

DESAFÍOS DE LA  
PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA  
Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN  
LATINOAMERICA



# INDICE

Prólogo	5
Palabras de Bienvenida <i>Sr. Arturo Hernández, Prorrector Universidad Católica de Temuco</i>	7
Palabras Representante del PPI Fundación Konrad Adenauer <i>Sra. Susanne Käss</i>	9
Introducción a los derechos políticos y civiles de los pueblos indígenas en América Latina. <i>Sra. Elizabeth Salmón</i>	11
Participación política de los pueblos indígenas en Centroamérica. <i>Sra. Ana Catalina Soberanis</i>	17
Participación indígena en los partidos políticos. <i>Sr. Francisco Reyes</i>	21
Demandas y estrategias para el ejercicio del derecho a la participación política en el movimiento mapuche: reacción de Estado y estándares internacionales. <i>Sr. Luis Penchuleo</i>	33
El ordenamiento territorial como herramienta del desarrollo económico social y político. <i>Sr. Josué Ospina</i>	39
Forma y fondo en la práctica política de los pueblos indígenas en América Latina. <i>Sr. Alvaro Bello</i>	45
Políticas de tierras indígenas en Latinoamérica. <i>Sr. José Aylwin</i>	49
Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. <i>Sr. Víctor Hugo Cárdenas</i>	55
Conclusión <i>Sr. Andrés Jouannet</i>	61

# PROLOGO

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) y su programa de Participación Política Indígena (PPI) en conjunto con la Universidad Católica de Temuco, organizaron el 14 de Junio de 2011 el *Primer Seminario Internacional: "Desafío de la participación política indígena y de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Latinoamérica"*.

Este seminario contó además con el patrocinio del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), la Fundación Instituto Indígena, el Observatorio Ciudadano, Empresas UCT y el Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Temuco.

La idea central de los organizadores fue poder discutir la temática indígena, en sus dimensiones de política y pública, entendiendo que el debate sobre esta cuestión en particular, nos puede ayudar a buscar caminos de reconocimiento, entendimiento, integración y desarrollo de los pueblos americanos.

Queremos agradecer a todos aquellos que posibilitaron la realización de este evento; a la Fundación Konrad Adenauer y a su programa de Participación Política Indígena representada por Susanne Käss y Claudia Heins, gracias por haber creído en la cooperación entre personas, que pueden entenderse fraternamente, hijos de la misma dignidad.

Agradecer a la Universidad Católica de Temuco, representada por el Pro Rector Arturo Hernández y al Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, por involucrarse en este proyecto; a Sergio Toro su Director, a Francisco Vega, Juan Carlos Arellano y María Teresa Douzet y fundamentalmente a la Secretaria del Departamento Dany Macalusso cuyo trabajo fue un factor importante para la realización del seminario.

También agradecer a Eduardo Vicencio, Juan José Astudillo, Carlos Hernández, Juan Nahuelpi y fundamentalmente a Daniela Pizarro, trabajadores incansables de Empresas UCT, por su abnegada labor durante los días del evento.

Un reconocimiento para José Aylwin y Pedro Marimán y su equipo, por el inestimable apoyo que brindó el Observatorio Ciudadano.

Un especial agradecimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por apoyar y respaldar esta iniciativa.

Nuestra gratitud a la Fundación Instituto Indígena y al Padre Fernando Díaz, por su trabajo para sacar adelante este seminario internacional.

Un especial agradecimiento a nuestros hermanos Latinoamericanos que viajaron por extensas jornadas permitiéndonos sentarnos juntos en esta hermosa mesa Latinoamericana, a Elizabeth Salmón, a Catalina Soberanis, a Josué Ospina, Francisco Reyes y Víctor Hugo Cárdenas, los esperamos nuevamente por estos pagos.

Vaya también nuestro agradecimiento a los panelistas y moderadores, de casa Luís Penchuleo, Alvaro Bello, Rosamel Millamán y Francisco Carrasco.

Agradecemos especialmente a todos esos jóvenes estudiantes voluntarios de Sociología y Ciencia Política, que con sus rostros de esperanza nos hacen creer que Latinoamérica es una realidad hermosa, cuando se reconoce, trabaja unida e integrada.

Por último, agradecemos al Profesor Dr. Andrés Jouannet liderar la organización de este importante seminario.

Esperamos que hayamos contribuido a profundizar el reconocimiento y la integración Latinoamericana y a relevar la política y las políticas indígenas.

## PALABRAS DE BIENVENIDA

Autoridades regionales, miembros de las comunidades indígenas presentes, académicos especialistas, invitados internacionales, estimados alumnos, señoras y señores.

En primer lugar me permito, como dueño de casa, anfitrión de este Seminario Internacional, darles a todos ustedes una especial bienvenida a nuestro país, a nuestra ciudad, y a nuestra Universidad. Esperamos que en estas horas, o en estos días en que se encontrarán en Temuco, y que estarán en nuestra casa, tengan una grata, cálida, estadia a pesar del frío. El título del seminario que inauguramos hoy, con esta buena respuesta a la invitación, es altamente sugerente y convocante. Su solo sustantivo inicial, la palabra desafíos ya nos apela, nos dice, que hay una tarea. Una tarea compleja y demandante, que nos reta a atenderla con prontitud.

Desde la independencia de Chile, existen numerosos cuerpos legales que, " regulan", la situación de la población indígena del país. Van desde el decreto de 1813 que otorga igualdad de ciudadanía entre criollos e indígenas y que permitió a estos últimos celebrar todo tipo de contratos, hasta las posteriores leyes proteccionistas, la división de comunidades y el otorgamiento de títulos individuales de dominio. Vaivenes propios de cada época, con prescindencia de la participación y opinión de los actores locales.

Recién en 1993 ¡menos de veinte años!, se aprueba en Chile la ley 19.253, conocida como la ley indígena, que plantea una política para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y respetar y promover el desarrollo, de la cultura y las comunidades indígenas, un avance que es necesario trabajar, complementar, mejorar y concretar, partiendo desde el mismo concepto desarrollo que allí se contiene.

Chile, y en particular nuestra región, es el espacio propicio para atender y ocuparse de un tema tan

importante como lo es la participación política indígena y los desafíos que el desarrollo de una política indígena presenta en la Latinoamérica de hoy.

Así y todo, aún con la importancia y validez, es un tema tan dejado de lado, tan mirado desde una sola vereda, con un enfoque mono cultural, con una clara tendencia asimilacionista. Lo anterior, hace entonces que sea necesario una y otra vez reinstalar y abordar esta temática, con todos los actores presentes. Queremos pues, desde esta región del país, sentarnos a participar en la mesa de América Latina, para que nuestra presencia, la presencia indígena, se afiance en esta red de trabajo del desarrollo de políticas públicas con participación y consideración de lo propio.

Las comunidades hoy, y los actores locales, dirán; los especialistas locales y extranjeros, con más experiencia y conocimiento sobre la temática, dirán. Nosotros desde la Universidad Católica de Temuco aportamos con nuestros profesionales y con este espacio de encuentro, deliberación y diálogo. Ese es parte de nuestro rol como Universidad Católica y regional, ser el lugar en que se discute, se aporta, se delibera, en pos de nuevo conocimiento y el planteamiento de nuevas estrategias que conduzcan a la equidad y al bienestar social de todos.

Permítanme, en estas palabras de bienvenida, animarles a tener una jornada de trabajo franca, llana y productiva. En la que con la mayor lucidez se aborden los temas de fondo, más allá de los propios de la contingencia.

Permítanme también agradecer la presencia de ustedes, particularmente de los representantes de comunidades locales que nos aportarán con su particular visión y conocimiento.

Agradecer y valorar el empeño y compromiso de nuestros académicos, funcionarios, y especialmente

los estudiantes en la organización y puesta en marcha de este seminario.

Y por último permítanme también agradecer a todas las instituciones, organismos y personas que han hecho posible este seminario. En especial a la Fundación Konrad Adenauer, en la persona de Susanne, por haber confiado en nosotros y por

demostrarnos una vez más su extraordinario y genuino espíritu de cooperación.

Siéntanse en su casa.  
Muchas gracias a todos.

**Arturo Hernández Sallés**  
Prorrector Universidad Católica de Temuco

## PALABRAS SRA. SUSANNE KÄSS, REPRESENTANTE DEL PPI FUNDACION KONRAD ADENAUER

Muy buenos días a todos y todas. En primer lugar quisiera darles una muy cordial bienvenida en nombre de la Fundación Konrad Adenauer, a todos los asistentes, todos los presentes, a los estudiantes, a los académicos, a las autoridades, a los representantes de las comunidades indígenas a las instituciones patrocinadoras y organizadoras, y quisiera expresar un agradecimiento muy especial a la Universidad Católica de Temuco que hace posible este evento y que nos recibe con tanto cariño y hospitalidad en su casa el día de hoy.

La Fundación Konrad Adenauer es una fundación alemana política que trabaja en América Latina ya hace aproximadamente 50 años y el objetivo principal de nuestro trabajo es el apoyo al fortalecimiento de las estructuras democráticas de la institucionalidad democrática, y en ese contexto la Fundación ha fundado en el año 2006 el programa regional de participación política indígena.

Todos sabemos que lamentablemente durante siglos los pueblos indígenas del subcontinente han sido excluidos y de esta manera no ha podido existir una democracia plena, porque cuando grandes grupos de la población están excluidos de la participación política y muchas veces también de la participación social y económica causa una inestabilidad muy grande en el sistema político.

Nosotros como Fundación Konrad Adenauer pensamos que es nuestro deber fortalecer la participación política indígena y además ofrecer estos espacios de diálogo que posibiliten un intercambio regional no sólo sobre las políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina sino también de los propios actores indígenas en los sistemas políticos. Nosotros nos hemos concentrado en el programa de participación política indígena en los últimos años en la capacitación de políticos indígenas, de líderes indígenas para que puedan tener una mayor y mejor participación en sus respectivos países.

A partir de este año estamos rediseñando nuestro programa y nuestro proyecto, y hemos decidido más bien ofrecer estos espacios de intercambio regional entre expertos y políticos indígenas para que se pueda avanzar en temas que tienen mucha importancia para los pueblos indígenas del continente, por eso nos da mucho gusto estar hoy día en Temuco.

Como recién mencionaba, trabajando en los años en la capacitación, hemos logrado la cooperación en cuatro países. Hemos trabajado en Bolivia, en Ecuador, en Guatemala y en Perú. Entonces nos da mucho gusto tener esta experiencia, esta primera experiencia de cooperación con Chile, y más gusto aun nos da estar en Temuco, en esta región que tiene tanta importancia para el pueblo indígena mapuche, y nos da mucho gusto poder posibilitar este intercambio de expertos regionales, porque por lo que yo tengo entendido muchas veces estos eventos, estos seminarios internacionales llegan a Santiago y no llegan tanto a Temuco.

Yo quisiera destacar que el tema del día de hoy, es un poco un pantallazo de los temas de la participación de la política indígena y de las políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina y nos parece pertinente iniciar nuestra primera experiencia de cooperación con Chile con un tema tan general porque lo que queremos es realmente causar un diálogo, causar una discusión y ofrecerles una perspectiva un poco más amplia de la situación de los pueblos indígenas en el sub-continente. Esperamos mucho que principalmente esto pueda servir a la discusión de estos temas en Chile, porque como sabemos los problemas que enfrentan muchos países de la región son muy parecidos pero las maneras de solucionarlos difieren bastantes y también el avance en el conocimiento de los derechos de los pueblos indígenas son bastantes distintos en diferentes países de la región, esperamos también que algunas experiencias regionales puedan servir de ejemplo para ustedes.

Para terminar quisiera otra vez agradecer muchísimo la cooperación de la Universidad Católica, quisiera agradecer de manera muy especial a Andrés Jouannet que se ha encargado de toda la organización de este evento, sin él para nosotros hubiera sido completamente imposible estar aquí con ustedes.

Yo les deseo no solo un interesante evento durante la parte de la mañana y la tarde temprana, sino

más bien discusiones fructíferas en las mesas de trabajos para que realmente pueda haber un intercambio, porque eso es lo que buscamos y creemos profundamente que sin diálogo y sin discusión va a ser imposible avanzar en estas temáticas. Les agradezco muchísimo su presencia y espero que aprovechen este evento.

Muchas gracias.

## INTRODUCCIÓN A LOS DERECHOS POLÍTICOS Y CIVILES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA.

Elizabeth Salmón

Directora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (Perú)

Bueno, muy buenos días a todos y todas, es para mí una enorme alegría estar aquí por vez primera en la ciudad de Temuco. Había escuchado mucho de esta zona de Chile en este país hermano; a pesar de que no he visto mucho todavía es un enorme placer poder compartir esta mañana con ustedes.

Quiero en primer lugar, agradecer la cordialísima invitación por parte de la Universidad Católica de Temuco y por parte de la Fundación Konrad Adenauer para participar en este evento que me parece particularmente relevante. Creo que cuando hablamos de la participación política de los pueblos indígenas nos referimos ciertamente a la consolidación de verdaderos Estados democráticos en nuestros países. Creo que es también una contribución directa de los que trabajamos a una idea muy útil en estos tiempos (sobretudo para las instituciones que nos convocan) la idea de fortalecer la democracia por el lado de la demanda; es decir, que en la medida en que exista una mayor preparación, una mayor experiencia y expertise en todos estos temas estamos en condiciones de contribuir mejor a un verdadero Estado democrático, a través de las demandas y las exigencias articuladas; pero también a través de la propuesta, del acercamiento de ideas, del acercamiento de planes concretos que puedan ayudarnos a ser un verdadero Estado democrático. Y creo que en ese sentido la experiencia en Latinoamérica es común lo que sucede en Perú, en Chile, en Guatemala y en varios de los países de nuestra región.

Para ello yo he preparado esta presentación, en la que sugiero introducir un elemento adicional para promover, consolidar y enriquecer la participación política indígena en la región atendiendo a la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Todos nuestros países latinoamericanos son parte del sistema interamericano de protección de derechos humanos, y en el escenario de este sistema regional de protección de los derechos

humanos, como ustedes bien saben, tenemos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ambos órganos han emitido un número importante de pronunciamientos sobre los derechos de los pueblos indígenas. La Corte Interamericana ha realizado esta labor de forma creciente a lo largo del tiempo; porque en la década de los 90 sólo hubo dos casos que tenían que ver con el tema de pueblos indígenas, mientras que entre los años de 2000 al 2005 tuvimos seis casos, y entre los años 2005 al 2010 tenemos nueve casos que ya ha resuelto la Corte Interamericana sobre estos temas. Actualmente para el año 2011, hay tres casos sometidos ante la Corte Interamericana. Entonces creo que en la medida que este tribunal dicta pronunciamientos que son obligatorios en nuestros países, pero en la medida sobretudo que el trabajo de la Corte Interamericana puede de alguna manera, dirigir, influir e inspirar el trabajo de las instancias nacionales; es importante que la sociedad civil y que los movimientos organizados se "apropien" de la mejor manera de este conocimiento, de esta suerte de doctrina jurisprudencial obligatoria, además, para que podamos utilizarla de una manera preventiva.

Es decir, yo no estoy proponiendo (y en eso quisiera ser clara) que la mejor opción sea judicializar un caso ante el sistema interamericano. Creo que salvo determinados supuestos, no debería ser esa la opción mayoritaria. Lo que estoy tratando de plantear es que es importante conocer este tipo de pronunciamientos no solo porque sean vinculantes para nuestros países, y por eso exigibles; sino porque además creo que brindan algunos elementos que pueden servir para fortalecer y dotar de un carácter preventivo a toda la actividad estatal con el conocimiento alrededor de los pueblos indígenas que la Corte Interamericana ha construido. Y creo que esta construcción, este desarrollo de esta doctrina jurisprudencial se debe a una tendencia general en el tema de los Derechos Humanos, que es el proceso de "especificación"

formalmente como iguales, sino que además requieren, para en efecto poder hablar de una igualdad real, de medidas afirmativas y de medidas temporales que contribuyan efectivamente a generar condiciones de igualdad real.

Y creo que esta lectura del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha plasmado bien en estos últimos casos de la Corte Interamericana, en que de un lado se plantea frente a esta visión liberal de los derechos individuales, cada vez más el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas como tales. Creo que es un proceso inacabado, pero creo que es un camino interesante que hay que seguir fortaleciendo y en el que hay que seguir avanzando. Y desde una dimensión material, que es lo que segundo que planteo allí, ya no solo debe plantearse el problema o el desarrollo de los pueblos indígenas como un mero objeto de protección, sino más bien, debe plantearse el problema respecto de la titularidad de derechos humanos mediante la ampliación del contenido material de los derechos reconocidos; mediante interpretaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que reconozcan las necesidades específicas de los pueblos indígenas frente a la precariedad del sistema de protección de los derechos humanos.

¿Por qué planteo que la situación es precaria? Porque no existe, en el marco del sistema interamericano de protección de derechos humanos, una norma específica sobre los pueblos indígenas. Creo que esto es algo que debe llamarnos la atención, que debe de alguna manera hacernos ver cómo el sistema interamericano también es reflejo de la falta de interés generalizado de nuestros países por estos temas hasta años muy recientes, y esperemos que en el futuro esto pueda revertirse.

El sistema interamericano, en primer lugar, no tiene un tratado específico sobre el tema de pueblos indígenas, lo cual creo que es algo sumamente llamativo e indignante, teniendo en cuenta la diversidad cultural de nuestros países. La Corte Interamericana ha logrado construir algunas ideas que me parecen fundamentales sobre los pueblos indígenas refiriéndose a una serie de instrumentos colaterales. Y entonces, en este sentido, la Corte ha utilizado cuatro caminos para poder trabajar estos temas. Así la Corte se ha referido a los convenios generales de la OIT sobre pueblos indígenas (el

Convenio N°. 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes y el Convenio N°. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes), sobre los que vamos a hablar seguramente a lo largo del día durante varios momentos. Además, la Corte ha referido al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en el marco del sistema de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas tiene un artículo solitario que habla sobre el derecho a vivir la vida cultural de las minorías étnicas, en el artículo 27 del Pacto. La Corte ha utilizado otra herramienta que es el principio de no discriminación, un principio transversal del ordenamiento internacional, y ha utilizado una cuarta herramienta que consiste en interpretar los derechos civiles y políticos tradicionales como el "sacrosanto derecho a la propiedad", el debido proceso, el principio de igualdad y ha utilizado estos derechos para dar cabida a los grupos específicos como concretamente los pueblos indígenas. Bajo este esquema los únicos pronunciamientos y los únicos instrumentos cuasi jurídicos que tiene el sistema interamericano (y creo que esto es importante sobre todo en los países donde no siempre tenemos legislación específica, o donde no siempre los Estados quieren ser parte de tratados internacionales, o si son parte no los han implementado debidamente) tenemos la Declaración de Viena del 1993, la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 y solamente un Proyecto de Declaración Americana de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina, que hasta el momento no ve la luz.

Entonces, una primera idea que quiero transmitir en esta breve presentación es que en el marco del sistema interamericano no existe un ordenamiento jurídico sólido en materia de pueblos indígenas; sino que más bien hay una precariedad en el sistema interamericano que, sin embargo, se ha ido de alguna manera revirtiendo a partir de la labor de la jurisprudencia de la Corte Interamericana gracias a la labor interpretativa y a la capacidad de influencia de los lobbies, porque ciertamente este cambio no es gratuito sino es producto de una lucha social.

A partir de este ordenamiento precario, la segunda parte de esta presentación busca responder qué

es lo que ha hecho el sistema interamericano con los pueblos indígenas. El sistema interamericano ha interpretado dos artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que son los artículo 23 sobre derechos políticos (entre ellos, la participación) y también el artículo 21 sobre el derecho a la propiedad. Estos dos artículos estaban pensados para ser utilizados desde una perspectiva individual y única, el derecho particular de cada uno de los seres humanos de participar políticamente y el derecho de cada uno de nosotros a tener una propiedad. Sin embargo, el sistema interamericano ha interpretado estos dos derechos de la tradición liberal de una manera que ha dado cabida a los problemas de los pueblos indígenas y en esa medida quisiera compartir con ustedes cuatro situaciones específicas que pueden dar luces sobre este tema.

Un primer caso que quisiera compartir es el caso conocido como YATAMA contra el Estado de Nicaragua del 23 de junio del año 2005 en que este conjunto de pueblos indígenas que se habían organizado de alguna manera en la organización indígena YATAMA, pretendían (de hecho, ya lo habían hecho anteriormente participando de algunos eventos electorales en Nicaragua) inscribirse para participar en las elecciones municipales de 2000. Sin embargo, en Nicaragua se adoptó una norma 9 meses antes del proceso de elección de ese año, en la que se dispuso que todos los que participen en las elecciones tenían que hacerlo bajo la forma de partidos políticos y que además se tenía que inscribir candidatos en el 80% de las reparticiones electorales de Nicaragua. Esta norma aparentemente neutral que pretendía organizar el proceso electoral en Nicaragua, y vista desde afuera no generaría mayores problemas; sin embargo, vista desde una perspectiva de los pueblos indígenas perjudicaba particularmente a este grupo YATAMA. ¿Por qué? Porque este grupo no estaba organizado bajo la noción de partido político, sino más bien bajo otro tipo de organización, y en segundo lugar porque YATAMA tenía una presencia específica dentro del territorio de Nicaragua y por lo tanto no cumplía con este requisito de los 80% de representantes, ni tenía además la vocación de hacerlo porque no era un partido político en el sentido tradicional. Entonces creo que lo interesante de esta sentencia en el caso de YATAMA contra Nicaragua, es que los pueblos indígenas no solo utilizan el sistema nacional nicaragüense para cuestionar la situación en que

los dejaba esta norma, sino que además, optan por recurrir al sistema interamericano para reclamar esa situación. En el marco del sistema interamericano, la Corte Interamericana señala ideas que me parecen fundamentales. En primer lugar dice que la institución de los partidos políticos no tiene por qué ser la única forma de participación en la vida política de los Estados, a pesar de reconocer la importancia que tienen los partidos políticos en la región. Pero sobretodo me parece bien interesante plantearles, que la Corte Interamericana entiende que esta regulación, aparentemente neutral y sin ningún ánimo discriminatorio, estaba impidiendo el pluralismo político en el Estado de Nicaragua, entendido como el pluralismo político la diversa participación étnica en el Estado de Nicaragua. Y esto afectaba de manera desproporcionada a los pueblos indígenas que tenían derecho a participar para realmente hacer democrático el sistema nicaragüense. Hoy en día, para dar información actual sobre este tema, YATAMA está inscrito en el sistema del Consejo Supremo Electoral nicaragüense a partir de esa sentencia, y a pesar de que todavía hay muchas cosas por hacer, creo que es interesante ver la influencia directa que tuvo esa sentencia para modificar esta visión electoral nicaragüense.

Un segundo caso que quisiera señalar es el caso del señor Florencio Chitay Nech contra Guatemala del 25 de mayo del 2010. El señor Florencio Chitay Nech era un dirigente maya que fue detenido para luego ser desaparecido (un fenómeno lamentable muy conocido en todos nuestros países), el 1 de abril de 1981. Él en ese momento ocupaba el cargo de alcalde de su región debido a que el anterior alcalde había sido asesinado. Y en este caso también, que podría ser uno de los tantos casos sobre detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas (yo que vengo del Perú les puedo decir que somos los principales usuarios del sistema, si cabe el término; es decir, somos el país con mayor número de sentencias que la Corte Interamericana ha recibido y varios de esos casos son sobre detenidos desaparecidos). Sin embargo, ¿qué tiene de particular este caso sobre la desaparición forzada del señor Florencio Chitay? En este caso la Corte dice que con la desaparición de este líder indígena se estaba violentando también el derecho del pueblo maya a tener representantes participando en la dirección política de los asuntos y a ser representados también, a través de estas personas que compartían esta visión cultural y esta

pertenencia étnica. Creo que el caso de Florencio Chitay a pesar de retrotraerse a una situación antigua de violencia durante el conflicto armado interno en Guatemala, nos habla no como en el caso de YATAMA frente a un grupo indígena que quiere organizarse para participar en las elecciones municipales del año 2000, sino nos presenta la situación de violencia política que afrontan los dirigentes indígenas también en nuestros países, donde muchas veces como en el caso de Guatemala, la violencia es dolorosamente palpable. Lo que la Corte Interamericana plantea en el fondo es la asociación injusta que se ha hecho entre los sectores indígenas pobres con la violencia, el desorden social y la contravención de disposiciones mínimas del orden público.

