

Programa Regional  
Participación Política  
Indígena

 **KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**



# Participación Política Indígena

y Políticas Públicas  
para Pueblos Indígenas  
en América Latina

---

2010-2020,  
avances y retrocesos en  
una década de construcción  
institucional.

Participación política indígena y políticas públicas  
para pueblos indígenas en América Latina



# Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina



© Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2021

**Autores:**

Silvina Ramírez (Argentina)  
Marco Mendoza (Bolivia)  
Ricardo Verdum (Brasil)  
Andrés Jouannet (Chile)  
Guillermo Padilla (Colombia)  
Diego Iturralde (Ecuador)  
Catalina Soberanis (Guatemala)  
Griselda Galicia (México)  
José Miguel Olivares (Panamá)  
Álvaro Bello (Paraguay)  
María Soledad Pérez Tello (Perú)

**Editores responsables:**


Georg Dufner, Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia y Director del Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI) en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer  
Bernardo Ponce, Coordinador del Programa Regional de Participación Política Indígena

**Supervisión editorial y coordinación general**

Andrés Jouannet (Chile)  
Edición, revisión y uniformidad de estilo: Débora Zamora Alcázar  
Diseño de tapa y contratapa: Gabriela Fajardo

**Fundación Konrad Adenauer (KAS)**

Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI) en América Latina  
Av. Sánchez Bustamante #509, entre calles 11 y 12, Calacoto  
Tel.: (+591) (2) 271-2675 / Casilla N° 9284  
La Paz, Bolivia  
info.ppi@kas.de

 [kas.de/ppi](http://kas.de/ppi)

 PPIKAS

 PPIKAS

 KAS\_PPI

 @KAS\_\_Bolivia

**D.L.:** 4-1-4002-2021

**ISBN:** 978-9917-605-12-6

Diagramación e impresión: Plural editores  
Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez  
Teléfono: 2411018 / e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo  
La Paz, Bolivia

*Impreso en Bolivia*

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresa necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la KAS. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido siempre que se cite la fuente.

# Índice

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 13 |
| Los pueblos indígenas como actores de la política y destinatarios de las políticas en Argentina  |    |
| <i>Silvina Ramírez</i> .....   | 17 |
| Resumen .....  | 17 |
| I. Introducción.....   | 17 |
| II. Contextos .....  | 19 |
| III. Marco normativo y realidades de la representación política de los pueblos indígenas.....  | 21 |
| A. ¿Existe una legislación electoral en Argentina que respete la diversidad cultural? .  | 21 |
| B. Descentralización del poder, organización federal del gobierno y otras formas de participación política: el derecho a la consulta ..... | 23 |
| IV. Estrategias de participación política de las organizaciones y comunidades indígenas .....  | 26 |
| A. El caso del municipio de Villa Pehuenia, provincia del Neuquén: un municipio con fuerte presencia indígena .....                        | 26 |
| B. El caso del municipio de Santa Victoria Este, provincia de Salta: un intendente indígena .....  | 28 |
| C. El caso de Amaicha del Valle, provincia de Tucumán: delegación comunal y comunidad indígena.....  | 30 |
| D. El caso de la provincia de Jujuy: el Movimiento Comunitario Pluricultural.....  | 31 |
| V. Políticas públicas para los pueblos indígenas .....   | 33 |
| A. Diferentes gobiernos, la misma política estatal .....   | 33 |
| B. Políticas de ordenamiento territorial como promesa (Ley 26160 y sus prórrogas).   | 35 |
| VI. Las mujeres indígenas en el escenario político.....  | 38 |
| A. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.....  | 38 |
| B. Organizaciones de las mujeres indígenas .....   | 39 |

