Ferrero en sus cifras alarmantes? Pues no.

En realidad, las comunidades campesinas y nativas son una de las varias formas de propiedad que concentran extensiones bastante significativas de tierras (considerando además a las SAIS, cooperativas agrarias, sociedades comerciales y otras formas asociativas). Respecto del total de unidades agropecuarias, las 5 680 comunidades campesinas y las 1 192 comunidades nativas representaban apenas el 0,39% de las unidades agropecuarias censadas en 1994. Pero ambos tipos de comunidades concentran el 54,5% de la superficie agropecuaria censada. Pero, ¿qué clase de tierras poseen las comunidades campesinas y nativas? En el primer caso, las mayores extensiones de tierras de las comunidades campesinas corresponden a tierras de pastos naturales y de tierras muy altas que no pueden usarse agropecuariamente, mientras que en el caso de las comunidades nativas se trata de tierras mayormente con aptitud forestal. En ningún caso se trata, entonces de las mejores tierras del país.

Sobre un total de más de 35 millones de hectáreas de tierras agropecuarias registradas en el III Censo Nacional Agropecuario, las comunidades campesinas ocupan una superficie de 14 171 967,60 ha, mientras que las comunidades nativas cuentan con 5 251 873,10 ha. De esta forma, ambas concentran el 54,5% de la superficie agropecuaria del país, con un total de 19 423 840,70 ha.

Adicionalmente, es pertinente señalar que el 70,5% de las comunidades campesinas se localiza en la sierra centro sur del país, esto es en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín y Puno. El cuadro siguiente, elaborado sobre la base de información proporcionada por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), muestra la distribución de las comunidades campesinas en los distintos departamentos del país.

NÚMERO DE COMUNIDADES CAMPESINAS SEGÚN EL PETT				
Departamento	Reconocidas oficialmente	Con título de propiedad		
		Número	Porcentaje	Superficie (ha)
Amazonas	52	52	100,0%	691 917,63
Ancash	345	221	64,1%	1 289 153,01
Apurímac	442	326	73,8%	1 641 704,20
Arequipa	100	57	57,0%	1 065 168,22
Ayacucho	577	370	64,1%	1 897 669,85
Cajamarca	107	79	73,8%	468 314,36
Cusco	886	647	73,0%	1 983 143,95
Huancavelica	565	470	83,2%	1 334 260,86
Huánuco	257	109	42,4%	366 941,65
Ica	9	2	22,2%	50 691,13
Junín	389	349	89,7%	1 214 138,71
La Libertad	120	41	34,2%	346 124,38
Lambayeque	25	16	64,0%	348 399,05
Lima	287	173	60,3%	1 654 573,67
Loreto	75	41	54,7%	277 526,38
Moquegua	75	71	94,7%	497 482,28
Pasco	73	63	86,3%	1 411 707,79
Piura	136	120	88,2%	799 826,41
Puno	1 251	935	74,7%	1 894 799,94
San Martín	1	1	100,0%	1 269,50
Tacna	46	45	97,8%	486 628,73
TOTAL	5 818	4 188	71,9%	19 721 441,69

Fuente: PETT, Ministerio de Agricultura.

### ***La legislación vigente sobre comunidades***

Como se ha dicho, las leyes vigentes sobre comunidades campesinas son la Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, mientras que la ley vigente para las comunidades nativas es la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de

Selva y Ceja de Selva. Sin embargo, estas tres leyes fueron promulgadas durante la vigencia de las anteriores constituciones, las relativas a las comunidades campesinas, en 1987, bajo la Constitución de 1979 y la Ley de Comunidades Nativas bajo el marco de la Constitución de 1933.

Por si lo anterior fuera poco, durante el decenio del gobierno de Fujimori, como expresión de la poca atención que le mereció la problemática de las comunidades campesinas y nativas, se dieron una serie de normas legales que modificaron el marco legal de las comunidades. Una de esas normas fue el Decreto Legislativo 653, que, entre otras cosas, derogó la Ley de Reforma Agraria. Pero tal vez la norma legal que tiene mayor impacto sobre las tierras comunales es la llamada Ley de Tierras, la Ley de Promoción de la Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.

El artículo 2 de la mencionada Ley establece que el régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la presente Ley, lo cual plantea una primera dificultad, pues el Código Civil de 1984 había respetado la vigencia de la legislación especial, que era la legislación de reforma agraria y complementaria. El Código Civil así, optó por no regular lo relacionado con predios rurales; pero la Ley de Tierras remite su regulación a este Código.

El artículo 10 de la Ley de Tierras se ocupa en forma directa de las comunidades campesinas y nativas, disponiendo que ellas deberán regularizar su organización comunal de acuerdo con los preceptos Constitucionales y la presente Ley. Ocurre sin embargo que, como hemos visto, la Constitución de 1993 no hizo ninguna modificación respecto de la organización de las comunidades, como no fuera ampliar el ámbito de su autonomía a la libre disposición de las tierras, por lo que esa alusión a la Constitución genera confusión. Pero tampoco la Ley de Tierras se ocupa de la organización de las comunidades, por lo cual el contenido del artículo 10 de la Ley resulta oscuro.

La intención del legislador al aprobar el artículo 10 de la Ley parece haber sido impulsar la modificación de los estatutos de las comunidades para incluir la posibilidad de disposición de las tierras comunales, recogiendo la modificación constitucional. Pero si esa fue la intención, el resultado dista mucho de lo esperado.

La segunda parte del artículo 10 de la Ley de Tierras se ocupaba directamente de las tierras de las comunidades campesinas de la Costa, mostrando así el mayor interés de los legisladores por abrir el mercado de tierras en esta región. Ello es lo que puede explicar que dos años después, en 1997, se



aprobara una ley especial para las comunidades campesinas de la costa, la Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa, N° 26845, que sustituyó al artículo 10 de la Ley de Tierras.

De esta manera, quedaron definidos dos mecanismos distintos para ejercitar el derecho de disposición de las tierras comunales. En el caso de las comunidades campesinas de la sierra y selva y por supuesto de las comunidades nativas, según el artículo 11 de la Ley de Tierras, estas organizaciones pueden disponer de sus tierras, conforme señala la Constitución vigente. El mecanismo concreto está señalado en el mencionado artículo de la Ley de Tierras: la decisión se toma con el voto a favor de las dos terceras partes de los comuneros.

Resulta claro que esa facultad, no obligación, consignada en el artículo 11 de la Ley de Tierras, como no podía ser de otra forma es absolutamente amplia, pues las comunidades campesinas y nativas allí consideradas pueden disponer de cualquier forma de sus tierras, además en forma parcial o total: venderlas, permutarlas, cederlas, donarlas, arrendarlas, hipotecarlas y como dice dicho artículo en general “ejercer cualquier acto de disposición”. Aunque ninguna norma legal lo explicita, pero debería entenderse que estas distintas posibilidades sólo pueden ejercerse por la comunidad que tiene sus tierras debidamente tituladas, lo que no ocurre en todos los casos. De acuerdo a informaciones del PETT, entre el 25 y el 30% de comunidades campesinas tiene problemas con su titulación.

El segundo mecanismo es el contemplado para las comunidades campesinas de la costa y es de lo que se ocupa la Ley 26845 o Ley de Titulación de las Comunidades Campesinas de la Costa. En verdad, el nombre de la ley no expresa la orientación central de la misma, que es facilitar la fragmentación de esas comunidades y su transferencia a terceros. Aunque esta ley no se ha podido aplicar hasta la fecha pues no se ha aprobado el reglamento mencionado reiteradamente en sus artículos, dos situaciones son claramente distinguibles. La primera, es el caso de las tierras ocupadas por comuneros en forma individual o familiar; la ley permite que el 50% de los comuneros poseedores pueda votar a favor de la adjudicación individual de las tierras comunales sin tomar en cuenta la opinión de los demás comuneros, asimismo rebajó la votación necesaria para la adjudicación de esas tierras a terceros.

La segunda situación merece mayor atención, por lo que nos ocuparemos con más detalle de la misma en las siguientes páginas. Es el caso de la declaración de abandono de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, que en nuestra opinión encierra serios vicios de inconstitucionalidad.

Para terminar con la Ley de Titulación de las Comunidades de la Costa, debe mencionarse también que esta ley modificó el artículo 2 de la Ley de Deslinde y Titulación, excluyendo de la propiedad comunal algunas tierras, por lo que, en este último aspecto, sus efectos son generales y no sólo son aplicables a las comunidades costeñas.

### ***El abandono de tierras y las comunidades***

El abandono es una vieja figura del derecho que consiste en la pérdida del derecho de propiedad por parte de su propietario, si no usa el bien, derecho que revierte al Estado, por ser el propietario original de todos los recursos naturales.

En el ámbito agrario, el abandono es una figura jurídica de vieja data, cuyos antecedentes se pueden rastrear hasta la Colonia española, por lo que no sorprende encontrarla en las legislaciones de la mayor parte de los países latinoamericanos. Pero igualmente en el ámbito civil, la figura del abandono estaba recogida en el Código Civil de 1936 lo mismo que en el Código vigente, de 1984.

Nuestra Constitución de 1993 se ocupa también del abandono, en los artículos 88 y 89. En el artículo 88, en la parte final se dispone que las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta, mientras que en forma complementaria, al referirse a las comunidades campesinas y nativas en el artículo 89, se establece que la propiedad comunal es imprescriptible, salvo el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

De acuerdo a la primera norma constitucional citada, debe ser una ley la que precise la forma como opera el abandono. Aquí volvemos a encontrarnos con la Ley de Tierras, la cual, en su artículo 5 señala que el abandono sólo se refiere a las tierras adjudicadas en concesión, en casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella. De esta forma se ha desnaturalizado por completo la figura del abandono de tierras, como veremos a continuación.

La Ley de Reforma Agraria dispuso que el abandono de un predio rústico se produjera a los 3 años, si el predio se mantenía sin cultivar o si no se usaba para pastar ganado (artículo 8). La lógica detrás de dicho principio, recogiendo las ideas del conocido jurista Von Ihering, era que la posesión consiste en la utilización económica del bien; ello es lo que legitima la posesión y por extensión a la propiedad de un bien.

Años después, al inicio del gobierno de Fujimori, mediante el Decreto Legislativo 653, se modificó la regulación del abandono de predios rurales, estableciendo que éste se producía a los 2 años, o si el predio se usaba para la elaboración de materiales construcción, así como en los casos en que se produjera un cambio de uso irregular del predio.

El mismo año y a las pocas semanas de aprobado el Decreto Legislativo 653 se publicó el Decreto Legislativo 667, por el cual se creó el Registro de Predios Rurales, bajo el impulso del Instituto Libertad y Democracia. En el artículo 22 del Dec. Leg. 667 se estableció lo que más tarde se conocería como la “prescripción administrativa”, es decir un mecanismo por el cual el Registrador (ya no el juez, como dispone el Código Civil ni el juez de Tierras, como decía la legislación de reforma agraria) declara la prescripción a favor del poseedor de un predio rural, siempre que se cumplieran las condiciones estipuladas en dicho artículo. De esta manera, quien posee y explota económicamente un predio de un particular en forma directa, continua pacífica, pública y como propietario, puede convertirse en propietario siguiendo los trámites estipulados en dicha ley.

Tenemos entonces claramente definidos dos mecanismos que pueden afectar las tierras agrarias y que suponen el uso efectivo de la tierra: el abandono (aunque con las modificaciones que introdujo la Ley de Tierras) y la prescripción adquisitiva de dominio (ante el juez o la seguida ante el registrador, en aplicación del Decreto Legislativo 667). Aquí es donde encontramos la novedad que introduce la Ley 26845, de Titulación de Tierras de Comunidades Campesinas de la Costa. El artículo 10 de dicha ley dispone lo siguiente:

*Procede declarar el abandono legal de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, de conformidad con los Artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú, cuando terceros poseedores en condición de precarios las tengan dedicadas a la actividad agraria bajo explotación económica, pública, pacífica e ininterrumpida por un plazo no menor de dos (2) años a la fecha de presentación de la solicitud de declaración de abandono y de acuerdo a lo previsto en el Artículo 27 del Decreto Legislativo N° 667, siempre que ofertada la compra por dichos poseedores precarios, ésta no se hubiera concertado con la comunidad.*

*La posesión de la tierra y la explotación económica, serán acreditados con los elementos de prueba requeridos por el Artículo 26, excepto el señalado en el inciso b.6 del Decreto Legislativo N° 667, modificado por el Decreto Legislativo N° 889.*

De acuerdo a lo que venimos afirmando, en el citado artículo se confunden dos figuras muy distintas. Aparentemente, el artículo en mención desarrolla una forma particular de abandono, apartándose de la regulación general del abandono establecida por la Ley de Tierras, aplicable tan sólo a las comunidades campesinas de la costa, lo que ya de por sí plantea problemas de constitucionalidad. No debe olvidarse que la Ley de Tierras se confirió el carácter de ley orgánica, por lo que su modificación suponía cubrir requisitos formales más altos.

Lo más grave, empero, es que invocando el abandono de tierras comunales se está regulando en verdad la prescripción administrativa (de allí que se invoque los respectivos artículos del Decreto Legislativo N° 667). Olvidaba, sin embargo, el legislador que precisamente el único atributo del régimen de protección constitucional vigente es la imprescriptibilidad. De esta forma, al llamar abandono a una forma de prescripción, se está violentando la Constitución.

Hay más aún, pues la forma como se regula esta peculiar y cuestionable forma especial de abandono no respeta ni siquiera la amplia y unánime doctrina jurídica, que señala que el precario no puede adquirir por prescripción, pues es precisamente un precario. No obstante ello, como se puede apreciar del artículo citado se lo llama “poseedores precarios” con todas sus letras.

No acaban allí los problemas creados en la legislación en torno al abandono de tierras comunales. Lamentablemente, mientras se discutía en una Comisión Especial creada por el propio Congreso para revisar la legislación de comunidades campesinas y nativas, con participación de congresistas, funcionarios públicos y representantes de las comunidades andinas y amazónicas (delegados de CCP, CNA, AIDSESEP y CONAP), se aprobaron varias normas legales que recortan los derechos sobre sus tierras a las comunidades campesinas y nativas. El proyecto de modificación y actualización de la legislación comunal no mereció mayor atención del Congreso, lo que no impidió que éste siguiera legislando de manera inorgánica.

Queremos referirnos, en primer término, a la Ley 28259, de reversión a favor del Estado de los predios rústicos adjudicados a título gratuito, publicada en junio de 2004 y que, aunque en su artículo 3 menciona que dichas organizaciones se rigen por sus propias leyes, permite que a ellas también les resulte aplicable el abandono de tierras (a pesar de lo cual el reglamento de esa ley sólo se refiere a las comunidades nativas).

La segunda norma importante en este campo es la Ley 28298, marco para el desarrollo económico del sector rural, publicado en julio de 2004, por la que se incentiva la formación de empresas privadas capitalizadas, pudiendo formarse con tierras comunales si así lo desea la comunidad.

Una tercera ley que afecta la propiedad comunal es la 28667, publicada en enero de 2006, la cual declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos. Dicha ley no define en qué consiste la reversión, la que opera en predios adjudicados a título oneroso, incluyendo las adjudicadas por Decreto Legislativo 838 (que supuso la adjudicación gratuita, como excepción, en zonas de economía deprimida, como una forma de alentar el retorno de los migrantes por la violencia). En este caso se trata de predios ocupados con fines de vivienda, por lo que se enfrentan dos derechos fundamentales, el derecho a la vivienda de los pobladores y el derecho de propiedad de las comunidades; en este caso, pierden las comunidades.

La Ley 28685, publicada en marzo de 2006, regula la declaración del abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa, ocupadas por asentamientos humanos y otras posesiones informales. Esta ley amplía el plazo para legalizar la ocupación de tierras comunales por asentamientos humanos (hasta el 31 de diciembre de 2003). La norma incorpora un nuevo artículo, el 10-A, en la Ley 26845,<sup>21</sup> refiriéndose nuevamente a los poseedores precarios. Asimismo, modifica los artículos 11 y 13 de Ley la 26845. El reglamento, aprobado en tiempo notablemente breve, desarrolla el procedimiento para la declaración del abandono de estos predios, con intervención de las oficinas del PETT.

---

21 “Artículo 10-A.- Procede declarar el abandono legal de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, de conformidad con los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú, cuando los poseedores precarios de los terrenos de propiedad comunal ubicados dentro del área urbana y de expansión urbana, acrediten única posesión permanente y residencia habitual del inmueble con fines de vivienda, por un plazo no menor de cinco años a la fecha de presentación de la solicitud de declaración de abandono, siempre que ofertada la compra por dichos poseedores precarios, ésta no se hubiera concertado con la comunidad.”

## ***¿Agricultura versus minería?***

Queremos referirnos, aunque sea brevemente a un tema bastante delicado y que se encuentra en el centro de muchos de los conflictos que involucran actualmente a las comunidades campesinas. Nos referimos a los conflictos generados en torno a la presencia de empresas extractivas, particularmente de empresas mineras, en tierras de comunidades campesinas.

A manera de antecedentes, cabe decir que durante un largo período las empresas mineras, al amparo de la legislación minera ocupaban las tierras de particulares y si era necesario, recurrían a la figura de la expropiación, donde el Estado intervenía, precisamente para garantizar el avance de las operaciones mineras. La Constitución de 1993 significó, dentro de su esquema de máxima protección a la propiedad, la restricción o limitación de las posibilidades del Estado de expropiar propiedades de particulares.

Así, el artículo 70 de la Constitución de 1993 establece que el derecho de propiedad es inviolable y que “a nadie puede privarse de su propiedad, sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o seguridad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada...”. A su vez, la Ley de Tierras, en su Primera Disposición Complementaria, dispuso que tratándose de la expropiación de tierras agrícolas, la causal de necesidad pública que se puede invocar “se circunscribirá a la ejecución de obras de infraestructura y servicios públicos”. De esta manera, probablemente sin habérselo propuesto, se cerraron las posibilidades de aplicar la expropiación de predios rurales para la realización de actividades mineras.

La versión original del artículo 7 de la Ley de Tierras exigió el establecimiento de un acuerdo previo entre el propietario del terreno y la empresa minera (“Sin acuerdo previo con el propietario de las tierras, no procede establecer derechos de explotación minera”). Lo cerrado de la fórmula explica que los empresarios mineros impulsaran con éxito la primera modificación del texto de esta ley. De esta forma, mediante la Ley N° 26570, conocida también como Ley de Servidumbre Minera, se cambió el texto del artículo 7 de la Ley de Tierras el que actualmente señala:

*La utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre que se precisará en el Reglamento de la presente Ley.*

*En el caso de servidumbre minera o de hidrocarburos, el propietario de la*

*tierra será previamente indemnizado en efectivo por el titular de actividad minera o de hidrocarburos, según valorización que incluya compensación por el eventual perjuicio, lo que se determinará por Resolución Suprema refrendada por los Ministros de Agricultura y de Energía y Minas.*

*Mantiene vigencia el uso minero o de hidrocarburos sobre tierras eriazas cuyo dominio corresponde al Estado y que a la fecha están ocupadas por infraestructura, instalaciones y servicios para fines mineros y de hidrocarburos.*

Debe destacarse que la servidumbre es un tipo de derecho real, que no implica la pérdida del derecho de propiedad sino el establecimiento de una limitación o carga sobre el predio a favor de otro predio, en este caso de la concesión minera. Lo segundo es que la servidumbre contempla el pago de una indemnización, la cual en principio se paga por una sola vez y que incluye los conceptos que la ley señala.

Sin embargo, la experiencia de aplicación de estas normas ha mostrado innumerables problemas. Los reglamentos aprobados hasta la fecha se ocupan más de regular la servidumbre que el propio acuerdo directo. Ello es lo que puede explicar que hasta ahora se vea como sumamente problemática la aplicación del mecanismo para la servidumbre.

Por si fuera poco, la preocupación mayor de las comunidades campesinas y nativas se dirige hacia los efectos contaminantes sobre el agua y otros recursos que tienen las actividades extractivas. El caso de Cajamarca y el conflicto por el uso de las aguas por parte de la minera Yanacocha, es tal vez uno de los más conocidos.

## ***Reflexiones finales***

Para terminar este breve repaso de la legislación comunal en los aspectos referidos a su derecho de propiedad quisieramos compartir tres ideas.

La primera tiene que ver con la constatación del desorden, la superposición y los vacíos que se han generado especialmente en los últimos años en la legislación comunal. La coexistencia de normas legales aprobadas bajo distintos marcos constitucionales, durante gobiernos distintos, con orientaciones políticas y económicas diferentes, y con numerosas modificaciones parciales han generado un cuerpo normativo muy difícil de manejar, especial-

mente para los supuestos beneficiarios de estas normas. En ese sentido, no puede dejar de mencionarse el fallido intento llevado a cabo entre 2004 y 2005 por la Comisión Especial creada por la Ley 28150, la cual cumplió con enviar una propuesta de ley de comunidades a la Comisión de Pueblos Indígenas, donde el anteproyecto fue objeto de modificaciones y finalmente no fue aprobado por el Pleno. En 2006, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología insistió en el proyecto, pero al no lograr su aprobación por el Pleno se archivó.