La tercera situación que quiero plantear, y con esto ir concluyendo, se encuentra en el caso del Pueblo Saramaka contra Surinam del 28 de noviembre del año 2007. En este caso, el Pueblo Saramaka, un pueblo tribal de raíces afrodescendientes se encontraba asentado en un territorio donde el Estado otorgó una serie de concesiones de tierra para la explotación forestal y minera sin haberse consultado previamente al pueblo de Saramaka. Este pueblo indígena resultaba perjudicado por estos proyectos que alteraban sustancialmente sus modos de vida. Entonces aquí, se plantea todo el tema del derecho a la consulta previa, la otra manifestación del derecho a la participación política de los pueblos indígenas. Ya no solamente los pueblos indígenas deben participar en procesos electorales como en YATAMA, ni solo se trata de Florencio Chitay un dirigente que quiere representar al pueblo maya, sino que en el caso de Saramaka se plantea la otra faceta del derecho a la participación política que es el derecho a ser consultados cuando se afectan las tierras comunales indígenas y los derechos específicos en sus territorios ancestrales. Este caso (coincido con lo planteado por el profesor Aylwin en otro seminario) es uno de los casos más importantes del sistema interamericano. Lo que me interesa rescatar aquí es que la Corte plantea claramente el tema del derecho a la consulta en relación al derecho a la participación de los pueblos indígenas en todo este proceso de consulta, resguardando las costumbres de los pueblos indígenas; pero, la sentencia no solo plantea la participación indígena en el momento que se requiera la consulta, sino a través de todo el proceso de ulterior desarrollo de la actividad. Además, la Corte Interamericana

plantea algo que puede considerarse "revolucionario" (en mi país, esto fue objeto de una tacha presidencial, por ejemplo un proyecto de ley del derecho a la consulta previa aprobado por el Congreso de la República): La Corte Interamericana plantea que incluso los Estados deben requerir el consentimiento del pueblo indígena cuando la actividad extractiva o de cualquier tipo afecta de manera sustancial a las tierras y a la forma de vida de estos pueblos. Creo que sobre eso también se van a plantear varias discusiones a lo largo del día, pero creo que es interesante rescatar cómo la Corte Interamericana no solo plantea el tema de la consulta previa, sino que en un supuesto específico y radical, que es el tema de la afectación sustancial, exige el consentimiento libre, informado y previo del pueblo indígena Saramaka.

Y concluyo con este último caso del 24 de agosto del año 2010, el caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek contra Paraguay. Paraguay tiene el mayor número de sentencias sobre los derechos de los pueblos indígenas, aquí me interesa resaltar un aspecto específico de la sentencia (creo que los cuatro elementos presentados son una serie de elementos que deben estar presentes en nuestro análisis). Este cuarto caso plantea también ya un tema conocido que es la declaración de zonas de conservación protegida en parte del territorio del Estado, sin tomar en cuenta a los pueblos que viven allí.

El pueblo de Xákmok Kásek dice: "solamente estamos reclamando nuestras tierras ancestrales". Esto es bien importante porque cada vez que hay un reclamo sobre estas tierras comunales ancestrales, se identifica este reclamo como oposición frente al desarrollo y como actos de violencia irracional y como negativa a participar en el bienestar encausado por el Estado; y creo que esto es un prejuicio, un paradigma hegemónico que se impone a los pueblos indígenas como si ellos tuvieran la responsabilidad de colaborar más que el resto en el tema del Estado. Quisiera ver cuál sería la reacción si a los sectores urbanos se les quita sus casas y sus recursos, a ver si se va a plantear también esta idea de que son enemigos del desarrollo. Bueno pero a mí, y para ser corta con el tiempo, lo que me interesa rescatar de este caso muy reciente es que la Corte Interamericana le dio la razón al pueblo, no solo pidió que recuperaran sus tierras, sino que se les dieran reparaciones en materia de salud y de educación,

porque además producto del desplazamiento del pueblo habían muerto muchos niños indígenas por desnutrición y carecían de servicios educativos y de asistencia médica. Lo que me parece bien importante en este caso es que la Corte ordenó al Estado de Paraguay que el pueblo indígena participara en la elaboración de políticas sociales y públicas para ser efectivamente reparados; o sea, no solamente la Corte Interamericana le ordena al Estado paraguayo que repare, sino además le ordena que tenga en consideración las ideas que tienen estos pueblos acerca de cómo repararlos en materia de salud, de educación, de tierras, entre otras medidas. Además, la Corte Interamericana consideró en este caso que la actitud del gobierno afectaba la obligación de no discriminar contenida en la Convención Americana por el desamparo de parte del Estado paraguayo y el privilegio de dicho Estado de los intereses de los actores privados en dicha zona.

Creo que la jurisprudencia de la Corte Interamericana (por eso esta ponencia es una

introducción a todos estos temas) no debe ser un elemento olvidado al momento de construir un discurso, ni al momento de construir una política, ni al momento de exigir y de proponer políticas concretas para los pueblos indígenas. Creo que a pesar del ordenamiento precario (y esto es una lección que también tiene que darse a nuestros juzgadores a nivel internacional) se han buscado fórmulas creativas para afirmar los derechos de los pueblos indígenas en materia de participación política en las elecciones municipales, en materia de violencia dirigida contra los líderes indígenas, en materia de reparaciones, en otros temas como son salud y la educación, y ciertamente en materia de consulta y consentimiento previo. Yo creo que aquí encontramos un nicho de conocimiento, un nicho de oportunidades que no debe ser descuidado para tratar íntegramente el tema en nuestra región.

Muchas gracias.



## PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CENTROAMÉRICA.

Ana Catalina Soberanis  
Directora del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos  
(Guatemala)

Muchas gracias. Buenos días, estimadas y estimados amigos, muchas gracias por participar en este importante seminario y compartir con quienes estamos acá, reflexiones y aportes sobre este tema de la participación de los pueblos indígenas. Muchísimas gracias también a la Universidad Católica de Temuco nuestra anfitriona, y a quienes nos han invitado en el programa de pueblos indígenas de la Fundación Konrad Adenauer.

El tema que a mí me corresponde es hacer algunos aportes acerca de la participación política de los pueblos indígenas en Centroamérica. Un primer problema que implica el evaluar la participación política de los pueblos es precisamente definir de qué volumen de población estamos hablando, y nos encontramos en la mayor parte de países centroamericanos con que hay un sub-registro de la población indígena que efectivamente existe en nuestros países, ya que tanto por las fórmulas de cálculo e identificación de los institutos estadísticos, como por el hecho de que muchas personas pertenecientes a pueblos indígenas ya no se autoidentifican como tales por diversas razones, realmente el volumen de población indígena originaria afrodescendiente en Centroamérica es mucho mayor que lo que esas estadísticas nos reflejan.

En cuando a cuáles han sido las demandas políticas de los pueblos indígenas en Centroamérica, y en general en América Latina, en primer lugar hay un reclamo por la ciudadanía diferenciada. Es decir, aparte de que como personas humanas todas y todos tenemos derecho a elegir y ser electos, a tener un documento de identidad que registre nuestra participación, en el caso de los pueblos indígenas se trata también de una ciudadanía que se ejerce no solamente por los procedimientos formales, reconocidos por la legislación, sino a través de las formas propias de participación al interior de los pueblos indígenas.

Por otro lado, la demanda por la autodeterminación

política, es decir, un espacio político propio en las estructuras del Estado, en ese sentido, la mayoría de las constituciones políticas de nuestros países no reconocen ese derecho a la autodeterminación política, ni han construido un Estado que reconozca el pluralismo cultural y la diversidad.

Otra demanda es la autonomía que está reconocida en la Declaración de Quito y se refiere al derecho al control y manejo de todos los recursos naturales del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo, la defensa y conservación de la naturaleza y el autogobierno. Esta es una de las demandas más integrales, es decir, a decidir sobre el propio destino pero también sobre el territorio, los recursos naturales en los que los indígenas están asentados.

¿En qué ámbitos se ha planteado la participación política en nuestros países? En primer lugar, desde el punto de vista de la legislación electoral, en la inclusión en los partidos políticos. En ese sentido no existen acciones afirmativas, es decir, la posibilidad de porcentajes mínimos o bien, representaciones proporcionales o representaciones automáticas por el hecho pertenecer a un pueblo indígena determinado. Más bien los partidos políticos incluyen a las personas indígenas como ciudadanos y ciudadanas sin hacer diferenciación por razones étnicas o culturales. Y la representación es minoritaria, especialmente en la medida en que se va ascendiendo en los niveles de decisión, es decir, que en el ámbito comunitario local, generalmente sí hay una participación. Muchas veces esto se traduce a participación en el poder local en las corporaciones municipales, pero en el ámbito del Congreso o las Asambleas legislativas, en ningún caso ha llegado a superar el 15%, por ejemplo en Guatemala que es el país que tiene una población indígena mayoritaria.

En cuando a los organismos del Estado, hasta este momento, en el ámbito de la autoridad superior del ejecutivo, es decir, presidencia y vicepresidencia

de la República, no se ha dado la participación de personas indígenas aunque sí ha habido postulación a candidaturas presidencial y vicepresidencial. En las elecciones que vamos a realizar en Guatemala el próximo 11 de septiembre, la doctora Rigoberta Menchu se postula por segunda vez a la presidencia de la República, y el partido CREO está postulando también a una lideresa indígena a la vicepresidencia.

En cuanto a otras autoridades, en algunos casos existen secretarías de Estado o ministerios que se refieren a la participación de los pueblos indígenas o están encargados del monitoreo de políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas. En Guatemala existe la Comisión Presidencial contra la discriminación y el racismo, en Honduras existe también un recién creado ministerio y otros gobiernos también secretarías o instituciones del Estado.

En el poder local, generalmente se da en las corporaciones municipales pero también en otras instancias de planificación participativa del desarrollo, como es el caso del consejo de desarrollo o instancias en las cuales pueden participar la ciudadanía para la definición de políticas públicas. Y en cuanto al sufragio electoral, existe el problema de que muchas personas que no están documentadas, es decir, no poseen un documento de identificación. En algunos casos ni siquiera su existencia jurídica está documentada porque no poseen partida de nacimiento o certificación de nacimiento, y por lo tanto, esto les impide tener una plena identificación y por lo tanto ejercer el derecho del sufragio.

Sin embargo, tenemos que reconocer que hay avances. En la emisión y reforma de leyes es donde probablemente hemos tenido mayores avances, ya que muchos de nuestros países ya tienen normativas que se refieren al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, Costa Rica es quizás la que más legislación tiene aprobada en materia de pueblos indígenas. Le seguiría Guatemala y algunos otros países como Panamá o Nicaragua tienen alguna legislación. En cuando a la institucionalidad, como antes decíamos, ya existen algunas secretarías de Estado, ministerios o comisiones de más alto nivel que se encargan de los temas relacionados a los pueblos indígenas, en varios países ya existe en status formal de autonomía, que es el caso de Nicaragua y Panamá,

y se ha ratificado el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, esto no ha sido así en el caso de Panamá y El Salvador.

El derecho de consulta, sin embargo, es quizás el derecho que es más difícil que se haya aplicado efectivamente en nuestros países, ya que fundamentalmente tiene relación con los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales. Hasta este momento en ninguno de los países centroamericanos se ha hecho una aplicación efectiva de este derecho. En Costa Rica existe una ley de autonomía pero que está en proceso de aprobación después de 20 años de propuesta en el Parlamento. En este momento se está afectando a los pueblos de Teribe y Brunca por la construcción de un proyecto hidroeléctrico que inundaría 659 hectáreas de territorio, obligando a la comunidad a su traslado.

El Salvador no ha firmado el convenio 169, no se ha dado el reconocimiento pleno de los pueblos, la titulación de sus territorios y en general, los pueblos indígenas se encuentran en situación de pobreza. La población indígena mayoritaria existe especialmente en Panchimalco y Salco.

En Honduras ha habido una exclusión histórica de la población afrodescendiente aunque si se reconoce en alguna medida a los pueblos indígenas originarios. Recientemente se ha creado un ministerio de las etnias, existe un plan estratégico de desarrollo integral de los pueblos indígenas. Tienen un reconocimiento de las formas propias de consulta al interior de cada pueblo.

En Nicaragua, como sabemos, hay dos regiones autónomas en el atlántico norte y en el atlántico sur. Ya vimos el caso en el que se definió que los pueblos indígenas deben participar de conformidad con sus propios procedimientos, pero desde el primer gobierno sandinista las comunidades de la costa atlántica tuvieron muchos problemas con el gobierno sandinista ya que éste quería organizarles de conformidad con el resto de la organización social y política en Nicaragua. Y actualmente, en una segunda administración del presidente Daniel Ortega, continúan enfrentando problemas para el ejercicio efectivo de sus derechos.

Panamá fue un país pionero en la autonomía de las comarcas indígenas, pero sin embargo no ha ratificado el convenio 169 y en este momento está

teniendo una alta conflictividad con la exploración y explotación minera, y también tuvo algunos incidentes con motivo de la ampliación del canal de Panamá.

Belice no ha ratificado el convenio 169 tampoco, y existen, por la disputa territorial con Guatemala, bolsones fronterizos donde está asentada la población Kenichi. Ellos prácticamente tienen problemas para documentarse, no pueden ejercer plenamente su ciudadanía en territorio de Belice.

Las nuevas amenazas en Centroamérica. La exploración y explotación minera que es el problema fundamental que actualmente estamos enfrentando, ya que se han descubierto yacimientos de cobre, de oro, de níquel y de metales ferrosos muy importantes, que hace que en este momento haya una tercera ofensiva de las transnacionales hacia el territorio centroamericano. La primera ofensiva fue la de la United Fruit Company en toda la parte norte de Centroamérica, en que se tomaron tierras indígenas para la explotación de esas tierras para el cultivo del banano. La segunda fue en los años 1960 y 1970 con la introducción de las transnacionales en la agroindustria y la industria. Y la tercera ofensiva la tenemos ahora con la solicitud de licencia de exploración y explotación de la minería, y por cierto que todos los estados tienen incluso los propios derechos de los estados, muy débilmente protegidos en cuanto a regalías e impuestos. También otro tema que se constituye en una amenaza, no por lo que ello significa, ya que desde luego es importante sustituir la energía que usa combustible por la que usa hidroeléctrica, sin embargo, en muchos casos esto implica inundación de las tierras indígenas o bien desvió de los cursos de los ríos, o más bien, desertificación de las tierras por falta de irrigación, y en ese sentido los pueblos indígenas se oponen (no necesariamente por lo que implica la introducción de la energía eléctrica por medio de los recursos hídricos) sino por los efectos que estos puede tener, y sobre todo porque no existe la consulta previa e informada para que ellos puedan acceder a que estas explotaciones se introduzcan.

Y finalmente, otra amenaza que es muy vigente y muy fuerte en Centroamérica es la amenaza de la narcoactividad. Centroamérica se ha convertido progresivamente de un callejón de tránsito de la narcoactividad en todas sus manifestaciones a un

territorio en el cual ya se está dando el narcotráfico, el pago en drogas para el consumo de los propios países, y sobre todo el triángulo norte tenemos ya una amenaza muy fuerte porque a raíz de la persecución y la guerra contra el narcotráfico que se está dando en México, esta guerra se ha trasladado al triángulo norte Guatemala, Salvador y Honduras. Prácticamente se está llevando a cabo en nuestro territorio esa guerra con víctimas mortales en unas cifras muy altas, a tal punto que la agencia antidrogas de Estados Unidos está planteando un plan para combatir el narcotráfico que implica una mayor intervención de las fuerzas armadas, que eso lleva a la remilitarización, a la securitización de la agenda de la seguridad desde el punto de vista militar, y por otro lado, está generando también efectos digamos que de políticas de represión hacia los pueblos indígenas con el pretexto del combate al narcotráfico.

En cuanto a los desafíos, en este momento los grandes desafíos que tiene para los estados centroamericanos la situación de los pueblos indígenas, es la necesidad de nuevos pactos políticos sociales, ya que los primeros pactos políticos sociales provienen de la descolonización de nuestros países, de la independencia, y por otra parte, de las corrientes liberales de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. De hecho esos pactos políticos sociales aún reflejan esa correlación de fuerzas y a esos sectores hegemónicos que conformaron el modelo de Estado que actualmente tenemos en Centroamérica. Ninguno de nuestros estados reconoce el pluralismo y la diversidad, ni están organizados para ese reconocimiento. Ninguno de nuestros estados reconoce el pluralismo jurídico que es indispensable reconocer precisamente para garantizar la autonomía y la autodeterminación de los pueblos. Ninguno de nuestros estados está haciendo efectivo el derecho de consulta previa e informada a los pueblos indígenas, y por otro lado, las culturas de los pueblos originarios y afrodescendiente están siendo debilitadas por una ofensiva desde el punto de vista cultural y, en ese sentido, no existen políticas públicas para la preservación y el fortalecimiento de las culturas. Esos son pues los desafíos que en Centroamérica aún tenemos frente a la demanda de participación de los pueblos indígenas y al justo reconocimiento que estos deben tener.

Muchísimas gracias.

## PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Francisco Reyes

Ex-Director de Derechos Indígenas de la Comisión  
Nacional Derechos Humanos. (México)

### Agradecimiento

Agradezco a la fundación Konrad Adenauer y en especial al Programa Regional, Participación Política Indígena en América Latina, por la oportunidad de compartir estas líneas sobre el tema "La participación política indígena en los partidos políticos".

### Introducción

Inicio este trabajo, reconociendo la atinada intervención del Programa de Participación Política Indígena, pues considero que para la región latinoamericana y particularmente para los países con altos porcentajes de población indígena, resultan inminentes programas de formación y acompañamiento permanentes dirigidos a indígenas tomadores de decisiones. Son indispensables los intercambios de experiencias que les faciliten los conocimientos jurídicos, de política pública, así como herramientas y habilidades de intervención en los procesos democrático participativos de sus pueblos y comunidades, así como las relacionadas con las vías de participación a través de los partidos políticos.

La identificación de mejores prácticas de participación política que puedan compartirse de comunidad a comunidad, brindarán oportunidades de aprendizaje importantes para quienes están inmersos en procesos de participación cívica, social y política. La identificación, sistematización y

difusión de procesos de participación de avanzada en la Región, ayudarán a evitar que se cometan los mismos errores ya vividos; es indispensable conocer y compartir los círculos virtuosos de participación e identificar los círculos viciosos que no habrá que repetir y por supuesto omitir su réplica. Hay suficiente camino recorrido del que puede aprenderse, están al alcance ininidad de experiencias de personas que desde diversas ópticas y formas de pensar, han abordado y estudiado la participación política indígena, el reto es que lo mejor de cada experiencia sirva para bien de los trabajos de esta iniciativa, que indudablemente pretende aportar al bien común y al desarrollo integral de las comunidades, pueblos y personas indígenas de la Región Latinoamericana.

### Información general estadística

La población indígena en México según el censo del INEGI 2010.

México tiene 112.3 millones de habitantes, según el censo de 2010, el reporte describe que hay 15.7 millones de mexicanos de tres años y más que de acuerdo a su cultura se consideran indígenas, esto representa 14.9% del total de estas edades. Asimismo, 6.6 millones de personas hablan lengua indígena en la vida cotidiana y las 10 entidades con mayor proporción de habitantes que hablan lengua indígena son Oaxaca, Yucatán, Chiapas, Quintana Roo, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Campeche y San Luis Potosí.

**CUADRO 1.**

República Mexicana: Indicadores demográficos de la población indígena, 2000-2010.

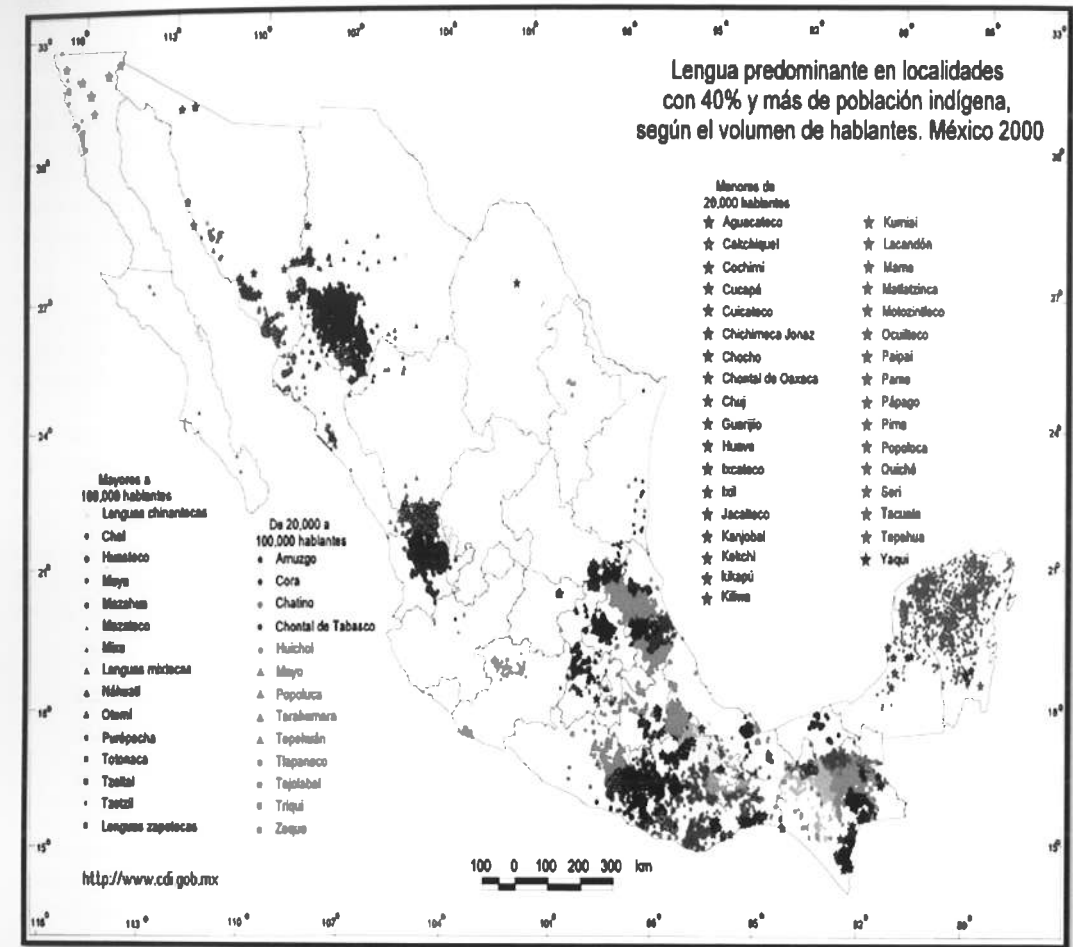
República Mexicana: Indicadores demográficos de la población indígena, 2000-2010											
Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población a mitad de año	12 518 039	12 693 914	12 866 191	13 035 318	13 201 806	13 365 976	13 528 579	13 690 334	13 851 503	14 012 240	14 172 483
Hombres	6 275 531	6 361 114	6 444 792	6 526 833	6 607 494	6 686 944	6 765 550	6 843 671	6 921 489	6 999 046	7 076 339
Mujeres	6 242 508	6 332 800	6 421 399	6 508 485	6 594 312	6 679 032	6 763 029	6 846 663	6 930 014	7 013 194	7 096 144
Nacimientos	296 110	293 506	291 476	290 038	289 150	288 667	289 418	290 449	291 748	293 000	294 152
Defunciones	60 192	59 982	60 081	60 253	60 579	61 003	61 550	62 157	62 868	63 620	64 483
Crecimiento natural	235 918	233 524	231 395	229 785	228 571	227 664	227 868	228 292	228 880	229 380	229 669
Crecimiento social total	-46 924	-47 956	-48 738	-49 574	-50 303	-51 037	-51 610	-52 258	-52 753	-53 219	-53 554
Crecimiento total	188 994	185 568	182 657	180 211	178 268	176 627	176 258	176 034	176 127	176 161	176 115
Tasa bruta de natalidad*	23.7	23.1	22.7	22.3	21.9	21.6	21.4	21.2	21.1	20.9	20.8
Tasa bruta de mortalidad*	4.8	4.7	4.7	4.6	4.6	4.6	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
Tasa de crecimiento natural**	1.88	1.84	1.80	1.76	1.73	1.70	1.68	1.67	1.65	1.64	1.62
Tasa de crecimiento social total**	-0.37	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38	-0.38
Tasa de crecimiento total**	1.51	1.46	1.42	1.38	1.35	1.32	1.30	1.29	1.27	1.26	1.24
Tasa global de fecundidad	2.96	2.86	2.76	2.68	2.60	2.54	2.49	2.44	2.40	2.36	2.33
Esperanza de vida total	72.1	72.5	72.8	73.1	73.4	73.7	74.0	74.3	74.6	74.9	75.1
Esperanza de vida hombres	69.5	69.8	70.1	70.5	70.8	71.1	71.4	71.7	72.0	72.2	72.5
Esperanza de vida mujeres	74.8	75.1	75.4	75.8	76.1	76.4	76.6	76.9	77.2	77.5	77.7
Tasa de mortalidad infantil*	34.4	33.0	31.6	30.3	29.1	27.9	26.8	25.7	24.7	23.7	22.8

\* Por mil  
\*\* Por cien

Cuadro 1. Fuente: CONAPO. Indicadores demográficos de la República Mexicana, 2000-2010.

A continuación un mapa que se explica por sí mismo y resalta la diversidad de las lenguas indígena que aun se hablan en los distintas etnias indígenas de México.