|   |    |
|---|----|
| VII. Puntos de ruptura, a modo de cierre .....  | 41 |
| Bibliografía .....  | 42 |
| Participación política indígena en Bolivia.   |    |
| Constitución y demoras en la construcción del Estado Plurinacional  |    |
| <i>Marco Antonio Mendoza Crespo</i> .....   | 45 |
| Resumen .....   | 45 |
| I. Introducción.....  | 45 |
| A. Derechos indígenas en el contexto de una transición constitucional en curso ...                                | 45 |
| B. La población indígena en Bolivia .....   | 46 |
| C. El dato censal que genera afectaciones de derechos.....  | 46 |
| D. Estrategias indígenas para incorporar su identidad en el dato censal .....                                     | 47 |
| II. Marco normativo .....   | 48 |
| A. Contexto .....   | 48 |
| B. El sistema electoral boliviano para procesos de elección general.....  | 48 |
| C. Derecho de participación y representación indígena en instancias subnacionales                                 | 50 |
| D. Autonomías indígenas .....   | 51 |
| E. Distritos Municipales Indígenas.....   | 52 |
| III. Política pública y derechos indígenas .....  | 52 |
| A. Marco constitucional del derecho de participación y control social .....                                       | 52 |
| B. Ley de Régimen Electoral.....  | 53 |
| C. Nuevos términos del diseño e implementación de la política pública .....                                       | 53 |
| IV. Estrategias indígenas de participación política.....  | 56 |
| A. Las autonomías indígenas.....  | 56 |
| B. Postulación de candidatura indígena en circunscripción uninominal 03<br>en el departamento de Chuquisaca ..... | 57 |
| C. Solicitud de registro electoral Nación Qhara Qhara.....  | 58 |
| D. Ejercicio de los derechos indígenas en contextos<br>de democracia plural e intercultural.....                  | 58 |
| V. Participación política indígena en instancias estatales .....  | 59 |
| A. Indígenas en los Órganos del Estado Plurinacional .....  | 59 |
| B. Asamblea Legislativa Plurinacional - Diputaciones Especiales Indígenas .....                                   | 61 |
| C. Elección de asambleístas departamentales indígenas.....  | 63 |
| D. Gobernadores .....   | 64 |
| E. Autoridades en autonomías indígenas.....   | 65 |
| VI. Participación política de mujeres indígenas .....   | 66 |
| A. Paridad y alternancia de género en instancias legislativas .....   | 66 |
| B. Participación de mujeres indígenas en el Órgano Ejecutivo .....  | 67 |
| C. Participación de mujeres indígenas en el Órgano Judicial .....   | 68 |
| D. Participación de mujeres indígenas en el Órgano Electoral.....   | 68 |
| VII. Conclusiones .....   | 68 |
| A. Horizonte.....   | 68 |
| B. Avances.....   | 68 |

|                     |    |
|---------------------|----|
| C. Regresiones..... | 69 |
| D. Desafíos.....    | 69 |
| Bibliografía .....  | 70 |

El indígena por sí mismo. Del social liberalismo al neoliberalismo conservador (2010-2020)

|  |     |
|--|-----|
| <i>Ricardo Verdum</i> .....  | 75  |
| Resumen .....  | 75  |
| I. Introducción.....   | 75  |
| II. Derechos políticos y participación electoral indígena .....                      | 77  |
| A. Sobre la posibilidad de crear un partido indígena en Brasil .....                 | 78  |
| B. Acción afirmativa: elección de indígenas para el Poder Legislativo.....           | 79  |
| III. De las políticas sociales a las políticas del neoliberalismo conservador.....   | 82  |
| A. Las políticas públicas, los planes plurianuales y los pueblos indígenas .....     | 82  |
| B. Las políticas públicas de la Unión para los pueblos indígenas entre 2010 y 2020.. | 83  |
| IV. Actuación y estrategias indígenas de incidencia política.....                    | 109 |
| V. Participación y representación indígena en el espacio institucional.....          | 111 |
| VI. La participación política de las mujeres indígenas .....                         | 113 |
| VII. Conclusiones .....  | 114 |
| Bibliografía .....   | 115 |