La segunda idea tiene que ver con la relación entre las comunidades campesinas y nativas y el Estado. Durante mucho tiempo existió una Dirección General de Comunidades Campesinas y Nativas dentro del Ministerio de Agricultura; en 1987, al aprobarse la Ley General de Comunidades Campesinas se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de Comunidades Campesinas (INDECC), el cual sustituyó a la Dirección de Comunidades Campesinas y Nativas. Pero el INDECC no llegó a funcionar nunca plenamente, siendo notable que se lo pasara de un Ministerio a otro, hasta que finalmente, en diciembre de 1992 con Fujimori se lo cerrara.

Ya en 1996, ante el interés del Banco Mundial en temas vinculados a pueblos indígenas, Fujimori decidió crear en el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas, basándose en el Instituto Indigenista. Durante el gobierno de Alejandro Toledo se creó la Comisión Nacional de Pueblos Andino Amazónicos (CONAPA), la que sin desplegar mayores iniciativas, fue sustituida en 1995, luego de algunos escándalos por el Instituto de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), a través de la Ley 28495. Con el actual gobierno se ha anunciado y se está procesando la fusión de INDEPA al MIMDES.

La pregunta que este largo proceso de formación, fusiones y desaparición de organismos públicos vinculados a la vida de las comunidades nos deja es ¿quién promueve y apoya a las comunidades campesinas y nativas? Supuestamente el INDEPA era el encargado de ello, aunque sus funciones, definidas en su ley de creación no eran muy claras a ese respecto, pero ahora con la fusión, queda la duda vigente. Hasta hace muy poco, en realidad el único órgano del Estado que se vinculaba directamente a las comunidades era el PETT, aunque esa relación estaba limitada estrictamente al tema de la formalización de la propiedad y también el PETT está amenazado de desaparecer, al haberse dispuesto su fusión con la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).



Finalmente, una inquietud que compartimos varias personas e instituciones vinculadas al trabajo con comunidades campesinas es lo que tiene que ver con el Programa Sierra Exportadora. Hasta el momento no se ha presentado suficientemente lo que se espera hacer en estos años, más allá de la meta propuesta de integrar al final del gobierno 150 mil hectáreas de tierras en la sierra al mercado internacional. Sobre la base de las declaraciones oficiales y los proyectos de normas que circularon en los meses pasados nos preguntamos si se ha considerado dentro de este Programa algunas actividades o líneas especiales para las comunidades campesinas, pues hasta el momento las referencias parecen dirigirse exclusivamente a los agricultores.

## 4

# Debate

### *Comentarios y preguntas de los participantes*

*Víctor Quispe Chunga - OBAAQ*

Pregunta al Sr. Alza Barco: Aquí en la costa de la capital del Perú se comete abusos contra nuestras hermanas, en cuestión de la servidumbre, algunas muchas veces son violadas, y cuando regresan a nuestros pueblos nace un pocaconga, quiere decir blanco; y en otras veces son asesinadas. Por otra parte, en el interior también se cometen abusos, hace poco han sido raptadas menores edad en el Cusco, como también ha habido muertos en Yanacocha, ahora último ha sido asesinado un profesor con diez balazos. Entonces ¿qué está haciendo la Defensoría del Pueblo?

Pregunta al Sr. Cánepa: Mi preocupación es que en nuestra selva de Madre de Dios, parte de la selva Puno, la selva central Loreto y el sector Cajamarca y Lambayeque, hay cerca de medio millón de bases de la marina norteamericana. El año pasado ha habido un choque en la carretera norte y ha habido muertos, y eso ha sido con las unidades norteamericanas, soldados completamente armados, del mismo modo en la selva todos ellos están con armamentos, yo pregunto ¿qué pretenden los EEUU en el territorio nacional?

*José Luis Portocarrero - Funcionario del MIMDES. Profesor universitario*

Para el Sr. Alza Barco: Cuando hablé de medicina tradicional, enfatizó que hay un centro de salud intercultural. Antes que hubiera el CENSI, hubo un instituto nacional de medicina tradicional, una UPD dirigido por un eminente neurorirujano mundialmente conocido, el Dr. Fernando Cabieses. Yo trabajaba

con él y por experiencia propia le puedo decir que se hizo 14 jardines botánicos de plantas medicinales en la frontera de 5 países; ahora se ha abandonado ese trabajo, no solamente no se hace más, sino que no se han continuado, es decir, la política referida a los pueblos indígenas ha dado tumbos.

Para el Sr. Laureano del Castillo: En la evolución que ha hecho de las instituciones relacionadas a los pueblos indígenas, el Perú tenía un antiguo instituto que usted no ha nombrado, que era el Instituto Indigenista Peruano, que operó durante 50 años hasta que Fujimori lo disolvió y se creó en el PROMUDE, no la Secretaría sino en el último escaño de la administración pública, una unidad para poblaciones indígenas. Un país que tiene casi el 50% de la población indígena, no se mereció un instituto, sino una unidad de poblaciones indígenas, en el PROMUDE. En educación, se bajó de nivel a la dirección general de educación bilingüe también a una unidad, es decir, se ha dado tumbos, y ¿por qué lo elevaron a Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas? Precisamente porque estábamos en el decenio de las poblaciones indígenas del mundo, es decir, que la cooperación técnica no iba a dar ni un real si se trataba de esa manera a los pueblos indígenas, entonces se vieron obligados a elevar sus estatus. Entonces acá hay una política de tumbos, de avances y retrocesos, pero más de retrocesos, con el INEI por ejemplo, y creo que la Defensoría debe tomar cartas sobre el asunto. En el Perú la Constitución reconoce que todos los peruanos tienen derecho a su identidad étnica y cultural, pero las comunidades campesinas no son unidades de análisis censal, ¿a qué me refiero? Que el Perú estadísticamente existe, hay un país, departamento, provincia y un distrito, pero no se pregunta sobre comunidades, ni por etnias o familias lingüísticas ¿en dónde estamos? Creo que hay que reconocer lo que la Constitución manda y hay que ejecutarlo.

*Salomón Gregorio Chambe - Consejero INDEPA, Tacna*

Para el Sr. Martínez.- ¿Cuál es el grado de participación política y económica en México de los indígenas?

Para el Sr. Laureano del Castillo.- ¿Qué herramientas políticas o cuáles son las posibilidades en cuanto a la legislación peruana para los indígenas de manera que nos permitan también participar en política y economía, para buscar el desarrollo precisamente de nuestros pueblos?

*Roberto de la Cruz - Federación Campesina Región La Libertad*

¿Cuál es la posición de la Defensoría del Pueblo frente a la extinción del

INDEPA, que al fusionarse con el MIMDES, dan un plazo de extinción? En todo caso, nos gustaría saber, toda vez que ya se ha presentado a la Defensoría del Pueblo una petición de apoyo para que fije su posición ¿qué cosa ha hecho frente al mencionado reclamo planteado a su despacho?

*Pablo Liceta - CONACCIP*

Para el Sr. Martínez: Es preocupante cuando en América Latina, concretamente en el país, todavía se persigue los derechos de los pueblos, se siguen excluyendo. Esto es lamentable y los pueblos están a la espera concretamente de esta ley de comunidades campesinas y nativas que el año pasado hemos hecho llegar de un evento macro regional, ¿cuándo se va formular la comisión de la discusión de la ley de comunidades campesinas y nativas? La hemos hecho llegar al presidente de comunidades indígenas, a la Dra. Mercedes Cabanillas en el mes de noviembre y no se ha iniciado todavía el diálogo sobre esta ley, acá tengo el documento de ingreso.

Sobre el tema de los derechos de los pueblos que en estos tiempos va abriendo los espacios, el tema de INDEPA queda en el vacío, un derecho que se ha conquistado con mucho esfuerzo por las centrales campesinas e indígenas en el Perú, en base a una ley y en base a un decreto, simplemente se deroga. Es lamentable lo que ha sucedido en el país ¿qué opinión le merece a nuestro hermano de México ese derecho conquistado por los pueblos hoy conculcado, agredido y lesionado una vez más en la historia de los pueblos?

*Pregunta de participante, anexo Vista Alegre. Paucarbamba (Huancavelica)*

Para el Sr. Laureano del Castillo: El anexo Vista Alegre dice que cuando se hace un pedido al gobierno para que atiendan las necesidades del pueblo, estos demoran 3 años, y cuando llega la ayuda, prácticamente se trabaja dentro de la ciudad más no en las comunidades alejadas. También allá se presenta el problema de la titulación de sus tierras, siendo las comunidades muchas veces despojados, debido a las personas que están sentadas en el escritorio o por gente de poder. También preguntan ¿dónde se pierde el canon minero del Dolraum Perú en Huancavelica? Prácticamente este centro minero no les alcanza el canon minero, prácticamente el pueblo no se puede desarrollar porque el dinero se pierde. Dolraum Perú ni siquiera les ofrece una carretera o los servicios de agua potable, ni luz, lo único es que en el mes de diciembre dan un trozo de panetón y una gaseosa a los niños, no a los adultos; entonces

me parece que el gobierno también tiene que intervenir allí para que nuestros pueblos se desarrollen.

*Guzmán Fernández León - OBAAQ, Comunidad Patacolla de la frontera Desaguadero*

Decimos indígenas porque en el diccionario dice que son indigentes, pero no creo que seamos indigentes, debemos ser lupacas, collas o mayas. Otras veces decimos libre determinación de los pueblos, ¿cuando estamos determinando los pueblos estamos en la misión de cumplir o sólo estamos en el avance de la prehistoria?

Como comentario, en cuanto a la medicina tradicional, por ejemplo en el altiplano, tenemos un equipo que trabaja en curar el cáncer. Curamos cáncer de primer grado, por ejemplo, hay animales, hay plantas, diversos tratamientos.

En el aspecto jurídico quisiera dar un ejemplo: en algunas comunidades del lugar de donde soy originario, por ejemplo una persona puede robar una gallina, un cordero, ¿cómo se les castiga? Se les amonesta o se les azota, pero ya no roban más. Pero acá hay un caso curioso, a la persona la meten a la cárcel, pero pasan los años y salen contagiados de los demás hábiles al robar. ¿Qué se puede hacer frente a esto?

*Lucila Cruz Azaña - Consejo Nacional Aymara de Puno, Moquegua y Tacna*

Yo también me siento muy preocupada, indignada, de un instituto pequeño nosotros hemos hecho crecer al INDEPA, sin embargo, con un decreto supremo nos eliminan a todos. Estamos muy preocupados y quisiéramos sus apreciaciones, ustedes como investigadores y conocedores de la realidad de sus pueblos. El Convenio 169 de la OIT, habla de los pueblos indígenas por eso nosotros nos sentimos indígenas, porque la palabra campesino, la palabra cholo nos pusieron los gobernantes que entraron en cada turno. Y de igual manera en cuanto al PETT, que también ha sido fusionado al COFOPRI nos preocupa demasiado, como pueblos originarios hemos presentado nuestros memoriales tanto al Consejo de Ministros, a la Dra. Mercedes Cabanillas, al presidente Alan García, también a Acción Popular y a la Corte Superior de Justicia de Lima.

Nos gustaría coordinar y tener unos asesores que nos apoyen en esto, porque nosotros no podemos retroceder. A nosotros nos cuesta nuestra lucha, por ello agradecería sus apreciaciones porque de acuerdo al Convenio

169 de la OIT, tanto en Guatemala, en México, en Bolivia y en el Ecuador han avanzado, en cambio en el Perú estamos retrocediendo.

*Jorge Agurto - SERVINDI, Servicio de información indígena*

El decreto supremo que fusiona el INDEPA, es una norma de menor jerarquía frente a una ley del Congreso, ¿qué va hacer el Congreso frente a este abuso político del poder que lesiona la soberanía del Congreso? ¿Qué iniciativas hay para incorporar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas tal como lo han hecho países vecinos? Es muy peligroso dar unas normas de pueblos indígenas en comunidades en el marco de la actual Constitución fujimorista de 1993. ¿Por qué no se avanza en derogar algunas normas a los pueblos indígenas como la ley de comunidad de costa, como la ley de la servidumbre minera?

*Marisol Mercado Sánchez - Comisión ARI, Ayacucho*

Para el Sr. Alza: ¿Qué nivel de participación y compromiso tiene en el Ministerio de Educación? Ya que dentro de lo que es la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, no se está dando un desarrollo educativo intercultural propiamente dicho, no hay coherencia, ya que nosotros los quechuas tenemos que desarrollarnos con nuestro idioma hasta los 10 ó 12 años y de ahí aprender otro idioma.

Para toda la mesa, principalmente al Sr. Martínez: A mediados de diciembre, 8 campesinos de Chacas fueron inculpados falsamente por asesinato a 5 policías y a 3 funcionarios de ENACO. ¿Entonces dónde están ubicados los derechos indígenas, aparte del Convenio 169? Inmediatamente ¿dónde acudir? Si para este movimiento del gobierno es tan rápido movilizar a nuestros hermanos quechua hablantes que no entienden el castellano y no saben por qué han sido detenidos: los movilizaron rápidamente a una comisaría por Huancayo, a Lima, a Huamanga, nuevamente a Lima y por presión social, los retornaron a Huamanga.

## *Respuestas de los panelistas*

*Juan Carlos Martínez*

Sobre la participación política y económica de los indígenas mexicanos: Yo creo que estamos en un contexto social, en una época donde las dinámicas internacionales y la correlación de fuerzas a nivel hemisférico hacen que las comunidades indígenas en términos generales sean identidades asediadas, me parece que en estos tiempos mantener identidades colectivas y unidades políticas basadas en costumbres y tradiciones no es fácil por las intensas dinámicas sobretodo económicas de la sociedad contemporánea.

En concreto, en México, los pueblos indígenas tienen poca representación política aunque no poca participación política; buena parte del movimiento indígena en México tuvo un momento de cohesión con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Desde la época de los acuerdos y aún antes, el planteamiento zapatista es de tener mucha participación política, pero no entrar a las instancias de gobierno, no ser parte de las instituciones públicas, por lo tanto, una buena parte del movimiento indígena como que vive al margen, no quiere entrar en participación política, no entra en elecciones, en muchos lados no votan, están en esa posición de no legitimar la estructura del Estado. Sin embargo, no todo el movimiento indígena es tan radical y hay en todos los partidos políticos algunos indígenas.

El problema básico del sistema político de México es que, por varias razones —una de ellas porque no hay reelección para nadie— los representantes tienen poca rendición de cuentas de cara al electorado, y más bien representan los intereses partidarios que a sus electores o a la población de sus distritos,

entonces aún cuando hay congresistas indígenas e instituciones indigenistas tienen más la tendencia a responder a los intereses de sus partidos o de sus agrupaciones que a las verdaderas necesidades de los pueblos, y eso se refleja en una legislación bastante precaria, aunque claro hay congresistas indígenas que toman la palabra y tratan de sacar adelante la agenda.

En el plano económico, hoy en día, sobretodo con la globalización económica y con el Tratado de Libre Comercio con los EEUU, a nivel de competitividad en producción agrícola estamos en una gran desventaja por los subsidios que tienen los campesinos en EEUU, por la técnica para producir, etc. ya que somos minifundistas. Claro que hay grandes productores que sí tienen productos que son competitivos, pero en general el minifundio y la agricultura tradicional tienen poca viabilidad en este contexto, en ese sentido la forma tradicional de producción de los pueblos indígenas tiene poca fuerza, poca productividad y eso pone en riesgo la viabilidad económica de los proyectos indígenas.

Ahora bien, hay un fenómeno interesante, antes en la época del integracionismo dejar de ser campesino era dejar de ser indígena necesariamente, la idea de indígena y campesino estaba totalmente asociada, hoy en día no es así. Muchos indígenas que dejan de ser campesinos se siguen identificando como indígenas y hay indígenas que son profesionistas, trabajadores urbanos, etc., entonces hay una recreación o reconstrucción de la identidad indígena. En este sentido es interesante el papel que están jugando los migrantes, la gente que sale de sus comunidades y que se va o a las ciudades o a los EEUU.

Hay una gran población indígena mexicana en los EEUU y ellos de alguna manera siguen vinculados a sus comunidades sobre todo a través de remesas, de participaciones económicas y de alguna manera –algo que dejó de hacer el Estado mexicano– subsidiando el campo en México, porque al mandar sus remesas, permiten que en sus comunidades sus familiares sigan produciendo o sigan trabajando la tierra a pesar de que su productividad económica no es viable, entonces ellos son los que van subsidiando o permitiendo que se sigan reproduciendo la identidad económica de los campesinos en México.

Sobre el retroceso que algunos notan sobre los Derechos Indígenas: En general, la situación de los Pueblos Indígenas en América Latina es difícil, es un asedio y hay muchas resistencias en todos los estados latinoamericanos, hay unos que tienen un auge de reconocimiento de derechos indígenas, particularmente Bolivia, y quizá ahora Ecuador, pero es difícil hablar de un país que ya tenga un buen modelo de Estado intercultural hoy día.



De lo poco que he podido escuchar y conozco de la realidad peruana, lo que sí parece preocupante es que aunque el modelo económico que asumen varios países pone en riesgo la situación de los pueblos indígenas, a nivel de normatividad o a nivel de reconocimiento de derechos, casi todos los Estados van en un proceso paulatino de avance en el reconocimiento, diera la impresión de que en Perú no es así, diera la impresión de que en algunas cosas se avanzan pero después se regresa y hay como este juego, eso es preocupante y va contra uno de los principios internacionales de los Derechos Humanos que es el de progresividad. Los derechos humanos tienen siempre que ir en una progresividad y nunca retrasando y eso lo digo con la última pregunta que me hacían: yo creo que estos temas tienen que pasar del discurso político de demanda social a juridizarse para que realmente tengan un impacto en la estructura del Estado, en los sistemas. Yo creo que hay que buscar estrategias para que estas leyes en concreto que violan derechos indígenas, estas acciones administrativas que violentan derechos indígenas, sean materia de procedimientos jurisdiccionales, se agoten aquí. Si hay criminalización del movimiento social indígena o si hay normas que están poniendo en riesgo la propiedad colectiva de la tierra, hay que construir argumentos jurisdiccionales, presentarlo ante los tribunales, agotar las instancias nacionales, y si el sistema jurídico local no logra responder a esas controversias, tienen firmado el Convenio 169, tienen la Declaración Americana de Derechos Humanos, es decir, hay instancias en la que podrían recurrir una vez que han agotado los recursos internos.

*Carlos Cánepa La Cotera*

Sobre la ley, quisiera decir que nosotros estamos construyéndola y no la queremos imponer desde el Congreso de la República, sino que el propósito de estas audiencias es recoger todas las propuestas.

En el caso de INDEPA, sus señores consejeros saben lo que se está haciendo y al respecto, se va a presentar en el seno de la Comisión el Primer Ministro para explicar el porqué de la absorción de INDEPA por el MIMDES.

Estamos trabajando sus puntos de vista, estamos construyendo el proyecto y estará a su disposición para que puedan opinar sobre él. Queremos que la construcción de la ley sea lo más democráticamente posible.

*Carlos Alza*

Con respecto a la consulta del Sr. Portocarrero, no hemos dicho que no pasa nada, al contrario hemos dicho que hay una agenda pendiente que es larga,

tediosa y pesada y que involucra a todos los sectores, más aún involucra a quien hoy día tiene la responsabilidad de tener a INDEPA en su interior que es al MIMDES, yo estoy seguro que va a ser un promotor incansable de los derechos los pueblos indígenas y convertir al INDEPA en un organismo que realmente funcione. ¿Cómo podríamos oponernos nosotros a que el INDEPA se mantenga en la PCM? Obviamente no podríamos porque eso ha sido un gran avance, el problema es el resultado de ese funcionamiento durante todos estos años.

Respecto a las campañas de servidumbre y discriminación, ese es un problema de discriminación fundamentalmente y la Defensoría está haciendo una campaña a nivel nacional sobre la discriminación e involucrándose en la defensa especialmente en los sectores más vulnerables que son los niños. La Adjuntía para los Derechos del Niño y del Adolescente ha sido creada el año pasado por iniciativa de la Defensora del Pueblo y precisamente estamos trabajado estos temas respecto de los problemas que sufren las trabajadoras del hogar, que normalmente son violentadas en sus derechos y que no tienen ningún lugar donde puedan reclamar y verse defendidas.

Sin embargo, éste es un problema que va mucho más allá, es un problema de información y de sensibilización de la propia población, y es un tema que tenemos que trabajar en forma conjunta, de otra manera es inviable darle solución al problema de la discriminación y de la afectación de derechos especialmente de los pueblos indígenas. Si el término indígena suena ofensivo, es algo que de pronto hay que trabajar, internacionalmente se está conociendo así, quizá habrá que empezar con la participación de ustedes a repensar este tema y a lograr el lenguaje más inclusivo. Por ejemplo, antes se decía inválido para una persona que tienen alguna discapacidad, “inválido” significa que no vale nada, hoy día estamos hablando no de inválidos sino de personas con discapacidad, porque también en algún momento se decía “discapacitado” y las personas con discapacidad reclamaban que no se sentían discapacitados del todo, y así fue cambiando el lenguaje y hoy día se acepta.