**CUADRO 2.**



Cuadro 2. Fuente: Nombres de lenguas, pueblos y distribución. Martes, 19 de enero 2010 07:54. http://www.cdi.gob.mx

**Identidad en México y participación política indígena.**

Para entender la participación política indígena en México, es importante reconocer el desarrollo de las diversas culturas precolombinas en Mesoamérica antes de la conquista, de las que sobresalieron durante el periodo clásico y postclásico, en lo que hoy es el territorio mexicano, las culturas olmeca, tolteca, teotihuacana, maya, nahuatl, totonaca, zapoteca, mixteca, tarasca y mexicana.

El establecimiento de estas culturas en majestuosas

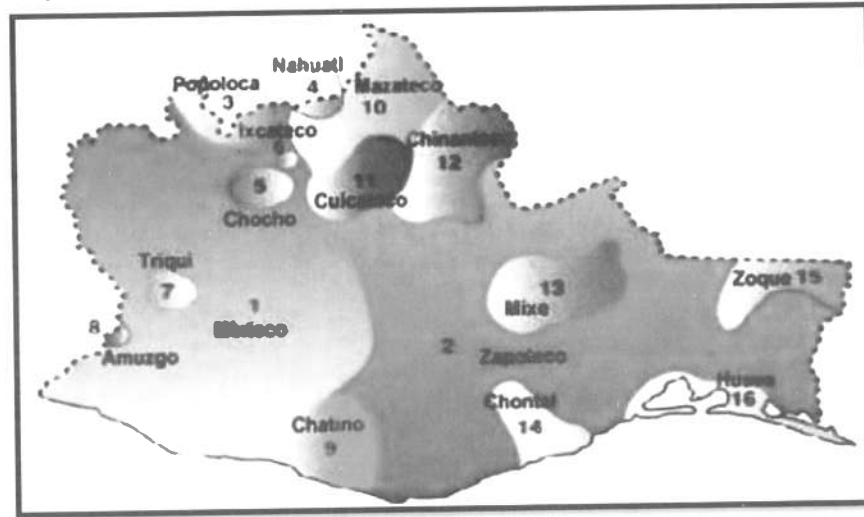
ciudades ceremoniales y las poblaciones a su alrededor, que fueron gobernadas a través de estructuras políticas, militares y religiosas claramente definidas, siguen influyendo en nuestra identidad como nación hasta la fecha. Seamos indígenas o no, es innegable que nuestras formas de participación política, en buena parte del país, están condicionadas por las primeras naciones de México, por la conquista, por el mestizaje y la preservación de una importante diversidad de etnias indígenas.

Lo anterior explicita claramente que la nación

mexicana y quienes la conformamos, no tenemos una identidad homogénea, por el contrario la diversidad es la constante, pues como se muestra anteriormente, en México, al menos en diez estados de la República habitan etnias diferentes. Solamente en el estado de Oaxaca, hay 16 grupos etnolingüísticos, a saber: amuzgo, chatino,

### CUADRO 3.

#### Mapa de localización de las etnias en Oaxaca.



Cuadro 3. Mapa de localización de las etnias en Oaxaca. Fuente: <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/mebb/1.htm>

La identidad mexicana y en lo particular la identidad indígena, ha estado condicionada por nuestra historia. La conquista, la colonia, las luchas de independencia y de revolución, así como los permanentes procesos de reforma ideológica y política, han condicionado la consolidación de una

chinanteco, chocho, chontal, cuicatenco, ikood (peyorativamente denominado huave), ixcatenco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, triqui, zapoteco, zoque y el popoloca en peligro de extinción; y donde casi dos millones de habitantes son indígenas, lo que significa que 6 cada 10 oaxaqueños pertenecen a algún grupo étnico.

sociedad mexicana más integrada, armónica, justa y pacífica, lo que ha provocado que en particular los pueblos, comunidades y personas indígenas, hayan buscado en diferentes momentos y a través de distintas formas de participación, mejores condiciones de vida.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> México Identidad y Nación. José del Val. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. Págs. 173 y 174.

“...No hemos dado la suficiente atención a estos aspectos del funcionamiento profundo de nuestra sociedad y paradójicamente no se reconoce el inmenso aporte de las culturas indígenas a la estabilidad social. Su aislamiento y marginación real para el acceso a la infraestructura básica del desarrollo nacional es un fenómeno complejo y diverso.

No obstante esa distancia social que a veces se interpreta equivocadamente como distancia histórica, se mantiene mediante una rígida trama de relaciones de producción y de poder con características premodernas. El aislamiento de los pueblos indígenas en muchas zonas del país opera como un mecanismo mediante el cual ciertos sectores caciquiles, de autoridades no representativas e intereses diversos, obtienen beneficios extraordinarios al margen y en contra de los marcos legales de la nación.

En su gran mayoría son estos sectores los interesados en perpetuar el aislamiento relativo de los pueblos indígenas, logrando su cometido a partir de establecer zonas de excepción mediante la violencia abierta o el entorpecimiento sistemático de la acción de las instituciones nacionales...”

“...Este vacío de legalidad y de justicia y el debilitamiento de la acción estatal ha permitido asimismo que otras agencias no institucionales, organismos no gubernamentales, nacionales o extranjeros y grupos eclesiásticos, entre otros, saliendo de sus marcos tradicionales y pautados legalmente, establezcan *de facto* una suplencia artificial de las instituciones y la legalidad, generando situaciones confusas de mayor complejidad y al margen en muchos casos de la perspectiva nacional y republicana.”

Si bien, antes y después de la conquista, la corona española intentó conservar la identidad y otorgar algunos derechos a los indígenas nativos de las tierras conquistadas a través de las Leyes de Burgos, las Leyes de Indias y las Nuevas Leyes, mismas que probablemente mitigaron el nivel de abusos y discriminación, la realidad es que ese conjunto de leyes no fueron suficientes para preservar la identidad auténticamente indígena. Es un hecho por un lado, que el mestizaje ha construido positivamente a esta nación y ha definido parte de nuestra identidad, a diferencia de las “conquistas” anglosajonas que pretendieron exterminar a los nativos sobre todo en el norte de América; sin embargo la permanente falta de afirmación de los derechos y libertades de los pueblos y comunidades indígenas en México, ha sido un pendiente histórico.

Asimismo al no ser una prioridad, estas omisiones han generado de forma muy marcada, diferencias evidentes entre quienes nacemos, crecemos y nos desarrollamos en las manchas urbanas, mientras que, quienes nacen y crecen en sus comunidades alejados del desarrollo social y económico carecen en muchas ocasiones de lo indispensable.

#### Aproximación a los derechos de los pueblos, comunidades indígenas e indígenas en lo individual.

##### Contexto Internacional.

En 1923, se registró la primera aparición de un jefe indio norteamericano, miembro de las Seis Naciones Iroquesas en Ginebra, en la sede de la Sociedad de Naciones, para reclamar la posesión de sus tierras.

En 1957, la Organización Internacional del Trabajo, OIT por sus siglas, en su calidad de agencia especializada de Naciones Unidas, resuelve y promueve ante los países miembros, el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, mismo que es adoptado y ratificado por veintisiete países el 26 de julio del mismo año.<sup>2</sup>

El 16 de diciembre de 1966, se crea el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en sus artículos 1, 2 y 3, hablan de la libre determinación de los pueblos, así como del derecho de hacer uso de sus propias riquezas y recursos naturales, así como, a comprometerse a respetar y a garantizar a todos los individuos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>2</sup> Convenio No. 107 1996-2011 Organización Internacional del Trabajo (OIT). <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no107/lang-es/index.htm>

El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1957 (núm. 107) constituyó un primer intento de codificar las obligaciones internacionales de los Estados en relación con los pueblos indígenas y tribales. Por tanto, fue el primer convenio internacional en el asunto y la OIT lo adoptó en 1957 a solicitud del sistema de la ONU.

El Convenio núm. 107 es un instrumento amplio sobre el desarrollo, que cubre una variada gama de temas, como los derechos a las tierras; contratación y condiciones laborales; formación profesional, artesanías e industrias rurales; seguridad social y salud; y educación y medios de comunicación. En particular, las disposiciones del Convenio núm. 107 en materia de tierras, territorios y recursos proporcionan una amplia cobertura y son similares a las del Convenio núm. 169.

El Convenio núm. 107 fue ratificado por 27 países. Sin embargo, tiene un enfoque integracionista que refleja el discurso sobre el desarrollo del momento de su adopción. Durante la década de 1970, cuando la ONU comenzó a examinar la situación de los pueblos indígenas y tribales con más detalle, y cuando los pueblos indígenas comenzaron a hacerse más visibles a nivel internacional, el enfoque del Convenio núm. 107 fue objeto de cuestionamientos. El Consejo de Administración de la OIT convocó a una Comisión de Expertos en 1986 y ésta concluyó que el “enfoque integracionista del Convenio estaba obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”. Luego, el Convenio fue revisado durante 1988 - 1989, y en 1989 se adoptó el Convenio núm. 169. Desde la adopción de este último Convenio, el Convenio núm. 107 ya no quedó abierto para ratificación. Sin embargo, continúa estando en vigencia para 18 países, muchos de los cuales tienen poblaciones significativas de indígenas, y sigue siendo un instrumento útil en esos países ya que cubre muchas áreas que son clave para estos pueblos.

Asimismo el artículo 27 establece que en los Estados en que existen minorías étnicas no se negará a sus miembros el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener propia vida cultural, a profesar su propia religión y a emplear su propio idioma.<sup>3</sup>

Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue adoptado en la misma fecha que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo primero reafirma el derecho de todos los pueblos a la libre determinación.

Con mayor claridad la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, de fecha 25 de noviembre de 1978, expresa la igualdad entre los seres humanos en cuanto a dignidad y derechos, la pertenencia a la misma especie, el mismo origen, etc.<sup>4</sup>

El Convenio Número 169, surge el 27 de junio de 1989, fue el primer instrumento internacional en tratar lo relacionado a los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, convirtiéndose en el único instrumento internacional con carácter vinculatorio en relación con derechos de los pueblos indígenas. Se distingue por otorgar el carácter de "pueblos indígenas" a diferencia de "poblaciones indígenas", aunque fuera ratificado sólo por diecisiete Estados.<sup>5</sup> Este Convenio, puso las bases para la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>3</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 16 de Diciembre 1969. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

<sup>4</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales. 16 de Diciembre 1969. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

<sup>5</sup> Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. 25 de noviembre de 1978. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/raza.htm>

Artículo primero.

1. Todos los seres humanos pertenecen a la misma especie y tienen el mismo origen. Nacen iguales en dignidad y derechos y todos forman parte integrante de la humanidad.

2. Todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales. Sin embargo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden en ningún caso servir de pretexto a los prejuicios raciales; no pueden legitimar ni en derecho ni de hecho ninguna práctica discriminatoria, ni fundar la política de apartheid que constituye la forma extrema del racismo.

3. La identidad de origen no afecta en modo alguno la facultad que tienen los seres humanos de vivir diferentemente, ni las diferencias fundadas en la diversidad de las culturas, del medio ambiente y de la historia, ni el derecho de conservar la identidad cultural.

4. Todos los pueblos del mundo están dotados de las mismas facultades que les permiten alcanzar la plenitud del desarrollo intelectual, técnico, social, económico, cultural y político.

5. Las diferencias entre las realizaciones de los diferentes pueblos se explican enteramente por factores geográficos, históricos, políticos, económicos, sociales y culturales. Estas diferencias no pueden en ningún caso servir de pretexto a cualquier clasificación jerarquizada de las naciones y los pueblos.

<sup>6</sup> Convenio No. 169

El Convenio núm. 169 es un instrumento jurídico internacional vinculante que se encuentra abierto para su ratificación y que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Hasta la fecha ha sido ratificado por 20 países. Una vez que se ratifica el Convenio, el país que así lo hace cuenta con un año para alinear la legislación, políticas y programas antes de que el mismo devenga jurídicamente vinculante. Los países que ratificaron el Convenio están sujetos a supervisión en cuanto a la implementación.

<sup>6</sup> La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2009. Moisés Jaime Bailón Corres.

La Declaración de los Pueblos Indígenas, se presenta el 29 de junio de 2006, a través del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el cual fue creado ese mismo año. Al frente del Consejo estaba el embajador mexicano Luís Alfonso de Alba, quien durante el primer periodo de sesiones, promovió la adopción de esta Declaración, resolviéndose con treinta votos a favor, con dos votos en contra por parte de Canadá y la Federación Rusa, además de doce abstenciones.

Durante 2006 se presentaron una serie de dificultades que después fueron superadas, pero mientras tanto, las posiciones en contra por parte de Nueva Zelanda, Estados Unidos y Australia, así como Argentina que argumentó inconformidades relacionadas a las Malvinas, y por su lado Colombia que no estuvo de acuerdo con que la Declaración se adoptara durante ese periodo, detuvieron la Declaración. Por su parte Namibia y los países de esa región aplazaron las decisiones y también presentaron objeciones a la declaración durante ese periodo.

El 13 de septiembre de 2007 fue aprobado el texto de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Asamblea General de la ONU.

La votación fue como sigue: Ciento cuarenta y tres votos a favor, once abstenciones y cuatro votos en contra de Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda.<sup>7</sup>

### *Derechos indígenas en México y su relación con la participación política.*

En el libro "LOS PROBLEMAS DEL DERECHO INDÍGENA EN MÉXICO", el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, habla de la insuficiencia de los contenidos constitucionales que a partir de los años setentas fueron introducidos en la Constitución Mexicana, mismos que a su criterio han sido también ineficientes desde el punto de vista jurídico. Siguiendo con esta idea, sí es notorio que aunque ha habido intentos locales y nacionales para contar con leyes que tomen en cuenta los derechos indígenas, aun no se termina de definir un marco jurídico verdaderamente claro en el que los pueblos y comunidades indígenas, así como los indígenas en lo individual, se perciban del todo incluidos, dado su cosmovisión por un lado, la forma en que se asumen buena parte de ellos en sus relaciones comunitarias y por supuesto, por las evidentes deficiencias que el Estado aun tiene para subsanar las carencias de muchos pueblos y comunidades indígenas de México.

Haciendo un profundo análisis del artículo segundo de la Constitución Mexicana y en lo particular del apartado B de este mismo artículo, el ministro Cossío Díaz hace las siguientes reflexiones que más adelante se puntualizarán.

"... a partir de esos años la Constitución se reformó para dar cabida a una serie de "derechos" que consistían en el otorgamiento de prestaciones materiales por parte del Estado, como los derechos a la salud, la vivienda, el deporte, etcétera. Sin embargo, como no se precisó desde la Constitución el sentido de los mismos ni, a final de cuentas, existían los medios procesales para controlar su violación (primordialmente por el legislador), los mismos terminaron siendo meros "derechos programáticos".

Es decir, programas de trabajo a desarrollar por el propio legislador en la medida en que las condiciones económicas lo fueran permitiendo. El problema que deriva de esa lectura es que tales enunciados constitucionales no gozan de normatividad alguna y se reducen a una mera retórica constitucional."

"...En la parte inicial de este apartado se dispone que la Federación, los estados y los municipios

deberán establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para: proveer la igualdad de oportunidades de los indígenas; eliminar cualquier práctica de discriminación hacia ellos, y podemos entender, entre ellos; garantizar la vigencia de sus derechos, y lograr el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Lo primero que salta a la vista es el inusual lenguaje utilizado en la redacción de este párrafo. Lejos de hablar de normas o, como es frecuente, leyes, se introduce una expresión propia del lenguaje económico: instituciones pero, sobre todo, políticas.

¿Cómo explicar su adopción y qué significado puede tener ella? Respecto del primer punto, relativo a una intención deliberada por parte del órgano revisor de la Constitución, de dar a entender que en este caso no se está frente a normas programáticas cuyo contenido y desarrollo debe de quedar en manos del legislador ordinario, podemos afirmar ¿qué se está ordenando la realización de acciones específicas por parte de los poderes públicos, sin que éstos gocen de plenas atribuciones para determinar su contenido?"

Y el ministro continúa respondiendo a sus propias preguntas ya para concluir de la siguiente manera: "... Esta cuestión es relevante en tanto introduce un importante cambio a la técnica constitucional que, repetimos, fue establecida entre nosotros a partir de los años setentas y en la cual fueron relevantes dos cosas: primero, introducir un contenido genérico que, simultáneamente, diera la idea de mantener vivos los ideales sociales de la Revolución y le confiriera la legitimidad al régimen; segundo, que su concreción fuera delegada completamente al legislador al remitir (en su caso) las leyes correspondientes.

La importancia de la solución introducida en la reforma pareciera radicar en que ahora no se deja al legislador la determinación de contenidos, y se le impone la realización de acciones concretas. Esta idea puede sustentarse de mejor manera si atendemos al penúltimo párrafo del apartado B, en tanto dispone, también de modo inusual entre nosotros, que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos "establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de éstas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas". Lo que está disponiendo aquí es



una obligación específica en el sentido de que, y con respecto a los contenidos propios de cada una de las fracciones del apartado B, los órganos mencionados deberán prever partidas específicas. Ello quiere decir que, en caso de que estos no suceda así, los sujetos legitimados activamente para interponer medios de control de la regularidad constitucional podrán demandar ante la Suprema Corte de Justicia la anulación de las normas en la que no se hubiere recogido esta obligación.”<sup>8</sup>

La referencia bibliográfica y la transcripción textual anterior, toma sentido en tanto que, el apartado B del artículo segundo de la Constitución, justifica plenamente la participación organizada de las comunidades, pueblos e individuos indígenas para hacer cumplir los derechos que les han sido conferidos en la Constitución Mexicana. Un primer problema para lograr esto, sin duda es la necesidad inminente de contar con programas de formación jurídica y de política pública dirigida a tomadores de decisión indígenas, que les permitiera comprender y ejercer con pleno conocimiento técnico, las garantías que propone el ministro José Ramón Cossío Díaz.

Dicho de otra forma, si los sujetos del derecho indígena, ejercieran una participación activa en sus comunidades, conociendo los mecanismos de demanda de sus derechos, para contar con los servicios de política pública necesarios para desarrollarse digna y justamente, quizá el yugo de la manipulación política e ideológica que en muchas ocasiones los mantiene lejos del desarrollo, se vería claramente disminuido.

Ante este análisis, empieza a quedar claro que los partidos políticos se han evidenciado por estar ausentes en lo que refiere a la promoción y defensa de los derechos de pueblos, comunidades e indígenas en lo individual. Luego entonces, es entendible que aunque uno de los principales propósitos de los partidos políticos es la adhesión de personas para la formación de sus cuadros en las distintas capas de la sociedad a fin de alcanzar el mayor número de votos, muestran que las experiencias conocidas de acercamiento a la realidad indígena, se perciben carentes de una actitud genuina, que muestre interés por el fomento y respeto a los derechos

8. “Los problemas del Derecho indígena en México”. José Ramón Cossío Díaz. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2003.

indígenas en lo general, y siendo más específicos, en los derechos políticos de los ciudadanos indígenas.

A lo anterior, últimamente se ha sumado por un lado, el desapego a los principios que fundamentaron a algunos partidos políticos, específicamente a los que se consideran de tendencia humanista, democrática y cristiana. Esto por que al parecer, algunos de estos partidos políticos, han mutado de ser “humanocéntricos” para convertirse en “partidocéntricos”, lo democrático la han convertido en “partidocrático pragmático” y quizá han olvidado que el término cristiano, consiste en encontrar en el rostro de quienes más los necesitan, el mismísimo rostro de Cristo, para así verse movidos a evitar en justicia, el dolor posible. Como un dato al margen, en México, algunas de las expresiones más claras de dolor causadas por necesidades sentidas, están precisamente en los pueblos, comunidades y personas humanas indígenas.

Así pues, el ideal sería que para lograr la participación indígena en los partidos políticos, los propios partidos establecieran vínculos personalizados, que permitan acercamientos pacíficos y detallados con las comunidades y pueblos indígenas, dejando de lado por un momento, las dinámicas ordinarias que distinguen a los partidos, a fin de entender de primera mano, la idiosincrasia, las formas de vida, las realidades y necesidades en los lugares de interés para los partidos políticos. Resultará indispensable, que estas prácticas se hagan acompañar por el conocimiento y la difusión programática de los derechos indígenas consagrados en las constituciones locales, nacionales, así como en los instrumentos jurídicos internacionales vigentes. De ser así, lo anterior es muy, que con el paso del tiempo, abra espacios para las afinidades naturales, que permitan la creación de nuevos vínculos de confianza y participación, que en todo caso deberán también ir acompañados de la identificación y posterior solución de problemas concretos, que son parte de la vida cotidiana de cualquier comunidad.

Dicho de otra forma, la construcción e implementación de políticas públicas focalizadas

para resolver situaciones concretas, debería complementar el círculo virtuoso de la participación política tanto de los agentes que representan a los partidos políticos, como de los miembros de las comunidades que se adentren en este tipo de procesos. En resumidas cuentas, me atrevo a decir que la apasionante labor de hacer política que de por sí lo es, es mucho más apasionante en la vida comunitaria y me permito compararla con carisma misionero, que implica una vocación especial que no todo mundo está llamado a vivirlo. Desafortunadamente la tendencia en la vida de los partidos políticos, pareciera ser al revés, de tal manera que cuanto menos adentrado se esté en la cosmovisión indígena y en el fomento de los derechos indígenas, más sencilla será la manipulación, inclusive sin importar que se lesione el tejido que hace posible la vida comunitaria y de los pueblos indios.

#### El caso Oaxaqueño

El libro “¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derecho de los pueblos indios en México”, es un compendio de experiencias que en 2008, al cumplirse los diez años de la promulgación de la primera ley indígena de México, en el estado de Oaxaca, un grupo de políticos, académicos y promotores de los derechos indígenas, se dieron a la tarea de analizar la pertinencia de la Ley Indígena Oaxaqueña.

La Ley Indígena de Oaxaca, es producto de una serie de reformas que sucedieron entre 1990 y 1998, que dieron lugar al reconocimiento constitucional de los usos y costumbres para la elección de 412 municipios de los 570 que hay en el estado de Oaxaca. Es en 1998 cuando se otorgó el reconocimiento de la autonomía y personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca.

Si bien la ley indígena de este estado de la República Mexicana, es una ley de avanzada, no necesariamente es perfecta y como la mayoría de las leyes es perfectible. Así pues, es que gracias a la crítica u oposición a esta ley, así como los intentos por reformarla, han propiciado que la dinámica de participación de hombres y mujeres indígenas y no indígenas de Oaxaca, hayan ganado espacios de representatividad dentro y fuera de Oaxaca e incluso en el extranjero.

#### EXPERIENCIAS CONOCIDAS.

##### *Participación política y fomento de los derechos indígenas:* **Adelfo Regino Montes.**

Resulta importante mencionar y reconocer por orden cronológico de aparición pública, a Adelfo Regino Montes, quien siendo indígena y abogado de profesión, desde muy joven ha representado una parte importante de los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, especialmente en momentos significativos, como fue la aparición y presencia en México, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y durante la aparición y presencia la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca en el último conflicto político y social grave registrado en Oaxaca. Asimismo ha sido significativa, su presencia y participación en las reuniones ante la ONU de seguimiento a la Declaración de los Pueblos Indígenas. Adelfo Regino es un referente para la discusión de los derechos indígenas, que se ha distinguido por no haber participado, al menos públicamente, en partidos políticos, no obstante, ha llevado la vocería de posiciones claramente políticas, en situaciones de relevancia para Oaxaca y para México.

El último hecho que distinguió a Adelfo Regino Montes, fue la dimisión al cargo de secretario de asuntos indígenas del gobierno oaxaqueño recientemente electo, por no contar con el título profesional, tal como lo contempla la ley de funcionarios públicos del estado de Oaxaca, misma que Adelfo Regino prefirió respetar para no violentarla.

##### **Eufrosina Cruz Mendoza**

Por su lado, Eufrosina Cruz Mendoza, actual presidenta del Congreso Legislativo Estatal, es una mujer indígena, joven y profesionista. En el mes de noviembre de 2007, Eufrosina Cruz, se postuló para ser alcaldesa o presidenta municipal de Santa María Quiegolani, comunidad de la Sierra Sur de Oaxaca con una población de 1573 habitantes de los cuales 762 son hombres y 775 mujeres.

Como puede verse aun siendo mayoría de mujeres en Quiegolani, hasta el 2010 en las elecciones que se realizaban con base en el derecho Consuetudinario, entiéndase por usos y

costumbres, las mujeres no tenían derecho a votar y ser votadas a diferencia de lo que consagra la Constitución Política de México y lo difunde la Cartilla Nacional de los Derechos.

En el caso de Eufrosina Cruz, en noviembre de 2007 los mismos hombres en su mayoría votaron por ella, sin embargo los prejuicios, así como los usos y costumbres, reconocidos por la Ley Indígena de Oaxaca, no permitieron que esta mujer, joven, indígena y profesionalista asumiera el cargo para el que fue legítimamente electa.

La lucha por el reconocimiento de los poderes políticos que inicio esta mujer se convirtió en el reconocimiento de un amplio problema que aun vivimos en muchas comunidades mexicanas y latinoamericanas probablemente. La difusión mediática que Eufrosina generó, logró permear las conciencias de una diversidad de actores y tomadores de decisiones incluyendo al Presidente Felipe Calderón y su esposa la Sra. Margarita Zavala, por mencionar a quienes revisten mayor relevancia. Eufrosina, ha logrado un avance muy significativo en el reconocimiento de los derechos de las mujeres al menos en el estado de Oaxaca.