Chile: política pública indígena. Un caso fracturado

|   |     |
|---|-----|
| <i>Andrés Jouannet Valderrama</i> .....                                     | 125 |
| Resumen .....   | 125 |
| I. Antecedentes y contexto sociopolítico chileno.....                       | 126 |
| II. Política pública indígena del último decenio .....                      | 128 |
| A. Ley 19.253 o ley indígena .....  | 128 |
| B. Convenio 169 de la OIT y Decreto Supremo 66 .....                        | 131 |
| III. Las políticas públicas desconcentradas en los servicios públicos ..... | 132 |
| IV. Antecedentes estadísticos de los pueblos indígenas .....                | 140 |
| A. Autorreconocimiento .....  | 140 |
| B. Materia social.....  | 144 |
| C. La cuestión laboral .....  | 147 |
| D. Educación .....  | 148 |
| E. Salud.....   | 151 |
| V. Los pueblos indígenas y la nueva Constitución .....                      | 153 |
| VI. La Araucanía, una cuestión pendiente .....                              | 153 |
| VII. Conclusiones .....   | 158 |
| Bibliografía .....  | 160 |

Participación indígena en Colombia: la individualización del sujeto colectivo

El caso del pueblo arhuaco

|  |     |
|--|-----|
| <i>Guillermo Padilla Rubiano</i> ..... | 163 |
| Resumen .....                          | 163 |



|      |   |     |
|------|---|-----|
| I.   | Introducción.....                                   | 163 |
| II.  | La Sierra Nevada de Santa Marta y los arhuacos..... | 166 |
|      | A. La Línea Negra.....                              | 171 |
|      | B. La minería y el extractivismo .....              | 173 |
| III. | El conflicto .....                                  | 175 |
| IV.  | Los mamos .....                                     | 178 |
| V.   | Reflexiones finales.....                            | 179 |
|      | Bibliografía .....                                  | 182 |

El campo de la plurinacionalidad y las tensiones de la participación indígena Ecuador 2010-2020

|      |  |     |
|------|--|-----|
|      | <i>Diego A Iturralde G.</i> .....  | 185 |
|      | Resumen .....  | 185 |
| I.   | Introducción .....   | 185 |
| II.  | Breve panorama de las nacionalidades y pueblos en Ecuador (2010-2020).....   | 187 |
| III. | El marco normativo: participación ciudadana y participación electoral.....   | 191 |
|      | A. Régimen constitucional: interculturalidad y plurinacionalidad.....  | 191 |
|      | B. Derecho a la participación ciudadana .....  | 194 |
|      | C. Derecho a la participación electoral.....   | 195 |
| IV.  | Estado de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas (2010-2020) .....   | 196 |
| V.   | Estrategias de acción de los pueblos y nacionalidades indígenas en tanto sujetos colectivos de derechos y actores de los escenarios democráticos ..... | 200 |
|      | A. Pueblos indígenas del Ecuador: formas –no electorales– de operar en el campo del poder .....  | 200 |
|      | B. La ocupación de cargos en instituciones públicas.....   | 205 |
| VI.  | CONAIE y Pachakutik: movimiento social y partido político .....  | 207 |
|      | A. Como dos hebras de una misma cuerda .....   | 207 |
|      | B. Resultados para Pachakutik: <i>la sinuosa senda electoral</i> .....   | 208 |
|      | C. Mujeres indígenas en espacios legislativos.....   | 210 |
|      | D. La gestión de Pachakutik y el Estallido de octubre como colofón.....  | 211 |
| VII. | Conclusiones. Revitalización, emergencia e irrupción de los pueblos indígenas .....  | 213 |
|      | Bibliografía .....   | 216 |
|      | Anexo I. Estadísticas indígenas 2010.....  | 219 |
|      | Anexo II. Normatividad aplicable a participación.....  | 221 |