El lenguaje va cambiando y va logrando introducir en nuestras mentes una nueva forma de ver el mundo y de reconocer que el otro que sea asháninka, awaruna, etc., tiene derechos tan iguales como nosotros, tiene el derecho de ser respetado y tenemos el deber de respetar sus derechos, de modo que avanzar en ese proceso es un cambio cultural en nuestro país, y no va a pasar solamente por la aprobación de una ley, si bien ayuda ponerlo en la Constitución,

no es lo único. ¿Cuántas leyes existen en nuestro país que no se cumplen? Hay un problema de exigibilidad del cumplimiento de la ley, ese es el tema más crítico en nuestro país. Esa exigibilidad del cumplimiento no es un cambio que tenga que ver sólo con normas, es un cambio que tiene que ver con cultura, con formas de ver las cosas, con formas de mirar, en eso la Defensoría está trabajando para incorporar una forma nueva, distinta, de mirar las cosas en nuestro país.

Típicamente, el caso de los 8 campesinos de Chaca en Ayacucho que fueron liberados a través de una Habeas Corpus, la Defensoría envió una misión especial desde acá de Lima a Ayacucho para presentar un Habeas Corpus, hablar con el juez y lograr que estos ciudadanos sean liberados de manera inmediata. Esos son mecanismos efectivos de hacer que la Ley se cumpla, pero es la única manera a través de la acción inmediata el reconocimiento de que esos ciudadanos se encontraban en una situación más vulnerable de la que nos podemos encontrar nosotros, porque no hablaban castellano, no sabían siquiera por qué los habían detenido. Estas son cosas que tenemos que hacer de manera conjunta pero también progresiva, el mundo no cambia de un día a otro, cambia en procesos y esos procesos implican el involucramiento de todos nosotros.

Respecto al problema de la medicina tradicional, sin lugar a dudas, es un tema que hay que incorporar; y el tema de la educación bilingüe, la Defensoría está elaborando un sistema de políticas públicas tanto en salud como en educación, y uno de los problemas que estamos viendo es el acceso a la educación de las personas. ¿Qué limita el acceso a la educación de las personas? No sólo que no haya disponibilidad del servicio, es decir, que no haya colegios, sino que al ciudadano se le esté cobrando demás, por ejemplo, los cobros excesivos que hacen las APAFA o también que afecte el acceso al servicio de la educación, la posibilidad de que el ciudadano no tenga una educación en su propia lengua, porque si no habla en su lengua simplemente ya no va al colegio, entonces eso empieza a afectar sus sistema de educación o también está forzado a hablar otra lengua que no habla con su familia y en su espacio de vida, entonces esos también son límites a los derechos de acceso a la educación. La Defensoría está trabajando todo un sistema de derechos de supervisión políticas de educación y salud y lo estamos trabajando concreta y directamente con cada uno de los ministerios. No es un tema fácil, no se ha hecho antes, no existe otra experiencia, salvo por allí la de Colombia y otra en Chile, por lo que es un tema que hay que construir poco a poco y que lo estamos haciendo incluso con los escasos recursos que se tiene.

Fíjese además que el tema de la participación y el compromiso del uso del canon minero es un tema muy importante, la Defensoría del Pueblo ha hecho toda una investigación respecto por ejemplo, de cómo la telefonía rural no llega a las zonas más alejadas de nuestro país, es decir, que los ciudadanos rurales son los consumidores invisibles de nuestro país. El Día Mundial del Consumidor ha sido hace unos días y acá en el Congreso les dijimos con la Defensora del Pueblo a los congresistas, que el gran invisible en esta historia de los consumidores, en este día, es el ciudadano rural, el que está lejos, aquel que cuando tiene que llamar, tiene que comprarse una tarjeta de tres soles y no puede controlar sus gastos; aquel miembro de una comunidad nativa que para hablar por teléfono tiene que caminar 6 kilómetros para conseguir uno, ése es el ciudadano invisibilizado, entonces esas políticas rurales son las que no están incorporadas en nuestro Estado, eso es lo que hay que incorporar, una manera distinta de ver las cosas.

Todo el mundo renegocia pero si nos quedamos en las zonas urbanas, no pasa nada, hay que empezar a pensar en las zonas rurales y en cómo cubrir dichas zonas, y allí hay fondos del canon que están en el gobierno regional, no están perdidos por allí, están a disposición, el problema es que hay otros problemas detrás, como por ejemplo, el Sistema Nacional de Inversión Pública que genera barreras de inversión. Fíjense, 90 millones de dólares hay para la telefonía rural para el Perú desde hace 8 años. ¿Saben cuántos se han ejecutado o están en proyectos de ejecución? Sólo 14%, y el 48% de los proyectos está en espera porque el SNIP no aprueba el proyecto. Eso es lo que hay que cambiar y lo hemos recomendado inmediatamente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones diciéndole “si tú quieres gobernar para tus ciudadanos, tienes que gobernarlo pensando en esos ciudadanos rurales que son los que no tienen y que son los que más gastan, por lo que ahora lo que tienes que hacer es solucionar el problema del SNIP”. Lo que se ha hecho de inmediato es crear una comisión para reducir y simplificar los trámites del Sistema Privado del SNIP y esperamos que se empiecen a ejecutar los recursos que están disponibles, están acumulados y que nadie los usa y, sin embargo, hay ciudadanos que lo necesitan.

### *Laureano del Castillo*

En general, se puede apreciar que la política legislativa en materia de comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas es un rumbo por lo menos errático, no sé si de avances y retrocesos, más retrocesos que avances, pero

en todo caso creo que tenemos de todo, porque en plena época de Fujimori ratificamos el Convenio 169, tenemos una Constitución que nos habla que nuestro Estado es pluriétnico y pluricultural, al mismo tiempo tenemos una norma que recorta el tratamiento proteccionista de las comunidades campesinas, pero tenemos una reforma constitucional que nos habla de pueblos originarios. Entonces hay casi de todo como en botica, el tema es cómo se articula todo eso, y creo que es allí donde fallan las cosas. Tenemos normas casi para todo, la cuestión es si hay políticas coherentes, y es allí donde siento que no las hay.

Esta fusión finalmente del INDEPA en el Ministerio de la Presidencia, este tratamiento normativo que afirma la imprescriptibilidad de tierras comunales pero, por otro lado, le vas sacando la vuelta y haciendo que se declaren en abandono a través de figuras de prescripción, muestran sin duda una falta de coherencia y en todo caso de compromiso del Estado con las normas que aprueba. ¿Qué hacer frente a eso? No creo que mientras tengamos la Constitución fujimorista neoliberal no podamos hacer nada, pero si vamos a seguir esperando la Reforma Constitucional, ya hace varios años que estamos trabajando y esperando esto, y mientras tanto las normas como las que yo les mencionaba se siguen dando sin que nadie proteste.

Cuando discutíamos en la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades como hace 3 años sobre este tema, algunos representantes de CONAPA, de AIDSESP, de CCP y CNA decían que no podían hacer nada mientras no se derogue la Constitución, esto significaba que hubiéramos seguido esperando para hacer algo, y cuando se promulgaron estas normas que amplían el abandono de estas tierras comunales, nadie dijo nada. Entonces, mientras esperamos el gran cambio, la gran transformación, por atrás, en lenguaje deportivo nos van metiendo los goles. Yo creo que hay que cubrir todos esos huecos, hay que cerrar y decirle al Estado y también a algunos empresarios que estos son los derechos reconocidos constitucionalmente, estos son los derechos a los que el Estado se compromete cuando aprueba algunos compromisos internacionales, eso tiene que estar vigente, pero si seguimos afirmando que ya tenemos el Convenio 169 y nos olvidamos de los pequeños detalles, creo que finalmente hacemos un mal negocio. Al final vamos a tener un Convenio 169 muy bonito y para quedarme en el caso de la tierra, vamos a quedarnos con poca tierra o con muy poca tierra. Entonces hay cosas que podemos hacer desde ya, hay cosas que se le pueden pedir y exigir a este Congreso para que haga, y lo mínimo creo que es coherencia.

## Conclusiones y reflexiones

LEOPOLDO GAMARRA VILCHEZ \*

En primer lugar quisiera comentar el caso del Dr. Juan Carlos Martínez de México quien ha desarrollado varios temas, específicamente el tema del reconocimiento a pueblos indígenas. Él señala que hay 3 tipos: el compensatorio, el reconocimiento de carácter especial y la autonomía política. Evidentemente se sobreentiende que estos tipos de reconocimientos van o deben ir creciendo para tener una igualdad jurídica social. Esto supone una libre determinación para los pueblos indígenas. Creo que hay que diferenciar entre lo que es la práctica social y lo que es el reconocimiento jurídico. Es un tema no solamente en pueblos indígenas, sino es un tema que se da en la humanidad, en distintos grados, porque siempre ha habido esa confrontación entre lo que es la práctica social y lo que es la norma como búsqueda de justicia, como búsqueda de igualdad social.

Sobre la exposición del Dr. Carlos Alberto Alza, como representante de la Defensoría del Pueblo, que hizo un recuento de lo que hace la Defensoría: el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, la búsqueda de la mejora en salud, una solución de identidad que tiene que ver

---

\* Director del Centro de Investigación Parlamentaria y actualmente asesor de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República del Perú.

lógicamente con normas jurídicas, la documentación y la preservación de la autoridad ambiental sólida, me parece muy interesante el planteo de la jerarquía normativa. Sobre el planteamiento de la interculturalidad, se dijo que no tiene esa transversalidad en su manejo desde los gobernantes hasta los autores o actores sociales como todos nosotros, y hay que resaltar los trabajos que viene haciendo la Defensoría como temas de identidad, documentación, a través de instituciones que todos conocemos como es la RENIEC, la administración de justicia. Estos temas me parecen experiencias interesantes que pueden llevarnos a superar estos problemas.

También se ha mencionado que hablando de leyes que se dio en este Congreso, sobre la presencia de los pueblos en aislamiento voluntario –lo que se llama también de contacto inicial– se dio la ley 28736. Aquí lo interesante es ser concientes de esa superposición, es decir, cómo pueden darse intereses contrapuestos como el caso de las mineras y evidentemente el caso de las comunidades campesinas, lo que es propiamente los derechos de la tierra y otros derechos que son colaterales. Yo creo que eso es fundamental tratarlo porque allí en realidad estaríamos afectando no solamente un derecho constitucional, el derecho a la libertad, a la propiedad, sino también un problema serio en la economía.

Finalmente el Dr. Laureano del Castillo ha planteado temas interesantes, que no son problemas recientes, sino de vieja data como es el abandono legal de las tierras agrícolas de propiedad de las comunidades o los problemas y ambigüedades de las normas jurídicas. Todo lo que es la definición de propiedades, la prescripción, el abandono legal, la expropiación, como él mismo lo ha dicho que tiene una raíz romanística en cuanto a concepción, es muy complicado aplicar a otra realidad y más aún a una realidad como la nuestra. Evidentemente, yo no sé si debemos plantear una ley específica pero sí tiene que haber una coherencia entre lo que es la realidad y lo que va a normar o regir una determinada legislación. Eso tiene que ver también cómo esas leyes afectan a tierras, lo que genera conflictos mencionados como superposición, conflicto de intereses, de propiedades, etc.

Para terminar podría resumir esas tres exposiciones en dos temas fundamentales que, de alguna manera, tenemos que tocarlo no sólo en el Congreso sino en otros círculos como las universidades, las entidades privadas, fundaciones, etc. Estos son: la seguridad jurídica y el tema de la ciudadanía.

No puede haber ciudadanía –como lo mencionó el Dr. Alza– cuando una persona que vive en el campo no tiene posibilidades de hacer una llama-

da, cuando en otros lugares tienen todas las comodidades. No solamente hay esa diferencia sino el problema de fondo es que no permite accesos de lo que es poder, participación, etc. Todos conocemos que en nuestro país lamentablemente sigue siendo el analfabetismo muy alto, imagínense que hasta el año 79 la población analfabeta era mayoritariamente campesina, no votaban, es decir, no tenían el derecho fundamental de un ciudadano, el derecho de sufragio y que se reconoció hace pocos años. ¿Cómo hablar de ciudadanía entonces? Porque ciudadanía no es otra cosa que igualdad de las partes, el tratamiento de pares, en términos jurídicos, en términos de derechos y obligaciones, y eso desgraciadamente no se ha conseguido.

Otro caso es el de las mujeres, sobre las que también se han dado normas muy posteriores que es el reconocimiento de otros derechos. Cuando se habla de derecho de primera generación, segunda generación, tercera generación, los derechos individuales son de primera generación, pero en nuestro país curiosamente los derechos colectivos, como el caso de derecho de descentralización, huelga y otros derechos políticos, son los que han surgido primero en nuestro país y los derechos individuales, el caso de los campesinos, del analfabeto, de las mujeres, se han reconocido muy posteriormente. Por lo tanto, hay un serio problema sobre el tema de la ciudadanía.

El segundo tema es el caso de la seguridad jurídica. No podemos hablar de seguridad jurídica cuando se desconocen y ocultan derechos a un sector. ¿Cómo puede una persona tener seguridad de su propiedad cuando se ha dicho, por ejemplo, todo lo que significa el abandono, la expropiación, etc.?

Estos temas me parecen fundamentales cuando en una casa como ésta, la casa de la democracia, la casa de la representatividad del pueblo, se tienen que tocar y desarrollar.





# CUARTA SESIÓN

Viernes 30 de marzo

*Participación política de la población indígena*



*(De izq. a der.) Javier Torres, José Carlos Vilcapoma, Carlos Cánepa*



*(De izq. a der.) Carlos Cánepa, Luis Maldonado, Markus Rosenberger*

# 1

## *Ecuador*

### *Participación política indígena en el Ecuador*<sup>1</sup>

LUIS MALDONADO RUIZ \*

En el Ecuador, se cree que hoy se está incursionando en el neoliberalismo étnico, aspecto que es bastante curioso porque siempre nos hemos movido con algunas apreciaciones estigmatizadas de lo que debería hacerse en realidad. Creo que una de las grandes debilidades que tiene el movimiento indígena en la región, es precisamente el tema económico.

Voy a hablar de la participación política de los pueblos indígenas, no de poblaciones indígenas, pues la novedad de la presencia de los pueblos indígenas como actores políticos precisamente es, en la medida en que estamos concibiendo un nuevo tipo de participación pública en la actualidad, que es la étnica, es decir, como pueblos indígenas.

Creo que en el caso de Ecuador, es el único país en el que existe un sistema de información de indicadores sociales para pueblos indígenas, y en esa medida voy a dar referencia de lo que está pasando en mi país, que según he

---

<sup>1</sup> Transcripción editada de la ponencia y presentación power point de Luis Maldonado expuesta el 30 de marzo de 2007.

\* Ecuador. Kichwa-Otavaló. Licenciado en Filosofía-PUCE y postgrado en Ciencias Políticas-FLACSO. Presidente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador y Coordinador Político del Instituto Empresarial Indígena del Ecuador. Ha sido Ministro de Bienestar Social y Presidente del Frente Social del Ecuador. Asesor Permanente y ex Presidente del Directorio del Fondo Indígena Latinoamericano y del Caribe. Fue Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador-CODENPE, asesor político de la CONAIE y miembro de la Asamblea Constituyente.

leído en el libro de Ramón Pajuelo Teves “Participación Política Indígena en la Sierra Peruana”, en realidad parecería que estamos hablando de la misma realidad en todos los países.

### ***Contexto socio económico y político de exclusión y extrema pobreza***

La denuncia que hacía monseñor Leonidas Proaño, denominado “Obispo de los Indios”, debido a que toda su vida trabajó en defensa de este sector, que decía que los más pobres entre los pobres son los indígenas, por su condición de exclusión social y por el hecho de ser indígena, es decir, esta situación de exclusión y discriminación racial tiene también sus implicaciones en la situación económica, por eso el mapa de la pobreza coincide absolutamente con el mapa étnico porque allí están concentrados los sectores más pobres en nuestros países.

#### *Situación socioeconómica del Ecuador*

Encontramos básicamente que el problema de fondo es la desigualdad estructural existente en el país con respecto a la población. En el censo del 2001 se establece por primera vez desde la vida republicana, un censo que plantea la auto identificación como mecanismo para determinar la población indígena; hay que tomar en cuenta que en este censo básicamente se estableció dos parámetros: Una que es la auto identificación y la otra, el uso de la lengua indígena.

En lo que tiene que ver con la auto identificación, se auto definieron como indígenas el 6.83%, es decir, estaríamos diciendo que el planteamiento que han venido haciendo los pueblos indígenas en el Ecuador de que representan del 30% al 45% es falso; sin embargo, la población encuestada es mayor de los 15 años y, por otro lado, este indicador no es suficiente para determinar la población indígena, porque en nuestra sociedad como ocurre a nivel de toda Latinoamérica, los prejuicios raciales existentes llevan a que la mayoría de la población no se identifique como indígena. En el caso del Perú, por ejemplo, los mismos indígenas no se identifican como indígenas, entonces si se usara sólo este indicador resultaría que en el Perú no habría indígenas, a pesar de que sabemos que existe una mayoritaria población indígena. En esa

medida se han hecho experimentos, como en Bolivia, que hay diferentes indicadores para poder establecer estos censos de población de manera más objetiva.

A pesar de que el movimiento indígena en el Ecuador, un movimiento fuerte, se ha convertido en actor político, la auto identificación es muy baja, mientras que la población blanca dice que es el 10.46% y la población mestiza el 77.42%. Esto nos muestra que, en realidad, en la sociedad ecuatoriana, a pesar de todo el proceso vivido, todavía sigue vigente una visión colonizadora y colonizante que afecta a toda la población y particularmente a los pueblos indígenas.

Sobre la escolaridad según auto identificación, de la población mayor de 24 años, la población indígena tiene acceso a 3,3 años de escolaridad promedio, mientras que la media nacional es de 7.2 años de escolaridad. La diferencia que hay con la población blanca, que es de 9,2% es la brecha de desigualdad existente en el acceso a la educación.

Con respecto a la tasa de analfabetismo según auto identificación, de la población superior a los 15 años, la población indígena es de 28,2% tomando en cuenta que el 19.7% afecta a los hombres y a las mujeres el 35,9%, es decir, con relación a la población blanca que es de apenas el 4,8%, la brecha es realmente enorme, lo que nos muestra la situación de exclusión que inicialmente hemos afirmado.

Sobre la tasa de mortalidad infantil, en la población indígena 66 niños mueren en relación por 1000 nacidos vivos, mientras que la población blanca es apenas de 26 niños por 1000.

Sobre la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, la población indígena es afectada con el 89.9%, es decir, casi el 90% de la población indígena es considerada pobre, mientras que el 45% de la población blanca es afectada por la pobreza.

Finalmente, con relación a la tasa de matrícula según auto identificación, es decir, de acceso a la educación, tenemos en el ámbito de la población indígena que apenas el 2.4% de los niños se matricula, mientras que en el ámbito de la población blanca lo hace el 16,8%.

Estos datos generales ayudan a mostrar cuál es la situación de exclusión y desigualdad que existe. El problema fundamental que tenemos en el Ecuador es el de las desigualdades estructurales, es decir, el 20% más rico de la población está acaparando más del 50% de la riqueza, mientras que el 20% más pobre de la población está teniendo acceso al 1% de la riqueza nacional, esa es

la desigualdad existente. Por tanto, cualquier política que se vaya a implementar para resolver este problema tiene que ver con los cambios estructurales que es el sistema económico-político de exclusión, que está basado en la concentración de la propiedad en las leyes, que están beneficiando precisamente a los empresarios que son los que acumulan riqueza.

### ***El movimiento indígena como actor político***

*¿Por qué hablamos de un movimiento indígena?*

Decimos que hay un movimiento indígena en el Ecuador, porque consideramos que para que exista un movimiento tiene que contar con una estructura organizativa nacional reconocida y legitimada, tanto por la población a la que representa como por la sociedad en su conjunto.

Se convierte en un interlocutor válido que tiene una clara o fuerte identidad que le cohesiona social y políticamente, es decir, tiene que tener una identidad cultural étnica. Sucede que en muchos casos, en los últimos tiempos ha comenzado a haber un prestigio importante del movimiento indígena, de las posibilidades de acceder al poder, muchas organizaciones se autodefinen como indígenas por el beneficio que les puede traer, es decir, existen ahora las políticas públicas, organismos internacionales que orientan recursos y la disputa por el acceso a esos recursos.

Debe tener una propuesta política societal, es decir, planteada para el conjunto de la sociedad, pero que parta de la iniciativa propia y obviamente debe ser innovadora, es decir, en el caso de América Latina en general, la propuesta política de los pueblos indígenas es anticolonial, es incluyente, es una propuesta que está planteando cambios de transformación que superen todas las formas de opresión y de explotación.

Tiene que tener una capacidad de movilización social y de articulación política amplia, es decir, no sólo tener capacidad para movilizarse y convertirse en un veedor, en un vetador de la política pública del Estado, sino también tiene que lograr amplias alianzas con los diferentes sectores y es en esa medida que se convierte en un actor político.

En muchas ocasiones, algunos sectores que dicen representar a los pueblos indígenas viven un ostracismo, es decir, se encierran en sí mismos lo que les imposibilita tener una relación rica de alianzas, de visión de conjunto

de la sociedad. Estos no han sido en realidad los planteamientos del movimiento indígena en el ámbito internacional, sino más bien sesgos que han distorsionado ese planteamiento original.