La confrontación de esta causa por los derechos de esta mujer y otras muchas más, nos involucró a quienes dábamos en ese momento otro tipo de batallas desde la sociedad civil y en el caso de un servidor más tarde, desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, específicamente, en la responsabilidad de atender los derechos indígenas.

La suma de esfuerzos de otras mujeres de Santa María Quiérogolani, así como de hombres y mujeres de los medios de comunicación, y de la sociedad civil organizada, provocaron la reacción de los partidos políticos. De un color y otro se enfilaron los partidos y sus dirigencias locales en Oaxaca para tratar de ganar el liderazgo emergente de Eufrosina, pero el sentido común y el sentido de responsabilidad para con una causa más profunda que las coyunturas electorales, lograron consolidar un movimiento comunitario en Oaxaca, del que fuimos parte muchas personas y que ayudó a empujar una alternancia esperada en Oaxaca por más de 80 años. En julio de 2010 una coalición de partidos de izquierda y derecha por ponerlos en su espectro ideológico y político, se sumaron para incluir a la ciudadanía participativa y altamente politizada, que provocó el paso a la alternancia de

partidos y que ahora busca y exige, mejores gobiernos.

El caso emblemático de Eufrosina Cruz Mendoza sin duda ayudo a su propia causa, en las recientes elecciones de la alcaldía (Presidencia Municipal) de Quiérogolani. Por primera vez en su historia votaron las mujeres, a un hombre y los hombres ratificaron con su voto esta decisión.

Eufrosina Cruz fue nombrada por consenso de los partidos que conformaron la coalición ganadora, presidenta del Congreso del Estado de Oaxaca y recientemente, el Partido Acción Nacional, que ha estado más cerca de Eufrosina en este proceso que otros partidos, ha generado por iniciativa de la dirigencia nacional del PAN, una cartera en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), dedicada a los asuntos indígenas que Eufrosina hasta donde se sabe ha aceptado coordinar, lo cual le ha implicado definirse como partidaria en pleno ejercicio de sus derechos políticos con un partido político mexicano.

### Conclusión

Una opinión respetuosa con base a la experiencia vivida es que los partidos políticos, aun tienen mucho que analizar y poner en práctica en materia de conocimiento y reconocimiento de los derechos de los pueblos comunidades y personas indígenas, al menos en México. Las organizaciones sociales comunitarias, que durante décadas han realizado esfuerzos para resolver necesidades sentidas de las poblaciones indígenas más desfavorecidas, tienen mucho que contar y compartir sobre los errores y aciertos cometidos a lo largo del tiempo dedicado a transformar esas realidades.

Los hombres y mujeres que han dedicado parte de sus actividades de la vida con extraordinaria sensibilidad social y humana, es necesario que nos hablen para llegar a tiempo a donde sea necesario llegar. El intercambio de opiniones entre las organizaciones comunitarias que desean compartir sus aprendizajes con los partidos políticos, resulta indispensable para construir consensos mínimos de comportamiento y abordaje de la problemática de la participación política indígena, si es que los partidos quieren que esos consensos les sirvan para que sus candidatos puedan ser escuchados, asumidos y votados, con plena conciencia y en

pleno uso de derechos y no exclusivamente a través de la dádiva coyuntural producto de las campañas políticas.

También habrá organizaciones comunitarias que después de procesos muy complejos de radicalización de sus posturas, por diversas razones se han acercado a las vías políticas e institucionales y con estos acercamientos a las agrupaciones políticas o a partidos políticos, también se han fortalecido en los procesos propios de la democracia participativa dentro de los partidos políticos.

Sin dejar de reconocer la importancia que aun tienen los partidos políticos en México, al menos hasta que no se logre una reforma política de vanguardia que permita las candidaturas ciudadanas con mecanismos accesibles para cualquier individuo con sus derechos a salvo, es indispensable que se continúe haciendo trabajo de base, trabajo comunitario y desarrollando las capacidades de las personas que viven en comunidades indígenas, ese es el camino más seguro para lograr la participación democrática de estas personas, sea por la vía de los partidos políticos o a través del derecho consuetudinario.

### Recomendaciones

Es indiscutible que por encima de los partidos políticos y por encima de las elecciones del derecho consuetudinario, la vida de las personas que conforman los pueblos y comunidades indígenas,

debe transformarse con el desarrollo integral (sustentable). Resulta indispensable capacitar y transferir el mayor conocimiento posible, no solamente en materia de derechos políticos y civiles, también en las materias económica, de desarrollo social y técnicas para el desarrollo integral de las comunidades. En la medida que las comunidades son más autosustentables, en esa medida es más factible que se susciten procesos democráticos más sólidos.

Dicho de otra manera es indispensable contribuir con la ayuda de las instituciones de la iniciativa privada, de los gobiernos locales, de los gobiernos federales, a consolidar procesos integrales de desarrollo, procesos de desarrollo sustentable que permitan sobre todo abatir la pobreza y la ignorancia, que es también un tipo de pobreza.

Los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas que están consagrados en la Declaración de los Derechos Indígenas de Naciones Unidas y en la Constitución Política Mexicana, no serán una realidad hasta abatir la principal causa de inseguridad nacional en México.



## “DEMANDAS Y ESTRATEGIAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL MOVIMIENTO MAPUCHE: REACCIÓN DE ESTADO Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES.”

Luis Penchuleo  
Representante del partido Walmapuwen

Mari mari kom pu che. Buenas tardes a todos los asistentes. En primer lugar antes de iniciar mi participación quisiera agradecer a la organización por la invitación y darme esta oportunidad de poder de alguna forma hacer algún análisis o un recorrido acerca de cuáles han sido las propuestas políticas que ha hecho el movimiento social mapuche en estos 100 años más menos de existencia al Estado chileno, cuáles han sido las respuestas que el Estado ha hecho frente a esas demandas y como tercer punto, en qué nivel están los estándares internacionales en materia de derechos indígenas, o en este caso particular de participación política indígena.

Yo estoy aquí representando al partido político mapuche Wallmapuwen y el nombre de mi presentación es “Demandas y Estrategias para el Ejercicio del Derecho a la Participación Política en el Movimiento Mapuche: reacción de Estado y estándares internacionales.” En primer lugar yo creo que es necesario antes de entrar derechamente en materia, entregar algunos antecedentes preliminares y de cómo se da el tema de la cuestión mapuche, o el conflicto mapuche o el tema mapuche, en relación con el Estado chileno.

En el siglo XIX, pasado la mitad del siglo XIX, el Wallmapu o el territorio mapuche era un territorio autónomo e independiente y donde el Estado tenía bastante poca incidencia en esta zona. Lamentablemente para los mapuches a finales del siglo XIX, en lo que se denominó la conquista de la Araucanía entre el año 1882 y 1883, el Estado anexiona políticamente al Wallmapu, a través de la fuerza militar, en donde, tanto el Estado chileno y el Estado argentino avanzan hacia el sur sobre territorio mapuche y finalmente este termina perdiendo completamente su autonomía, derrumbándose su estructura social, con todo lo que eso implica: pasar de un pueblo soberano a un pueblo subordinado.

Podríamos decir que ahí, en este punto histórico

surge lo que denominamos la cuestión mapuche, o el tema mapuche o el conflicto mapuche, como muchas veces suele llamarse. Esta incorporación política compulsiva que se realiza a través del sometimiento militar, implicó obviamente toda la transformación de los mapuches a una minoría nacional oprimida dentro del Estado chileno y colonizada, al perder el pueblo mapuche toda la autonomía y al no serle reconocido ningún derecho político, ni cultural, porque una vez que el Estado chileno se asienta en territorio chileno todo lo hace unilateralmente sin ninguna contraparte de los mapuches, donde no hubo ningún pacto de rendición, sino que el Estado unilateralmente fija las reglas del juego y los mapuches tuvieron solamente que acatar.

Esta invasión, podríamos llamar, al territorio mapuche la hace el Estado chileno en un proceso que guiado por un proyecto político en conformidad a los ideales republicanos de ese tiempo y que tuvo como propósito erigir una comunidad sobre la base del universalismo, en donde toda la ciudadanía tenía que ser homogénea, y toda esa ciudadanía tenía que rendirle lealtad al Estado que estaba circunscrito a un determinado territorio. Y el universalismo que suele ser ciego frente a las diferencias se tradujo en la negación de la identidad y en la existencia de los mapuches como un pueblo distinto.

Después de que se produce esta invasión en la Araucanía, rápidamente el pueblo mapuche comienza a organizarse y por ejemplo ahí ustedes pueden apreciar una fotografía Trawun de Quepe en el año 1905, es decir, 15 ó 20 años aproximadamente de que los mapuches había perdido completamente su territorio y ya estaban pensando en la organización y de qué forma defender los derechos o reconquistar derechos que habían sido borrados por causa de la invasión militar. Ahí también aparece la sociedad Caupolicán. Se ha llegado más menos a un consenso entre los estudiosos, historiadores de que el movimiento

surge lo que denominamos la cuestión mapuche, o el tema mapuche o el conflicto mapuche, como muchas veces suele llamarse. Esta incorporación política compulsiva que se realiza a través del sometimiento militar, implicó obviamente toda la transformación de los mapuches a una minoría nacional oprimida dentro del Estado chileno y colonizada, al perder el pueblo mapuche toda la autonomía y al no serle reconocido ningún derecho político, ni cultural, porque una vez que el Estado chileno se asienta en territorio chileno todo lo hace unilateralmente sin ninguna contraparte de los mapuches, donde no hubo ningún pacto de rendición, sino que el Estado unilateralmente fijo las reglas del juego y los mapuches tuvieron solamente que acatar.

Esta invasión, podríamos llamar, al territorio mapuche la hace el Estado chileno en un proceso que guiado por un proyecto político en conformidad a los ideales republicanos de ese tiempo y que tuvo como propósito erigir una comunidad sobre la base del universalismo, en donde toda la ciudadanía tenía que ser homogénea, y toda esa ciudadanía tenía que rendirle lealtad al Estado que estaba circunscrito a un determinado territorio. Y el universalismo que suele ser ciego frente a las diferencias se tradujo en la negación de la identidad y en la existencia de los mapuches como un pueblo distinto.

Después de que se produce esta invasión en la Araucanía, rápidamente el pueblo mapuche comienza a organizarse y por ejemplo ahí ustedes pueden apreciar una fotografía Trawun de Quepe en el año 1905, es decir, 15 ó 20 años aproximadamente de que los mapuches había perdido completamente su territorio y ya estaban pensando en la organización y de qué forma defender los derechos o reconquistar derechos que habían sido borrados por causa de la invasión militar. Ahí también aparece la sociedad Caupolicán. Se ha llegado más menos a un consenso entre los estudiosos, historiadores de que el movimiento mapuche surge en 1910 con la fundación de la Sociedad Caupolicán Defensora de la Araucanía, aunque hay otros por ahí que dicen que las primeras organizaciones de los mapuches pos invasión a su territorio fue a través de los clubes deportivos, no un tema a discutir, de fútbol principalmente. Entonces, el movimiento mapuche como expresión organizada de la colectividad al interior de la sociedad chilena, surge en la primera

década del siglo XX, como ya se los dije, con la Sociedad Caupolicán Defensora de la Araucanía, en 1910, y la Federación Araucana en 1919.

Eso es posible en un contexto de erradicación de la población mapuche, en reducciones de indígenas que es un proceso caracterizado por la violencia y la denegación de justicia. Allí aparece Francisco Melivilu, que fue el primer diputado mapuche de 1925 y, el movimiento mapuche de la primera mitad del siglo XX principalmente se centró en denunciar los abusos y amparó a personas y comunidades, defendió el status jurídico especial de las tierras, promovió la educación, y generó iniciativas en pro de un desarrollo autogestionado. Digo autogestionado, porque en ese momento aparte de las propuestas políticas que presentaba el movimiento mapuche, también por ejemplo, habían organizaciones que propugnaban la acción de un banco, de iniciativas de cooperativismo económico, etc. Y desarrolló una estrategia de incidencia y de participación política y apoyó principalmente candidaturas progresistas, parlamentarias y municipales, y desde 1920 hasta a mediados del siglo XIX, llegó a tener 7 diputados en el Parlamento chileno. Dirigentes de la federación La Araucana: José Cayupi y Avelino Vasquez.

Y aquí nos adentramos derechamente en cuáles fueron las propuestas de participación política que el movimiento mapuche de ese tiempo comienza a hacer al Estado. En 1931 se demanda la creación de un Comité electoral de la Araucanía que tenía que tener cinco cupos de representantes mapuches para la cámara de diputados electos por un sistema propio, o sea, al margen del sistema electoral que había elaborado el Estado chileno. La Federación Araucana en su undécimo congreso araucano en Raguintuleufu que fue en el año 1931, proclama la república indígena y en ese mismo tragún, ese mismo congreso, también una de las conclusiones finales fue la creación de un partido político que nunca se llegó a concretar. Ahí también hay un antecedente de que la creación del partido político que hoy día existe como el Wallmapuwen no es una cosa nueva, sino que tiene bastante concordancia y sintonía con las propuestas que el movimiento mapuche en el siglo XX había hecho. Y la Sociedad Caupolicán en 1932 nuevamente vuelve entre sus conclusiones finales después de un congreso, la creación de un partido político y el comité electoral de la Araucanía implicaba entre

otras cosas una participación electoral independiente de los partidos chilenos.

Vamos a entrar a cuál ha sido la participación política como demanda y la respuesta del Estado en torno a la democracia, que es un tema ya más reciente. Está demás decir que el movimiento mapuche participó activamente. Cuando se da el golpe militar en 1973 se comienzan a organizar, y comienzan a surgir los movimientos, los centros culturales, y en la década del '80 es un movimiento que movilizó a mucha gente y se sumó al resto de la organización, organizaciones sociales chilenas en general, con el propósito de acabar con la dictadura militar y echar a Pinochet.

Aquí hay una cosa importante que destacar, porque el movimiento mapuche de los '80 señala por primera vez que los mapuches son un pueblo. Anteriormente se hablaba de la etnia, en un momento, por ejemplo, en 1930 Manuel Aburto Panguilef, hablaba del concepto de raza. Pero en la década del '80 se comienza a utilizar el concepto de pueblo y que como tal tiene derecho de disfrutar de sus derechos colectivos, la cultura, el idioma, la tierra, sus demandas políticas, y a comienzos de los '90 se formulan las primeras propuestas de autonomía política, basada en el derecho de la autodeterminación.

Las organizaciones que levantaron esas primeras propuestas de autonomía fueron el Centro de documentación mapuche Liwen y el Consejo de todas las tierras. Como una forma de salida de la irrupción del conflicto mapuche, hacia finales de los '90 el gobierno de Ricardo Lagos crea la comisión de "Verdad histórica y nuevo trato", los comisionados reconocen la necesidad de impulsar un estatuto jurídico especial que entre otros aspectos posibilite la participación de los pueblos indígenas en la formación de la voluntad general del Estado por medio de representantes en el senado y la Cámara de diputados. Antes de este proceso cabe recordar, que en el pacto de nueva imperial se firmó un compromiso con, el hasta ese entonces, candidato a presidente de la Concertación, Don Patricio Aylwin, en donde se fijaron un listado de compromisos que la Concertación en el gobierno democrático iba a llevar adelante para beneficio de los pueblos indígenas en general.

Después tenemos el gobierno de Michelle Bachelet,

que propuso retomar los compromisos pendientes que habían dejado tanto el gobierno de Ricardo Lagos, como el gobierno de Eduardo Frei, que también estaban contempladas en la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato y del informe del relator especial Rodolfo Steinhagen y su programa anunciaba la implementación de mecanismos para la participación indígena en asuntos públicos, legislativos y administrativos. La fórmula de esta participación quedó sujeta a las recomendaciones que los pueblos indígenas debieran formular en un debate nacional de pueblos indígenas, esto ocurrió en el año 2006. Los consejeros indígenas de la CONADI también presentan una propuesta de participación política, y esta la presentaron en Santiago el 5 de octubre del año 2006, y entre los puntos más importantes que incluía esta propuesta estaban más consejeros indígenas en la CONADI y además incluir a pueblos no representados como el quechua, el coya, el diaguita, el kawesca, o el yagán.

El otro punto era la regulación de instancias participativas según ley indígena, que va desde el artículo 34 hasta el 61, y las fórmulas de representación de los pueblos indígenas en la elección de los representantes propios y representantes del Estado. Y la reforma jurídica era la ratificación del Convenio 169 de la OIT, que se acaba de ratificar hace poco más de un años, y el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. La Coordinadora de Organizaciones Mapuches, o más conocida como COM también elaboró una propuesta al gobierno de la presidenta Bachelet en el año 2007, y entre los puntos más importantes que estaban dentro de esta propuesta estaba la creación de un Parlamento nacional mapuche, una participación electoral y la descentralización del Estado, elección popular de intendentes y consejeros regionales, cupos en consejos comunales regionales y a su vez también en el gobierno regional, referéndum para resolver controversias y reconocimiento de organizaciones territoriales. Sobre el tema de los referéndum o las consultas ciudadanas, que más adelante se van a mencionar, hoy día notamos la inexistencia de ellas en temas tan importante como los que han azotado a la sociedad en este último tiempo como por ejemplo, el mega proyecto Hidroaysén, en donde se ha notado claramente el descontento ciudadano y la gente poco a poco se va dando cuenta de que tiene prácticamente cero incidencia en decisiones que ocurren en sus territorios que le afectan directa o indirectamente.

El marco jurídico que tenía la propuesta de la COM, estaba el derecho a la libre determinación, que más tarde se amparó en la Declaración universal de las Naciones Unidas (que el Estado chileno firmó), estaba el reconocimiento constitucional que aún no es una realidad, estaba la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la aplicación de convenios y acuerdos internacionales como el de la biodiversidad, declaraciones contra la discriminación, etc. Y la ratificación del proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas.

En lo que respecta a las propuestas que hemos levantado nosotros como Wallmapuwen, nuestro gran objetivo es conseguir un estatuto de autonomía para el Wallmapu, la descentralización y democratización regional, la elección del intendente, la elección de consejeros regionales y aumento de los representantes en el CORE y en los consejos municipales. Y en lo que respecta al tema de la democratización, una reforma al sistema electoral, del sistema electoral vigente como es el sistema binominal, y escaños reservados para parlamentarios mapuches. Como cuarto punto tenemos los derechos ciudadanos y en eso nosotros proponemos que los gobiernos regionales entreguen anualmente cuentas públicas a la ciudadanía, que se implementen los plebiscitos revocatorios y las consultas ciudadanas, sino, no vamos a poder resolver con esa forma temas tan importantes como por ejemplo Hidroaysén u otros en donde la ciudadanía hoy día no tiene nada que ver y no se le pide la opinión. Y la reforma a la ley de partidos políticos en donde no sea necesario para participar políticamente se tenga que formar un partido político y además tener la obligación de conformarlo en tres regiones y un sinnúmero de otras trabas que eso implica como que las firmas tienen que ser notariales y la cantidad elevada de firmas que hay que recolectar además.

En la Constitución política, reformular completamente ésta, que tenga un carácter plurinacional, multicultural y plurilingüe que responda claramente a la realidad que hoy día tiene el Estado, o sea, en Chile no solamente están los chilenos, están los chilenos y están los otros pueblos indígenas como el rapa nui, aymara y otros más. Y en términos de administración políticas, las macroregiones autónomas como por ejemplo el Wallmapu, y la creación de varias comunas como; Lican Ray, Coñaripe, Liqueñe, Pillanlelbún, otras, en

el que haya mayor descentralización del poder y la toma de decisiones, y a su vez, la ciudadanía tenga mayor incidencia en eso. Después vienen las propuestas de los derechos políticos formuladas por iniciativa de los órganos del Estado, estas podrían ser cuáles han sido las respuestas o propuestas que ha levantado el Estado frente a las demandas que el movimiento mapuche en los distintos tiempos le ha formulado. Tenemos una propuesta parlamentaria que elaboró el diputado Francisco Huenchumilla en el año 1999, en compañía de otros parlamentarios más, y uno de los puntos que contenía esa propuesta, estaban los escaños reservados en el parlamento, que consistía en 3 senadores para los pueblos indígenas y 10 diputados para los pueblos indígenas. La creación de un registro electoral indígena. La elección de concejal indígena por cada 5% de población indígena que existe en cada comuna. Y, la participación indígena en los Concejos regionales de desarrollo y la creación de un parlamento indígena. Esos eran los puntos en que se puede resumir la propuesta de Francisco Huenchumilla del año 1999.

Después, está la Comisión histórica Verdad y nuevo trato que se impulsa durante el gobierno de Ricardo Lagos en 2003, y esta comisión elaboró varias propuestas entre las cuales tenemos la elección de senadores y diputados indígenas, la creación de un registro electoral indígena, también que se vuelve a repetir el punto anterior que estaba en la propuesta de Francisco Huenchumilla, la participación de los pueblos indígenas en los gobiernos comunales y regionales, el reconocimiento de instituciones e instancias de organización de cada pueblo indígena, la participación de los pueblos indígenas en la discusión, formulación, ejecución, evaluación de leyes políticas y programas que los afecten. Y más recientemente, tenemos el Pacto Social por la Multiculturalidad o también conocido como el Pacto Reconocer, que se elaboró durante el gobierno de la presidenta Bachelet. Lo podemos dividir entre un sistema político y derechos, eso contemplaba representación directa con participación indígena en el Parlamento, participación directa de representantes indígenas en los concejos regionales y municipales, reconocimiento de la comunidad indígena en la ley de municipalidades y en la ley de participación

ciudadana, institucionalización del derecho a la participación indígena en la definición tanto de leyes políticas y programas que los afecten tales como la gestión de áreas de desarrollo indígena. En términos de institucionalidad y políticas públicas, tenemos la creación de un Concejo de Pueblos Indígenas con rango legal y financiamiento público.

Eso han sido, rápidamente resumido, lo que ha propuesto el Estado hacia los pueblos indígenas en materia de participación política, y ahora vamos a ver cómo están esas propuestas que ha hecho el Estado, si la comparamos con estándares de participación política a nivel internacional.

Por ejemplo, tenemos el convenio 169 de la OIT, en donde en su artículo 6, número 1, letra b señala que: los gobiernos establecerán los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la noción de decisiones, en instituciones selectivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les concierna. Y este punto me parece importante por un tema que está ocurriendo hoy día y es un tema bastante contingente, y quiero hacer un paréntesis en esto porque creo que es un tema súper importante de dar a conocer. Se ha creado una Federación de Estudiantes Mapuches, a propósitos de toda esta movilización que llevan la educación universitaria con la idea de reformar la educación superior en Chile. Entonces, los estudiantes mapuches también han querido estar presente y han creado su propia federación, lamentablemente en algunos sectores del Confech que está controlado mayoritariamente por los comunistas en alianza con los socialistas, han manifestado su rechazo a la incorporación de la Federación de Estudiantes Mapuches en la Confech, básicamente porque la Federación Mapuche no entraría en el decreto que regula las federaciones estudiantiles, pero una federación mapuche en donde ellos básicamente dicen: una federación, una universidad. La Federación de Estudiantes Mapuches, obviamente, no va a responder a esa lógica, pero si está respaldada por el Convenio 169 de la OIT, y por varios artículos de la ley indígena, que también son leyes que contempla el Estado, o en la misma Declaración de los Pueblos Indígenas en donde los indígenas tienen absoluta libertad en la forma en como ellos deciden organizarse en beneficio de sus intereses.

Ese es un tema que seguramente va a seguir dando que hablar, van a haber opiniones a favor y en contra, pero es un tema que quería dar a conocer en esta instancia.