Guatemala: de la participación institucional a la demanda de un Estado Plurinacional

|     |                                      |     |
|-----|--------------------------------------|-----|
|     | <i>Catalina Soberanis</i> .....      | 223 |
|     | Resumen .....                        | 223 |
| I.  | Introducción.....                    | 223 |
| II. | Marco normativo .....                | 226 |
|     | A. Marco jurídico internacional..... | 227 |
|     | B. Marco jurídico nacional.....      | 229 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| III. | Estado de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas entre 2010 y 2020 ..... | 232 |
|      | A. La Política Nacional de Desarrollo y las políticas públicas .....                   | 232 |
|      | B. Los avances reportados por el Estado .....  | 234 |
|      | C. Dificultades y desafíos .....   | 236 |
| IV.  | Estrategias de participación política de las organizaciones indígenas .....            | 237 |
|      | A. Estrategia de incidencia.....   | 237 |
|      | B. Estrategia de participación electoral .....   | 239 |
|      | C. Estrategia de autodeterminación y lucha por la plena autonomía .....                | 240 |
| V.   | Participación política indígena en el ámbito institucional.....                        | 242 |
|      | A. Institucionalidad dirigida a pueblos indígenas.....                                 | 242 |
|      | B. Participación en el Congreso de la República .....                                  | 245 |
|      | C. Participación en las corporaciones municipales.....                                 | 245 |
|      | D. Participación en el Organismo Judicial.....   | 246 |
| VI.  | La participación de las mujeres indígenas .....  | 246 |
| VII. | Conclusiones .....   | 247 |
|      | Bibliografía .....   | 248 |

Políticas públicas y pueblos indígenas (México)

|      |  |     |
|------|--|-----|
|      | <i>Griselda Galicia García</i> .....   | 251 |
|      | Resumen .....  | 251 |
| I.   | Introducción.....  | 251 |
| II.  | Marco normativo .....  | 254 |
| III. | Políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas entre 2010 y 2020.....                | 259 |
| IV.  | Estrategias de participación política de las principales organizaciones indígenas..... | 263 |
| V.   | Participación de representantes indígenas.....   | 264 |
| VI.  | Situación actual en materia de participación política de mujeres indígenas.....        | 268 |
| VII. | Conclusiones .....   | 269 |
|      | Bibliografía .....   | 270 |

El marco jurídico y las políticas públicas de protección, reconocimiento, promoción y participación de los pueblos indígenas de Panamá en las últimas décadas

|      |   |     |
|------|---|-----|
|      | <i>José Miguel Olivares Tramón</i> .....  | 271 |
|      | Resumen .....   | 271 |
| I.   | Introducción .....  | 271 |
| II.  | La protección internacional de los pueblos indígenas .....                        | 273 |
| III. | La participación política indígena en el contexto del derecho internacional ..... | 276 |
| IV.  | La cuestión indígena en la historia de Panamá .....                               | 278 |
|      | A. Los kunas .....  | 281 |
|      | B. Los ngöbe .....  | 281 |
| V.   | El marco constitucional panameño de protección a los indígenas .....              | 282 |
| VI.  | El marco legal panameño de protección a los indígenas.....                        | 284 |
|      | A. Comarca Kuna Yala .....  | 285 |

|   |     |
|---|-----|
| B. Comarca Emberá-Wounaam .....   | 286 |
| C. Comarca Kuna de Madungandí .....   | 287 |
| D. Comarca Ngöbe-Buglé .....  | 287 |
| E. Comarca Kuna de Wargandí.....  | 288 |
| F. Otras protecciones y derechos de los pueblos indígenas reconocidas<br>en la legislación panameña ..... | 289 |
| G. Organismos dedicados a los asuntos indígenas en Panamá .....   | 290 |
| H. El Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá .....                                | 290 |
| VII. Situación socioeconómica de los pueblos indígenas en Panamá.....                                     | 292 |
| A. Situación de los pueblos indígenas en América Latina.....  | 292 |
| B. Situación de los pueblos indígenas en Panamá .....   | 295 |
| VIII. Conclusiones .....  | 302 |
| Bibliografía .....  | 303 |