*¿Cuáles serían las características políticas de este movimiento?*

La participación política indígena no se limita a la participación política partidaria y electoral, desgraciadamente esta es una distorsión que cada vez se va haciendo más fuerte. La participación política se entiende fundamentalmente como la participación en las elecciones y en depositar el voto en las urnas. Esta es una visión absolutamente limitada, porque cuando el movimiento indígena se convierte en tal, está incidiendo en todos los espacios sociales, políticos y económicos y fundamentalmente disputando el poder establecido.

También es una participación contestataria y alternativa (anticolonial).

Propone nuevos paradigmas que hoy se están convirtiendo en academia en temas de estudio, por ejemplo, el tema de la interculturalidad; el sujeto colectivo que es una visión distinta a la liberal que sustenta y que rige toda la estructura estatal, y la mentalidad de las sociedades capitalistas que se basan en el sujeto individual; la diversidad; la complementariedad y la reciprocidad social y ecológica, me refiero a la relación armónica con la naturaleza.

Estos son los elementos que caracterizan al movimiento indígena en su proceso de participación.

*Composición de las organizaciones sociales en el Ecuador*

El movimiento indígena, no es un movimiento homogéneo, es más bien un movimiento bastante heterogéneo y diverso. En el caso de Ecuador, podemos encontrar una puntualización de las diferentes organizaciones que existen:

- La CONAIE que es la Confederación de Comunidades Indígenas del Ecuador es la organización que dio inicio a impulsar un proyecto político basado en la etnicidad, su diferencia fundamental es que es una organización de base territorial.
- La FEINE que es la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicas es una organización de carácter sectorial porque es un gremio de iglesias evangélicas.
- La FENOCIN que es la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras es una representación, yo diría, mixta y un poco híbrida, en la medida en que tiene organizaciones de base territorial,



sectorial porque está representando básicamente a sectores de carácter campesino, especialmente de la costa que no tiene nada que ver con lo indígena, inclusive a colonos que han ido a la amazonía y que tiene conflictos precisamente con los pueblos indígenas originarios de estos lugares; tienen una visión fundamentalmente clasista y está afiliada al partido socialista.

Hay todo tipo de organizaciones que tienen sus diversos intereses y que han logrado tener una presencia nacional en la actualidad, pero que también generan problemas en la búsqueda de consensos para la acción política. Un conflicto importante que se ha generado, es que la forma de organización indígena original plantea que la participación tiene que tener una base territorial y colectiva, pero se ha negado en los últimos 10 años la participación individual, cuando la participación individual de personas en el proceso de la participación política cada vez es más grande. Por lo tanto, habría que revisar este tema, porque las representaciones de sectores sociales como los artesanos, los comerciantes, los profesionales, los sectores urbanos —estamos hablando en el ámbito de la región de más del 12% de la población indígena— están migrando hacia las ciudades; ya no podemos hablar como hace 50 años que la realidad socioeconómica de los pueblos indígenas es fundamentalmente rural y agraria, porque en la actualidad eso ha cambiado sustancialmente.

### *Niveles organizativos*

Existen las organizaciones comunitarias que serían las organizaciones de primer grado; las de segundo grado son las estructuras organizativas supracomunitarias, básicamente representadas por las autoridades comunitarias; las organizaciones de tercer grado integran las federaciones de ámbito cantonal, departamental o por nacionalidades y pueblos; las organizaciones de cuarto grado son las confederaciones regionales; las organizaciones de quinto grado son las organizaciones de carácter nacional; y las de sexto grado son las organizaciones subcontinentales y continentales, como la COICA (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) que lamentablemente entraron en crisis, pero que fueron organizaciones muy dinámicas que incidieron en la política internacional. Anteriormente existió el CISA (Consejo Indio de Sudamérica) en el ámbito regional, el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, y hoy también se van constituyendo organizaciones con los últimos eventos que precisamente realizaron aquí en el Perú, en el Cusco,

que es una Coordinadora Sudamericana, que está haciendo posible que los procesos de organización política de los pueblos indígenas estén representados en estos espacios para poder enfrentar los procesos de globalización y de mercados comunes que se vienen impulsando en nuestra región.

*Principales corrientes políticas e ideológicas*

Si bien hay elementos comunes que nos posibilitan una identidad, existen particularidades muy importantes que hay que tomar en consideración.

Quisiera subrayar que estas diversas corrientes se han identificado como indianismo, digamos en la jerga más académica, para hacer una diferenciación de lo que serían los planteamientos de políticas y planteamientos políticos de sectores no indígenas, que están tratando la problemática indígena. Entonces habría una diferenciación, todo lo que son las visiones y planteamientos políticos de los no indígenas para los indígenas se ha denominado indigenismo y lo que es pensamiento propio de los pueblos indígenas le estamos denominando indianismo.

Dentro de esta parte del pensamiento político indígena hay una corriente que es el fundamentalismo indio, que consiste primero en el planteamiento de restaurar el pasado. Se considera que todas las sociedades anteriores a la colonia y a los estados nacionales son sociedades perfectas, incluso superiores a lo que es la sociedad occidental; se concibe que la conquista y la colonia son sólo un lapsus en el proceso histórico que han vivido los pueblos indígenas por más de 10 mil o 20 mil años; se plantea como un proceso para poder recuperar al continente que se le define como tierra de los pueblos indígenas; un proceso de indianización porque se considera incluso que el mestizaje o el mestizo es simplemente un híbrido que no tiene identidad, que cuando es rico se identifica con el blanco y cuando es pobre con el indígena. En esa medida, la alternativa es impulsar un proceso civilizatorio que sería de indianización y los que no quieren hacerlo deberían regresar a sus países o a la patria con la que se identifican de la mejor manera. Ese es el planteamiento en términos generales.

Hay otra tendencia que es el integracionismo, que básicamente lo que plantea en el marco de la misma estructura política y jurídica es lograr mejores condiciones para, por un lado, tener acceso a servicios a democratizar el poder, y por otro lado, también como estrategia, para poder fortalecer desde estos espacios el proceso político de los pueblos indígenas. Por eso se les define como reformistas o integracionistas, porque básicamente lo que se busca es reformas sin plantearse cambios de fondo.

El socialismo indio, como tendencia, concibe que los pueblos indígenas cuenten con suficientes elementos de carácter filosófico, institucional, económico, etc. como para poder instaurar un sistema social y político propio. Se plantea la sociedad indígena y sus instituciones como un modelo válido para el conjunto de la sociedad.

El socialismo pluralista, en cambio, plantea básicamente que hay que hacer un proceso revolucionario enmarcado de lo que sería los planteamientos políticos del marxismo, leninismo y simplemente, en la medida en que se participa de manera activa en ese proceso, se tendría la posibilidad de reivindicar su identidad y su cultura.

Finalmente, el plurinacionalismo, que sería la tendencia más fuerte de los últimos 20 años, ha tenido un desarrollo importante que postula que las estructuras estatales y la sociedad son coloniales o se llama también el neocolonialismo interno que sustentan la forma de opresión y explotación. Entonces se plantea la construcción de un Estado plurinacional que reconozca la diversidad, pero también impulse los procesos de transformación y cambio, superando y aboliendo todas las formas de opresión y explotación. Es además, un proyecto que plantea la construcción de este Estado plurinacional como un proyecto conjunto de unidad entre todos los sectores sociales. En esta propuesta no sólo se está planteando que lo indígena es lo válido, sino en la posibilidad de estas relaciones entra la diversidad en la interculturalidad.

### *Principales demandas*

Las principales demandas que tendría este movimiento, básicamente estarían sustentadas en lo siguiente:

- La recuperación y defensa de los territorios y el manejo de los recursos naturales. Hay que diferenciar estas dos categorías: la tierra como medio de producción y el territorio como el espacio para que posibilite la reproducción cultural y el ejercicio del gobierno propio, y el tema de los recursos naturales, obviamente, como la base fundamental para poder sostener procesos de autonomía económica que le posibilite el control del circuito productivo.
- El reconocimiento de la especificidad étnica y cultural. En la mayoría de los países, este proceso ha avanzado muchísimo en el tema del reconocimiento porque se han realizado reformas legales y constitucionales, pero en la actualidad el paso siguiente es poner en práctica este reconocimiento de la diversidad.

- El acceso a los bienes, servicios y medios para la reproducción cultural y política, lo que se llama el SUMAK KAUSAI, que es precisamente la propuesta de vida y desarrollo, como desarrollo con identidad.
- La defensa en el ejercicio de los derechos humanos y colectivos, es decir, la igualdad ante la ley, pero también la diferencia, porque estamos hablando de pueblos, de entidades históricas diferenciadas, de pueblos anteriores a la existencia de los Estados y esto es precisamente una particularidad que vivimos en países en América Latina.

### ***La estrategia política***

La estrategia ha venido planteándose un primer objetivo que es construir un poder propio, un poder alternativo, un poder que se constituye en contrapoder del poder establecido. Esto en base de la reconstitución de las nacionalidades y pueblos que implica el territorio, un gobierno propio.

Esta visión de autonomía, que es uno de los planteamientos importantes que vienen desarrollándose en toda la región, no es un tema nuevo. Para la década de los cuarenta en el caso de Panamá, se constituyó mediante una lucha armada lo que se llama un sistema autonómico que es las comarcas, kunas, que luego se fue ampliando en los emberá, etc. En las décadas de los 70s y 80s, nosotros tenemos el tema de las autonomías de la costa atlántica en Nicaragua. En fin, han sido elementos que han aportado de manera importante a los proyectos que se vienen planteando.

El tema de la economía propia también es base para sostener un proyecto de esta naturaleza, pues tiene que ver con lo económico, sino no tiene sentido hablar de autonomía.

Otro tema importante en la estrategia, es la organización nacional legitimada, una organización territorial y con gobierno propio y lograr hacer un actor político nacional. En el caso ecuatoriano, desde el año 90, gracias a un proceso de organización de más de 10 años y de un levantamiento nacional, el movimiento indígena se constituye en un actor político, con capacidad incluso de voto. Hemos sacado como 4 gobiernos, pero lamentablemente el acceso al poder ha sido vía golpe de estado y vía elecciones; en el primer caso creo que duramos 3 horas, y en el segundo seis meses, y esto nos debe llevar a una reflexión: ¿Por qué si tenemos las condiciones de ser un actor político, no nos hemos hecho con el poder que hemos consolidado? Creo que uno de los problemas centrales es que, por un lado, tenemos dificultades en lo que es la

administración del poder y, por el otro, la construcción del poder propio tiene que tener una base económica.

Otro aspecto es contar con un instrumento político para acceder al poder. En el caso ecuatoriano y en varios lugares la mayoría de esos procesos han estado basados en formas de organización política que no son necesariamente partidos políticos, sino movimientos políticos. En Bolivia por ejemplo, donde Evo Morales accede al poder no vía un partido político, sino vía un movimiento político, que es una alianza, una mesa de concertación de diferentes sectores políticos, el MAS tiene muchas dificultades en estos momentos porque tiene que lograr consensos internos para la formulación de propuestas y alternativas; lo mismo con Ecuador y en otros países. Esta construcción de un movimiento político, este instrumento político tiene que tener por objetivo la disputa de espacios de poder para distribuir las riquezas, fortalecer y profundizar la democracia intercultural y participativa, y fortalecer el poder propio consolidando las nacionalidades y pueblos. Aquí hay muchas dificultades, porque sí se ha distorsionado este aspecto, hemos accedido al poder, se ha tenido mucho éxito, pero hemos ido consolidando las mismas estructuras institucionales, del Estado y no el poder propio de nuestras propias instituciones.

En la estrategia está planteada también el tener un proyecto político, que tenga una visión integradora, orientado al conjunto de la sociedad y que debería haber contado con un proyecto político del Estado plurinacional, es decir, una propuesta política para el conjunto de la sociedad; el tener un proyecto de reconstitución de los pueblos y nacionalidades, es decir, la agenda propia que debe tener metas y objetivos concretos y un programa de gobierno viable. Lamentablemente aquí hemos confundido todos los niveles y tenemos unas propuestas que no son aplicables porque estamos fundamentalmente planteando, como propuestas ideológicas, políticas del deber ser, de largo plazo, por lo tanto, necesitamos trabajar más a fondo.

Otro aspecto importante, es la política de alianzas interculturales amplias con los sectores sociales y políticos de izquierda, democráticos, progresistas, un proyecto político común para el país. Lamentablemente como partidos políticos, la práctica por lo menos en la izquierda es extremista: están con nosotros o en contra nosotros, y no hemos tenido la práctica de diálogo, la concentración para plantearnos un proyecto de largo plazo.

El reconocimiento de nacionalidades indígenas por parte del Estado a través de las asambleas constituyentes, la formulación de leyes secundarias,

la institucionalización de la representación indígena en el Estado y la armonización de estas instituciones propias con las del Estado: estas estrategias han tenido algunas dificultades para ponerlas en práctica.

Finalmente, el tema de la reconstitución de nacionalidades y pueblos como la base fundamental para ir consolidando este proyecto, tiene que tomar en cuenta la tierra y el territorio, la afirmación identitaria, la autonomía, es decir, tener un territorio que tenga un gobierno, que tenga unas instituciones propias, una economía sólida y el tema de la espiritualidad y el conocimiento propio. Hasta ahora en la mayoría de los Estados y las sociedades nacionales, siempre estamos pensando todavía en las transferencias de conocimientos, en el supuesto que los indios no tienen cultura ni conocimiento. Hoy estamos empezando a hablar de relaciones interculturales del diálogo de saberes y de conocimiento que es un aspecto fundamental. Si nosotros no estamos trabajando en esto, lo único que estamos haciendo en todas las iniciativas de desarrollo político etc., es buscando las mejores maneras de que los pueblos indígenas simplemente se articulen al mercado, se adapten a las instituciones de dominación, pero nada más. Hay que trabajar muy a fondo en estos aspectos.

### ***Avances de los procesos de participación política***

Hemos tenido avances importantes en la capacidad organizativa de movilización y tener opciones de poder. Hemos visto el caso ecuatoriano, hemos visto el caso de Bolivia como el caso de mayor envergadura, pero en la mayoría de los países a nivel latinoamericano encontramos por lo menos alcaldes, diputados, es decir, se han dado cambios importantes en este proceso de participación; hay una creciente conquista de espacios en el poder en el Congreso, las gobernaciones, las alcaldías inclusive ministerios; se han creado instituciones públicas especializadas en temas indígenas; se han dado reformas jurídicas y constitucionales; se han abierto espacios especializados en los organismos de cooperación internacional, en los organismos multilaterales, en la ONU, la OEA, la CAN; se han creado instancias como el Fondo Indígena Latinoamericano y del Caribe etc., que posibilita una presencia importante; se están elaborando sendas declaraciones de derechos universales para los pueblos indígenas tanto en la ONU como en la OEA; existe el Convenio 169 de la OIT.

Las formas de participación política han sido también diversas vía los partidos políticos o la creación de partidos políticos propios. Creo que en el caso de Perú y de Bolivia, hay una experiencia bastante larga, pero se han constituido partidos políticos de la concepción tradicional que han tenido los partidos en América Latina, es decir, de ser las vanguardias de diferentes sectores, y en esa medida, la desligación que hay entre la vanguardia y los pueblos –las bases– es larga y por eso han fracasado. Existen los movimientos políticos, las mismas organizaciones indígenas o sociales en varios países están teniendo la posibilidad de participar políticamente en las elecciones, por ejemplo, en el caso de Colombia la Constitución establece que directamente las organizaciones indígenas pueden inscribirse en el registro electoral, con la finalidad de participar en las elecciones; Venezuela es otro caso similar. Y los movimientos ciudadanos actualmente estamos viviendo la emergencia de la sociedad civil como actor político, esa es una situación novedosa que estamos viviendo en la actualidad.

Otro aspecto importante son las políticas públicas. Han existido avances pero yo diferenciaría entre dos niveles:

El primero que son las políticas públicas como políticas estatales, que están fundamentalmente planteadas en el ámbito de las reformas constitucionales, es decir, un mandato constitucional, la creación de instancias especializadas mediante ley, la elaboración de políticas públicas que en realidad muy poco existen – en Ecuador en realidad no hay políticas públicas para pueblos indígenas a pesar de la presencia y vigencia del movimiento indígena, y la creación de fondos o programas de desarrollo con identidad básicamente financiadas por los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID.

El otro nivel que son las políticas gubernamentales, que son las políticas de corto plazo que básicamente responden a la gestión gubernamental, que han tenido relación con el área social, con el área económica agraria, educación y también la creación de las entidades especializadas se han hecho especialmente mediante Decreto Ejecutivo, por tanto, cada gobierno que entra, manipula y cambia estas entidades como ha ocurrido con INDEPA, que hay en el Perú, en el Ecuador con el CODENPE (que tenía un estatus de organismo colegiado, que estaba en el más alto nivel de la Presidencia de la República, hoy acaba de bajar a un organismo de cuarto nivel, en un gobierno de izquierda, que dice que va hacer la revolución).

Pero lo que nos interesa aquí, es que entendamos que las políticas públicas tienen que ser elaboradas de forma participativa, consensuada y debe

contar con una base legal para que no sea manipulada como lo hemos planteado, debe tener una institucionalidad operativa, debe tener fondos económicos asignados –sino simplemente está en el papel y no se hace en la realidad, y debe haber un proceso participativo de monitoreo y evaluación permanente.

## **Balance**

¿Qué se ha logrado en realidad? Hemos logrado que el movimiento indígena se vuelva un actor político en el ámbito nacional, incluso en el ámbito internacional: hoy se tiene incidencia en todos los organismos internacionales, todos están formulando lineamientos de política abriendo espacios para debatir los temas, hoy hay una agenda bastante amplia y tenemos también especialistas indígenas en reuniones mundiales.

Sin embargo, esto ha generado una crisis organizativa y política, debido precisamente a que hay una crisis en la medida en que no nos hemos preparado para dar un salto cualitativo, entre lo que es la situación de exclusión a una situación de inclusión, nosotros mismos nos preparamos para ser organizaciones contestatarias, organizaciones reivindicativas, pero no nos preparamos para gobernar, y ése es un aspecto importante. En el Ecuador, si nosotros hacemos un mapeo del control que tendría el movimiento indígena a través del movimiento Pachacutik, estamos hablando que en estos momentos, las municipalidades que tiene el movimiento representan más del 40% del territorio nacional, sin embargo no estamos administrando adecuadamente eso, debido a que no nos hemos preparado. En otras palabras, a manera muy ilustrativa, *el que mucho abarca poco aprieta*; nos abrimos demasiado, no estuvimos preparados para asumir todas las cosas que logramos y en vez de fortalecernos, nos hemos debilitado.

Las propuestas políticas que hemos venido formulando básicamente se han planteado en enunciados generales, estas se requieren que bajen a políticas públicas, a programas y proyectos viables, se requiere tener cuadros para gobernar. Como experiencia como ministro de Estado, yo necesitaba 300 personas para poder manejar el Ministerio de Bienestar Social y el Frente Social, pero no contaba siquiera con 10. Entonces, si nosotros queremos gobernar el Estado ecuatoriano, necesitamos 3 mil cuadros claves para tener el control del Estado. Es lo mismo que nos pasó en el año 88, cuando tuvimos la



educación bilingüe intercultural, luchamos por 20 años para que se institucionalice y empezamos con el 2% de maestros bilingües. Han pasado 18 años y no llegamos al 50% de maestros bilingües, entonces hay que trabajar mucho en ese tema.

Por lo tanto, hay que impulsar programas de formación política permanente. La reconstitución de las nacionalidades de pueblos es la tesis fundamental del proyecto político como hemos visto, sin embargo, esta propuesta es vigente. En el Ecuador, la constitución del 98 dice que los pueblos indígenas tienen derecho a establecerse como circunscripciones territoriales indígenas, es decir, que son entidades autónomas del mismo nivel que tiene una alcaldía, una prefectura; sin embargo en casi en 10 años no hemos dado un paso en ese sentido porque nos hemos quedado prendidos de los pequeños nichos de poder de los cuales vienen usufructuando dirigentes, y no hemos dado prioridad a la construcción de este poder propio del cual hemos venido armando. Entonces, si bien es compleja la construcción de las nacionalidades y pueblos, hay que revisarla y ver cual es la nueva propuesta, pero hay que discutir este tema.

La refundación de los Estados y la construcción del Estado plurinacional es un tema en el que se requiere precisamente una gran alianza nacional, generar un gran debate nacional para viabilizar este tema. Nosotros hemos caído en la misma práctica de tener partidos políticos de nuestras organizaciones, porque la exclusión que se ha hecho con amplios sectores de los mismos pueblos indígenas ha debilitado la organización.

Para concluir, quisiera contarles sobre la última experiencia del proceso electoral del año anterior. En los resultados del movimiento Pachacutik, encontramos una distribución de votos por cada una de las provincias, por diputados, por presidente de la República, consejeros y diputados andinos. Por ejemplo, los diputados tienen mayor votación que el candidato a la presidencia de la República, y de todos ellos, el candidato a diputado andino, que fue un afro ecuatoriano, tiene más votación que el resto. Esta es una cuestión rara teniendo en cuenta que el candidato a la Presidencia de la República en las últimas elecciones por el movimiento Pachacutik, fue su líder máximo LUIS MACAS.