Y después, en materia internacional también tenemos la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, el artículo 3 por ejemplo, dice que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, en virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Después tenemos el artículo 4 en donde los pueblos indígenas en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno, de todos los mecanismos o leyes internacionales, éste se podría decir que es el instrumento más vanguardista en materia de derechos políticos de los pueblos indígenas, porque es el único y el primero que incorpora el concepto de la autonomía o del autogobierno, cosa que el Convenio 169 no había contemplado. En el artículo 5 de esta Declaración, tenemos que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones públicas, jurídicas y económicas, culturales, manteniendo a la vez un derecho a participar plenamente si lo desea en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Y también tenemos la construcción de democracias multiculturales que las podemos ver en distintos países a nivel mundial donde existen pueblos indígenas, y donde los pueblos indígenas tienen un nivel de desarrollo en derechos colectivos, en participación política, muy superiores a los que tenemos en Chile. Por ejemplo, está la fórmula de los escaños reservados, que se utiliza en numerosos países del mundo como medio de representación de minorías nacionales, sociales o sociológicas, como podría ser el caso de la minorización de las mujeres, e incluso como fórmula de distribución del poder al interior de los estados plurinacionales con poblaciones imbricadas. Es uno de los recursos para construir democracias multiculturales dentro de una concepción mancomunaria, y este caso, por ejemplo, es lo que se utiliza con los maoríes en Nueva Zelanda principalmente. El concepto de mancomunidad es una fórmula de distribución del poder basada en un principio de proporcionalidad y por lo general se aplica a situaciones plurinacionales en las cuales los grupos están dispersos en todo el país, o donde ninguno plantea

demanda de autonomía o de autogobierno, o sea, no están concentrados territorialmente o geográficamente y están dispersos por los distintos sectores geográficos en donde tiene jurisdicción un determinado estado. Y las propuestas federalistas, incluyendo en ellas las de autonomía, conciben en ella compartir el poder territorialmente y resultaría más propicia en situaciones en las cuales los grupos están concentrados regionalmente, como es el caso de los mapuches acá, o conservan fresca la memoria de un gobierno propio o de su independencia, que también podríamos decir que es el caso mapuche, porque lo que vimos al inicio de la exposición donde entregábamos los antecedentes preliminares, la pacificación de la Araucanía o la invasión militar al Wallmapu, ocurrió hace más menos 130 años, y eso en términos históricos es absolutamente, o sea, es demasiado poco, porque son como 3 ó 4 generaciones, entonces, basta darse un recorrido por las comunidades y hacer una pequeña investigación y conversar con los más ancianos y ellos saben de fuente directa desde sus abuelos o bisabuelos cómo fue ese proceso de despojo de sus tierras, por lo tanto esa memoria, de alguna forma todavía existe, de que alguna vez fueron libres políticamente.

Como reflexiones finales podemos decir que los gobiernos de la Concertación no dieron cumplimiento a sus compromisos en materia de participación política, incluso en la última propuesta de reforma al sistema electoral, que fue la comisión Boeninger del 2006, las propuestas desincentivan la organización de partidos regionales y monotemáticos, cuestión que afecta directamente a temas de participación política de los pueblos indígenas.

La batalla por la inscripción legal de nuestro partido que es el Wallmapuwen denota la existencia de estas trabas institucionales que impiden el derecho a la participación política de los mapuches porque hay que adecuar los estatutos a lo que dice la Constitución, y la Constitución no reconoce los pueblos indígenas, entonces ahí hay una traba evidente. En la inscripción forzosa en 3 regiones y en la cantidad de firmas que son 5 mil, sumado a éstas que tienen que ser notariales y ustedes saben que las firmas notariales no son gratis. Por lo tanto, implica, o sea, el derecho a la participación política indígena en el actual sistema está supeditada a pasar por todas estas trabas legales, pero además

debes contar con recursos económicos bastantes elevados en donde los pueblos indígenas en general en Chile, las encuestas lo indican, que son los pobres entre los pobres, por lo tanto, podríamos claramente decir que la participación política en el Estado chileno no está hecha, o está hecha más que nada, para que los pobres y los indígenas no participen.

Y el actual gobierno ha convocado a una gran consulta donde se van a discutir 5 puntos: sobre institucionalidad indígena, en donde se habla de una agencia de desarrollo indígena y otros 4 puntos más, pero de esta gran consulta no contempla la participación política de los pueblos indígenas, es decir, el tiempo avanza, todas las cifras macroeconómicas indican que Chile a nivel de país, de Estado, avanza a pasos agigantados hacia convertirse en un país desarrollado, pero lamentablemente en materia de derechos políticos, derechos colectivos, a nivel ciudadano, a nivel general y como pueblo indígena en general es un retroceso, porque al menos los gobiernos de la Concertación lo habían planteado, y hoy día ni siquiera en esta consulta está mencionado entonces claramente es un retroceso y como vimos, por ejemplo, de manera bastante rápida, algunos instrumentos internacionales como el Convenio 169 y la misma Declaración de derechos de pueblos indígenas, o la relación que tiene otros estados con sus pueblos indígenas, este Estado está bastante atrasado y podríamos decir que en esa materia hoy día es un Estado bastante arcaico.

Muchas gracias.

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO HERRAMIENTA DEL DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL Y POLÍTICO.

Josué Ospina  
Asesor de gobiernos locales en políticas indigenistas  
(Panamá)

Quisiera antes de comenzar, plantear algo sobre el ordenamiento territorial. Y es que muchas veces, creemos que el ordenamiento territorial es una panacea o algo que va a solucionar todos los problemas, y no es cierto. Al final de la suma y la resta; el ordenamiento territorial es una herramienta. Las herramientas (como dijo un expositor anteriormente) no son ni buenas ni malas, dependen de quien las utiliza, cómo las utiliza, y que forma le da. En ese sentido es importante que entendamos que el ordenamiento territorial bien llevado ayuda al desarrollo de las comunidades. Y que la ausencia de ordenamiento territorial nos lleva a estados de pobreza, y a estados de falta de desarrollo económico y social.

Pues bien, clásicamente cuando hablamos de ordenamiento territorial tenemos una visión que es ideológica, técnica, administrativa, económica, políticas y esas visiones conforman lo que nosotros conocemos como ordenamiento.

Cuando hablamos de ideológicas normalmente tenemos que entender que, el ordenamiento territorial responde a la forma como vemos el Estado; y a la forma como conceptualizamos el desarrollo. Cuando hablamos de concepciones técnicas, tenemos que entender que el ordenamiento también tiene que ver con determinación de los territorios, uso de los suelos, determinación de explotación y otra serie de circunstancias como el catastro, y el desarrollo económico local. Cuando hablamos del ordenamiento también tenemos que ver el punto de vista de la administración pública.

Todo territorio que pretende ser ordenado requiere que las instituciones del Estado cumplan una función en el territorio y también requiere de estructuras administrativas propias que le permitan, de alguna u otra manera, fortalecer las economías, y fortalecer el desarrollo de su propio territorio. Cuando hablamos de política, les pido por favor que no piensen solo en la política partidista. Ese

es solo un elemento de la política. También existe la política pública; o sea, la forma como el Estado determina como debe ser el diseño del desarrollo dentro de un territorio. Por último tenemos que hablar del concepto económico dentro de un territorio. Al final de la suma y la resta, ¿para que queremos ordenar el territorio si no es para desarrollarlo económicamente?, y ¿como, de una manera u otra, se solventen las necesidades de las personas que habitan ese territorio? Si no damos respuesta económica y social al territorio entonces ¿para que vamos a ordenar?

Si ustedes ven esta gráfica, se darán cuenta que ésta es la concepción básica que conocemos nosotros de ordenamiento. Sin embargo tengo que decirles que es una concepción incorrecta. A pesar de que técnicamente si es correcta. Esto es porque tiene fallas fundamentales. En primer lugar, porque cuando planteamos el ordenamiento territorial, comúnmente cometemos un primer error. Y este primer error es no recordar que no es lo mismo la visión occidental del ordenamiento territorial, que la visión indígena del mismo. Ideológicamente no es lo mismo. El arraigo que sienten los pueblos indígenas por la tierra no es igual a la concepción privada que tenemos nosotros de lo que debe ser la propiedad. Y confundimos eso y lo aplicamos a los pueblos indígenas. Por ejemplo: no es lo mismo la concepción de una persona que vive en la ciudad que la concepción de un indígena mapuche sobre la importancia del terreno y de la tierra.

Administrativamente, decimos que hablamos de ordenamiento territorial y sin embargo, no desconcentramos ni descentralizamos. No tiene sentido el ordenamiento territorial si no logramos que los recursos que tiene el Estado se perneen, bajen a las comunidades. No tiene sentido que hagamos un esfuerzo en ordenamiento territorial si no logramos que el Estado y las comunidades puedan verse beneficiadas por el desarrollo económico dentro de su territorio y no fuera de su

territorio. Entonces, recordemos eso.

Tercero. En nuestros países de América Latina hemos convertido el ordenamiento territorial de un simple hecho técnico a un hecho de control político. Por ejemplo: les fingimos a los indígenas que les estamos dando autonomía dentro de su territorio y lo que estamos haciendo es tratando de controlarlos para que ellos no se desarrollen dentro de su propio territorio. Esa es una cuestión bastante peligrosa. Les pongo un ejemplo, el caso de Panamá. Aquí hubo una expositora, mi amiga Catalina que habló que en Panamá, somos el país con mayor reconocimiento de autonomía indígena por ley. Eso es verdad, técnicamente. En la realidad, a pesar de que Panamá reconoce la autonomía de los territorios habitados por pueblos indígenas; muchos de los mecanismos de participación de los indígenas no se ven expresados en la sociedad panameña. No se les consulta a los indígenas sobre explotaciones en su territorio, y hemos llegado al punto en que los indígenas han tenido que salir a confrontar al Estado, con las consecuencias lógicas: muertos y heridos.

Entonces, tenemos que tener cuidado cuando hablamos de autonomía en los territorios, porque al final caemos en esa excusa de decir "estoy ordenando territorio, y ellos tienen autonomía", pero finalmente esto no es cierto. Es una mentira. Me parece que lo importante es que si la visión del ordenamiento esta equivocada, hay que cambiarla. Y una manera de cambiarla es la siguiente: entendiendo que cuando hablamos de conceptos ideológicos del ordenamiento territorial tenemos por fuerza que respetar la cultura, la religión y la idiosincrasia de los pueblos indígenas. Si no las respetamos no siente el indígena una afinidad con la forma como vamos a ordenar el territorio. Y si no lo hacemos, lo que creamos es una división entre lo que piensa el indígena y lo que piensa el Estado en materia de ordenamiento territorial.

Lo segundo que debemos señalar de esta visión es que es importante que analicemos la participación ciudadana dentro del desarrollo del ordenamiento territorial. Si nosotros no consultamos a los ciudadanos, no consultamos a los indígenas en su territorio sobre cual es su visión sobre el ordenamiento jamás vamos a poder impulsar un proceso de desarrollo territorial. Administrativamente si nosotros no hacemos un enlace para traspasar los recursos del Estado a las

comunidades para que sean verdaderamente autónomas y les damos la facilidad para fortalecerse ya sea través de procesos de desconcentración o descentralización tampoco vamos a generar un ordenamiento territorial correcto. Entonces es importante que cambiemos la visión y la forma como estamos construyendo el ordenamiento territorial.

Es importante también que entendamos que el ordenamiento territorial lo que trata es de generar economía local dentro de un territorio. Si no tenemos economía local dentro de un territorio, no vamos a poder solventar las necesidades. ¿Cuál es el error que hemos cometido? Cuando planteamos ordenamientos territoriales en cualquier terreno lo primero que pensamos es en uso del suelo. Decimos: "bueno, este suelo tiene perspectivas para el uso ganadero", o "tiene perspectivas para el desarrollo agrícola". Y sin embargo, no tomamos en consideración que ese mismo suelo tiene que tener perspectivas en la comunidad y nacidas de la propia cultura de los indígenas dentro de ese territorio. Y no lo hacemos, simplemente le pasamos por encima, y le decimos: "el derecho de las mayorías esta por encima del derecho de las minorías" y el pueblo indígena supuestamente tiene que hacer el sacrificio en pro del desarrollo del Estado. Y eso es peligroso, porque como mencionaron los compañeros expositores antes estamos viviendo un proceso de explotación de recursos naturales en todo el territorio latinoamericano. Panamá tiene actualmente un índice de pobreza del 37% del cual el 90% esta en territorios indígenas. Y de ese 90% el 52% esta en extrema pobreza. Es decir, no tienen un dólar diario para poder cubrir las necesidades. Pero aun sabiendo esto, hemos preferido ordenar el territorio, dando prioridad a las explotaciones mineras y nos hemos olvidado de que el campesino y el indígena que no tiene acceso a la tierra esta condenado a morir.

Ahora bien, si queremos pensar en una nueva visión del ordenamiento territorial tenemos que pensar en generar sintonía entre el territorio que queremos desarrollar y las personas que van a residir en el territorio. Si nosotros logramos que los indígenas se sientan afines al proceso de desarrollo y ordenamiento vamos a lograr que apoyen efectivamente un proceso de transformación en sus comunidades. Lo cierto es que esto tampoco es posible sin un nivel de organización. Y a veces

creemos que es responsabilidad solamente de los indígenas el proceso organizativo dentro de sus comunidades. Y no es cierto. Los procesos organizativos territoriales son complicados y es importante que las comunidades tengan una beligerancia para impedir los excesos de los Estados. Es responsabilidad de todos. No solo de los indígenas, sino también de los pobladores de un país, lograr que los grupos vulnerables, o mal llamados vulnerables; mejor dicho, los grupos que nosotros hemos vuelto vulnerables logren un nivel de desarrollo y un nivel de organización que les permita buscar el bienestar de sus comunidades en su sociedad.

La pregunta es entonces: si estamos planteando que ha habido una visión anterior occidental de lo que es el ordenamiento territorial ¿qué queremos hacer ahora? ¿Para que queremos cambiar la visión? ¿Qué vamos a lograr cambiando la visión? Pues si no la cambiamos, esta visión que hemos perpetuado en nuestras comunidades, solo ha logrado que estas comunidades no avancen y sigan sumiéndose en la pobreza.

En la medida en que tú ordenas el territorio de una manera efectiva tienes que entender que tenemos que mejorar las estructuras administrativas de esa población y de esas comunidades. En Panamá, como en la mayoría de los países de América Latina, a pesar de que hay estructuras administrativas en los territorios indígenas (que nosotros mismos le impusimos) hay una ausencia de presencia gubernamental efectiva en los territorios. Que quiero decir con esto. Les doy supuesta autonomía a los pueblos indígenas pero no les doy las fortalezas institucionales para que se desarrollen. Y al final ¿que es lo que tengo? Un pueblo indígena, con una supuesta autonomía o un supuesto ordenamiento territorial pálido, sin la capacidad de desarrollarse y con una ausencia marcada de ese apoyo gubernamental que es necesario para poder fortalecer tanto a la comunidad como a la economía del sector.

Otra cosa importante es que si yo no entiendo el proceso de planificación dentro del proceso de participación y dentro del concepto de ordenamiento, no puede salir nada bueno. ¿Que es lo que hemos logrado nosotros en ordenamiento territorial en América Latina cuando se trata de pueblos indígenas? Les tengo que ser sincero. No hemos logrado muchos avances. Y no los hemos

creemos que es responsabilidad solamente de los indígenas el proceso organizativo dentro de sus comunidades. Y no es cierto. Los procesos organizativos territoriales son complicados y es importante que las comunidades tengan una beligerancia para impedir los excesos de los Estados. Es responsabilidad de todos. No solo de los indígenas, sino también de los pobladores de un país, lograr que los grupos vulnerables, o mal llamados vulnerables; mejor dicho, los grupos que nosotros hemos vuelto vulnerables logren un nivel de desarrollo y un nivel de organización que les permita buscar el bienestar de sus comunidades en su sociedad.

La pregunta es entonces: si estamos planteando que ha habido una visión anterior occidental de lo que es el ordenamiento territorial ¿qué queremos hacer ahora? ¿Para que queremos cambiar la visión? ¿Qué vamos a lograr cambiando la visión? Pues si no la cambiamos, esta visión que hemos perpetuado en nuestras comunidades, solo ha logrado que estas comunidades no avancen y sigan sumiéndose en la pobreza.

En la medida en que tú ordenas el territorio de una manera efectiva tienes que entender que tenemos que mejorar las estructuras administrativas de esa población y de esas comunidades. En Panamá, como en la mayoría de los países de América Latina, a pesar de que hay estructuras administrativas en los territorios indígenas (que nosotros mismos le impusimos) hay una ausencia de presencia gubernamental efectiva en los territorios. Que quiero decir con esto. Les doy supuesta autonomía a los pueblos indígenas pero no les doy las fortalezas institucionales para que se desarrollen. Y al final ¿que es lo que tengo? Un pueblo indígena, con una supuesta autonomía o un supuesto ordenamiento territorial pálido, sin la capacidad de desarrollarse y con una ausencia marcada de ese apoyo gubernamental que es necesario para poder fortalecer tanto a la comunidad como a la economía del sector.

Otra cosa importante es que si yo no entiendo el proceso de planificación dentro del proceso de participación y dentro del concepto de ordenamiento, no puede salir nada bueno. ¿Que es lo que hemos logrado nosotros en ordenamiento territorial en América Latina cuando se trata de pueblos indígenas? Les tengo que ser sincero. No hemos logrado muchos avances. Y no los hemos



logrado por varias razones. Si no entendemos la idiosincrasia de un pueblo, como podemos planificar su desarrollo. Si yo no entiendo los procesos de economía de un pueblo y la vocación de su territorio, no solamente como vocación económica sino como vocación cultural ¿cómo puedo hacerlos parte de un proceso de planificación y desarrollo? No puedo. Y es precisamente lo que ha pasado en Panamá, lo que ha pasado en Bolivia, lo que ha pasado en Honduras, lo que ha pasado en diferentes países donde el ordenamiento territorial esta totalmente desligado de la población. Sea bueno o sea malo.

Si yo quiero ordenar el territorio es importante que haya una respuesta real y una respuesta social del gobierno hacia los pueblos indígenas. Y lo que nosotros hemos hecho al ordenar el territorio es crear nuevos baches de desarrollo bajo la excusa de que damos servicios sociales a los grupos indígenas. Ejemplo: en Brasil existe un programa que es 100 a los 65. Es un programa de traspasar subsidios a la población mayor de edad. En Panamá se están replicando algo llamado 100 para los 70, que es algo parecido, y si, entregamos subsidios en las comunidades indígenas, pero perdemos control del desarrollo. Ahora resulta ser que ni les damos para desarrollarse pero queremos que se conforme con 100 dólares por tener 70 años.

Ahora bien. ¿Que vamos a lograr con un proceso de ordenamiento territorial si seguimos centralizando al Estado? No vamos a lograr absolutamente nada. Los Estados centralizados no ordenan el territorio de manera efectiva porque no saben como trasladar los recursos a las comunidades y no tienen mecanismos para dar respuesta efectiva a los ciudadanos. Si vamos a tener una nueva visión de ordenamiento territorial es importante que rompamos con esa idea de los Estados centralistas. Y lastimosamente la experiencia en América Latina es que centralizamos más, decimos que estamos descentralizando y suspendemos procesos de descentralización. Eso es lo que ha pasado en los últimos 5 años en Panamá.

En el caso de Panamá se creo una ley de descentralización que incluía procesos de ordenamiento territorial y desarrollo en las comunidades y simplemente el presidente considero que era una muy buena idea suspenderla para no meterse en ese problema. En otros países

los Estados han tendido a volverse mas caudillistas y cerrar entonces la discusión estatal administrativa, logrando que los pueblos tengan cada día menos acceso a la participación y a la toma de decisiones en su desarrollo. Caso Bolivia por ejemplo, que a pesar de tener una legislación que se enfoca hacia el desarrollo territorial y a pesar supuestamente de tener una legislación de avanzada en materia indígena en la práctica lo que esta es retrocediendo, porque esta centralizando más y el ordenamiento territorial que había diseñado pierde su sentido efectivo.

Si vamos a ordenar el territorio, lo vamos a hacer para buscar potencialidades que sean explotables y que permitan la búsqueda del bienestar social. La pregunta es la siguiente: ¿hacia donde queremos llevar a los pueblos indígenas? Yo les tengo que decir que los ordenamientos territoriales de América Latina no están llevando a los pueblos indígenas a un desarrollo económico y social. Los pueden estar llevando a cualquier otra cosa. En el fondo, cuando hablamos de desarrollo real y vemos los procesos que se han dado; lo que hemos conseguido es volver cada vez mas pobres a los pobres. Para que este círculo se rompa lo que necesitamos es que se den los espacios de participación para que participen los pueblos en el desarrollo social de los territorios entendiendo que al hacerlo podremos identificar potencialidades que hasta ahora no hemos identificado, o a las que no hemos dado el seguimiento correcto.

Yo quisiera terminar diciendo lo siguiente. Ahora estamos frente a una situación de peligro a nivel de todos los pueblos indígenas. Una situación de peligro nacida no solo del ordenamiento territorial sino de la visión errada que tenemos del desarrollo. Anteriormente se hablo del problema de la minería, del problema de los niños, y yo estoy de acuerdo. Son problemas efectivos que nos deben preocupar a todos. Pero lo que más preocupa es que mientras nosotros no tengamos una visión clara nacida del desarrollo de las propias comunidades vamos a seguir proponiendo respuestas que no son correctas. En los últimos diez, tal vez quince años, les hemos impuesto cualquier tipo de respuesta a los pueblos indígenas.

Y al final queda la pregunta: ¿Cuántas respuestas las construimos con los pueblos indígenas? En los últimos veinte años ha habido procesos de ordenamiento territorial en casi todos los países

de América Latina. Y les tengo que decir que en la mayoría no ha participado ningún indígena. Ni siquiera se los tomo en consideración. Entonces hemos caído en una cultura de imposición mas que en una de participación, lo que provoca cada día mas, separación social entre el que mas y el que menos tiene, y que llevara a un estallido social que ya ha pasado en diferentes países, y que en estos momentos no podríamos controlar ni sabemos a donde va a llegar.

Entonces yo me permito decirles que es importante que ordenemos el territorio bajo una nueva visión. Una visión que apunte al desarrollo social de las comunidades. Pero no una visión de los que nos creemos técnicos, ni que sea la construcción de los que nos creemos expertos en la materia. Finalmente técnicos y expertos somos quienes más nos hemos equivocado en esta materia, y quienes más lo hemos intentado. No les hemos dado la oportunidad a las comunidades de ser el objeto y el sujeto de su ordenamiento y de su desarrollo. Yo creo que es importante que rompamos eso, y que en los nuevos procesos de ordenamiento territorial, les demos la oportunidad a los indígenas de decir que tipo de desarrollo quieren y hacia donde quieren apuntar la visión ideológica y estructural de su desarrollo. Si les damos la oportunidad tal vez saquemos algo bueno.

Otra cosa que tengo que decir en materia de ordenamiento territorial acá en Chile es que los

invito a que presten atención al tema especialmente en la forma y en lo mecanismos. En Panamá cometimos errores en lo que respecta a la propiedad de la tierra, y que son errores comunes en Latinoamérica, porque nunca pudimos entender la diferencia entre una tierra colectiva y una tierra privada. Simplemente decidimos pasarle por encima y nos inventamos mecanismos muy occidentales de cómo extirparles la tierra a los pueblos indígenas. Al final no se desarrollaron, se crearon conflictos entre las propias comunidades, hubo heridos y muertos. Esto porque se nos ocurrió decirle a los pueblos lo que técnicamente nosotros creíamos que era lo correcto.

Por último, creo que lo importante es: preguntémosle a los pueblos indígenas lo que quieren para su desarrollo. Nadie es más experto que ellos para saber lo que quieren y hacia donde quieren ir.

Muchas gracias.

Por último, creo que lo importante es: preguntémosle a los pueblos indígenas lo que quieren para su desarrollo. Nadie es más experto que ellos para saber lo que quieren y hacia donde quieren ir.

Muchas gracias.

## FORMA Y FONDO EN LA PRÁCTICA POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

Alvaro Bello

Director de departamento Antropología Universidad Católica de Temuco

Hola muy buenas tardes. Voy a hablar de un tema que tal vez tiene la pretensión de marcar la discusión de este día. Una pretensión por supuesto tal vez muy ambiciosa. Y para ello he escogido hablar de un ciclo histórico, un ciclo político que yo creo se está terminando. Se trata de un ciclo de 20 años de historia del movimiento indígena en América Latina que se inicia hacia 1990 y que empieza a culminar en los últimos años. Y quiero resaltar esa última frase. Estamos frente a un ciclo político que se acaba y estamos frente a un nuevo ciclo político que probablemente traerá nuevas dinámicas y nos va a desafiar a entenderlo de nuevas maneras. Este es un ciclo político que se inicia seguramente o posiblemente con la primera marcha indígena en Bolivia, en el año 1990 (una de las primeras grandes marchas) o con el movimiento indígena ecuatoriano protestando o moviendo a un presidente en la misma fecha. O seguramente se inicia con la conmemoración de los 500 años de la llegada de los europeos a América en 1992 y lo sigue con el alzamiento zapatista el 1 de enero de 1994 en México; con la emergencia y la activa participación de los Mapuches en Chile sobre todo a partir de 1996-1997 en protesta por la represa de Ralco.

Han pasado 20 años, 20 años donde la participación política indígena, y su desplazamiento hacia la esfera pública ha transformado la política de los distintos países de América Latina, especialmente de aquellos que tienen una gran población indígena. Hay un antes y un después. Un antes donde lo indígena no aparece claramente o aparece desdibujado en los debates y en la escena política latinoamericana. Donde aparece en clave de indigenismo o en clave de movimientos agrarios y campesinos.