Procesos de participación política de los pueblos indígenas y políticas  
públicas en el Paraguay: trayectorias y desafíos

|  |     |
|--|-----|
| <i>Álvaro Bello M.</i> .....   | 307 |
| Resumen .....  | 307 |
| I. Introducción.....   | 307 |
| II. Aspectos conceptuales: pueblos indígenas, acción colectiva y etnicidad .....                           | 309 |
| III. Historia y cultura: los pueblos indígenas en el Paraguay.....   | 311 |
| IV. Panorama general de la población indígena en el Paraguay.....  | 313 |
| A. Características sociodemográficas de la población indígena<br>del Paraguay según el Censo de 2012 ..... | 314 |
| B. Características educacionales de la población indígena del Paraguay.....                                | 316 |
| C. Características socioeconómicas de la población indígena del Paraguay.....                              | 317 |
| V. Marco normativo y participación electoral indígena .....  | 317 |
| VI. Participación política, acción colectiva y demandas territoriales en Paraguay.....                     | 320 |
| A. Participación política electoral y movimiento indígena .....  | 320 |
| B. Movimientos indígenas y estrategia de participación política .....                                      | 321 |
| C. Participación política y lucha por la tierra y el territorio .....                                      | 324 |
| D. Participación política de las mujeres indígenas .....   | 325 |
| E. Participación, consulta y consentimiento .....  | 327 |
| F. Demandas por territorio: el caso de la comunidad indígena Yakye Axa<br>versus Paraguay.....             | 328 |
| VII. Conclusiones .....  | 329 |
| Bibliografía .....   | 330 |

Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Perú

|  |     |
|--|-----|
| <i>María Soledad Pérez Tello</i> .....   | 335 |
| Resumen .....  | 335 |
| I. Introducción.....   | 335 |
| II. Marco normativo actual en cuanto a inserción y participación<br>electoral indígena y los cambios más importantes en la última década ..... | 338 |

|   |     |
|---|-----|
| III. Estado de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas y las principales dificultades que impiden mayores avances..... | 340 |
| IV. Estrategias de participación política de las principales organizaciones indígenas .....   | 348 |
| V. Participación de representantes indígenas en el nivel local, regional y nacional .....   | 351 |
| VI. Situación de la participación política de mujeres indígenas.....  | 352 |
| VII. Conclusiones .....   | 353 |
| Avances .....   | 353 |
| Retrososos .....  | 354 |
| Desafíos pendientes.....  | 354 |
| Bibliografía .....  | 354 |
|   |     |
| Conclusiones  |     |
| <i>Andrés Jouannet Valderrama</i> .....   | 357 |
| Los países analizados .....   | 359 |
| Argentina .....   | 359 |
| Bolivia.....  | 361 |
| Brasil.....   | 364 |
| Chile.....  | 367 |
| Colombia.....   | 370 |
| Ecuador .....   | 373 |
| Guatemala .....   | 375 |
| México .....  | 379 |
| Panamá .....  | 382 |
| Paraguay .....  | 385 |
| Perú .....  | 388 |
| Palabras finales .....  | 391 |
| Bibliografía .....  | 391 |



# Introducción

América Latina es una región que ha experimentado importantes cambios en los últimos 30 años, cuando comienza la llamada “tercera ola de la democratización”, desde ese periodo –que coincide con la caída del Muro de Berlín y los socialismos reales– la democracia, como sistema político, comenzó a asentarse en el subcontinente americano. Producto de este proceso, importantes reformas políticas y económicas comienzan a desarrollarse a partir de la década de 1990. Lo anterior trae a varios países de la región una inestabilidad del sistema político, lo que da cuenta del advenimiento de líderes políticos populistas y la polarización en los sistemas de partidos, generando, a su vez, inestabilidad en sus democracias. No obstante, también existen países, en este periodo, que más allá de los claroscuros de estos años, han consolidado la democracia, han mejorado sus condiciones de vida en comparación retrospectiva y las apuestas autoritarias ya son parte de su historia pasada.

En este contexto latinoamericano y mundial –aún abierto– comienzan a emerger una serie de temas eclipsados anteriormente, uno de ellos es la temática indígena. En América Latina la agenda indígena ha ido, lentamente, tomando un protagonismo que había sido ignorado por la mayoría de las elites y la clase política de antaño. Además, el contexto sociopolítico mundial y regional no había permitido la emergencia de una agenda indígena potente, con contenido y con alcance territorial latinoamericano.