La provincia de Pichincha es la provincia donde está sentada la capital de la República y en realidad, el voto obtenido por Pachacutik con la votación a presidente es mayoritaria en esta provincia, que no tiene población indígena mayoritaria.

El que ganó las elecciones en las provincias de mayoritaria población indígena fue Lucio Gutiérrez, que es el coronel con el que hicimos alianzas en las anteriores elecciones.

En conclusión, la votación del movimiento Pachacutik tiene un alto porcentaje urbano, pero la población indígena no está votando por sus líderes, es la clase media politizada de la capital que le está dando el voto al movimiento indígena. La base movilizadora del movimiento indígena es mayoritariamente rural, es decir, la CONAIE tiene incidencia pero no el movimiento Pachacutik que es el brazo político, por lo tanto, este movimiento no está reflejando solamente el movimiento indígena sino a sectores que se han articulado a esta propuesta.

La correlación de votos entre candidatos a prefectos y candidatos a alcaldes, es escasa y sucede muy poco arrastre dentro de las provincias. Esto se debe a que no existe una estrategia de seguimiento adecuado de las organizaciones a las autoridades electas y prácticamente no se articulan la acción gubernamental con la organización y la movilización social, es decir, se han generado muchos conflictos en la disputa de poder, porque el movimiento indígena se ha constituido y esa fue su visión original, en ser un poder alternativo, pero en la medida que se han ido consolidando en el ámbito local, las alcaldías como un poder alternativo manejado por los mismos indígenas, son escenarios de disputa de poder. Por tanto, en vez de armonizar y fortalecerse en el ámbito local, más bien se han debilitado.

Los resultados electorales del 2006 demuestran la frágil correspondencia entre movilización social y reconocimiento político, incluso de liderazgo. La escasa votación del candidato presidencial, demuestra los límites del egocentrismo y la importancia de distinguir entre el liderazgo social y la dirigencia política. Entonces las consecuencias se deben a que los problemas que existen por una base deficitaria, falta de claridad y particularidad en la propuesta política

Hay una crisis y una disputa por el poder interno porque ahora la participación de estos espacios ha implicado ser una plataforma para lanzarse a espacios de poder sea local o nacional en el Estado; hay una ausencia de política de alianzas y un programa de gobierno viable que responda a las necesidades de la gente; una ausencia de estrategias electorales y análisis de la realidad nacional, a veces seguimos pensando en la realidad ecuatoriana de hace 50 años y no lo que estamos viviendo en la actualidad, por lo que estos aspectos han generado este tipo de situación en el Ecuador, y también en otros países.

*Perú**Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú*<sup>2</sup>

JAVIER TORRES SEOANE\*

Nos gustaría iniciar este texto subrayando la importancia de la libertad individual y el respeto de la igualdad ante la ley para todos los hombres y mujeres del país. Pero a su vez, es indispensable la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas para cualquier reforma del Estado.

El tema de la participación política en la población indígena, siempre ha sido un tema de debate en nuestra historia republicana. Ha estado presente en diversos momentos de reformas constitucionales, ya sea con relación al voto o a los derechos de las comunidades campesinas o nativas, aunque se ha ido abordando desde diversas perspectivas. En algunas oportunidades con el racismo más acendrado, y en otras con perspectivas que promueven la inclusión y el reconocimiento de la diversidad.

---

<sup>2</sup> Agradezco los valiosos comentarios de Rosa Montalvo y Ángela Acevedo.

\* Antropólogo con estudios en género, amplia experiencia en la dirección de programas de educación ciudadana y desarrollo local en poblaciones rurales y urbano marginales del Perú. Actualmente es presidente y director de la Asociación Servicios Educativos Rurales SER. Es miembro de los Consejos Directivos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y de la Red Científica Peruana. Ha realizado diversas consultorías vinculadas a los temas de participación ciudadana y al proceso post CVR, y realizado trabajos en más de 100 provincias del país.

En las últimas décadas, los avances han sido más que considerables, y aunque el racismo sigue vigente en nuestra sociedad, es muy difícil que de manera pública, por ejemplo, un congresista niegue que los ciudadanos indígenas no puedan ejercer el derecho al voto.

En el Perú se pueden identificar hasta cinco momentos en la historia republicana con relación al tema. Un primer momento, que negó la existencia al problema, enmarcado en la política liberal de Simón Bolívar en el proceso de fundación de la república. Un segundo a mediados del siglo XIX, en que se les otorgó el voto a los analfabetos. Uno tercero desde fines del siglo XIX, en el marco del inicio de la república aristocrática, en donde se excluyó a los analfabetos y además exigía el contar con determinadas rentas para el derecho de elegir y ser elegidos (este requisito fue eliminado en la caída del gobierno de Leguía). Un cuarto en el gobierno de Leguía, cuando en la Constitución de 1920 se reconoce a las comunidades indígenas y se señalaba la necesidad de proteger a esta raza. Un quinto y final periodo es el que se inició con el otorgamiento de los votos a los analfabetos con la Constitución de 1979, y que se ha mantenido hasta la fecha.

Sin embargo, a pesar de estos avances, es claro que hay un problema central en que no se ha avanzado mucho con el otorgamiento del voto, y es el de la representación política nacional, a diferencia de la local donde hay avances parciales. Podríamos decir que la representación política nacional se ha mantenido hasta la fecha en manos de las que podemos llamar las élites criollas, sean de izquierda o de derecha.

En los últimos tiempos, las cosas aparentemente estarían cambiando. Parte de ese cambio ha sido la elección de las congresistas que han reivindicado su condición indígena. Para el periodo anterior tuvimos el caso de la congresista Paulina Arpasi. En este periodo tenemos el caso de las congresistas por el Cusco Hilaria Supa y María Sumire. Ambas, con sus matices y diferencias, han buscado colocar en la agenda política nacional el tema indígena, aunque con diferente éxito.

En el caso de las congresistas actuales, aunque todavía es poco el tiempo de su gestión y no se puede hacer una evaluación del impacto que tendrá su reivindicación, han logrado poner en agenda temas fundamentales como la discriminación o el uso del quechua en el aparato del Estado. Y esto lo han debido hacer en forma confrontacional, ya que es la única forma en que se puede colocar estos temas en las primeras planas y en la opinión pública.

En el caso de la congresista Arpasi por el contrario, luego de un inicio auspicioso, su gestión terminó diluyéndose porque no terminó en definir

cuál era la agenda que tenía que levantar. Por un lado estaba el tema campesino, el cual era suscrito por la ex congresista por haber sido dirigente de la Confederación Campesina del Perú y por otro, el tema indígena. Esta falta de claridad se expresa claramente en el confuso dictamen del proyecto de ley de Pueblos Originarios o Indígenas, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas que presentó y que ahora la Comisión de nuevo está debatiendo. Al final, Arpasi terminó siendo rechazada por el mismo electorado que ella buscaba representar.

Nos debe llamar la atención que hayan sido congresistas mujeres las que han puesto el tema sobre el tapete. Ellas han logrado acceder al Congreso no por una política de acción afirmativa vinculada a lo indígena, sino por la existencia de la ley de cuotas. Así, esta ley tuvo un efecto no previsto, ya que no se pensó que al elegir a estas mujeres como congresistas reivindicarían su condición de indígenas.

Sin embargo, el problema de la representación no puede girar en torno a casos individuales. Por ello, es necesario ahondar en el problema de la construcción de la representación política.

Sin representación política –y esto no depende sólo de las leyes– los pocos o los muchos espacios de la participación que se abran tendrán un impacto muy limitado, o podrán ser revertidos sin mayor problema. Un ejemplo de esto es la reciente fusión del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) al Ministerio de Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

Lo más lamentable de todo, es que se utilice como argumento mediático el comportamiento de la ex primera dama, olvidando el profundo significado que tuvo la creación de esta institución. Si bien se puede entender y respaldar la política de austeridad del gobierno actual, con justo derecho podemos preguntarnos por qué otras cosas no cambian. Por ejemplo, los contratos de estabilidad jurídica no se pueden cambiar, porque mientras los empresarios tienen lobbys y partidos que asumen sus intereses y lo defienden a capa y espada, los pueblos indígenas y sus organizaciones no tienen quien los defiendan, y las organizaciones además no cuentan con los recursos ni mucho menos con el apoyo de la opinión pública para hacer valer sus demandas.

Ciertamente uno puede protestar, como han hecho varios dirigentes, pero el hecho es que la fusión se ha dado y si bien es cierto hay que reconocer la intención del Primer Ministro, Jorge Del Castillo, de conversar acerca del tema, la decisión se tomó sin consultar a los involucrados, pasando por encima del Convenio 169 de la OIT.

Entonces, la representación no sólo significa tener un asiento o una representante que reivindica su condición como tal, significa tener vocería y capacidad de convertir las demandas de los pueblos indígenas en intereses que puedan ser colocados en la agenda nacional. Por ejemplo, siempre escuchamos en los medios de comunicación la importancia de la inversión minera petrolera, pero incluso siendo temas que atañen directamente a los pueblos indígenas de la amazonía y las comunidades campesinas de la sierra, no escuchamos las voces de sus representantes, salvo cuando el conflicto llega a la movilización y a la protesta, que es cuando los medios recién recurren a los dirigentes para preguntarles sobre el conflicto.

Por otro lado, ¿cuántas organizaciones indígenas han buscado un diálogo con otros actores de la sociedad o con líderes de opinión? Hay que tener presente que no todos éstos ven a las organizaciones indígenas como enemigos de la inversión ni como un peligro de seguridad nacional, incluso existen diversos actores que pueden ver con simpatía las demandas de pueblos y comunidades, pero no se han buscado espacios de encuentros para discutir y dialogar entre ellos.

Ciertamente hay un tema complejo, que es la carencia de recursos económicos y financieros para poder desarrollar un trabajo de coordinación, pero también se requiere de una gran voluntad política para generar y construir alianzas con otros sectores de la sociedad, que quieran compartir una agenda de reivindicación de los derechos de las poblaciones indígenas. En lo que no se debe caer, es en pensar en una agenda única que no se comparta con nadie, porque así lo que se va a generar es una autoexclusión de cualquier proceso político.

Hay quienes creen que la construcción de la representación política debe empezar de abajo hacia arriba y comenzar por el nivel local, es a partir del espacio municipal que se debe ir ascendiendo a nivel distrital, provincial, regional y nacional. Creemos que esa es una opción, pero es el camino más largo y muchas veces no se logra pasar de la esfera distrital, como lo han mostrado algunos estudios para el caso peruano. Es decir, en algunas zonas del país debido a que la mayoría del electorado es indígena, los alcaldes electos también lo son, pero muchas veces el proceso se queda en ese nivel y no se logra dar el salto a los niveles provinciales y mucho menos al nivel regional. Esto ocurre porque no se ha logrado comprender que los procesos políticos son procesos en los cuales se avanza a través de alianzas y de generación de consensos con otros actores de la sociedad.

Asimismo, el hecho de ser indígena no significa necesariamente que estas autoridades electas y estos líderes tengan una agenda indígena. Además, las agendas de las organizaciones que se reivindicán como indígenas deberían asociarse con aquellas que no lo son. No se debe pretender que la única agenda que valga es la de un pueblo indígena o la de una organización. Lo digo como un testimonio muy personal, ya que hace un par de meses tuve que moderar un debate muy parecido a éste y el grado de intolerancia que se mostró entre los asistentes de diversas organizaciones andinas y amazónicas, me hizo pensar que el camino es más largo del que podemos imaginar.

Durante muchos años quien quiso asumir la representación de la población indígena fue la izquierda peruana, a través de una agenda básicamente campesinista. Era la época en la cual la Confederación Campesina del Perú era un gremio que tenía una inmensa capacidad para movilizar miles de campesinos. Ese tiempo ya pasó, y aunque es bueno haber superado el clasismo, lo malo es que eso no fue reemplazado por nada en términos organizativos y dogmáticos.

¿Quién levanta la agenda de los indígenas en tanto campesinos, en tanto pobladores, en tanto vecinos, en tanto personas, en tanto comunidades afectadas por la minería? Por más esfuerzo que hayan hecho las organizaciones, como la Confederación Nacional de Comunidades afectadas por la Minería (CONACAMI), no se encuentra una organización de alcance nacional que pueda asumir una agenda múltiple y diversa de pueblos y comunidades indígenas. Por ello, muchas veces, y equivocadamente, las organizaciones no gubernamentales terminan convirtiéndose en los voceros de una agenda que no es la suya, y lo que es peor, terminan colocando su agenda por encima de las organizaciones y de los pueblos indígenas. Por otro lado, hay que señalar que es un riesgo en el que ha caído también la cooperación internacional. El problema radica en que, en las élites peruanas, sean de derecha o de izquierda, progresista o conservadora, queda un espíritu tutelar que busca definir lo mejor para los pueblos y las comunidades.

Entonces, una tarea fundamental para las organizaciones indígenas es avanzar hacia la construcción de un movimiento político que, como tal, participe en los diversos procesos electorales que se dan en nuestro país. Seguramente se dirá que es muy difícil, que no hay recursos, etc., pero si no se hace esto, los derechos que un día se les otorgaron —ya sean ganados a través de sus movilizaciones o sea porque se los concedieron como parte de alguna política populista— se pueden perder.

La otra opción es la articulación de las organizaciones y los pueblos indígenas con los diversos partidos políticos que existen en el Perú. Esto no debe significar que se abjure o se arrién las banderas que no le pertenecen a los pueblos indígenas, tal como sucedió en el pasado, con una serie de líderes no solo indígenas sino también obreros, que por buscar espacios en el sistema político terminaron siendo captados y defendiendo intereses contrarios a los de sus organizaciones. La idea no es construir un partido político de carácter étnico, sino que a partir de las bases estos movimientos busquen incorporar a otros sectores excluidos de nuestra sociedad.

### ***La participación en sus diferentes variantes***

Durante casi todo el siglo XX, la inmensa mayoría de los indígenas de nuestro país fueron excluidos de participar en los procesos electorales, dada su condición de analfabetos. Hay que señalar que existe una historia no escrita sobre la participación electoral de los indígenas analfabetos, por ejemplo, en el año 1931 los indígenas eran una significativa proporción del electorado peruano, el 25%, pero sólo el 10% de los indígenas del país estaban en ese padrón.

Según el gran escritor anarquista peruano, Manuel González Prada, existieron indígenas que ejercieron cargos públicos a lo largo de la República y que terminaron asumiendo el mismo comportamiento de aquellas élites que los excluían al comienzo. Este proceso ha sido largamente analizado por diversos autores como Sinesio López, que muestra que se ha dado un largo proceso de pérdida de identidad étnica como un camino para ser parte de la sociedad y ser reconocidos como ciudadanos. Pero la historia de los votos indígenas todavía está por escribirse, y si bien hay un avance importante en los trabajos de Ramón Pajuelo, estamos frente a una historia que significó la más grande manipulación por parte de los poderes locales, simbolizados en la figura del hacendado.

---

3 Ver Jorge Basadre, *Centralismo y Elecciones en el Perú* (apuntes para un esquema histórico), CIUP, Lima, 1980.

4 Ver Manuel González Prada, "Nuestros Indios" en *Ensayos Escogidos*, Lima, Patronato del Libro Peruano, 1956.

5 Ver Ramón Pajuelo *Participación política indígena en la sierra peruana*, Lima. IEP. Fundación Konrad Adenauer, 2006.



Las discusiones por el voto indígena se remontan a los inicios de la República. Una discusión histórica es la que se dio en el lejano noviembre de 1849, en el Congreso de la República, entre el conservador Bartolomé Herrera y el liberal Pedro Gálvez. Bartolomé Herrera afirmaba que “no era un castigo a los indígenas y mestizos analfabetos declarar que no podían votar, porque se puede carecer de un derecho no sólo por delito, sino también por incapacidad natural. Negar el sufragio a la mayoría de los indios no es degradarlo, darles participación en la política es la verdadera obra maldita de la degradación y repugnante embelesamiento de esa raza infeliz”, también señalaba que “había de destinar una buena porción a la renta pública a su educación”. Mientras, Pedro Gálvez afirmaba que todos los hombres tenían los mismos derechos y que “la aptitud para elegir no depende del conocimiento de las escrituras”, y replicando a Herrera, señaló que una posición como la de él era “atentatoria contra la personalidad del hombre y la nobleza de su destino. La ley que dividiendo a la humanidad en dos porciones confía exclusivamente a una la dirección de la otra, sometiéndola a perpetua tutela”.<sup>6</sup>

En el siglo XX fue con la Reforma Agraria que el proceso, por el cual la estructura económica se había organizado el poder en la sociedad rural peruana, hizo crisis y desapareció. Si bien la reforma fracasó, permitió una mayor ampliación de derechos sociales y una serie de leyes vinculadas a las comunidades campesinas y a las comunidades nativas, las cuales fueron centrales en su momento. Más allá de las críticas que se les pueda hacer a estas leyes, como por ejemplo, el tratamiento que se les dio a las tierras de las comunidades nativas, tal como recuerda Alberto Chirif, en el prólogo de “La sal de los cerros” de Stefano Varese,<sup>7</sup> no se le pueden aplicar a los planificadores de aquel entonces y a quienes diseñaron las políticas por los criterios de los logros que ya se tienen en estos momentos, en ese momento lo que se podía hacer era simplemente copiar el modelo de comunidad campesina y aplicarlo para la amazonía a pesar de que se sabía que eso iba en contra de la lógica de los territorios de las comunidades nativas, pero hubiera sido peor ni siquiera hacer eso, que era lo que se podía hacer en ese momento.

---

6 Ver Jorge Basadre *Historia de la República del Perú 1822-1933, Tomo III*, Lima, Editorial Universitaria, 1990, pp. 226-228

7 Ver “A casi 40 años de La Sal de los Cerros” en Stefano Varese, *La Sal de los Cerros*, Cuarta Edición, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2006.

Es con la Constitución del 1979 que se logra el voto universal. Es a partir de ese momento que en los Congresos del ochenta, del ochenta y cinco y del noventa se avanzó en una serie de derechos para los pueblos indígenas. Sin embargo, en los años noventa, todo esto empezó a retroceder, no sólo en temas vinculados a las comunidades campesinas y nativas, sino también en relación con una serie de normas relacionadas a temas ambientales.

En la década del ochenta, el principal enemigo para la ampliación de los derechos políticos fue Sendero Luminoso. Pero, incluso con esta coyuntura particular, se tuvo un espacio institucional nuevo y que ha sido poco estudiado por los especialistas: los nuevos gobiernos municipales. Si éstos no hubieran sido restaurados por el presidente Fernando Belaúnde, hubiera sido muy diferente el escenario en la construcción del poder local en las zonas rurales. Los gobiernos locales –ante el vacío de poder dejado luego de la Reforma Agraria– se convirtieron en un espacio en el cual la población indígena pudo empezar a ejercer no sólo su capacidad de voto. A diferencia del siglo XIX, la población no fue ni jalada ni arrastrada por nadie, esta vez descubrieron que tenían la capacidad de definir las elecciones, es decir, constataron que era la mayoría de la población electoral peruana. De esta manera, empezaron a participar con listas propias, ya que desde el año 1989 los partidos políticos no incluían indígenas en sus listas sino a los que se llamaban los notables del pueblo. Por otro lado, se tienen instituciones que, si bien son parte de la estructura del Estado, han sido adaptadas por las poblaciones rurales como sus representantes. Así, para el caso de los tenientes gobernadores, las municipalidades de centros poblados y los agentes municipales, las caracterizamos como instituciones de naturaleza híbrida.

Es a partir del gobierno de transición que se crearon una serie de normas que promueven la participación ciudadana. Estas normas, con todas sus limitaciones, han abierto nuevas posibilidades para la participación. El inconveniente principal es que han sido diseñadas con una lógica urbana y occidental de la política y de la sociedad. En especial, nos referimos a los presupuestos participativos, mesas de concertación, planes de desarrollo, audiencia de rendición de cuentas, etc. En ningún caso se pensó cómo estas normas podían adecuarse a las diversas realidades culturales y políticas del país y se han convertido en instrumentos poco accesibles, los cuales terminan encaminándose contra el espíritu de origen de las normas, que era promover la mayor participación de la ciudadanía. Un ejemplo sencillo es el caso de los distritos cuyos territorios coinciden con el de las comunidades campesinas que existen

en su interior. En las leyes de participación no se toma en cuenta esta realidad, y cuando se discuten los planes de desarrollo o los presupuestos participativos, se hace sin la participación de los representantes de la comunidad o se les pide elegir a un representante, lo cual termina generando más conflictos.

Por último, es importante señalar que se dejen de hacer normas que no tomen en cuenta la realidad y que puede terminar generando más problemas de los que ya existen, sobre todo se debe consultar a la población sobre las normas que van a afectar sus vidas. Esto no es sólo porque el Convenio 169 lo indica así, sino por simple sentido común, en la mayoría de los casos la gente sabe bien qué es lo que quiere y simplemente no se les quiere escuchar. En muchos casos las instituciones estatales, en nombre de los intereses del país, pueden terminar imponiendo decisiones a las comunidades con el objetivo de tener más inversión, pero para evitar eso hay que tener representación política y presencia en la opinión pública. La participación sin representación convierte a cualquier agenda en totalmente funcional a quienes ostentan el poder, y ésa es la que hemos vivido a lo largo de toda la historia republicana. La tarea actual es buscar un Estado democrático e inclusivo, donde podamos ser iguales ante la ley pero reconociendo nuestras diferencias.