A partir de 1990 eso queda atrás y lo que se produce es la construcción de un nuevo actor político. De un sujeto político diverso, plural y tremendamente complejo. Entonces en esta idea de atrapar estos 20 años de movimiento de ciclo político, tengo

algunas preguntas que realizar y que me interesa tratar de contestar en estos 20 minutos: ¿Qué caracteriza las prácticas políticas de los pueblos indígenas en estos 20 años? ¿Cuáles son sus motivaciones? ¿Qué los inspira? ¿Qué relación existe entre las prácticas políticas indígenas y las representaciones simbólicas de lo étnico? ¿Qué diferencia existe entre la práctica política indígena y la no indígena? ¿Qué han logrado los indígenas a través de esas prácticas políticas? Esto es lo que se llama forma y fondo. A la política, dicen los políticos les interesa tanto la forma como el fondo. Y sin duda que los movimientos indígenas han tenido una capacidad de jugar con ambas cosas. No es solamente fondo, pero muchas veces la forma en la política étnica dice mucho más de lo que nosotros creemos. Estoy hablando por lo tanto de una temporalidad de estos últimos 20 años, y con esto no quiero dejar la impresión de que antes de estos 20 años no pasó nada o que no hubo movimiento alguno. Incluso si uno fuera mucho más atrás en el tiempo, siglo XVIII, XIX se puede hablar de rebeliones, alzamientos indígenas anticoloniales, antirrepublicanos o la participación indígena en las revoluciones del siglo XIX en distintos países, como México y Bolivia por ejemplo.

Pero me interesa enfocarme en un movimiento contemporáneo, reciente, que esta profundamente marcado por el advenimiento de un proceso que nosotros llamamos globalización, y por la expansión, la difusión del sistema neoliberal. Hay una clara coincidencia entre una emergencia, una aparición de este movimiento con el desarrollo del sistema neoliberal en América Latina, lo que afectó directamente las formas de vida indígena y profundizó los problemas históricos como el colonialismo interno, la discriminación, la expropiación de territorios indígenas.

Se asocia también esta emergencia con la transformación del estado y las políticas sociales. Habitualmente oímos hablar de la modernización del estado en relación justamente con el desarrollo

de la economía de mercado en América Latina. Por un lado ese estado que se transforma por la necesidad del mercado, y por otro lado un mercado que necesita un estado que regule mínimamente los procesos en que está.

Ese es un contexto donde muchos autores señalan que la fuerza de los movimientos de la sociedad civil tiene un espacio para desarrollarse, para aparecer para buscar nuevos nichos de participación y de demanda. Esto también tiene que ver con la crisis de los regímenes políticos y de los sistemas políticos. A principios de los noventa estamos en situación de retorno a la democracia de varios países, pero lo que recibimos como resultado de esos procesos de transición son democracias altamente cerradas a la participación que intentan controlar la demanda social y posiblemente intentan también instalar una idea de que finalmente es necesaria la estabilidad y la gobernabilidad para mantener esa democracia recién recuperada.

La crisis de los sistemas de representación es además acompañada por una crisis del marco ideológico tradicional que obliga en cierta manera a los indígenas a crear sus propios nichos políticos. Recordemos que hasta 1990, esto era más diverso y heterogéneo, pues convivían movimientos y partidos en una relación de mutua dependencia. De acuerdo a los países que he estudiado que son Chile, Bolivia, Ecuador, México, también Colombia, están estrechamente ligados a los partidos de izquierda latinoamericana. A partir de 1990 esta situación cambia y aparecen movimientos indígenas independientes de los partidos políticos. Ahora bien, la relación entre los partidos políticos y los movimientos indígenas no es una relación que se rompa totalmente, sino más bien se produce una relación compleja. Recordemos que muchos de los militantes de los movimientos indígenas son a la vez militantes de los partidos políticos tradicionales y la constitución de nueva institucionalidad indígena a partir de los noventa hace que algunos de estos miembros o militantes estén por un lado dentro del estado pero también se muevan en la esfera del movimiento indígena.

La crisis del sistema del partidos a partir de los años noventa que hoy la vemos a lo largo de toda Latinoamérica, con la emergencia de movimientos mas bien populistas, con la superación de los partidos políticos tradicionales, su disminución casi

total en algunos casos, abre también un espacio a una relación o a un intento de relación distinta entre el estado y los pueblos indígenas. Esta relación se va a ver muy marcada por una acción política basadas en los movimientos sociales. Una parte importante de la política indígena de estos 20 años, en estos países que he mencionado, se basó en clave de movimientos sociales. Movimientos sociales que obviamente no están vinculados a las estructuras clásicas de representación y participación política como son los partidos y que además en términos de sus demandas logran de alguna manera sintetizar demandas de distinto tipo: políticas, económicas, locales, regionales, culturales etc. Por lo tanto si hay una característica central de la practica política indígena en estos últimos veinte años es que esta además va por la vía de lo que los teóricos han llamado los "nuevos movimientos sociales". Movimientos que no pretenden en principio realizar un cambio estructural de la sociedad, la economía y la política sino que mas bien apuntan a transformar parte de esa estructura para lograr otras transformaciones mayores a futuro.

Los movimientos sociales indígenas son desde esta perspectiva altamente heterogéneos, plurales y diversos. Por eso es difícil hablar de "el" movimiento indígena en América latina. Es más fácil hablar de una pluralidad de discursos, de prácticas, que hablar de un sujeto monolítico y homogéneo.

La práctica política indígena además se basa fundamentalmente en la reconfiguración de las identidades. Es claro que esta nueva relación con el estado, con la política, la transformación de las estructuras económicas que se hace evidente en la alta migración campo-ciudad, implican necesariamente una rearticulación, una reconfiguración de las identidades. A veces los analistas de las identidades buscan supuestas identidades que no cambian, identidades milenarias que parecen estables que serían homogéneas. Pero en realidad los pueblos indígenas tienen una capacidad tremenda de transformarse y adaptarse a las condiciones que han ocurrido en tan poco tiempo como en estos último 20 o 30 años y eso es vaciado hacia las prácticas políticas también.

Ahora no obstante esa idea de que la identidad es cambiante, tiene sus complejidades porque muchas veces el propio discurso de los

movimientos indígenas apela a una identidad fija, estable y homogénea. Pero eso es otra cosa, es discurso político. Forma y fondo nuevamente.

Por otro lado esta práctica política indígena se vincula con la transformación del marco internacional de derechos humanos y de derechos específicos de grupos. Hay un tema ahí de ida y vuelta. La confirmación de que las identidades indígenas tienen un lugar dentro del derecho internacional genera procesos hacia los movimientos indígenas. Pero a la vez son los movimientos indígenas los que están presionando en distintos órganos de derechos humanos para crear, por ejemplo, una declaración de derechos humanos de los pueblos indígenas, para crear un foro permanente, son influencias, están claramente bajo la influencia y la demanda de los pueblos indígenas en esos órganos.

¿Cómo podemos dar a una característica general que englobe entonces las diversas formas de entender los movimientos indígenas de los 90 en adelante. Yo pienso que la palabra clave es reconocimiento. Pero qué tipo de reconocimiento, sin duda hay distintos tipos, está el reconocimiento que hace el estado, el formal, el político, el jurídico, el simbólico. Está el autorreconocimiento, está el deseo de ser reconocido por otro.

Yo creo que si hay algo que englobe los movimientos indígenas en al es el deseo de ser reconocido por otro. Pero no de ser reconocido en términos simbólicos o materiales, sino que esto se traduzca en el reconocimiento de la diferencia y el derecho a la diferencia. Todo reconocimiento simbólico y material tiene estrecha relación con la necesidad de un reconocimiento de derechos. No es sólo un reconocimiento discursivo al que muchas veces aspiran los grupos dirigentes.

En definitiva. Si pensamos en lo que han sido los movimientos indígenas en América Latina durante las últimas dos décadas podemos darnos cuenta del surgimiento de un nuevo actor político que se desarrolla dentro un ciclo histórico fuertemente marcado por la expansión de la globalización, por el reacomodo de los sistemas democráticos, por una crisis en el campo de las ideologías y las viejas forma de representación. Pero no se trata de forma tradicionales de hacer política por el contrario se trata de campo con nuevos clivajes donde lo étnico ayuda a articular las viejas demandas con un

conjunto de nuevas y complejas demandas. Los movimientos indígenas articulan y comunican un entramado complejo que dice mucho lo que son los sujetos contemporáneo que las síntesis a que nos había acostumbrado la política tradicional. Eso es lo que refleja la forma y el fondo de la política indígena pues se mueve entre la simbólica de los étnico, las subjetividades de la identidad y reclamo por bienes materiales tan concretos como la tierra.

Sin embargo está política parece estar llegando a su fin. Se podría decir que hay un reflujo, una retirada que no permite visualizar con claridad lo que vendrá. La pregunta es si se consolidará lo logrado, cuánto de lo que pusieron los movimientos indígenas en la escena pública permanecerá. Por de pronto es necesario estar atento a lo que ocurra en países como Bolivia y Ecuador, donde se dan escenarios contradictorios y donde pese a todo lo avanzando, aún se sigue debatiendo en torno a la legitimidad de lo pluriétnico o plurinacional en contexto altamente marcados por la presencia del estado-nacional. También se debe agregar a este debate la reflexión que se está planteando en algunos países sobre la decolonización y la poscolonialidad, así como la tensión entre las visiones cosmovisionistas y esencialistas, con aquellas más modernistas que busca una explicación a los conflictos étnicos en los procesos de globalización neoliberal o al reposicionamiento del Estado a través de la política social y el control de las formas de participación y representación política.

Muchas gracias.



## POLÍTICAS DE TIERRAS INDÍGENAS EN LATINOAMÉRICA

José Aylwin

Codirector Observatorio Ciudadano.

Buenas tardes. Quiero sumarme a los agradecimientos a la Fundación Adenauer, a la UCT y a los demás organizadores por convocarnos a este seminario. Como Observatorio Ciudadano hemos concurrido a su organización por cuanto en él se abordan temáticas relevantes sobre las cuales se requiere de reflexión en espacios como este.

El tema que voy a presentar es el de los derechos territoriales de pueblos indígenas en América Latina. Cuando me refiero a los derechos territoriales indígenas incluyo tanto los derechos de estos pueblos sobre sus tierras y territorios, así como los derechos sobre los recursos naturales que hay en ellos. Se trata de derechos que hoy se encuentran reconocidos a nivel internacional, y sobre los cuales se centra parte importante de las demandas de los pueblos indígenas en el continente. Junto a los derechos políticos sobre los cuales aquí anteriormente se ha hablado, los derechos territoriales son esenciales para los pueblos indígenas ya que a ellos están ligadas su sobrevivencia material y cultural de modo radical.

Esta presentación es parte de una ponencia que presenté en el mes de enero de 2011 ante a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la discusión del proyecto de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas.

Como sabemos, los derechos territoriales de pueblos indígenas en la región están, en gran medida, desprotegidos. Ello en particular en el contexto de los procesos de globalización económica que hoy se verifican en América Latina y que se han traducido en la proliferación de proyectos de inversión productivos y extractivos en sus territorios, ricos en recursos naturales, impulsados sin procesos de consulta y sin su consentimiento, sin su participación en los beneficios, y con graves implicancias para la supervivencia material y cultural de estos pueblos.

No es menos efectivo, sin embargo, que en las últimas décadas se han verificado en la región avances significativos, al menos en la perspectiva del reconocimiento formal de los derechos de propiedad y posesión que estos pueblos tienen sobre sus tierras y territorios de propiedad ancestral y/o legal. Vinculado a ello, los mismos ordenamientos han incorporado progresivamente, vía constitucional, legal y/o reglamentaria el deber de los estados de consultar a los pueblos indígenas con miras a llegar a acuerdos con ellos cuando se adopten medidas legislativas y administrativas que les afecten, incluyendo entre estas últimas, las medidas referidas a la aprobación de proyectos de inversión que afectan sus tierras y territorios.

A través de distintos ciclos - tres según la jurista peruana Raquel Yrigeyen (2009) - los ordenamientos constitucionales han dado progresivo reconocimiento al carácter originario de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y/o territorios, así como a los derechos de aprovechamiento exclusivo que estos tienen sobre sus recursos naturales. Así, a los reconocimientos iniciales de derechos sobre la tierra y de formas de autonomía que Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y Brasil (1988) hicieron en la década de los 80, antecedendo la aprobación del Convenio N° 169 de la OIT, siguieron aquellos impulsados en los noventa por Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, entre otros estados, cuyas constituciones les obligan a hacer demarcación, saneamiento y titulación de sus tierras y/o territorios comunitarios, estableciendo su protección como inalienables y/o indivisibles, así como también, en algunos casos, los derechos de usufructo sobre los recursos naturales existentes en ellos.

Junto a ello, la consulta previa de los pueblos indígenas frente a la explotación de recursos naturales fue establecida por Colombia (1991) y los derechos de autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas, a través de figuras como los resguardos y las entidades territoriales indígenas,

fueron reconocidos por Colombia (1991) y por México (2001).

Más recientemente, y claramente influenciadas por la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de pueblos indígenas (DNUDPI) de 2007, las constituciones de Ecuador y Bolivia de 2008 y 2009 fueron más allá, al establecer que un estado unitario no es incompatible con la existencia de una pluralidad de naciones, y con el reconocimiento de sus derechos colectivos, incluyendo entre ellos, los de libre determinación y autonomía.

Ambas CP reconocen explícitamente el derecho de estos pueblos tienen derecho a conservar la propiedad y/o posesión de sus tierras y territorios ancestrales y a obtener su adjudicación. También lo hacen del derecho a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables, el que en el caso de Bolivia es de carácter exclusivo; a participar de los beneficios de su explotación, y a la consulta previa, libre e informada frente a la exploración y explotación de dichos recursos (Ecuador). La CP de Bolivia agrega el derecho a la libre determinación (art. 2) y a la "autonomía indígena originaria campesina", la cual puede ser constituida por los territorios, los municipios y las regiones territoriales, todas ellas indígenas, originarias o campesinas (arts.290- 292).

Por último, y rompiendo con el paradigma predominante de que solo los individuos o los grupos pueden ser sujetos de derechos, la CP de Ecuador afirma que "la naturaleza o Pacha Mama... tiene derecho a que se respete su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos" (art.71), estableciéndose el derecho de toda persona, comunidad, o pueblo de exigir a la autoridad pública el cumplimiento de estos derechos de la naturaleza.

Al reconocimiento constitucional o legal de los estos derechos por parte los estados, se agrega la protección que crecientemente les otorga el derecho internacional de los derechos humanos, cuyas implicancias en la región han sido enormes. En ello ha incidido, en primer término, el creciente número de estados de América Latina que han ratificado el Convenio N° 169 de la OIT - 15 del total de 22 a nivel global-. A ello se agrega la adhesión, que al menos en el plano formal, han hecho los

estados de la región a la DNUDPI.

De especial relevancia en este sentido han sido los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras de ocupación tradicional que el art. 14 del Convenio 169 de la OIT establece. Tal artículo ha sido interpretado sistemáticamente por los órganos de supervisión de la OIT frente a las reclamaciones de pueblos indígenas de la región en el sentido que el derecho que reconoce no solo se refiere a aquellas tierras sobre las cuales los pueblos indígenas tienen propiedad legal, sino también sobre aquellas de propiedad ancestral, aunque estos no tengan título de dominio sobre ellas. Así la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) ha señalado al respecto "...que el reconocimiento de la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y posesión mediante un procedimiento adecuado, es la piedra angular sobre el que reposa el sistema de derechos sobre la tierra establecido por el Convenio". (Conferencia Internacional del Trabajo, CEACR, 2009: p. 742)

También relevante es la interpretación que las mismas instancias han dado al deber de consulta de los estados frente a medidas administrativas y legislativas que afectan a los pueblos indígenas. Ello al sostener que *los mecanismos de consulta tienen que permitir la plena expresión - con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas - de las opiniones de los pueblos interesados a fin de que puedan influir en los resultados y se pueda lograr un consenso...*" (Conferencia Internacional del Trabajo, CEACR, 2009, p.731)

No menos relevante ha sido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) frente a las denuncias que los pueblos indígenas de la región han presentado por la violación de sus derechos territoriales amparados en las disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al reconocimiento por la Corte del derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales y del valor de la posesión de la tierra basada en la costumbre de estos pueblos aún a falta de título en base al artículo 21 de la Convención Americana, así como del derecho que

estos pueblos mantienen a su reclamación, aun cuando hayan perdido su posesión, mientras mantengan una relación, ya sea esta material o espiritual, con dichas tierras (en los casos de Awastingni, Yakyé Axa y Sawoyamaxa, entre otros), se agrega la protección que la misma Corte ha dado a los derechos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales frente a los planes de desarrollo o proyectos de inversión de gran escala que les afecten en el caso Saramaka al amparo de la misma normativa. Esto al señalar que los estados tienen la obligación no solo de consultarlos de manera apropiada, sino también de obtener su consentimiento libre previo e informado, según sus costumbres y tradiciones frente a este tipo de iniciativas, y que los pueblos indígenas tienen derecho a participar, en forma razonable, de los beneficios derivados de la restricción del derecho al uso o goce de sus tierras y de los recursos naturales necesarios para su supervivencia.

Igualmente significativo, a la protección de estos derechos ha contribuido de manera significativa la recepción que el derecho internacional de los derechos humanos aplicable a pueblos indígenas ha encontrado en el nivel doméstico. Así, varios estados de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Bolivia, entre otros) han incorporado de diversas maneras los derechos humanos de tratados internacionales en sus ordenamientos jurídicos internos, muchas veces al nivel jerárquico superior. Igualmente relevante, los tribunales de justicia y los órganos de control constitucional (Cortes o Tribunales constitucionales) han incorporado progresivamente a través de una jurisprudencia innovativa no solo los derechos contenidos en los tratados internacionales sobre la materia, los que han pasado a formar parte del "bloque de constitucionalidad" de dichos estados, sino lo que es más importante, la interpretación que los órganos de tratado han dado a los mismos derechos.

Las reformas jurídicas relativas a los pueblos indígenas, sin embargo, no siempre se han traducido en políticas públicas que permitan la implementación efectiva de los derechos que en ellas les han sido reconocidos. Esta realidad, ha dado origen a lo que el anterior Relator Especial de la ONU para los derechos indígenas, Rodolfo Stavenhagen (2006), identificó como la "brecha de implementación", esto es, una brecha entre los marcos legales y las políticas públicas. Tal brecha

ha generado la protesta social indígena, protesta que en no pocas ocasiones, como el mismo Relator lo señalara, ha sido criminalizada.

Con todo, diversos estados han realizado esfuerzos significativos para la protección de los derechos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. Colombia, Bolivia y Brasil han impulsado iniciativas que han hecho posible la demarcación, saneamiento y/o titulación de las tierras y territorios que los pueblos indígenas tradicionalmente ocupan, permitiendo su identificación y protección como tales de una parte no menor de los territorios indígenas. Así por ejemplo, en Colombia existían al 2007 un total de 710 resguardos que ocupaban una extensión de 34 millones de hectáreas, equivalentes al 29.8% del territorio nacional (Relator Especial J. Anaya (Colombia), 2010). Se trata de una cifra bastante significativa si se tiene en consideración que la población indígena de Colombia, con poco más de un millón, se estima en alrededor de un 3 % del total del país. Ello reviste más importancia teniendo presente que los resguardos, además de ser figuras propietarias comunitarias, son al amparo de la constitución y las leyes, espacios de ejercicio de autonomía indígena.

En el caso de Bolivia entre 1996 y 2009 fueron saneadas 149 tierras comunitarias de oríne (TCO) con una superficie total de 15.5 millones de hectáreas, que constituyen el 41.2% de la superficie saneada y titulada en el país, las que suman 37.7 millones de hectáreas. De estas TCO saneadas y tituladas el 53 % corresponde a tierras bajas en el Chaco y Amazonía de Bolivia, en contraste con aquellas localizadas en tierras altas en la zona andina donde reside el 83 % de la población rural del país y el avance es mucho menor (Chumacero, Juan Pablo (2010), Fundación Tierra).

En el caso de Brasil, el total de tierras indígenas en proceso de demarcación a la fecha suma en total 672, ocupando una extensión de 110 millones de hectáreas, representando el 13 % de las tierras del país. De ellas 396 tierras, con 97 millones de has, han finalizado el proceso de demarcación, encontrándose inscritas como tales en los registros correspondientes. La mayor parte de estas tierras -409 con 108 millones de hectáreas, que representan el 21.67% del territorio amazónico - se concentran en la Amazonia Legal (9 estados). 288 de estas tierras indígenas, con 96 millones de

hectáreas se encuentran inscritas como tales en los registros correspondientes. En contraste con ello, en otras áreas del país, incluyendo el Nordeste, el Sur y el Suroeste, los avances demarcatorios han sido exigüos, áreas que en total concentran solo el 1.39% de las tierras indígenas del país (Instituto Socioambiental, 2011).

Ello contrasta marcadamente con la política impulsada en el caso de Chile. Entre 1994 y el 2009 el estado chileno ha destinado más del 50% de sus recursos para pueblos indígenas al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI) de CONADI, llegando a destinar a dicho Fondo más del 70% de su presupuesto entre el 2000 y el 2003. De acuerdo a CONADI, el total del presupuesto asignado para estos efectos entre 1994 y el 2009 ascendió a US \$ 292 millones. El total de tierras supuestamente "ampliadas" a indígenas alcanzó a 657 mil hectáreas. (CONADI, 2009). Un análisis más cuidadoso de estas cifras, sin embargo, lleva a una conclusión diferente. Aquellas tierras que constituyen una ampliación real de la superficie de tierras de propiedad indígena alcanzan solo a 28.491 hectáreas, las que corresponden a aquellas que fueron adquiridas a través de compras hechas por CONADI a los propietarios legales de las mismas a través de subsidios del artículo 20 a de la ley. Las 97.811 hectáreas adquiridas a través del mecanismo previsto en el artículo 20 b de la ley corresponden a restitución de tierras previamente reconocidas a indígenas por el estado. De las 537.218 hectáreas restantes, en tanto, 245.134 hectáreas corresponden a lo que la ley 19.253 considera traspaso de tierras fiscales, las que de acuerdo al Convenio 169 constituyen lo que la OIT considera como tierras de ocupación ancestral de propiedad indígena, y 286.084 hectáreas corresponden a tierras cuya propiedad había sido reconocida anteriormente por el estado a indígenas pero que ha sido saneada o regularizada por el FTAI a sus actuales ocupantes.

Son varias las buenas prácticas que deben ser resaltadas en los procesos demarcatorios aquí referidos. Son destacables en este sentido las políticas impulsadas por Brasil, las que de acuerdo a lo dispuesto en su CF, identifican y protegen no solo los espacios físicamente ocupados por los pueblos indígenas, sino también aquellos indispensables para la sobrevivencia material y cultural de estos pueblos.

También valorables resultan en este sentido las iniciativas desarrolladas por Bolivia para que la conservación no se establezca en una limitante de los derechos de propiedad indígena, incluyendo formulas como la doble adscripción, y de impulso de procesos de Gestión Territorial Indígena (a través planes de vida compartidos y otros que han permitido avanzar en la gestión compartida de estos territorios).

Las deficiencias de las políticas públicas existentes en la mayor parte de los estados de la región, sin embargo, son serias. Desde luego es evidente la falta de voluntad de los estados para destinar recursos financieros que hagan posible los procesos identificación, demarcación y/o titulación de tierras y territorios indígenas. Tales procesos son en varios casos (Bolivia, Brasil, Nicaragua entre otros) financiados con fondos de cooperación internacional, lo que ha incidido en su demora, permitiendo muchas veces la consolidación de intereses de particulares sobre ellas (Brasil, Bolivia).

La legitimación de los intereses propietarios de privados y la fragmentación de los territorios indígenas a que estos procesos han dado lugar también resultan preocupantes. En el caso de Bolivia se estima que el 50% de las TCO de tierras bajas son discontinuas como consecuencia de la presencia de terceros cuyas propiedades fueron saneadas en su interior.

Vinculado a ello, también resulta preocupante la utilización de mecanismos de mercado para el cumplimiento del deber del estado de hacer restitución o compensar a los pueblos indígenas por las tierras y territorios de propiedad ancestral que les han sido confiscadas o apropiadas por terceros (art. 28 DNUPI). En el caso de Colombia aunque la legislación considera el mecanismo de la expropiación de predios, con pagos a los propietarios legales, este mecanismo ha sido subutilizado en el último tiempo, por lo que la capacidad del estado para dar respuesta a las demandas territoriales indígenas sobre sus tierras de propiedad ancestral se han visto afectadas (Houghton, 2008).

En el caso de Chile, país que a pesar de su demografía indígena (7% población) sigue sin contar a la fecha con un reconocimiento constitucional de sus derechos, la política pública en materia de tierras desde 1994 se ha orientado

fundamentalmente a la adquisición via mercado de tierras cuya propiedad había sido reconocida a los mapuche en el pasado, pero que han sido usurpadas por particulares. Los precios pagados por el estado por dichas tierras han subido en un 800 % en los últimos 15 años. Ello debido a las prácticas especulativas de los propietarios legales. A pesar de ello, la expropiación por causa de interés pública prevista en la Constitución Política, no ha sido utilizada para estos efectos. Como consecuencia, la superficie de tierras adquiridas para indígenas son escasas (no supera las 130 mil hectáreas), y salvo en el caso de los pueblos andinos en el norte del país, no se ha posibilitado la restitución de tierras de propiedad ancestral de los pueblos indígenas.