Bajo estas premisas y consciente de su misión, la Fundación Konrad Adenauer (KAS), desde principios de la década de 1990, comienza a trabajar esta temática de manera sistémica. Sin embargo, será en el nuevo milenio cuando se consolide este trabajo, con un proyecto regional autónomo, el Programa de Participación Política Indígena (PPI), primero con sede en Lima, Perú, para posteriormente trasladarse y establecerse en su actual oficina regional en La Paz, Bolivia.

El libro que presentamos a continuación tiene su espíritu original en la publicación que desarrollamos el año 2011: *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*, que fue el primer esfuerzo por compilar distintas políticas públicas latinoamericanas en un solo manuscrito. La edición anterior fue muy bien recibida por la

academia, el mundo político en general, las organizaciones sociales y funcionales, pero fundamentalmente quienes la recibieron desde una mirada esperanzadora fueron las propias organizaciones indígenas. Esto se debió a que el PPI organizó en distintos países latinoamericanos presentaciones del libro durante los dos años posteriores a su edición, y quienes más interesados se mostraron fueron las agrupaciones pertenecientes al mundo indígena, así lo comprobamos con su asistencia a estos encuentros, como también con la solicitud del material físico por parte de sus organizaciones. Asimismo, nuestra investigación llamó la atención de la comunidad académica vinculada a esta temática. Hasta ahora el libro y sus autores son mencionados en cientos de publicaciones de su tipo.

Dado lo anterior y corroborando la demanda de este libro y entendiendo que, luego de 10 años, las políticas públicas hacia los pueblos indígenas han ido evolucionando y cambiando, es que hemos decidido emprender nuevamente este desafío, asumiendo, además, que esfuerzos de este tipo no hay muchos en la región latinoamericana.

En este sentido, convocamos a destacados expertos en la materia, de diversos países latinoamericanos, y hemos construido comunitariamente, en el espíritu de los pueblos indígenas, el libro: *Participación Política Indígena y políticas públicas de los pueblos indígenas en América Latina. 2010-2020, avances y retrocesos en una década de construcción institucional*, que presentamos a continuación.

El libro cuenta con 11 capítulos referidos a las políticas públicas de 11 países de la región, más un capítulo de conclusiones. Los países analizados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú. La mayoría de los casos, salvo el análisis referido a Colombia –que es un estudio de caso–, analiza las políticas públicas de los últimos 10 años, para así dar continuidad a nuestro estudio anterior de 2011. Los autores, en general, se concentraron en analizar y comparar las políticas públicas hacia los pueblos indígenas en este último decenio, a lo que en su mayoría sumaron algún hecho relevante que haya influido en la esfera pública nacional de los países analizados y que tuviera relación directa con los pueblos indígenas.

Cuando surgió este proyecto, no habíamos considerado las implicaciones que acarrearía la pandemia del COVID-19. De alguna manera los autores incluyen el tema, pero lo cierto es que, dado que es una cuestión en proceso, deberemos esperar la evolución de la pandemia mundial para hacer un análisis profundo de sus implicancias en los pueblos indígenas, y así prepararnos para catástrofes humanitarias que ocurran en el futuro y desde las políticas públicas poder dar respuestas adecuadas y oportunas a desafíos como la crisis de salud global desde inicios de 2020.

Las políticas públicas son acciones políticas que se construyen y ejecutan desde el Estado y que, naturalmente, implican la mayor de las seriedades en su diseño e implementación, dado que de estas dependerá el futuro del desarrollo de las personas, sobre todo de las más vulnerables; en este caso un grupo de alta situación de vulnerabilidad son los pueblos indígenas, dentro de ellos, niños, ancianos y mujeres. Asimismo, en el caso de los pueblos indígenas, las políticas públicas se deben conjugar con un factor esencial que es la pertinencia cultural que deben tener para la pervivencia de las culturas indígenas, conjugando desarrollo con sostenibilidad y sustentabilidad.