*Participación política de la población indígena*

JOSÉ CARLOS VILCAPOMA \*

***Historia de una equívoca denominación***

Cuando las Leyes Nuevas del 20 de noviembre de 1542, pretendían mejorar las condiciones de los indígenas en América Española, a través de la revisión del sistema de las encomiendas, se reconocía el abuso que sufrían los indios en la América de entonces y se acuñaba legalmente una denominación, resultado del equívoco histórico. A medida que pasó el tiempo se internalizó lo indio como denominación y análogo de originario, auténtico, natural, como dirían las crónicas. El Perú histórico nacía con una partida de bautismo infamante, peregrino nombre con que nos conocieron los primeros expedicionarios castellanos.

Pese a décadas de presencia hispana, la noción del espacio y tiempo reflejaba distinta lógica de pensamiento, entre los allende, los mares y los naturales que habían sido reconocidos como indios. Entonces fue el Virrey

---

\* Antropólogo y abogado, con postgrado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Internacional de Sevilla España. Actual asesor del Instituto Nacional de Desarrollo Andinos Amazónicos y Afro peruanos - INDEPA. Profesor de la Universidad Mayor de San Marcos, de la Pontificia Universidad Católica y Universidad Nacional Agraria. Fue asesor principal de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de la República y es autor de varios libros, entre los cuales se cuenta "El retorno de los incas, tradición y modernidad entre el mito y la historia la sociedad Asháninka".

Francisco de Toledo, en 1569, con sus Ordenanzas quien obligó a bajar a las poblaciones de altura a los valles, para formar las reducciones, cuyo resultado fue la creación de Pueblos de Indios y Pueblos de Españoles. Primera dicotomía excluyente bajo el pretexto de adoctrinamiento. La exclusión tenía su concreción espacial.

Apareció la exclusión y la noción del Otro. Los pueblos de indios y pueblos de españoles.

Esta dualidad permaneció soterradamente hasta la República. Lo indio o el indio fue el olvido, línea de demarcación, estereotipo, tópico hiriente o redentor, según el momento y cómo se le mire, justificación o motivo, código racial y sentimental. En cinco siglos se le conceptuó como debatió tantas veces, “república de indios” en el siglo XVI, nobleza de caciques en el XVIII, población rural a la largo del siglo XIX y el XX. En todo el tiempo definir lo indio fue y continúa siendo un ejercicio que a la vez define a la propia sociedad dominadora. El Perú fue y es una sociedad jerárquica, fundamentalmente desigualitaria.

#### *Participación política*

Las conflagraciones como la guerra con Chile puso al tapete la exclusión en la propia historia, pues fueron los indios en las Montoneras de Cáceres quienes nos devolvieron la dignidad que una clase política la había perdido, empero seguían en las páginas oscuras del olvido. Irrumpe como temática redentorista en la pluma anárquica de Manuel Gonzáles Prada.

#### *El indigenismo y los partidos políticos*

El indigenismo de los años veinte y treinta del siglo pasado fue la respuesta a una concepción peyorativa de lo originario, de lo natural. Se quiso redimir al indio más como constructo e historia conjetural que como protagonista de la historia. Poco se habló de su condición de campesino sometido al latifundio, pero sí de su herencia incásica.

Los partidos políticos como el APRA de Víctor Raúl Haya de la Torre y el Comunista de Mariátegui, alentaron su debate, como Indoamericano el primero y el otro como el problema del indio y la servidumbre, mas quienes heredaron dichos partidos, a medida que las posturas marxistas avanzaban en el mundo, postergaron su debate o los simplificaron con la división clasista. Se postergó lo cultural por lo económico, lo étnico por lo clasista. Los campesinos debían ser diferenciados en clases sociales y no como componentes culturales de raíces étnicas y profundas.

En lo gremial los tempranos orígenes de la Confederación Campesina del Perú, pese a sus objetivos reivindicativos en la dicotomía hacienda-comunidad alertaron los levantamientos campesinos que irrumpieron en la gran propiedad, movilizándolo políticamente a los indios que se llamaban o se hacían llamar como trabajadores o asalariados rurales.

*Velasco y su cuota*

El gobierno militar del general Velasco Alvarado, puso su cuota de invisibilidad sobre lo indio, bajo radical discurso reformista a la par que transformó la estructura rural, habló del campesino, como reivindicación. Se dejaba de ser indio para ser campesino, del que se decía “el patrón ya no comería más de su pobreza”. Al debate de clase social en el campo se añadía el del campesinado. Así suceden otros gobiernos hasta la máxima expresión violentista de los funestos años que según la Comisión de la Verdad ha acarreado cerca de setenta mil muertos.

Los años de violencia política interna que vivió el país también significó el encapsulamiento de los actores sociales del campo, que incólumes, en esencia, seguían siendo originarios, oriundos, auténticos. Las rondas campesinas y los comités de autodefensa tuvieron éxito debido a sus ancestrales formas de organización y comunicación acorde a los patrones tradicionales, cuyos gestos de heroísmo y reciprocidad son características de las viejas herencias prehispánicas.

*Las paradojas de la postmodernidad*

Todos coinciden que el mundo se globaliza. Se hablan de nuevos paradigmas, como *modernidad*, *post modernidad*, *aldea global*, entre otros, sin embargo, este mismo discurso trae consigo la marca de la particularidad, el aliento de la diversidad, el derecho a la diferencia como identidad, el elogio de las culturas, al que han llamado multiculturalismo. Las normas legales han recogido estos presupuestos como tendencias de los Estados.

El Perú no es ajeno a esta orientación mundial, a este rumbo universal: el derecho y defensa de las poblaciones indígenas, que son el último reducto de conocimiento, identidad y valores de equilibrio ecológico, cósmico y social.

## ***La participación política indígena***

Existen dos tipos de participación política, en el entendido que la política es el arte de lo posible y, de acuerdo a las posturas weberianas, la lucha por espacios de poder (este último básicamente en las esferas del Estado), uno al interior de los gremios y su reivindicación inmediata, coyuntural y otro en las esferas del Estado.

### *Contra el régimen de servidumbre*

Las organizaciones, como la Confederación Campesina del Perú, de vieja data con Andrés Luna Vargas, Justiniano Minaya Sosa, o la Confederación Nacional Agraria con Avelino Mar y otras federaciones regionales o departamentales, tienen activa participación en la vida política del país, si bien no en las esferas del Estado, pero sí en las acciones directas de las masas, cuando irrumpen contra el abuso de una estructura feudal en el campo y el régimen de servidumbre. Wilfredo Kapsoli y, en algo nosotros, hemos dado cuenta de cientos de movimientos campesinos desde la década del veinte hasta los setenta del siglo pasado.

Si bien estaban ganados por la noción de clase, no se dejaba de movilizar en el campo, y hoy dichas organizaciones son, al lado de otras, las más representativas del movimiento indígena en el Perú. El hecho que se autoreconozcan como tal es un cambio de opinión o de opción acorde a las nuevas tendencias ideológicas.

### *Por la participación en esferas del Estado*

Para entender la lucha directa por la participación en las esferas del Estado es preciso comprender que ésta es resultado de dos influencias:

- a) Influencia externa, internacional.
- b) Contexto interno, de nuevos discursos de inclusión social. Trabajo de ONG y organismos internacionales en el Perú.

#### **a) Influencia externa, internacional**

Existe una corriente mundial dirigida a la protección de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, después de la caída de las ideologías y paradigmas, después del Muro de Berlín.

Los antecedentes directos del interés por lo indígena comienza en 1957, con el Convenio 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales en países independientes y que tienen secuencia en 1989 con el Convenio 169 OIT.

De otro lado las actividades oficiales de las Naciones Unidas en relación con las cuestiones indígenas comenzaron en 1970, con la recomendación formulada por la subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. A esto le siguió la creación del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, el cual celebró su primer período de sesiones anual, en 1982.

Durante el decenio de 1990, la UNESCO ha contribuido a desarrollar varios instrumentos jurídicos, en particular la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, aprobada en noviembre del 2001. El artículo 4 de la Declaración subraya especialmente que la conservación de la diversidad cultural será una condición ética previa para la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular las de las minorías y los pueblos indígenas.

La OMS se ha ocupado de cuestiones que tratan específicamente de la salud de los pueblos indígenas. En 1999, la Reunión Consultiva Internacional sobre la Salud de los Pueblos Indígenas aprobó la Declaración de Ginebra sobre la salud y supervivencia de los pueblos indígenas.

El PNUD ha aprobado en el 2001 su política de compromiso, en la cual pone de relieve los principios fundamentales que rigen la relación con los pueblos indígenas y distingue cinco esferas de apoyo: participación, libre determinación, prevención de conflictos y consolidación de la paz, medio ambiente y desarrollo sostenible y los efectos de la globalización.

La OMPI, Organismo Mundial de Pueblos Indígenas, consagra la propiedad intelectual de los pueblos indígenas a su patrimonio cultural, como la información sobre las prácticas, creencias y la filosofía que son exclusivas de cada cultura, conocimientos tradicionales, el folclore y los recursos genéticos.

En este contexto, en los últimos años se han aprobado diversos instrumentos internacionales, jurídicamente vinculantes, por citar a los más importantes: La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo; el Convenio Sobre la Diversidad Biológica; la



Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (actualmente en Proyecto).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha sido aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el 29 de junio del 2006.

Con toda esta normatividad, los Estados se obligan de manera vinculante, a atender los requerimientos y necesidades de los pueblos indígenas, así como a respetar sus derechos fundamentales. Los Estados que no cumplan con brindar soluciones efectivas a la problemática de los Pueblos Indígenas, son susceptibles de condena internacional.

#### *En Latinoamérica: Normas y Constituciones*

La pluralidad cultural y lo indígena como tema se recoge en América en sus constituciones. En Chile en 1993, a través de la Ley N° 19253, se protege la pluralidad cultural; en Guatemala, la Constitución reconoce en sus artículos 58,66 y 140 el derecho de las comunidades a su identidad de valores, lengua y costumbres; en Paraguay la Constitución de 1992, mediante sus artículos 46,62 y 63. Bolivia reconoce en su Constitución reformada de 1994, en su 1er. Artículo, su condición de país multiétnico y pluricultural.

En toda Latinoamérica a la par que se realizan modificaciones constitucionales se crean entidades autónomas que implementan progresivamente el Convenio N° 169 OIT. En efecto, en Ecuador, se creó en el año 2001 el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE; en México, el año 2003 se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas - CDI; en Argentina, se creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas - INAI; en Brasil existe la Fundación Nacional Indígena - FUNAI entre otros ejemplos internacionales; en Guatemala se creó el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco - FODIGUA, entre otros.

Las instituciones financieras internacional también han aumentado su interés por la situación de los pueblos indígenas frente a los proyectos financiados por los organismos multilaterales de cooperación internacional. En efecto, el Banco Mundial ha trazado su política, con el objetivo de verificar que el proceso de desarrollo promueva plenamente el respeto de la dignidad de los derechos humanos y la singularidad cultural de los pueblos indígenas y para que durante ese proceso, los pueblos

indígenas no sufran consecuencias negativas, en particular de los proyectos financiados por el Banco.

El Banco Interamericano de Desarrollo se preocupa por el desarrollo de los pueblos indígenas en América. Apoya proyectos de desarrollo en zonas indígenas y proporciona cooperación técnica y financiera al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. En 1994, los directores del BID catalogaron a los pueblos indígenas como uno de los grupos que debían recibir asistencia del Banco.

Actualmente, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, Fondo Indígena, es el único organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. Se creó en 1992, está constituido por 22 países miembros y su Convenio Constitutivo ha sido ratificado por 19 Estados de América Latina, entre ellos el Perú, y 3 extraregionales: Bélgica, España y Portugal.

Finalmente, es importante recordar que el 20 de diciembre de 2004, la 59 Asamblea General aprobó el Segundo Decenio 2005-2015, bajo la consideración que en el mundo existen más de “300 millones de habitantes pertenecientes a más de 5,000 pueblos, culturalmente diferenciados”,<sup>8</sup> de los cuales más de 40 millones corresponden al continente americano; siendo los pueblos originarios más representativos los mayas y los aztecas en mesoamérica; quechuas y aymaras en el área andina.

## **b) Contexto interno**

En 1993, el Banco Mundial obliga al Perú a considerar el tema indígena, pues para entonces no había ninguna referencia de lo indígena. Esta presión ha hecho que el Perú incorpore en la Constitución Política el reconocimiento de un Estado multicultural y pluriétnico. Asimismo, aprobó el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, mediante Resolución Legislativa N° 26253, ratificado en febrero de 1994.

Atrás había quedado el Instituto Indigenista Peruano, que más que un gremio era una entidad académica. También habían quedado los esfuerzos de la Unidad de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Trabajo.

---

<sup>8</sup> Convenio 169 OIT Pág. VI.

En 1998 se creó la Secretaría de Asuntos Indígenas – SETAI – como un órgano del Ministerio de PROMUDEH, el cual enfocó sus funciones únicamente a la atención de los pueblos originarios andinos y amazónicos. En el 2001 se crea la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos – CONAPA – sobre la base de la SETAI, la cual actúa como Secretaría Técnica. Para el año 2000, el Congreso de la República establece con carácter de Comisión Ordinaria la de Asuntos Indígenas, Andinos y Amazónicos.

Pese a todo aquel esfuerzo, las organizaciones y gremios planteaban la creación de una OPD de alto nivel. Esta era la meta mayúscula de organizaciones como COPPIP, AIDSESEP, CONACAMI, CCP, CNA, CONAP, CONACCIP, entre otros, quienes impulsaron una Consulta Indígena sobre la Reforma Constitucional el año 2003, ante el fracaso de la CONAPA y buscaban la institucionalidad representativa en el Estado.

### ***Ley de creación del INDEPA***

El 15 de abril de 2005, nace INDEPA por acción directa del Congreso de la República, Ley N° 28495. Lo novedoso de la Ley, es su carácter transectorial, es decir, como ente rector, el INDEPA coordina con los gobiernos regionales y locales, la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

Su órgano máximo es el Consejo Directivo, donde están representados 9 dirigentes debidamente elegidos por sus organizaciones y comunidades por voto nacional y acorde a sus costumbres. Son 4 andinos, 3 amazónicos y 2 afroperuanos. A este número se suman representantes de los gobiernos regionales y locales, además de los representantes de los ministerios. Esta composición, es representativa y peculiar de participación política en los niveles del Estado.

Se considera ente representativo de acuerdo al censo de 1,993, de una población aproximada de 35% de la población peruana de origen andino, amazónico y afroperuano, de los cuales, los pueblos andinos, es decir, quechuas y aymaras, superan el 34%; los amazónicos el 2% y el pueblo afroperuano el 1.5%; sumado los tres pueblos, superan los seis millones de habitantes.

En nuestro país existen más de 6,000 comunidades campesinas asentadas fundamentalmente en el ande peruano y más de 1,300 comunidades nativas. Además que por Ley 28736 se le encarga la protección de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial.

*Facultades del INDEPA como entidad representativa de los indígenas peruanos*

De acuerdo a la Ley de creación del Indepa, Ley N° 28495, artículo 2°:

*El INDEPA es el organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.*

Con este mandato se plantea institucionalmente: “Convertir a nuestro país, en base a la inclusión social de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, en una nación integrada con identidad cultural y respeto a las diferencias”.

Para lo cual debe cumplir las siguientes funciones: “Control y seguimiento de las políticas nacionales que el Estado implementa, a favor de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos”.

Propone y supervisa la ejecución de Proyectos y Programas:

1.- De promoción:

- 1.1.- Asesoramiento
- 1.2.- Acciones de apoyo
- 1.3.- Capacitación técnica
- 1.4.- Canaliza los recursos financieros

2.- De defensa:

- 2.1.- Capacitación de líderes
- 2.2.- Afirmación de la democracia
- 2.3.- Consulta popular

3.- De investigación:

- 3.1.- Temas de protección de la diversidad biológica
- 3.2.- Conocimientos colectivos. Sabiduría tradicional
- 3.3.- Usos y costumbres. Cosmovisión
- 3.4.- Derecho consuetudinario

4.- De afirmación de la identidad

- 4.1.- Sentido de territorialidad. Titulación de tierras
- 4.2.- Actualización de la estadística de grupos étnicos, familias lingüísticas y pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial
- 4.3.- Promoción de valores, sistemas y cultura ancestral
- 4.4.- Difusión masiva de esos saberes tradicionales

Para este cometido:

- Coordina con las organizaciones representativas de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos.
- Coordina con las entidades públicas y privadas.
- Programa, coordina y planifica con los gobiernos regionales y locales.
- Participa en la solución y prevención de conflictos sociales en los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

*Acciones asumidas*

Con este mandato legal, en la nueva orientación de agosto a la fecha, ha logrado las siguientes acciones:

- 1) Compromiso y defensa de lo indígena en el Impacto social de las inversiones con organismos multilaterales de Cooperación Internacional.

La inversión económica en el Perú, obliga a que el Estado tenga un representante para salvaguardar el impacto social y el impacto ambiental. El INDEPA participa como tal, en:

- Prevención y solución de conflictos entre empresas petroleras y comunidades nativas (febrero, 2007). El día 05 de febrero de 2007, quedó conformada la Comisión Multisectorial, presidida por el INDEPA, encargada de revisar solicitudes de creación de reservas territoriales y control de la superposición de lotes petroleros. Una experiencia de Mesa de concertación en la que la voz de los indígenas está representada tanto por sus organizaciones como por sus representantes en los niveles de Estado. El INDEPA, por mandato de la ley, es la entidad responsable de aprobar las propuestas de creación de reservas territoriales.

- En el proyecto Camisea. Mediante D.S. N° 120-2002-PCM se aprueba la creación del Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional Camisea (GTCI Camisea), integrado, entre otros por el INDEPA.
- Protección de comunidades indígenas en Aislamiento Voluntario. La R.M. N° 385-2006-PCM aprueba la constitución del Grupo de Trabajo Camisea como Comisión Multisectorial adscrita al MEM, integrado por el INDEPA.

Se tiene 4 compromisos concretos de protección de las poblaciones más vulnerables en la cuenca del Bajo Urubamba, entre las que se encuentran indígenas en aislamiento voluntario de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, creada mediante Decreto Supremo N° 028-2003-AG.

- Participa en la prevención del impacto social y ambiental en el corredor vial interoceánico sur. El Decreto Supremo N° 113-2006-EF aprueba la operación de endeudamiento externo entre el Perú y la Corporación Andina de Fomento (CAF), motivo por el cual ambas partes celebran un Contrato de Préstamo. Se encarga al INDEPA la ejecución física y financiera del proyecto “Fortalecimiento de la identidad cultural y protección de las tierras de los pueblos indígenas” dentro del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur.
- Responsable del cumplimiento de acuerdos de solución de conflicto entre los Ashuar, el Estado y empresas petroleras. La Resolución Ministerial N° 366-2006 PCM y la Resolución Ministerial N° 381-2006-PCM, aprueba encargar al INDEPA, el seguimiento y monitoreo del estricto cumplimiento de las Actas de Acuerdo suscritas con los Apus de las Comunidades Indígenas del Río Corrientes, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud, el Gobierno Regional de Loreto y la Empresa Pluspetrol Norte.
- Participa en el Censo Nacional. El ausente componente étnico en las fichas de registro censal son de honda preocupación de las organizaciones de indígenas que han presentado sus propuestas de inclusión a través del INDEPA. Mediante Ley N° 27778, se ordena la incorporación en la Comisión Consultiva de los Censos Nacionales, a representantes de los diferentes grupos étnicos, razón por la cual se ha emitido la Resolución Ministerial N° 011-2007-PCM, disponiendo que esta Comisión Consultiva también sea integrada por el INDEPA.

2) Participación en las Comisiones de Alto Nivel.

- Lucha contra la tala ilegal de madera. Mediante D.S. N° 019-2004-AG, se declara de interés nacional, la “Estrategia nacional multi-sectorial de lucha contra la tala ilegal”, creándose la Comisión Multisectorial de lucha contra la Tala Ilegal, integrada por el INDEPA. Se ha comprobado que las poblaciones en aislamiento voluntario o contacto inicial y las poblaciones amazónicas ven afectadas su libertad e integridad física frente a las mafias de los taladores ilegales de madera.
- Comisión contra el trabajo forzoso. Mediante D.S. N° 001-2007-TR, se aprueba la creación de la “Comisión Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso”, la cual está integrada, entre otros, por el INDEPA.
- Defensa de la biodiversidad y los conocimientos colectivos. Mediante Ley N° 28216 se crea la “Comisión Nacional para la Protección al Acceso a la Diversidad Biológica peruana y a los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas”, de la cual el INDEPA forma parte. El objeto de la presente Ley es otorgar protección al acceso a la diversidad biológica peruana y a los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.
- Participación en Plan de Acción del Purús. Con el Objetivo de atender a las comunidades nativas de Purús, frontera con el Brasil, se conformó el Grupo de Trabajo del Plan de Acción de Purús. El INDEPA, como parte de este grupo, fue la única entidad que llegó y recabó demandas en la zona.