Las posibilidades de responder a las demandas de los pueblos indígenas con los insuficientes recursos destinados por los estados para estos efectos, son mínimas. La falta de disposición de los estados hacer uso del mecanismo de la expropiación por causa de utilidad pública para dar respuesta a las demandas territoriales indígenas, contrasta en el caso de Chile, con el uso de este mecanismos para el desarrollo de obras de infraestructura vial o de proyectos de generación hidroeléctrica, evidenciando una trato discriminatoria en contra de los pueblos indígenas.

Son diversos los desafíos que esta realidad plantea a los estados. Los estados deben revisar sus políticas de modo de evitar que políticas de mercado frustren el deber que tienen de hacer restitución a los pueblos indígenas de las tierras, territorios y recursos de los que han sido desposeídos sin su consentimiento. Para garantizar el cumplimiento de esta obligación deben utilizar, cuando sea necesario, mecanismos efectivos, como la expropiación por causa de interés público o social, asegurando así una adecuada utilización de los recursos públicos a través del pago de una justa compensación a los terceros afectados y no de precios especulativos.

Otro tema que resulta preocupante es la mantención de la propiedad estatal sobre las tierras de propiedad originaria de los pueblos indígenas, como ocurre en el caso de Brasil. Tal como señalara el RE Anaya (2009), las directrices del derecho internacional aplicable deben llevar a una interpretación de su normativa interna de modo de asegurar que los intereses propietarios del

festado sobre las tierras indígenas operen solo como forma de protección pero no interfieran con el control indígena sobre las mismas.

Otra cuestión preocupante es la limitación de las demandas de reconocimiento y protección de las tierras y territorios indígenas como consecuencia de su destinación, sin consentimiento previo a los pueblos indígenas, a la conservación a través de áreas protegidas. Se trata de una realidad identificable en Bolivia, Brasil y Chile, entre otros estados. Los estados, cuando no puedan hacer restitución de las tierras ancestrales indígenas destinadas a estos efectos, deben explorar mecanismos de co gestión o co administración de las mismas o mecanismos de doble afectación, como los existentes en Bolivia, los que pueden constituir una práctica interesante para abordar los desafíos de la conservación en territorios indígenas, siempre que cuenten con el consentimiento de los pueblos indígenas.

El reconocimiento y apoyo a iniciativas de conservación de los pueblos indígenas en los territorios de su propiedad, a través de distintas modalidades, como la de los territorios indígenas de conservación reconocida por la UICN (2008), debe también ser explorado por los estados. Ello permitiría poner término a la apropiación que en el pasado desarrollaran de tierras y territorios indígenas para fines de conservación.

Otro aspecto particularmente crítico de las políticas públicas de la región a resaltar es el de las limitaciones que las políticas públicas establecen al control de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios, en particular los recursos del subsuelo, que los estados de América Latina consideran les pertenecen. Son frecuentes los proyectos de inversión extractivos de recursos naturales en tierras y territorios indígena impulsados sin procesos de consulta adecuados, sin participación de estos pueblos en los beneficios que ellos generan, los que resultan en el desplazamiento de población, en la criminalización de la protesta social indígena (Brasil, Chile y Perú), y en la generación de graves impactos sociales y ambientales determinados por la pérdida de la base material para la sobrevivencia física y cultural de los pueblos indígenas.

Un caso grave es el de Chile donde las inversiones en los territorios indígenas por parte de privados

o el estado han proliferado en las últimas décadas con graves impactos sociales y ambientales para los pueblos indígenas. En el caso del pueblo mapuche, la actividad forestal con plantaciones exóticas ocupa hoy 2.5 millones de hectáreas en su territorio ancestral, ha resultado en el desecamiento de sus aguas y en el desplazamiento de la población. La protesta social mapuche frente a esta actividad ha sido perseguida como "terrorista" por el estado durante la última década como ha sido observado con preocupación por diversos organismos internacionales de derechos humanos.

Relacionado con ello, resulta también preocupante la suscripción inconsulta por parte de los estados de tratados de libre comercio que incentivan las inversiones extractivas, cuyas cláusulas muchas veces obligan a los estados a flexibilizar o liberalizar la regulación sobre las tierras y los recursos naturales para facilitar dichas inversiones. Los hechos de Bagua, en la amazonía peruana, donde la protesta de los pueblos indígenas frente a un conjunto de decretos destinados a la implementación del TLC con Estados Unidos, y a facilitar la explotación petrolera y forestal de sus territorios ancestrales, fue aplacada el 2009 por el estado, con un saldo de más de 30 muertos, incluyendo indígenas y policías, son una consecuencia directa de la imposición de estos TLC, sin procesos de participación y consulta de los pueblos indígenas. Los estados deberían abstenerse de suscribir tales tratados y acuerdos sin que se impulsen en forma previa mecanismos de consulta efectivos con los pueblos indígenas, a través de los cuales se pueda generar un diálogo efectivo de buena fe y con miras a lograr acuerdo en torno a sus contenidos fundamentales e incorporar sus visiones y sugerencias.

Vinculado a ello, posiblemente el mayor desafío que la protección de los derechos territoriales indígenas presenta para los estados en la región está relacionado con el reconocimiento y garantía efectiva del derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación, así como de la autonomía como expresión de este derecho.

Una de las más graves deficiencias de las políticas impulsadas en materia de derechos territoriales indígenas por la mayor parte de los estados de la región a la fecha es que ellas no han estado asociadas a la generación de mecanismos para

permitir el control efectivo de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales en los términos establecidos por la DNU DPI a la cual han adherido. Las iniciativas que en materia de autonomías han sido impulsadas por Nicaragua en base a su CP 1987 en la Costa Atlántica de ese país, y más tarde por Colombia, en base a la CP de 1991, son relevantes, pero aún muy insuficientes. En ello la región tiene claros rezagos si se le compara, por ejemplo, con las experiencias de autonomías indígenas existentes en otras latitudes, como aquellas existentes en el caso de Canadá y Estados Unidos en el contexto americano, y Dinamarca en el caso de Groenlandia en el contexto europeo.

Relacionado a lo anterior, un tema crucial en el cual existen evidentes déficit en la región es el relacionado con el financiamiento de las autonomías indígenas, sin el cual los derechos territoriales indígenas difícilmente pueden ejercerse. Se trata sin duda de un tema complejo, que no debe entenderse como restrictivo del derecho que los pueblos indígenas tienen a definir sus prioridades en materia de desarrollo económico y social, cualesquiera que estas sean, pero que en la realidad actual de muchos de ellas no puede eludirse.

Son estos algunos de los múltiples desafíos que la realidad actual plantea a los estados de América Latina para la plena implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de conformidad con los estándares internacionales aplicables.

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

Víctor Hugo Cárdenas  
Ex Vicepresidente de la República de Bolivia

En principio, deseo agradecer a los amigos y amigas de la fundación Konrad Adenauer por esta invitación a compartir estos minutos con ustedes. También agradezco a las autoridades de esta universidad. Un saludo a las autoridades del pueblo mapuche que están aquí presentes. Permítanme saludar en mi lengua nativa, en aymara "Taqi jilata kullakanaru taqi chuymaw jallallt'apxasma. Taqi mapuche jilata kullakanarus jallallt'apxakasmawa. Jumanakampi amuyt'iri parlakipt'iriwa purinitaski. Kunjamas Bolivia markasanxa sarantataski, walis jan walis jaqitakix aski amtanakax utjiti janicha utjiki. Uksa tuqit amuyt'añani". En castellano: "es un honor pisar nuevamente esta tierra y también un honor compartir, conversar, conocer experiencias diferentes y resumir en pocas palabras lo que en mi país, en Bolivia, está ocurriendo en el tema de la construcción y ejecución de políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas".

Se ha mencionado, fuera del país, que Bolivia es un caso donde los pueblos indígenas tienen presencia importante en niveles de la máxima decisión a nivel nacional, a nivel departamental y a nivel municipal. ¿Eso es cierto? Desde el 2005 hasta ahora ya van 6 años de gestión gubernamental. Describiré las promesas electorales, algunos avances, dificultades pero también problemas y retrocesos. El caso de Bolivia demuestra que no es suficiente tomar el gobierno para la resolución de los problemas de los pueblos indígenas. Por el contrario, es una invitación profunda a una reflexión humilde y con mucha responsabilidad.

Ustedes saben que el 2005, el actual gobierno llegó al poder en condiciones realmente excepcionales. La votación, por primera vez en la historia electoral de Bolivia, fue más del 50%. Históricamente las candidaturas anteriores triunfaban con una votación entre el 20% y 35%. Influyó mucho el desmoronamiento del tradicional sistema de partidos, una crisis económica impresionante, y la habilidad que tuvo el actual gobierno para canalizar

en votos esa frustración nacional. El presidente actual comenzó con más del 70% de favorabilidad. Como nunca la sociedad boliviana estaba dispuesta a asumir cambios y la palabra cambio adquirió un carácter mágico. Todo lo anterior era el pasado y ahora había que asumir el cambio, el futuro. Los sectores sociales en su mayoría indígenas y no indígenas apoyaron al nuevo gobierno. Y excepcionalmente todos los dioses confabularon para elevar los precios de las materias primas (minerales, gas y otros *commodities*) que exporta Bolivia. Por otra parte, la oposición política anterior quedó reducida, empequeñecida y muy fragmentada. El apoyo internacional al país fue unánime y había una generosa disposición a incrementar la cooperación.

Pasaron seis años de gobierno. ¿Cuál es el actual panorama? La votación anterior de más del 50% se redujo a 20% ó 24%. Si hoy fueran las elecciones solo el 20% al 24% apoyaría al actual presidente. Después de seis años, la favorabilidad del 70% se redujo a más o menos 30%. La mayoría de los sectores sociales hoy está completamente dividida. Hay oficialistas, opositores y también independientes. También hay indígenas oficialistas y opositores, otros se declaran independientes. Continúan los altos precios de las materias primas. La oposición política sigue fragmentada y reducida y el apoyo internacional empieza a dudar. Una parte de la cooperación internacional empieza a salir del país.

¿Qué pasó estos seis años de gobierno? ¿Hay avances en el llamado Estado plurinacional? Intentaremos responder estas preguntas. ¿Qué pasó con la industrialización de la economía, promesa electoral muy importante, y qué, con la sociedad del vivir bien? ¿Hay algún aporte de los pueblos indígenas a esta propuesta? ¿Qué pasó con la economía comunitaria indígena? Según el gobierno, todo lo anterior era capitalista, liberal, neoliberal y ahora habría llegado la hora de la economía comunitaria indígena. ¿Se avanzó algo

en el proceso de descolonización y la llamada revolución democrática y cultural? En fin, ¿qué hay con el gobierno de los movimientos sociales? Se dijo que este gobierno era el gobierno de los movimientos sociales, especialmente de los pueblos indígenas. Las idas y venidas del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) fue transformando la frase de “palabra empeñada, palabra cumplida” en “palabra empeñada, palabra incumplida”. En este resumen me ocuparé de las reformas política institucional, económica, agraria, cultural y la separación entre estado y sociedad.

La principal promesa electoral en cuanto a la reforma política institucional fue la construcción del Estado Plurinacional (EP) mediante el proceso de una asamblea constituyente fundacional. También prometieron mantener y desarrollar la independencia de poderes y reformar el poder judicial. Seis años después, constatamos que el EP existe pero sólo en el papel, no en la realidad cotidiana. Es más, el discurso plurinacional que debía incluir lo indígena como parte esencial empieza a reducir las naciones entendidas en términos políticos a naciones como entidades lingüísticas o meramente culturales. La demanda de los pueblos indígenas para ser plenamente naciones ya no aparece en el discurso.

Por otra parte, la asamblea constituyente, autora de un nuevo texto constitucional, fue un evento donde el partido de gobierno impuso su visión sobre los otros sectores. No hubo ningún pacto nacional. El texto constitucional boliviano es uno de los pocos (si no el único) donde la ciudadanía boliviana es construida sobre el concepto de ciudadanía étnica, no ciudadanía política. Me explico. Visité Sudáfrica cuando había el *apartheid*. Estuve en la posesión del presidente Mandela. Allí me sorprendió que los ciudadanos negros, en los hechos, eran ciudadanos de una categoría inferior, con menos derechos que los blancos. El señor Mandela cambió esa discriminación mediante la ciudadanía sudafricana, sea negra o blanca. Por el contrario, en Bolivia, a los ciudadanos “indígena, originario campesinos” se les dio más derechos que a los ciudadanos sólo “indígena originarios” de las ciudades. Los no indígenas tienen menos derechos que aquellos. De hecho, en Bolivia hay triple ciudadanía. No se aplicó la ciudadanía política entendida como la ciudadanía con los mismos derechos y los mismos deberes para todos, sean indígenas o no, sean del campo o de la ciudad,

sean ricos o pobres, sean varones o mujeres.

Por otra parte, seis años después, constatamos que es difícil formular derechos en un texto constitucional pero es mucho más difícil su aplicación. En la búsqueda de mantener el equilibrio de poderes y su profundización hoy Bolivia ha retrocedido muchos años. En la práctica ya no existen los tres poderes tradicionales sino un solo poder, el ejecutivo, con tres órganos subordinados (legislativo, judicial y electoral) cuyas máximas autoridades fueron designadas por el Presidente Morales. El tradicional pacto político partidario fue sustituido por el pacto intrapartidario del gobierno y los acuerdos internos de las tendencias regionales y sociales del partido gobernante. Estamos en vísperas de elegir 125 autoridades de los máximos organismos del poder judicial por voto popular y Bolivia será el único país que elige por esa vía sus autoridades judiciales, preseleccionadas por los asambleístas del partido oficialista. De tal forma, la elección popular de autoridades judiciales será una votación pero no una elección, tendrá un carácter legitimador de la decisión del partido de gobierno.

Después de seis años de gestión, es posible afirmar que no hay avance orientados a una institucionalidad democrática sino hacia un estado típicamente autoritario, todavía no dictatorial pero sí autoritario. El caudillismo y personalismo tradicional ha sido exacerbado hasta niveles patológicos. El Presidente Morales llegó a afirmar que las leyes le estorbaban y no le permitían gobernar. Es muy conocida su frase: “Yo le meto nomás, después llamo a los abogados para que lo arreglen”. En fin, estos seis años, la autoridad está, en la práctica, encima de la ley y no al revés como deber en un Estado democrático.

A nivel económico, el gobierno de Evo Morales prometió sustituir el sistema neoliberal por una red de empresas públicas. Prometió dejar atrás la economía primario exportadora y avanzar hacia la industrialización del país, crear empleos permanentes y exportar productos con valor agregado. Prometió construir la industria petroquímica y siderúrgica a fin de tener recursos destinados a la lucha contra la pobreza. Expulsarían a las empresas transnacionales del sector. Seis años después, Bolivia cuenta con una media docena de empresas públicas de las cuales apenas una funciona con irregularidades. La economía

boliviana sigue siendo primario exportadora y las empresas transnacionales se quedaron y congelaron sus inversiones por falta de seguridad jurídica. No hay inversión nacional ni extranjera por temor a las sucesivas estatizaciones disfrazadas de “nacionalizaciones”. Estos seis años, el gobierno ha incrementado e institucionalizado el modelo de una economía extractivista y rentista.

Por otra parte, el gobierno actual creó dos bonos más junto al anterior para los ancianos, llamado BONOSOL (bono solidario). Los ancianos mayores de 60 años iban al banco el día de sus cumpleaños y cobraban el equivalente de 300 dólares. El gobierno actual mantiene el monto del pago pero le cambió el nombre (renta dignidad) y es pagadero cada mes. Hay otro bono (Sus 30) para los niños que asistan a la escuela y otro para las mujeres embarazadas. La sustentabilidad de dichos bonos es cuestionable.

Durante varios años, el gobierno hizo una campaña electoral muy dura contra los transgénicos porque, según ellos, era sinónimo de la invasión capitalista y neoliberal. El país lo apoyó con su voto. Sin embargo, acaba de aprobarse una ley que permite el ingreso de transgénicos. Antes Bolivia exportaba alimentos, hoy los importa. No se realizó la industrialización de hidrocarburos ni se expulsó a las empresas transnacionales. Las seis empresas se quedaron a pesar de la “nacionalización”, nombre de una simple readecuación de contratos. Seis empresas controlaban el mercado interno y vendían a Argentina y a Brasil. El gobierno eliminó la competencia entre ellas a favor del predominio de una sola de ellas que tiene alrededor de dos tercios del control del sector.

En Bolivia, se comenta, medio en serio y medio en broma, que la industrialización de la droga es el único sector que añade valor agregado y moderniza su tecnología. Antes Bolivia exportaba sulfato base, hoy exporta clorhidrato de cocaína sobre todo al mercado europeo. Antes había pisadores de coca y hoy fueron desplazados por modernas moledoras de coca. El proceso de elaboración de droga se ha popularizado y abreviado. Ahora, la droga es producida en centros urbanos, además de las zonas rurales más alejadas del país.

También se prometió una reforma de carácter democrático-cultural. ¿Qué avances hay después de seis años? Muy poco, casi nada. No hay un

enfoque intercultural. Ni intracultural, menos democrático. Lo que hay es una especie de etnocentrismo aymara (el presidente y yo pertenecemos al mundo aymara). Ahora bien, ningún etnocentrismo es aceptable en democracia. No se reconoce la diversidad cultural. Intentaron prohibir, mediante censura de textos educativos, obras literarias que disgustaban a los funcionarios gubernamentales. Tuvieron que retroceder frente a la protesta nacional.

En lugar de la “*revolución democrática y cultural*” realizaron acciones de folklorización de las culturas indígenas. Por ejemplo, las entronizaciones del Presidente Morales en Tiwanaku, desde el punto de vista cultural, es una caricatura de la cultura aymara. El ritual aparentemente aymara no tenía ninguna relación con el mundo aymara. Los dioses aymaras esperan una ofrenda de una pareja, no de un solitario, se la quema en fuego y el diálogo con los dioses avanza al ritmo del fuego, unas dos o tres horas. El sacerdote debe leer el fuego y traducir cómo va a caminar tu gobierno, tu familia, tu trabajo etc. Como era un show para exportar al mundo lo abreviaron a dos minutos. Otro ejemplo. El gobierno, para destacar las culturas indígenas, dispuso que los funcionarios del Viceministerio de Cultura, cada lunes, asistan vestidos con ropa indígena. La condena nacional hizo desistir al gobierno. Acusaron al gobierno de folklorizar la cultura indígena, lejos de una genuina descolonización. Hace pocos días, en la ciudad de La Paz, en un coliseo deportivo, hubo un matrimonio colectivo indígena. Se casaron trescientas sesenta y cinco parejas indígenas de los pueblos aymara, quechua, chipaya, incluso parejas afro bolivianas y tres o cuatro parejas de extranjeros. El padrino era el Presidente del país. El ritual con un solo padrino, encima soltero y sin experiencia familiar quiebra la cultura aymara donde el padrino y madrina deben ser personas mayores que los novios, que los recién casados, para que les enseñen su experiencia sobre la vida del matrimonio. Además deben ser modelos de vida colectiva. Finalmente, se ha dispuesto que los funcionarios públicos deberían hablar dos idiomas: castellano y lengua indígena. Hasta ahora tampoco se cumple, a pesar de que la Constitución da un plazo de dos años.

Finalmente, veamos el estado de la relación entre el Estado y los movimientos sociales. Evo Morales prometió construir un gobierno de los movimientos



sociales bajo el principio de mandar obedeciendo, tomar decisiones en consulta con la sociedad. ¿Cuál es el resultado hoy? Los líderes indígenas y fundadores del MAS fueron excluidos de los niveles de decisión. Sólo el presidente y el canciller tienen origen indígena. La mayoría de los ministros son de la tradicional minoría política oligárquica. El presidente no habla ni desea hablar ninguna lengua indígena. En el mundo aymara sólo las personas casadas pueden ejercer cargos de autoridad porque existe la creencia de que quien no puede gobernar su hogar difícilmente podrá gobernar organizaciones mayores. No vivió en la cultura comunitaria rural o urbana como hacemos los indígenas en Bolivia. Ese es el origen de las permanentes transgresiones a la cultura aymara e indígena.

Después de cinco años de grandes concentraciones populares, campesinas e indígenas, hoy el gobierno perdió la confianza de dichos sectores y perdió capacidad de convocatoria. Los dos primeros años, el gobierno promovió reuniones de consulta a pueblos indígenas, hoy ya no. El protagonismo de las decisiones está en manos de una "rosca burocrática" de la izquierda tradicional. Se ha elitizado la toma de decisiones y hay una instrumentalización de los sectores populares. Los leales al gobierno merecen premios, cargos, becas, etc. Hay sectores sociales leales, como el petrolero, que ganan más que el promedio nacional y son premiados con un sistema de prebendas cuidadosamente distribuido. La propia Central Obrera Boliviana (COB) hoy enfrenta pugnas internas entre quienes desean proseguir con su apoyo al gobierno y los que desean recuperar la independencia sindical y política. La COB es vista hoy como una célula del partido de gobierno por la continua aparición política de su líder al lado del Presidente Morales.

En resumen, si utilizamos las palabras de García Márquez, estos seis años fueron la "crónica de una desilusión anunciada". Tal vez lo único que quede como avance de estos seis años, sea la democratización social, es decir, hoy se pueden ver rostros morenos junto a los tradicionales rostros blanquitos de la administración gubernamental, aunque sea sólo en los niveles operativos. Sin embargo, esta mayor presencia indígena y popular, no fue acompañada de criterios de eficiencia y calidad. Cambiaron las caras pero no las mañas y los defectos. Los funcionarios indígenas y populares

en cargos gubernamentales reproducen errores e irregularidades similares de anteriores gobiernos. Los líderes políticos oficialistas lo justifican como necesarios errores de aprendizaje o incluso, según los más cínicos, como que "la hora de pueblo ha llegado" o "ahora es cuando", es decir, si robaron antes por qué no ahora. Quedó atrás la promesa de lucha contra la corrupción, la búsqueda de la honestidad, la eficiencia y la transparencia.

La ausencia de políticas públicas y una planificación adecuada contaminó algunas acciones beneficiosas como la construcción de escuelas, centros de salud, estanques de agua, etc. Estas obras fueron realizadas con un préstamo de Venezuela por más de sus 100 millones de dólares por año. El Presidente Evo Morales decide dónde y cuándo invertir el dinero al margen de los mecanismos institucionales de la inversión pública. Se entregan cheques con fines electorales para obras sin estudios de prefactibilidad ni factibilidad. Sólo Dios y los Presidentes Chávez y Morales saben el uso de esos dineros. El Presidente de Bolivia, fiel a su estilo personalista y caudillista, dijo que estorban los estudios de prefactibilidad y las leyes de la democracia. Un tercio de esas obras están sujetas a investigación por deficiencias en su construcción. Por tanto, las acciones beneficiosas para el pueblo carecen de una visión estratégica y de políticas públicas.

En los últimos cuatro años, los voceros indígenas fueron excluidos por la "rosca burocrática" que rodea al Presidente. Las razones, y pretextos en algunos casos, fueron actos de corrupción o escándalos públicos. Las organizaciones sociales quedaron silenciadas, la mayoría de ellas cooptada por el gobierno y con serios problemas internos.

El tema medioambiental no se concreta dentro del país, sólo es un discurso de los foros internacionales. Los cultivadores de coca, preferidos por el gobierno, junto a la minería grande, mediana y pequeña, son los principales contaminadores del medio ambiente. El discurso de la diversidad cultural quedó opacado por el afán de construir un etnocentrismo hegemónico aymara. El narcotráfico ha crecido. Hace seis años, el país tenía 20.000 has de coca sembrada y hoy casi se duplicó. Creció la inseguridad ciudadana y la delincuencia. La ausencia de inversiones provocó el racionamiento de energía eléctrica en las ciudades. Los gobernantes prefieren refugiarse en su visión

excesivamente ideologizada, sin cuadros técnicos y políticos para una autocrítica necesaria. Cada semana abandonan el barco del gobierno funcionarios públicos descontentos con la falta de gestión.

En Bolivia, el gobierno vendió la idea de que los pueblos indígenas éramos reserva moral del país. Hoy, después de seis años, se comprobó que no es suficiente sólo el cambio de personas por más indígenas que sean. Varios indígenas del gobierno aparecen complicados en casos de corrupción que manchan la imagen de honestidad que durante años labraron los pueblos indígenas. Hace poco cayó una avioneta cargada de droga en el oriente del país. El dueño de la nave alegó ser asesor del presidente para no ser arrestado.

Después de seis años, hemos comprobado que en Bolivia, a pesar del masivo apoyo indígena en las elecciones de 2005, no hay un gobierno indígena. Tampoco es un gobierno para los indígenas ni gobierna con los indígenas. En la práctica, los pueblos indígenas son utilizados como apoyo electoral y, en los primeros años, como grupo de choque frente a los líderes opositores. Evo Morales y Alvaro García utilizan el discurso, la simbología y los elementos indígenas para un proyecto no democrático, autoritario, excesivamente ideologizado que a la corta o a la larga va a perjudicar el prestigio del mundo indígena.

Finalmente, debemos olvidarnos de la ilusión de que este gobierno sea un paso gigantesco de un largo proceso de descolonización y empoderamiento de los pueblos indígenas ya iniciado en la década de los 90. Al ritmo que vamos, este gobierno puede terminar como el último coletazo del sistema tradicional y colonial de hacer política. En Bolivia lo llamamos "politiquería". El gobierno del MAS, aunque con rostro indígena, repite en palabras y obras lo peor de la politiquería tradicional, lejos de sus promesas de transformación, modernización y democratización.

En fin, se que les presento un retrato diferente de Bolivia. La fotografía de 2005, de un gobierno indígena, popular y democrático hoy ha desaparecido. Tenemos un gobierno de la impostura indígena, elitista y autoritario. Es una triste paradoja que el gobierno de Evo Morales tenga la mayor cantidad de personas muertas por razones políticas en estas tres décadas de la

democracia boliviana. Cada día crece la desilusión y la desconfianza. La represalia política, la judicialización de la lucha política y los abusos contra los opositores, poco a poco, se enfila hacia los propios aliados. El Gobierno no admite disidencias ni ideas diferentes. Los opositores son agentes del imperialismo norteamericano y los disidentes, traidores. Por ejemplo, en la nueva Constitución se planteó la igualdad de la justicia ordinaria y la justicia indígena. Después de cinco años se aprobó una ley de deslinde donde la justicia indígena, según Pedro Nuni, dirigente indígena del gobierno y diputado del MAS, "esa ley de deslinde reduce la justicia indígena para sancionar sólo el robo de gallinas". Hoy Nuni es uno de los perseguidos del gobierno.

Muchas gracias.

# CONCLUSION

Dr. Andrés Jouannet<sup>1</sup>

Latinoamérica está marcada por la pobreza, la desigualdad. Su historia habla de dictaduras, caudillos y populismo, es además una región con grandes contrastes sociales y con una marcada desintegración social, ya sea entre ricos y pobres, blancos, mestizos e indígenas. Nos reconocemos en lo diverso aun cuando es una de las regiones del mundo más homogéneas, en lo cultural, étnico y lingüístico. Sin embargo, pese a esta homogeneidad nos cuesta la integración y el reconocimiento, ya sea dentro de los países, por las diferencias ya señaladas y nos cuesta aun más la integración entre naciones.

El esfuerzo conjunto de la Fundación Konrad Adenauer y su programa de Participación Política Indígena y la Universidad Católica de Temuco, representada por el Departamento de Sociología y Ciencia Política, lograron reunir en Temuco un importante grupo de expertos internacionales en materias indígenas, en el Seminario Internacional: Desafíos de la participación política indígena y de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Latinoamérica. Esta actividad realizada el 14 de junio de 2011, no tiene precedentes en la historia reciente de la Región de La Araucanía, dado que por primera vez se reunía un grupo tan destacado de expertos internacionales sobre esta temática. En el contexto de una discusión académica, con el respeto que merece la diversidad, el debate intelectual logró concitar la atención y la participación de más de 600 personas que durante toda la jornada tuvieron parte del foro y luego del trabajo en 6 comisiones; política de reconocimiento jurídico, política de tierras, política de participación, política de derechos humanos, política cultural, política de financiamiento público.

El Seminario Internacional fue abierto por el dueño de casa, el Pro Rector de la Universidad Católica de Temuco, Prof. Arturo Hernández, quien destacó la importancia de la realización de este seminario en la región de La Araucanía, territorio que presenta el mayor porcentaje de auto reconocimiento indígena que existe en Chile, alrededor del 30% y por tanto la decisión de llevar a cabo esta actividad, decía relación con la vocación que tiene la Universidad y su Gran Canciller, Monseñor Camilo Vial de reconocer y respetar al pueblo mapuche como base de nuestra cultura, entendiendo la diversidad que de ahí nace.

La representante de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia y del Programa de Participación Política Indígena, Sra. Susanne Käss, explicó el sentido del "Programa Participación Política Indígena en América Latina" (PPI), el que desde el año 2006 se está ejecutando como un proyecto regional de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), El PPI está dedicado a reforzar la participación política, económica y social en democracia de los pueblos indígenas en América Latina.

Señaló, además que, si bien la participación indígena ha ganado espacios significativos en la esfera política en muchos países de Latinoamérica, los pueblos indígenas siguen sub-representados en los espacios de decisiones políticas y en la mayoría de las veces excluidos económicamente. En este contexto, la KAS promueve la participación política indígena democrática, divulgando conocimientos técnicos y difundiendo valores democráticos como el diálogo, la resolución pacífica de conflictos y la convivencia armónica, entre otros aspectos.

<sup>1</sup> Profesor Departamento Sociología y Ciencia Política Universidad Católica de Temuco, consultor Fundación Konrad Adenauer, organizador del Seminario. Agradezco la colaboración y comentarios de Sr. Oscar Aroca.

El seminario propiamente tal se fue desarrollando según programa; la primera parte dividida en dos paneles se denominó: "Participación política indígena en Latinoamérica".

La Dra. Elizabeth Salmón del Perú, Académica del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, desarrolló una conferencia denominada: "Introducción a los derechos políticos y civiles de los pueblos indígenas en América Latina". Esta ponencia parte de una afirmación que establece que la participación política de los pueblos originarios es de la esencia de los Estados democráticos consolidados. Sin embargo, lo anterior contrasta con la situación de precariedad de los sistemas de protección de los derechos humanos de los países latinoamericanos, entendiéndose que los procesos de fortalecimiento en este ámbito son de muy corta data y, por tal motivo, incipientes e inacabados.

Luego es menester reconocer que ante dicha precariedad, traducida en la falta de sistemas normativos internos de protección, los órganos jurisdiccionales e instrumentos jurídicos de carácter interamericano, específicamente la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han desarrollado una labor de fortalecimiento y promoción en materia de derechos de los pueblos indígenas, mediante pronunciamientos jurisprudenciales que han recogido las normas de protección a las prerrogativas de participación política, haciendo análogas en la afectación de estos derechos aquellos atentados al derecho a la educación, a la salud, las distintas formas de violencia dirigida contra líderes indígenas y, por antonomasia, las relativas a consulta y consentimiento previo de los pueblos indígenas.

Para la expositora, es de relevancia el que dicha labor jurisprudencial, que presenta además niveles progresivos en el conocimiento de materias relacionadas, haya ido generando un proceso sostenido en la reafirmación de los principios garantes de la participación de los pueblos indígenas de Latinoamérica, obligando a los Estados partes a la adecuación normativa interna y la observancia de los instrumentos internacionales que le dan sustento.

La segunda ponencia del panel uno, le correspondió a la Sra. Catalina Soberanis de

Guatemala, Directora del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), cuya exposición fue "La participación política indígena en Centroamérica". Para ella, el primer problema que enfrenta una evaluación de la participación política indígena es definir de qué número de población se está hablando, en este sentido en la mayoría de los países centroamericanos no hay claridad exacta del número de indígenas que existen en la región, habiendo un sub registro que no da cuenta de la realidad, por lo que ella cree que el volumen de la población indígena y afrodescendientes es superior a lo que muestran las cifras oficiales.

Respecto de las demandas políticas; hay una demanda por una ciudadanía diferenciada, así mismo hay un reclamo por autodeterminación política dentro de las estructuras del Estado, otra cuestión que se demanda es el derecho a control sobre los recursos naturales (del suelo, subsuelo y espacio aéreo), conservando el medio ambiente en un contexto de autogobierno.

La participación política se plantea dentro de la legislación electoral con inclusión en los partidos políticos, con porcentajes mínimos o representaciones proporcionales para indígenas en estas instituciones, como también con un tratamiento proporcional en el ejecutivo. Así mismo, el derecho a consulta no opera en la realidad por mucho que en algunos países centroamericanos se haya aprobado el convenio 169 de la OIT.

Destaca la señora Soberanis que, las amenazas para Centroamérica dicen relación con las exploraciones y las explotaciones mineras, la incompatibilidad en algunos casos del desarrollo energético (hidroeléctricas) con la vida de las comunidades indígenas y su medio ambiente y una fuerte amenaza es en la actualidad la narcoactividad y la violencia que está cruzando sin excepción el centro del continente y que afecta naturalmente a las comunidades indígenas.

El desafío fundamental es la necesidad de nuevos pactos políticos sociales, reconociendo el pluralismo y la diversidad.

El panel dos de la primera parte, comenzó con una video conferencia dictada por el Sr. Francisco Reyes de México, Ex -Director de Derechos Indígenas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyo tema fue: "La participación política indígena en los

partidos políticos indígenas". Para el expositor la realidad mexicana demuestra la preponderancia histórica de los pueblos indígenas en dicho país, la cual condiciona su identidad heterogénea y sus formas culturales y de participación política.

Más aun, teniendo lo anterior como elemento basal para el caso mexicano, el planteamiento expone la falta de afirmación de los derechos y libertades de los pueblos indígenas como una deuda de antigua datación, que no es sino el resultado lógico de la falta de prioridad en la agenda de desarrollo de la sociedad y el Estado en México en términos históricos.

Si bien la evolución normativa que ha acompañado a los procesos integradores en materia de participación política indígena, tanto en el ámbito internacional como en el interno, ha dejado de manifiesto una transición desde formas jurídicas programáticas hacia otras más bien pragmáticas, de carácter más concreto, en el caso particular de los partidos políticos mexicanos este proceso ha tenido un correlato menos acentuado y más lento.

El expositor señala lo paradójico que resulta observar la declarada inspiración humanista, cristiana y democrática de la mayoría de los partidos y el virtual divorcio de sus programas y acciones políticas con las realidades que han debido enfrentar las comunidades indígenas en México a lo largo de su historia, lo que se traduce en lo tardío de su legislación indígena y de la institucionalidad derivada de ella.

Resultan especialmente emblemáticos para el autor los casos de algunos de los más destacados líderes indígenas de la historia moderna su país, tales como Adelfo Regino Montes y Eufrosina Cruz Mendoza, quienes, a pesar de contar con legítimo respaldo democrático, debieron dar arduas batallas para salvar las brechas de la falta de respeto a la diversidad y a las cosmovisiones propias de sus pueblos.

Finalmente, el expositor resalta la necesidad de traspasar la mayor cantidad de conocimientos en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a las comunidades para asegurar su sustentabilidad, rol en que juegan un papel primordial tanto el estado como los partidos políticos, siendo un supuesto imprescindible para una mayor legitimidad dentro del mundo indígena.

La segunda alocución del panel dos, finalizando la jornada de la mañana le correspondió al Sr. Luis Penschuleo de Chile, Representante de Partido Walmapuhuen, cuyo tema fue: "Demandas y estrategias para el ejercicio del derecho a la participación política en el movimiento mapuche: reacción del Estado y estándares internacionales". El panelista señala que en el momento que el Estado chileno hacia fines del siglo XIX anexiona o invade por medio de la fuerza militar el Wallmapu o territorio mapuche, los mapuches pierden su autonomía, se quiebra su estructura social y pasan de ser un pueblo soberano a uno subordinado.

A partir de ese momento surge la cuestión, tema o el llamado conflicto mapuche, el cual comienza a expresarse con mayor intensidad a partir de comienzos del siglo XX, con la Sociedad Caupolicán Defensora de la Araucanía, la Federación Araucana en 1919, los primeros representantes políticos en la institucionalidad del Estado Chileno como el diputado mapuche Francisco Melivilu y otros 7 que hasta mediados del siglo XX representarían a los mapuches en el parlamento. En todo este periodo se denota una demanda por mayor presencia y participación política indígenas en las estructuras políticas institucionales establecidas, pero sin mayor éxito.

Luego del golpe militar de 1973 los mapuches se organizan en movimientos y centros culturales, fundamentalmente para terminar con la dictadura militar. En esa época por primera vez los mapuches se auto reconocen como pueblo, antes se caracterizaban como etnia. En los '1990s surgen las primeras propuestas de autonomía y el movimiento mapuche va respondiendo a las distintas instancias que desde el Estado van surgiendo, en los gobiernos de Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos Y Bachelet.

Respecto de las propuestas del partido Walmapuwen, son tener un estatuto de autonomía para el Wallmapu, descentralización y democratización regional, la elección del Intendente, aumento en el Consejo Regional y municipal, como también reservar escaños parlamentarios para indígenas y reformular la constitución chilena dándole un carácter de plurinacional, multicultural y plurilingüe. Es interesante destacar la propuesta de una democracia multicultural en un contexto de una concepción mancomunaria y federalista, donde



se incluya la fórmula de los escaños reservados.

La segunda parte del seminario estuvo referida a Políticas públicas y pueblos indígenas en Latinoamérica y el primer expositor del panel uno fue el Sr. Josué Ospina de Panamá, Asesor de Gobiernos Locales en Políticas Indigenistas, que presentó el tema: "Tierras y territorios - autonomía vs autogestión". Para el panelista, el ordenamiento territorial es una herramienta clave en el desarrollo de los pueblos indígenas, pero que depende como se use esta herramienta, desde la perspectiva y visión que se le trabaje, para desde ahí trabajar políticas públicas. No es lo mismo la visión occidental que la de los pueblos indígenas respecto de la tierra, el ordenamiento territorial no es sólo una cuestión técnica ni un trabajo de control político, debe ser una acción integradora y donde el reconocimiento vaya implícito, luego de esto hay que prever las fortalezas institucionales y respaldo y asesoramiento técnico para que el ordenamiento territorial, hecho desde dentro de las comunidades, tenga éxito, vale decir, sin intervención destructiva de las comunidades, el Estado puede proveer los recursos técnicos y económicos para que las comunidades indígenas auto determinadas puedan lograr un desarrollo integral, descentralizado y armónico que propenda al bienestar social de las comunidades.

El segundo expositor del primer panel de la segunda parte, fue el Dr. Álvaro Bello de Chile, Director del Departamento de Antropología de la Universidad Católica de Temuco, cuyo tema fue: "Forma y Fondo En La Práctica Política de los Pueblos Indígenas en América Latina". La exposición parte identificando un período que abarca los últimos veinte años, desde principios de la década del '1990, en donde se produce la irrupción de los movimientos y partidos políticos de corte indigenista en América Latina. Se trata de un período marcado por el fin de las luchas ideológicas a nivel internacional, el retorno a la democracia en muchos países del sub continente, la aparición del fenómeno de la globalización y la consolidación del modelo neoliberal, procesos que actúan como condicionante de estos nuevos movimientos.

Lo anterior viene a dar forma y fondo al actuar político de los movimientos indigenistas, que comienzan a romper su tradicional ligazón con los sectores ideológicos de izquierda y con aquellos de carácter agrario - rural, para sumir una identidad

más propia y heterogénea, diferente de los partidos políticos tradicionales y más cercanos a los llamados "nuevos movimientos sociales". En el ámbito internacional, su orientación enarbola la demanda de los derechos humanos indígenas, para la generación de instrumentos y órganos de tutela transnacional para la promoción de tales derechos.

Para la tesis planteada, tanto la forma como el fondo de las acciones, tienen alcances concretos que se traducen en conquistas significativas para el mundo indígena latinoamericano al cabo de las dos décadas, y encierran la sentida aspiración del reconocimiento, tanto en su dimensión formal y jurídica, como en lo que se denomina auto reconocimiento, pero por sobretodo, en aquella que implica el reconocimiento y el derecho a la diferencia.

Los movimientos indígenas surgen entonces en un período histórico de profundos cambios a nivel global, para consolidarse con fuerza como fórmulas de representatividad que articulan las nuevas y viejas demandas en impetraciones complejas de lo étnico y diverso.

Se plantea finalmente una cuestión de incertidumbre respecto de la consolidación de lo logrado por estos movimientos, por lo que el llamado es a estar atentos en cuanto al devenir de su evolución, tanto en la forma como en el fondo.

El primer panelista del panel dos de la segunda parte fue el abogado Sr. José Aylwin de Chile, Codirector Observatorio Ciudadano, quien presentó el tema: "Políticas públicas y derechos territoriales de pueblos indígenas en América Latina". El expositor señala que al hablar de los derechos territoriales indígenas, se está refiriendo a los derechos de estos pueblos sobre tierras y territorios y todo lo que ello involucra, sobre los recursos naturales. Estos derechos están reconocidos a nivel internacional, pero que aun en el subcontinente americano, no obstante algunos avances en esta materia, han sido lentos y escasos.

Algunos países han avanzado en reconocer el carácter originario de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios. Guatemala, Nicaragua y Brasil en la década de los '1980s y Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador en los '1990s, avanzaron en estas materias. Más aun Colombia estableció derechos de autonomía y

autogobierno de los pueblos indígenas. Por su parte Bolivia y Ecuador fueron más allá, reconociendo la incompatibilidad del Estado Unitario con la existencia de una pluralidad de naciones y el reconocimiento de los derechos colectivos (determinación y autonomía). Ambos países reconocen con claridad el derecho de estos pueblos de conservar la propiedad y/o posesión de tierras y territorios ancestrales y a obtener su adjudicación.

En esta misma línea de avances, se puede destacar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, referente a denuncias por violación de los derechos territoriales. Reconociendo el derecho a propiedad comunal de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales.

Bolivia, Brasil y Colombia son Estados que han avanzado significativamente en comparación a otros respecto de la protección de los derechos indígenas sobre sus tierras y territorios. En el caso chileno, si bien se han otorgado nuevas tierras a los indígenas estas han sido insuficientes, acompañado este proceso de prácticas especulativas por parte de privados con la venta de tierras al Estado para el traspaso a pueblos indígenas.

Respecto a otros puntos críticos, Aylwin destaca entre otros, la mantención de la propiedad estatal sobre las tierras de propiedad indígena y que cuando no se pueda restituir las tierras ancestrales, los Estados deben buscar mecanismos de cogestión y coadministración o mecanismos de doble afectación. Otra dificultad dice relación con el control de los recursos naturales, en especial los del sub suelo e hídricos. Difícil resulta el desarrollo de los pueblos indígenas y de sus territorios sin un financiamiento que les permita ejercer plenamente su autonomía, donde los pueblos indígenas puedan definir sus prioridades en materia de desarrollo económico y social.

Por último, el panel dos de la segunda parte fue cerrado por el Sr. Víctor Hugo Cárdenas de Bolivia, Ex Vicepresidente de la República de Bolivia, quien expuso el tema: "Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina". La ponencia analiza los acontecimientos relacionados con el tema de la construcción y ejecución de políticas públicas vinculadas a los pueblos indígenas de Bolivia, particularmente a partir de 2005, con la ascensión

de Evo Morales a la Presidencia, en medio de compromisos de profundas transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales, que darían forma al llamado Estado Plurinacional Boliviano, y que sería caracterizado por un profundo empoderamiento de los pueblos indígenas de Bolivia en la gestión del desarrollo nacional.

Al cabo de seis años de gestión de Gobierno del MAS, el expositor denuncia lo que él llama un proyecto político autoritario, no democrático y excesivamente ideologizado que, contrariamente a lo prometido, lejos de promover una mayor participación y bienestar del mundo indígena boliviano, ha utilizado elementos tradicionales de la cultura indígena en forma folclórica y caricaturesca, con propósitos meramente propagandísticos.

A mayor abundamiento, la exposición alude al fracaso del Gobierno de Morales en diversos ámbitos, tales como el proceso de industrialización de la economía y el cambio del modelo neoliberal por el de empresas públicas, el proceso de profundización de la democracia con enfoque inter cultural, entre muchos otros, fracasos que han incidido muy negativamente en la situación del mundo indígena y que representan un verdadero retroceso en múltiples dimensiones de su desarrollo.

Dichas situaciones son las que explican la notoria baja en los niveles de aprobación ciudadana que actualmente presenta el Gobierno Boliviano, en donde el alto componente indígena de su población hace sentir su peso relativo al momento de evaluar la gestión de un gobierno que simplemente no ha dado cumplimiento a las altas expectativas que le generó para alcanzar el poder, y dejan en evidencia además que para mejorar la situación de los pueblos indígenas, no sólo basta llegar a gobernar, sino hacerlo con convicciones profundas y con un verdadero compromiso que canalice de forma auténtica sus legítimas aspiraciones.

#### **Palabras finales**

Latinoamérica ha estado cruzada desde sus orígenes por grandes transformaciones, desde la construcción de las civilizaciones originales americanas, que pusieron sus piedras en los

hombros de los débiles, con la conquista hecha a espada y fuego, con la colonia entre caudillos y aristocracia que se imponía por sobre un pueblo indígena y mestizo, golpeado por la ignorancia y las armas, con las revoluciones fallidas y la esperanza de libertad, por los populismos corruptos y la demagogia más brutal.

Latinoamérica es una región del mundo, que tiene un origen indígena y mestizo, con una homogeneidad cultural, pero diversa en colores, ojos y cabellos. Todavía no sé, cuando es el tiempo de América Latina, tal vez cuando nos reconozcamos latinos de América indígenas y

mestizos, pero personas humanas al fin y al cabo con igual dignidad y con la trascendencia, que nos dan nuestras creencias y nuestras herencia,

El Primer Seminario Internacional sobre los Desafíos de la Participación Política Indígena y de las Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas en Latinoamérica, pretendió avanzar en la discusión de la temática de los pueblos indígenas en sus dimensiones de política y pública, entendiendo que el debate sobre esta cuestión en particular nos puede ayudar a buscar caminos de entendimiento, integración y desarrollo de los pueblos americanos.

## AGRADECIMIENTOS

El éxito de este seminario responde al trabajo profesional y comprometido de estudiantes, administrativos y auxiliares del Departamento de Sociología y Ciencia Política. Agradecemos sinceramente a:

- 1 Alejandra Gonzalez Vásquez
- 2 Alexis Muñoz Espinosa
- 3 Claudia Mercado Zerroni
- 4 Eric Iturriaga Gutiérrez
- 5 Gabriela Zamorano Rosales
- 6 Fabián Riquelme Campos
- 7 Mackarena Toloza Castillo
- 8 Mario Pradenas Cantero
- 9 Paulina Vergara Teuber
- 10 Rocío Mendoza Rodríguez
- 11 Shirley Salgado Salazar
- 12 Valeria Toloza Durán
- 13 Yonathan Millanao Huillin
- 14 Agdena Victoria Álvarez Campos
- 15 Daniela Moran Gonzalez
- 16 M. José Espinoza Sanhueza
- 17 Nataly Jaramillo
- 18 Vanessa Maldonado
- 19 M. Constanza Torres Zamora
- 20 Francisca Godoy
- 21 María Ignacia Rodríguez Espinoza
- 22 Rocío Beltrán Muñoz
- 23 Jacqueline del Solar
- 24 Ingrid Garrido Abarzúa
- 25 Daniela Pizarro
- 26 Karina Saldías Matamala
- 27 Dany Macalusso Salgado

*"Si pensamos en lo que han sido los movimientos indígenas en América latina durante las últimas décadas podemos darnos cuenta del surgimiento de un nuevo actor político que se desarrolla dentro de un ciclo histórico fuertemente marcado por la expansión de la globalización, por el reacomodo de los sistemas democráticos, por una crisis en el campo de las ideologías y las viejas formas de representación".*

**Alvaro Bello**

*"Preguntémosle a los pueblos indígenas lo que quieren para su desarrollo. nadie es más experto que ellos para saber lo que quieren y hacia donde quieren ir".*

**Josué Ospina**

*"La jurisprudencia de la Corte Interamericana no debe ser un elemento olvidado al momento de construir un discurso, ni al momento de construir una política, ni al momento de exigir y de proponer políticas concretas para los pueblos indígenas".*

**Elizabeth Salmón**

*"Ninguno de nuestros estados reconoce el pluralismo y la diversidad, ni están organizados para ese reconocimiento. Ninguno de nuestros estados reconoce el pluralismo jurídico que es indispensable reconocer precisamente para garantizar la autonomía y la autodeterminación de los pueblos. Ninguno de nuestros estados está haciendo efectivo el derecho de consulta previa e informada a los pueblos indígenas, y por otro lado, las culturas de los pueblos originarios y afrodescendiente están siendo debilitadas por una ofensiva desde el punto de vista cultural".*

**Ana Catalina Soberanis**

*"Nosotros como Fundación Konrad Adenauer pensamos que es nuestro deber fortalecer la participación política indígena y además ofrecer estos espacios de diálogo que posibiliten un intercambio regional no sólo sobre las políticas públicas para los pueblos indígenas de América Latina sino también de los propios actores indígenas en los sistemas políticos".*

**Susanne Käss**

*"Han pasado 20 años, 20 años donde la participación política indígena, y su desplazamiento hacia la esfera pública ha transformado la política de los distintos países de América Latina, especialmente de aquellos que tiene una gran población indígena. Hay un antes y un después. Un antes donde lo indígena no aparece claramente o aparece desdibujado en los debates y en la escena política latinoamericana. Donde aparece en clave de indigenismo o en clave de movimientos agrarios y campesinos".*

**Alvaro Bello**



UNIVERSIDAD  
CATOLICA DE  
TEMUCO

Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Sociología y Ciencia Política



Sistema de las Naciones Unidas Chile  
Oficina del Coordinador Residente



Participación  
Política Indígena

FUNDACION KONRAD ADENAUER