3) Presencia institucional en pueblos indígenas y afroperuanos.

Teniendo el convencimiento que el fortalecimiento institucional es parte del trabajo para devolver la identidad de los pueblos, los talleres de análisis sobre las problemática de las zonas de trabajo, que luego serán remitidas al Poder Ejecutivo. Se han realizado entre otros certámenes en los siguientes lugares:

1. Santa María de Nieva, provincia de Condorcanqui, región Amazonas.
2. Provincia de Abancay, región Apurímac.

3. Quillabamba, provincia de La Convención, región Cusco.
  4. Distrito y provincia de Tarata, región Tacna.
  5. Puerto Esperanza, provincia de Purus, región Ucayali.
  6. Cuenca del Alto Tamayo, región Ucayali.
  7. Río Corrientes, provincia de Alto Amazonas y Loreto, región Loreto.
  8. Pueblo Afroperuano de Yapatera, provincia de Morropón, región Piura.
  9. Ciudad de Puerto Maldonado, provincia de Tambopata, región Madre de Dios.
  10. Ciudad de Pucallpa, Región Ucayali.
  11. Distrito de Pozuzo, Provincia de Oxapampa, Junín.
- 4) Capacitación del liderazgo indígena.
- Capacitación de líderes indígenas a través del programa de formación de líderes indígenas en gobernabilidad y políticas públicas interculturales. Este se realizará entre el Estado Peruano y el Reino Belga.

#### *El fin de una ilusión*

Cuando se hubo dado estos primeros pasos y constituido formalmente el Consejo Directivo en febrero de 2006, dándole representatividad y fortaleza indígena al INDEPA, sorpresivamente el D.S. 001-2007-MIMDES, publicado el viernes 23 de febrero de 2007, pretende anular la presencia indígena en el Estado. El artículo 2º de la Ley señala la extinción, vía fusión por absorción con el MIMDES. Volvemos siete años atrás y nuevamente la exclusión, el racismo y la postergación.

Sin embargo los representantes elegidos democráticamente por mandato de la Ley 28495 continúan luchando por esclarecer los alcances políticos como gremiales de una representación anhelada cientos de años.

Nueva paradoja, mientras el mundo avanza a darle mayor representatividad a lo indígena, una clase política sin tener mayores argumentos que el discurso político populista va en contra de la tendencia mundial.

#### *Convenio 169 de la OIT*

Bajo este fundamento es suscriptor del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, denominado específicamente *Convenio sobre Pueblos*



*Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Son diez los países de América Latina que respaldan el Convenio. Perú lo ratificó el 2 de febrero de 1994.

El Perú se sabe multicultural y pluriétnico, base de la identidad indígena que se alude en el Convenio en su artículo primero. Por ello nuestra Constitución Política la consagra en su artículo 2º, numeral 19 y artículo 48, sobre los idiomas oficiales. La Ley de Comunidades Campesinas, artículo 1º y 2º, consagra temas sobre su autonomía y su identidad cultural.

Este Convenio, ahora que se habla del calentamiento global, extiende protección rigurosa a los recursos naturales existentes en sus tierras (artículo 15º).

Existe una tendencia de evitar la exclusión, discriminación, xenofobia. El aliento a las culturas tradicionales que han sido denominadas como indígenas, e incluso este tipo de política es mecanismo de medición de los Estados y formas de expresión democrática. De otro lado las organizaciones indígenas, que para el caso peruano, se traducen como organizaciones campesinas, nativas amazónicas, de minorías en aislamiento voluntario o contacto inicial que no participan directamente en el Estado llaman a la inclusión y a la no discriminación. La inclusión ha alcanzado matices políticos y es agenda de gobiernos y gremios. La inversión económica corre el riesgo de perderse si ésta no atiende a las poblaciones indígenas. Igual ocurre con el impacto ambiental, que es sinónimo de desatención de las poblaciones indígenas.

Hay un boom en el mundo sobre la defensa de las poblaciones indígenas. La ONU alista la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Esta normativa y tendencia internacional ha obligado a que el Perú, para atender el pedido de las poblaciones indígenas que han solicitado en diversos certámenes emita su ley de Creación del INDEPA.

## 4 *Debate*

### *Comentarios y preguntas de los participantes*

*Abel Castillo - Instituto Inca Solcrea*

Sobre el problema de la participación política del indígena, se tiene que tomar en consideración en primer término, la población que forma parte en todo el Perú, entonces en base a ese porcentaje de población, que creo que es más del 45%, se le debe dar representación. Por siglos se ha olvidado al hombre andino, al hombre indígena, tampoco ha figurado en la historia, ello quiere decir que hay que reescribir la historia.

Hay una historiadora famosa, Rostoroswki, que ha escrito sobre Pachacútec, dice que si habría que mencionar a los 10 hombres más importante de la humanidad, no se podía dejar de mencionar a Pachacútec; tampoco no se recoge los datos de Juan José Vega, quién descubrió que el ejército incaico no era una población sumisa, sino que tuvo decenas de levantamientos. Ningún historiador publicó este hecho, solamente Juan José Vega, eso es bueno rescatar; además, cuando vinieron los españoles, ellos ordenaron matar a todos los amautas de la arquitectura, de los quipus, de la medicina tradicional, entonces, eso también tenemos que saber, no para odiar a los españoles sino para comprender por qué estamos como estamos, por qué esa atracción de actitud sumisa y servil. Hay que enseñarles a levantar la cara y mirar de frente.

Otra de las cosas para recuperar la identidad nacional, es que tenemos que tener en consideración, que se debe publicar todos los últimos descubrimientos de CARAL - SUPE, que es unos de los 6 focos culturales de la humanidad donde se han iniciado las civilizaciones. A eso tampoco no se le da la

publicidad debida en los libros de historia ni en el extranjero ¿no sé qué se está esperando para publicar eso?

Por último, se ha mencionado que en Brasil le dan tratamiento de salubridad a las poblaciones limítrofes, esto porque nosotros tratamos a nuestra selva muy mal, hay un solo guardabosque para 250 hectáreas en Madre de Dios, entonces estas cosas hay que corregirlas.

#### *Representante de la Comisión ARI Huánuco*

Los expositores han dicho que ya no existe el clasismo, que ya lo han superado, que todo ha cambiado. Eso es falso, existe el clasismo, que quiere maquiarse es otra cosa, tenemos ahora el problema de la globalización que ha quebrado todos los valores del pueblo indígena, ha lesionado sus formas de vida. Por lo tanto, no confiamos, no existe política del Estado peruano, sólo la población indígena, lo demás es sólo formalismo. Los políticos criollos, los mismos indígenas que se han superado en las universidades sobornan mediante regalos, a fin de captar los votos y eso lo saben todos. Finalmente, quiero decir que no confiamos en los elementos del Estado, tenemos que ordenar nuestra juventud desde las bases, organizar la población es lo más difícil, luego hacer un empuje político donde los políticos sean auténticos indígenas, no mistis que hablan bonito pero nadie entiende.

No han mencionado a través de la historia además, toda la juventud que ha sido reclutada al servicio militar obligatorio, los han explotado sin que merezcan ni una letra por parte del Estado peruano, y actualmente les dan comida que no son propias para los humanos, todos ellos son hijos de campesinos en los cuarteles, estas cosas tenemos que denunciar, no estamos conformes, no aceptamos a esos representantes del Estado peruano así por así. Nosotros estamos trabajando desde la base, organizando nuestros propios idiomas, con nuestros propios valores.

#### *Pregunta de participante*

Para el Sr. José Vilcapoma: Nosotros hemos participado en el INDEPA, se nos dijo que ahora se creaba INDEPA para analizar proyectos políticos, para poder hacer cambios en las políticas que había en cuanto al atraso de los pueblos indígenas, el pueblo amazónico y afro-descendientes, políticas que permitan el desarrollo de estos pueblos que tantos años han sido marginados, porque también el pueblo afro fue un pueblo indígena traído a la fuerza y que

dio parte de su cultura a nuestro país, y por eso nos consideramos parte también de la lucha de lo que es el cambio y el respeto.

Si bien se recuerda a los líderes, no se recuerda a las lideresas como Micaela Bastidas, María Parado de Bellido, mujeres que fueron excelentes, que dieron sus aportes en la lucha. Yo creo que si se va a hablar de un cambio se tiene que empezar por reconocer que tanto para indígenas, amazónicos como afro-descendientes, es importante reconocer y analizar el aporte y la lucha de las mujeres con mayor seriedad, quienes han dado aportes a la cultura para el desarrollo del país. Como dijo el Sr. Javier Torres, es importante la unidad en la lucha sin discriminación y con integración nacional, para que el Perú salga adelante, porque si seguimos luchando el indígena por una parte, el amazónico por otra y el afro-descendiente por otra parte, no hacemos absolutamente nada por el cambio.

*Marisol Mercado - Comisión ARI, Ayacucho*

Para el Sr. Maldonado: ¿Qué tipos de mecanismos debemos buscar en este mundo globalizado, donde este tipo de desarrollo va contra las leyes de la madre naturaleza?

Para el Sr. Vilcapoma: ¿No cree usted, que mejor sería el funcionamiento ya efectivo con la creación de un ministerio de cultura o ministerio indígena, ya que INDEPA no tiene poder de decisión? Además quisiera hacerle la aclaración que en el río Corrientes los que decidieron fueron los hermanos ashuar con la toma de los pozos petroleros de la Pluspetrol, el INDEPA no tuvo poder de decisión.

*Pregunta de participante*

Si en Ecuador están reflexionando sobre la participación política, la plataforma política y la alternativa de poder, acá en el Perú aún no hemos salido todavía de esa discusión si somos campesinos o somos pueblos, tanto los intelectuales, tanto la clase política, como también las organizaciones indígenas que vivimos en el interior del país, y desde ese punto de vista obviamente encontramos tres caminos que van a la reivindicación de los pueblos: 1) Desde la lucha de los pueblos en diferentes espacios con diferentes dinámicas; 2) Desde los Estados de alguna manera que quieren dar o visibilizar a los pueblos indígenas, fundamentalmente con las políticas de Estado que son las reformas constitucionales; 3) Desde las organizaciones internacionales que están poniendo como condición esa visibilización de estos pueblos.

La tarea principal es que los pueblos indígenas tenemos que aunar esfuerzos y armar de repente una plataforma política, pero también un llamado a muchos amigos que paran representando a todos los pueblos, ya no hay que representarlos sino convertirse en sus aliados políticos y desde el Estado los pequeños avances como es el caso del INDEPA, si bien es cierto lo podemos considerar como ventanita de encuentro, habría que convertirla en una gran puerta de encuentro y ésa es la gran tarea de los 3 poderes del Estado que están aquí presentes.

*Gladys Vila - UCSICEP, Huancavelica*

Reforzando el comentario del Sr. Luis Maldonado, en el sentido que suplicaría a todos los organizadores y todos los presentes, de que estamos trabajando el tema y que, por lo tanto, ya nuestro discurso debe ser como pueblos indígenas. En muchas oportunidades hemos discutido y creo que ha sido un avance de que ya nos reconozcan como pueblos indígenas y no solamente como poblaciones.

Para el Sr. Maldonado. Muy buena su experiencia, pero quisiéramos que pueda compartir las diferentes limitaciones que han tenido en este proceso de su participación política, para poder aprender también de esas lecciones y no volver hacerlas en nuestro país.

Para la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos del Congreso y al INDEPA ¿cuál es la posición que están teniendo actualmente frente a lo que pasó con el INDEPA? ¿Qué están haciendo los consejeros a los cuales les hemos dado nuestro voto de confianza, a los cuales hemos respaldado? ¿Qué están haciendo realmente para que no veamos un retroceso de 5 años? Por momentos me indigna la ponencia del asesor del INDEPA, cuando dice que es debido a factores externos el avance de INDEPA y no es así, pienso que aquí son las luchas diarias que hemos venido dando los pueblos indígenas, mediante reuniones, mediante caminatas, mediante diferentes actividades y es una respuesta del Estado que ha dado al INDEPA, no podemos decir aquí gracias a las multinacionales sino es una lucha constante de nuestros antepasados, hoy de nosotros y posteriormente de nuestros hijos.

Finalmente, quiero recomendar que en la mesa me hubiera gustado de que esté también una mujer sentada compartiendo y también representantes de los propios pueblos indígenas del país que no están, espero que esas sugerencias se puedan tomar en cuenta.

*Jorge Agurto - SERVINDI, Servicio de Información Indígena*

Me gustaría saber qué están haciendo los hermanos indígenas en el Ecuador, cuando han bajado de categoría al CODENPE. En el caso del Perú es un decreto supremo que atenta contra una norma del Congreso y no se puede dejar pasar, el Congreso estaría perdiendo autoridad moral si deja pasar que una ministra baje una ley del Congreso que tiene respaldo del movimiento indígena. Me gustaría saber ¿qué está haciendo el CODENPE, con esa norma que baja a cuarta categoría en el Ecuador?

Y con respecto a la participación política, ¿por qué no se hace algo para eliminar esa famosa norma de cuotas que propuso la señora Eliane Karp sin consultar a las organizaciones indígenas, y que ha generado una gran división y un fraccionamiento en el movimiento indígena amazónico? Porque obliga a que cada partido lleve como candidato un indígena que, por lo general, va al final y lo único que hace es dividir a todos los indígenas porque terminan sobrerrepresentados y no se respeta la representación legítima de ellos, ¿qué se puede hacer? Bastaría con un proyecto de ley que señale que no se atenta contra los intereses indígenas y sería bueno eliminar esa norma antidemocrática.

*Pregunta de participante*

Del mensaje del Sr. Maldonado, lo que he podido entender es que los pueblos andinos, los pueblos amazónicos o los pueblos indígenas, históricamente nunca han tenido voz ni voto, en los términos de Estado, ellos con experiencia propia, porque han sido partícipes en un gobierno y se han dado cuenta que no tienen cuadros técnicos y que sólo están en la esfera de las cuestiones reivindicativas, y no nos estamos preparando para gobernar. Esa es una recomendación bastante clara y precisa.

La experiencia de Bolivia, también creo que nos dice eso, a Evo Morales en el poder creo que le falta técnicos para diferentes áreas y creo que el problema es eso, somos un pueblo mayoritario, pero nunca hemos estado en el poder, no tenemos experiencias en el poder, no tenemos experiencias de gobernar, no tenemos experiencias de legislar, incluso estoy seguro que nuestras congresistas indígenas, con todo respeto, no tienen capacidad de legislar.

Sobre la exposición de Javier Torres, nos ha dicho que lo que hace falta es un partido político que represente a las nacionalidades indígenas. Creo que así es posible lograr posición, opinión y poder del Estado legalmente como pueblos, pero representados por los mejores elementos que tenemos. Él ha dicho también, que no solamente en términos étnicos, sino que converjan allí

distintas etnias, distintas posiciones, justamente para corregir ese prejuicio que siempre nos ha guiado el fenómeno del racismo. El racismo es una categoría totalmente superada, yo creo que las contradicciones están dadas en términos de nacionalidades, pueblos criollos por un lado y pueblos indígenas por otro lado históricamente confrontados.

Finalmente, de la opinión del Sr. Vilcapoma que indica el fin de una ilusión, no debemos preocuparnos tanto por el INDEPA, porque creo que estaba mal dada, particularmente es mi opinión de manera respetuosa. Si en Bolivia el presidente Evo Morales ha desactivado un Ministerio de indígenas e irónicamente ha dicho que no va a crear un ministerio para los blancos. Yo creo que los peruanos, los bolivianos y los ecuatorianos en cada uno de nuestros Estados tenemos los mismos derechos que la Constitución señala y reconoce para todos los peruanos en igualdad de condiciones. No se trata de excluarnos, pero tampoco inclusión por inclusión, sino que cada uno de los pueblos sepamos respetar lo que somos y hagamos una Constitución de manera que podamos resolver ese problema que siempre ha venido arrastrando.

Para el Sr. Maldonado: Ha hablado de la posibilidad de un Estado pluricultural y ¿por qué no, plurinacional? Estamos hablando de nacionalidades y ¿por qué no un partido plurinacional y por qué pluricultural? Porque es una categoría muy particular cuando hablamos de pueblos como sujetos de Estados.

*Guzmán Fernández León - OBAAQ, Comunidad Patacolla de la frontera Desaguadero*

Quiero plantear dos puntos, para rescatar lo siguiente: tenemos una emisora de carácter nacional como es Radio Programas del Perú, por lo menos en nuestros cuatro lemas principales debemos enseñar a los niños y a los jóvenes que son el futuro de nuestro país, debemos enseñar por lo menos tres horas semanales por Radio Programas. Ruego encarecidamente a esta Comisión, que pueda considerar esta propuesta para de esta forma rescatar nuestro lema.

*Humberto León Huaroc - Comisión ARI, Ancash*

Cuando hablamos de asuntos indígenas, tenemos que partir de la pluriculturalidad, sin embargo, en Áncash los indígenas estamos organizados mediante las comunidades campesinas, pero aquí no veo representantes de las comunidades campesinas de Áncash, entonces pregunto a la Comisión y también al Sr. Vilcapoma ¿de qué manera hay relaciones con las comunidades campesinas? ¿Por qué razones no se les invita?

*Enrique Anqui - Comunidad Asháninka Chanchamayo*

Se habló de pobreza, se habló de la tasa de mortalidad infantil, se habló de la comercialización de productos, lo que hace todo este proyecto de programa del trabajo, de gobierno, pero esto no está dado frente a la gente que lo sufre, es gente que está dentro de la mesa, cada gobierno siempre va a atender o va a dar asistencia a los pobres pero solamente en letras, en libros, en leyes; sin embargo el analfabetismo sigue vigente.

Yo soy de la selva y vivo en carne propia el problema de las escuelas, donde los maestros dictan las clases solo dos meses de educación en el año, el resto son feriados. Todos estos trabajos que se consideran, que muchas instituciones planifican, tienen que bajar a nuestras comunidades para ver la realidad de la pobreza del Perú.

Nuestros productos no tienen valor, yo como asháninka, si quiero estudiar en la universidad no tengo dinero, ¿por qué?, porque el precio de los frutos cuestan apenas centavos, entonces ¿cuándo voy a comprarme un cuaderno? ¿Cuándo habrá organismos que están a favor del campesino, que irán a ver la propia realidad?

Yo soy un asháninka que veo mi realidad, existe la subversión pero el gobierno que entra dice que no existe la subversión. Que vayan y que vean en la selva cómo es que nosotros hemos sufrido todas esas cosas para poder defender nuestro pueblo, defender nuestro territorio; mujeres, niños, ancianos han sufrido, sin embargo no existe delimitación, la familia de los subversivos piden indemnización, ¿hasta cuándo todo esto? Sin embargo, acá se promueve que hay que ayudar al campesino, hay que ayudar al amazónico, pero todo esto es letra muerta, es decir, existen los libros, existen las escrituras, pero no existe el acto en el terreno mismo.

*Participante mujer*

Quisiera que el señor presidente de la Comisión de los Pueblos Andinos, Afroperuanos y Amazónicos, ponga en consideración en su agenda, el tema de la medicina tradicional. La medicina tradicional, ha venido funcionando por más de 500 años como un sistema propio, auténtico, originario de los pueblos y como derecho de los pueblos aún continúa vigente y sigue solucionando la problemática de la salud a lo largo de todo el territorio peruano, dada la situación geográfica, que no permite que la medicina oficial llegue a la mayoría de los pueblos. Es más, para nosotros el sistema de salud de los pueblos indígenas es una ciencia, y aún más que eso, el procedimiento que viene



realizándose desde la época preinca de acuerdo a estudios antropológicos ha tenido un enorme desarrollo, por lo tanto, se debe tratar en toda su dimensión.

*Dionisio Condevilca - Comunidad de Ancash de la cuenca de Pativilca*

A pesar que estamos cerca de la costa tenemos grandes problemas que hay que enfocarlos, hay muchos temas:

Acerca de las debilidades campesinas, es porque se les está recargando de mucho poder a los alcaldes, que manejan, manipulan al presidente de la comunidad y al resto de los miembros, porque no hay movimiento económico, finalmente los minimizan y es un riesgo en realidad.

Lo de los gobernadores es otro tremendo riesgo, el gobierno anterior y el actual lo que hacen es traer gobernadores de otros lados y no hacen el trabajo que debieran hacer en cuanto la política.

Lo de las leyes, en Carhuaz, y en Caraz ocurre un día que capturan a 5 abigeos, primero los agarran los comuneros y por usos y costumbre los castigan, los flagelan y los retienen por tres días, luego van a la comisaría y le hacen juicio con condena de seis meses. Los responsables, asesorados por abogados, les inician un juicio a los comuneros y a los ronderos los condenan con penas de quince años; como lo dijeron, las leyes están hechas para la costa y en nuestro lugar se aplicó la ley del secuestro.

Hay bastante coincidencia con relación a mi territorio, con relación a lo que es participación ciudadana. Se hacen trabajos maravillosos, por ejemplo acá en San Martín de Porres hay más de medio millón que quieren participar pero a todos no se les puede hacer participar. Lo que necesita este país es hacer una cultura de participación ciudadana, acá no se les puede hacer ingresar a todos los ciudadanos, allá sí pero los alcaldes se basan en la ley y permiten solamente a los representantes de las organizaciones, ¿cuántas organizaciones hay? 5 ó 6.

Finalmente y lo más grave, es que se hacen muy buenos proyectos, se prioriza y de nuevo aparece que la ley no es eficaz, nadie castiga cuando no se hace ninguno de los proyectos o, en algunos casos, se hacen proyectos que no han sido priorizados por las personas participantes en estos espacios, creo que todos hay que comprometernos. En cuanto a la situación de la sierra hay que verla de una manera especial.

*Carlos Cánepa*

Para el Sr. Maldonado: Pido una reflexión final a un tema, que pasa por asuntos constitucionales, paralelamente a la construcción de la ley general de los pueblos andinos, de los pueblos indígenas aborígenes, tenemos también que modificar nuestra Constitución para que reconozca realmente los derechos de los pueblos. En ese sentido, uno de los temas es la representación que debe tener la población indígena en este Congreso. Muchos opinan que debe haber una cuota supernumeraria de representantes del Congreso que sean exclusivamente para pobladores indígenas, otros opinan que significaría excluir de los derechos políticos que tienen todos los peruanos a cada uno de nuestros conciudadanos. Entonces de acuerdo a su amplia experiencia díganos, ¿cuál es su posición sobre el particular?

## *Respuestas de los panelistas*

### *Luis Maldonado*

En el primer tema yo he manifestado que las estructuras de poder que se están sustentando en las relaciones de opresión, explotación, de racismo siguen vigentes, han existido procesos de modernización, de apertura importantes pero en realidad los cambios de fondo no se han dado, porque el problema en realidad es la desigualdad estructural que existe, y creo que fui muy claro en eso. De todas maneras, es importante seguir luchando precisamente en cambiar esas relaciones de poder y también luchar en los cambios que son posibles realizar en este contexto de carácter jurídico, que posibilite mejores condiciones de participación e incidencia en las tomas de decisiones.

Cabe mencionar también no sólo las estructuras institucionales, sino también las estructuras mentales, esta categoría indígena es una categoría socioeconómica creada en el tiempo de la colonia —no solamente es el error histórico de que Cristóbal Colón pensó que llegó a las Indias y por eso el nombre; lo indio se creó precisamente con una diferencia que establecía la cultura dominante para que en esa base de relación de dominación, los indígenas por ser indígenas estén obligados a pagar tributos. Esa es la razón por lo que se crea al indio, no simplemente por error histórico.

Por otro lado, es cierto que yo he subrayado el tema de poblaciones y pueblos. Hasta ahora el reconocimiento de pueblos indígenas, básicamente reconocido en el marco jurídico internacional, en el Convenio 169, me recuerda la época del siglo XVI, cuando se discutió el tema de que si los indígenas eran seres humanos o no; esto se discutió casi por 30 años y concluyó en que

efectivamente los indígenas eran seres humanos pero no completos, sino eran menores de edad y por eso requerían ser redimidos a la condición de verdaderos seres humanos a través de la religión, la articulación a la cultura española.

El término pueblo desde el punto de vista jurídico en el Convenio 169 es reconocido pero se pone una limitación que dice que no se debe entender ello violentando el reconocimiento que hacen las leyes internacionales de pueblos. En esa medida, resulta que sí reconocen el pueblo pero todavía como menores de edad, sin la posibilidad del ejercicio de los plenos derechos que tiene cualquier pueblo, como el derecho a la libre determinación. Por tanto, quiero que quede claro que la situación de dominación de colonialismo sigue vigente, lo importante es que a pesar de 500 años de una situación de esta naturaleza seguimos luchando y hemos logrado espacios importantes a pesar de esas limitaciones.

¿Qué tipos de mecanismos deberíamos tomar para enfrentarnos al proceso de la globalización neoliberal? Organizarnos es la única alternativa para poder enfrentar esta situación. Creo que también hay que hacer una diferenciación, porque a veces nosotros tendemos siempre a generalizar la oposición a los procesos nacionales e internacionales. Hago una clara diferencia entre lo que son los procesos de globalización importantes que se vienen dando a nivel cultural, a nivel de los medios de comunicación, etc., y lo que es la globalización neoliberal. Es más, hoy estamos viviendo procesos importantes de globalización de lo local, lo que algunos estudiosos están llamando la localización, es decir lo local, las identidades, las particularidades, empiezan a tener un espacio propio e importante como expresión alternativa a estos procesos de unificación mundial, dentro de lo cultural, de lo económico, etc. Esta diferenciación de nivel es muy importante.

Sobre el tema con la clase política: yo no he dicho en ningún momento que se ha superado la lucha de clases o que ya no existen las luchas de clases, lo que yo he dicho es que esta perspectiva de análisis de la lucha de clases no es suficiente para entender la problemática de nuestros países, donde también el tema de la identidad, la cultura, las visiones del orden, de la vida, etc., requieren de otros elementos importantes, como ya lo hemos mencionado. En esa medida, considero que hay que tomar en cuenta, que para ir impulsando los cambios que se requieren, se tiene que trabajar en lograr que las organizaciones indígenas vayan definiendo sus formas de organización que les permita ser actores políticos eficientes en ese proceso de transformación. Y he señalado reiteradamente que las formas de participación política ya no se limitan solamente a

hacerlo a través de los partidos políticos, sino de una manera creativa de distintas formas, y creo que en la actualidad incluso se está definiendo, cuál es esa forma adecuada a los actuales momentos de participación política. Este es un proceso que ustedes lo tienen que buscar.

Por otra parte, considero que el proceso de participación tiene que estar orientado fundamentalmente hacia la consolidación del proceso político propio. En las experiencias que en Ecuador hemos vivido, he señalado que tenemos por lo menos el 20% de las prefecturas en el Ecuador, el 15% de las alcaldías, el 40% de las juntas parroquiales, un 10% de representación en el Congreso; sin embargo, la pregunta que yo he hecho autocriticamente es: ese proceso de participación ¿de qué manera nos ha ayudado al fortalecimiento de nuestro proyecto político, de la consolidación y fortalecimiento de nuestras propias instituciones tradicionales?. Entonces, participar para que nuestros compañeros sean coactados por el Estado sin más, no tiene sentido.

Por lo tanto, la participación tiene que tener claridad en los fines, y esos fines deben estar claros en la propuesta política. No es cuestión de participar para hacer carrera política o beneficiar al líder de turno, sino para fortalecer el partido político.

Efectivamente, la participación del Estado debería ser una posibilidad para ese proceso y el tema de los organismos internacionales de cooperación creo que debe tratarse con mucho cuidado. Muchas veces se vende, por ejemplo, la experiencia impulsada en el Ecuador del proyecto PRODEPINE, que fue un proyecto bastante grande de más de 60 millones de dólares. Este proyecto lo diseñamos y manejamos nosotros, pero cometimos un grave error —y en eso quiero que asumamos autocriticamente nuestra responsabilidad—, no teníamos una propuesta de desarrollo con identidad, solo teníamos el nombre. Entonces el proyecto de desarrollo con identidad que nosotros suponíamos que estábamos impulsando no ayudó para nada a los fines de consolidación de nuestra propuesta. Podemos decir que es culpa del Banco Mundial, puede ser en parte, pero es nuestra responsabilidad. Si nosotros estamos dirigiendo, si nosotros estamos demandando los recursos del Estado, de cualquier entidad, tenemos que saber para qué lo queremos exactamente y qué propuesta tenemos, capaz de que podamos ver los impactos y medir lo que hemos hecho en función de estos objetivos. Por lo tanto, hay que tener mucho cuidado con eso.

Sobre las limitaciones de participación política quiero subrayar lo siguiente: la participación política creo que ha sido muy importante en el sentido de lo que hemos aprendido, y es fundamental que nosotros tomemos la

decisión de participar conscientemente con las consecuencias que esto amerita, porque me parece que tenemos derecho a errar y aprender de nuestros errores, pero no a pagar culpas de errores ajenos. Es por naturaleza que uno aprende a caminar cayéndose y eso es lo que estamos haciendo. Yo creo en realidad que el proceso que hemos vivido es muy acelerado, pero lo importante es que estamos aprendiendo a ser autocríticos, no todos pero por lo menos algunos hacemos el esfuerzo para poder tener una visión con un horizonte claro.

Otro aspecto es ¿qué estamos haciendo para recuperar el status que tenía el CODENPE? Nada en realidad, pues en el Ecuador estamos viviendo una nueva coyuntura, que es la realización de la Asamblea Nacional Constituyente. Yo he señalado que uno de los graves errores es que nos hemos conformado con que haya decretos presidenciales, con los cuales se crea instituciones y cada presidente hace lo que quiere con ellas. Creo que estas instituciones deberían procurar que se les restablezca mediante ley —y estamos viendo que en el Perú no se respeta una ley establecida por el Congreso, para que un organismo como INDEPA mantenga su status y las proyecciones que tenía—, y creo que mientras se puedan crear, como se crea la Vicepresidencia como una instancia creada en la Constitución, igual nuestras instancias deberíamos hacerlas. Si bien en la Constitución se contemplan muchas cosas que no se cumplen, por lo menos permite que esté legalmente establecido y eso si es un avance importante para poder tener una bandera de lucha en el cumplimiento.

Sobre la pregunta de si las luchas deben hacerse porque todos tenemos derechos o seamos todos iguales ante la ley, yo creo que en términos generales sí, pero lo que pasa es que estamos incluyendo una nueva categoría que implica un cambio realmente revolucionario en la visión jurídica, no solamente de la ley sino también constitucional, que es la existencia de un sujeto colectivo frente a lo que ha sido la base del derecho liberal que es el sujeto individual, como sujeto de derecho. Entonces hay que trabajar en este tema.

Respondiendo a otra intervención, yo no he hablado del Estado pluricultural, yo he hablado del Estado plurinacional y he definido lo que estamos entendiendo por ello.

En cuanto al tema de los ministerios, en el Ecuador, quiero contarles el origen del CODENPE que es la versión del INDEPA en el Perú. ¿Por qué razón surgió en CODENPE en el Ecuador? Porque el presidente de turno, Abdalá Bucarán en el Ecuador, creó un Ministerio de Asuntos Indígenas, pero el movimiento indígena no estaba de acuerdo porque se estaba sectorizando y

además siendo usado con fines políticos este ministerio, cuando el tema indígena tiene que ser tratado de manera transversal y con una visión nacional, pues estamos hablando de entidades históricas. En esa medida se planteó la creación de un Consejo de Desarrollo que sea una entidad especializada en la formulación de Políticas Públicas, para que estas políticas sean ejecutadas a través de programas, planes y proyectos de manera transversal en todo el Estado ecuatoriano. Esa era la idea inicial del cual yo participé porque fui el primer secretario técnico de este organismo, pero al final nosotros mismos la hemos convertido en una entidad ejecutora que reparte proyectos a diestra y siniestra sin una sola política orientada a largo plazo.

En el Ecuador hemos hecho nacionalizaciones de verdad. El tema de la OXI por ejemplo, empresa transnacional que fue expulsada como resultado de las últimas luchas que hemos tenido contra el TLC y dejó el primer año de ingreso 800 millones de dólares, sin embargo, deberíamos haber pensado inmediatamente cuánto de estos recursos están orientados para fortalecer nuestro proceso, y a mí me pidieron hace 3 meses que intercediera para que puedan haber propuestas para atender a los pueblos indígenas, porque no había nada. Es decir, estamos luchando por ideales, por propuestas políticas, ideológicas, pero en la concretización de estos beneficios no hemos avanzado.

Por último, sobre el tema de las cuotas. En el caso de Venezuela y Colombia se ha establecido constitucionalmente que debe haber una participación de los pueblos indígenas con cuotas establecidas para el Congreso, en Colombia tienen espacio para que los pueblos indígenas puedan nombrar a dos representantes en la Senaduría, cosa similar ocurre también en Venezuela. A mí me parece que en esos casos, es importante porque en realidad son minorías, ya que en Colombia la población indígena no está representando más del 1% o 2% de la población, pero sería realmente grave que se establezca una representación por cuotas en Bolivia, Perú o en Ecuador. De todas maneras es una decisión que ustedes deben tomar, pero en el caso ecuatoriano hemos planteado una propuesta, que es la creación de las circunscripciones territoriales y la creación de los distritos electorales en función de estas entidades territoriales. Esto, cruzado con el tema poblacional, podría dar como resultado una representación más objetiva o correspondiente a la importancia demográfica o poblacional.

Pero esa es una propuesta del Ecuador, ahora acá en el Perú hay que trabajar mucho, porque si la mayoría no se identifica como un indígena, entonces esto sí puede generar serios problemas, por eso yo he empezado mostrándoles incluso lo que para el Ecuador ha resultado muy grave, nosotros

considerábamos que todo el trabajo que realizamos por casi 20 años, iba a lograr un impacto en la afirmación de la identidad, es decir, que nosotros entregábamos un orgullo étnico “sí yo soy un indígena”, pero como ustedes vieron un 6.8% dicen que son indígenas. En el caso de Bolivia se planteó casi el 70% pero en el último censo que hicieron han bajado 15 puntos precisamente por la variación en relación a las preguntas.

Recordemos que estos temas son muy sensibles. Un ejemplo fue lo que pasó con la Constitución en Guatemala, se logró en base a los Acuerdos de Paz una Constitución muy buena, pero se sometió a plebiscito y allí las clases dominantes presentaron en la propaganda que lo se estaba yendo a aprobar por la Constituyente era una amenaza a la unidad nacional y que se iba a ver “la venganza india”. Entonces lo que pasó en Guatemala fue que a pesar que se logró acuerdos importantes después de una larga guerra, perdieron en el plebiscito y volvieron a cero. Hay que tener cuidado con estas cosas, hay que ir viendo en cada país cuál es la situación para ir planteando alternativas.

### *Javier Torres*

Creo que queda claro, por las exposiciones y por lo que ustedes han planteado, que, por un lado, hay un profundo malestar y que legítimamente se reclama representación, pero la representación –y eso también está en la lógica de Luis Maldonado– se construye, no simplemente es algo que se otorga; la participación se otorga y para ello se ha otorgado una serie de normas, pero la representación es un proceso político que no basta solamente con las leyes.

Un comentario final al tema de las leyes que la Comisión está revisando. El Proyecto de Pueblos y Comunidades que discutió la Comisión Arpasi y que se ha recogido, definía por ejemplo, cuáles son los principios de la comunidad, y yo me pregunto ¿por qué el Estado peruano a través de una ley tiene que decir cuáles son los principios de una comunidad campesina o una comunidad nativa? Eso me parece que es atentar contra la autonomía que se reclama, pero varias organizaciones de pueblos indígenas participaron en la elaboración de ese proyecto. Por lo tanto, a pesar de que reclamamos mucho librarnos de la tutela, creo que todavía hay esa ligazón de dependencia.

En el tema de las cuotas, me parece también que la experiencia muestra que las cuotas no necesariamente son la mejor salida, pero cambiar eso por el cupo, que también ahora se ha discutido en el Congreso, tampoco necesariamente es lo mejor; entonces allí hay que revisar cuál es la mejor manera para que se garantice una representación, porque además no todos los pueblos



indígenas, por ejemplo, de la amazonía, tienen la misma capacidad de movilización, presión y organización; hay algunos que tienen un poder construido y hay otros que están en una situación muy débil. Entonces hay que considerar también las diferencias para no caer nuevamente en leyes nacionales que consideran que todos los pueblos y comunidades tienen una misma realidad, lo cual es una ficción.

### *Carlos Vilcapoma*

La representación es muy importante y también muy útil, pero no sólo debe reflejar que tras los líderes hay gente que necesita y es la voz cantante líder. También hay ONG que bajo el discurso de la defensa de lo indígena, hacen un estilo y forma de vida, allí no hay representación, hay un juego sólo y simplemente de clientelaje, y hay que cuidar eso.

Ahora bien, no se trata sólo de un Ministerio de Asuntos Indígenas o Ministerio de Pueblos Andinos, Amazónicos, etc. sino que eso dependerá de cómo participan los verdaderos actores en ese espacio. Lo que hemos hecho nosotros es mostrarles hasta qué punto la participación de nueve representantes de los pueblos, criticados o no, han logrado un espacio que ha podido convertirse en una alternativa, un espacio, no es todo, el todo será la participación de todos nosotros y ustedes donde estén para alcanzar una mayor presencia. Por ejemplo, en lo político no sólo debemos pensar en la cuestión del voto; en lo educativo, está bien la educación bilingüe intercultural pero ¿y los programas reflejarán ese rostro plural?. Debemos pensar en los proyectos de ley y en estos espacios de la Comisión, robustecerla y probablemente también en nuestros espacios democráticos en las comunidades, si alguien pregunta por qué la debilidad de nuestras comunidades, será porque nosotros mismos no somos actores ni queremos autoidentificarnos. Entonces el problema pasa también por ese tema.

Finalmente, podemos decir que una de las características de nuestras sociedades tradicionales es el respeto al otro, es decir, hay que tener tolerancia, y tolerancia significa también tolerar a nuestros hermanos no sólo asháninkas, sino aymaras, quechuas o de los grupos que hay como riqueza en nuestro mundo amazónico.

## *Conclusiones finales*

Considero que una de las grandes enseñanzas del evento *Población Indígena: Derechos y participación*, organizado en el Congreso de la República por la Comisión de Asuntos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología y el Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer, ha sido el hecho que no podemos dejar de considerar, la innegable presencia de protagonismo que tienen diversas organizaciones de la sociedad en Latinoamérica, por lo cual se hace necesario diseñar e implementar políticas públicas pero en un marco participativo, que permitan la inclusión del indígena en el colectivo social.

Como muy bien se señaló en su momento, todo proceso político en democracia tiene luces y sombras. Entonces, es necesario mantener una constante no sólo en la formulación de políticas sino también en la manera que se va a encarar su implementación, que incluye la ejecución y evaluación.

Otro elemento que es necesario destacar como producto de este evento, lo constituye el hecho que los sistemas institucionales ligados a la presencia de los partidos políticos no han sido capaces de enfrentar los retos que significan la oportunidad de reformar, de impulsar cambios coordinados y coherentes en lo social, lo político y lo normativo, donde se debe anteponer el interés nacional por encima de lo particular, que necesariamente incluye lo que corresponde al espectro indígena.

Hay que enfatizar en lo que significa la reducción de la pobreza como un acto que permita consolidar la equidad y la inclusión, lo cual conllevaría a la estabilidad política. El entorno y la legislación que imperen en cada una de nuestras sociedades, son factores que alimentan la posibilidad de impactar en los indicadores de pobreza.

Creo que a partir de estas afirmaciones, es posible determinar que en el evento desarrollado en el Congreso de la República, se ha enfatizado en la necesidad de garantizar coherencia entre los modelos de gobierno local subnacional y aquellos que corresponden a los nacionales y que forman parte del sistema político.

Los compromisos que permiten la toma de decisiones en lo que respecta al mundo indígena, deben fomentar el cumplimiento de preceptos democráticos, propiciando el fortalecimiento de las instancias de organización ya existentes en el mundo indígena y/o permitiendo el surgimiento de otras, donde el diálogo nacional sea el escenario permanente de un debate alturado, de tal manera que genere consensos que conlleven a tener una visión macro en pro del país.

En esta línea, nuestra Comisión está ejerciendo un sistema de consulta que nos ha permitido establecer nuevos lazos de integración con los organismos y personalidades involucradas en el tema indígena. Nuestra propuesta de Ley de pueblos Originarios, comunidades campesinas y comunidades nativas, al lado de las referidas a los sistemas de gestión ambiental, de protección al acceso a la biodiversidad o la creación de áreas de conservación municipal, se encuentran alimentadas conceptualmente por colaboraciones que provienen de sus diferentes integrantes institucionales.

Paralelamente con este nuevo estilo de ejercicio participativo, hemos profundizado en el hecho de promover audiencias públicas que nos permiten desarrollar temas ligados a los proyectos de ley y aquellos coyunturales, que nos obligan a ejercer una tenaz labor de fiscalización. "*Consentimiento previo*", "*Ciudadanía y derechos indígenas*", "*Retos y perspectivas para el desarrollo sostenible*", "*Políticas ambientales*", "*Remediación ambiental minera*" y muchos otros temas que han servido para enriquecer nuestras propuestas y para convertir el escenario congresal en un foco de divulgación.

Por último, no podemos dejar de mencionar que a partir de este evento, se evidencia que los movimientos sociales han comenzado a tener indicios de una identidad muy particular, en donde el ejercicio de la ciudadanía se transforma en un hecho crucial y preponderante, combinándose con cierta flexibilidad autonomía, voluntad y disciplina.



POBLACIÓN INDÍGENA: DERECHOS Y PARTICIPACIÓN  
APORTES AL DEBATE MULTICULTURAL  
DESDE LA PERSPECTIVA NACIONAL Y REGIONAL

se terminó de imprimir  
en los talleres gráficos de  
NEGOCIACIONES KRISMAR SRL  
Jr. Caylloma 451 Of. 111-M Lima 1  
Telf.: 584-1000 - 9400\*4130

Lima - Perú