Los pueblos indígenas no pueden abstraerse del desarrollo, pero tampoco pueden aceptar cualquier desarrollo. Como ya se ha señalado, no se puede pretender mantener a los pueblos indígenas bajo una mirada folclórica, como una especie, como si el desarrollo moderno solo estuviera reservado para la sociedad en general y los pueblos indígenas no debieran evolucionar social, política, económica y culturalmente; sobre todo lo último, dado que la cultura, como acción humana, está en constante evolución. Las miradas paternalistas y folclorizantes hacia los pueblos indígenas aspiran a su estancamiento cultural y no permiten un interaprendizaje entre diversos actores.

El desarrollo no implica la pérdida de identidad. Es más, los Estados tienen una obligación con los pueblos indígenas en cuanto a un desarrollo justo e incluyente desde la deuda histórica por pérdidas materiales en términos de sus territorios y pérdidas culturales en relación a su patrimonio inmaterial. Por tanto, es menester que los Estados, por medio de las políticas públicas, desarrollen acciones dentro de la esfera pública que concurren a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, desde la pertinencia cultural de las políticas públicas diseñadas y ejecutadas. Es necesaria una reivindicación cultural de los pueblos indígenas en las políticas públicas, sobre todo en la mantención y recuperación de las lenguas ancestrales, como también de prácticas económicas y culturales propias de nuestros pueblos originarios.

El libro que presentamos a continuación pretende relieves estos conceptos como una forma de contribuir a la consolidación de la democracia en América Latina, que no es otra cosa que la profundización de las libertades públicas y los derechos civiles; ambos elementos fundantes de la democracia son connaturales al desarrollo integral de los pueblos indígenas. No es posible pensar el desarrollo sostenible y sustentable de América Latina sin el desarrollo de los pueblos indígenas.

Debido a todo lo anterior, es fundamental analizar y evaluar las políticas públicas hacia los pueblos indígenas con una mirada transversal, retrospectiva y prospectiva. El libro *Participación Política Indígena y políticas públicas de los Pueblos Indígenas en América Latina. 2010-2020 avances y retrocesos en una década de construcción institucional* es un esfuerzo y un aporte de la Fundación Konrad Adenauer en esta perspectiva de mirar nuestra región de forma integrada y sin parcialidades ni polarizaciones, entendiendo las particularidades que tienen los diferentes pueblos indígenas, pero que en su conjunto conforman la base cultural, étnica y social de América Latina. Por tanto, es el tiempo de reconocimiento, pero también de promoción social, política, económica y cultural de nuestros pueblos originarios. Entendiéndonos parte de ese desarrollo y también asumiendo que cada uno es responsable del mismo, en el espíritu inspirador de la KAS, cito a quien fuera canciller de Alemania, Konrad Adenauer: “Todos vivimos bajo el mismo cielo pero ninguno tiene el mismo horizonte”.

Los pueblos indígenas merecen políticas públicas que aborden de forma pertinente y seria las necesidades y los déficits que cruzan su situación actual. Este libro pretende mostrar lo avanzado, lo retrocedido y la posibilidad de enmendar malas rutas, asimismo observa, en términos generales, las políticas públicas de los diferentes países que hayan mostrado buenos resultados, para, en la medida de las posibilidades y los contextos locales, poder reproducir estas buenas prácticas.



En un contexto de crisis sanitaria y social global, se hace necesario, más que nunca, evaluar las políticas públicas indígenas y los alcances de estas, tanto territoriales como internacionales. La Fundación Konrad Adenauer se complace en presentar este esfuerzo compartido con los autores y los pueblos indígenas de Latinoamérica.

Nuestra Señora de La Paz / Santiago de Chile, abril de 2021

Dr. Georg Dufner  
**Representante KAS Bolivia**  
**Director KAS PPI**

Andrés Jouannet  
**Editor**

# Los pueblos indígenas como actores de la política y destinatarios de las políticas en Argentina

*Silvina Ramírez*<sup>1</sup>

*Lo decolonial es una moda, lo postcolonial es un deseo,  
lo anticolonial es una lucha cotidiana y permanente.*  
Silvia Rivera Cusicanqui

## Resumen

En la última década en Argentina, la relación de los pueblos indígenas con el Estado –ya sea como protagonistas en diferentes escenarios políticos, ya sea como destinatarios de las políticas públicas– ha sido, y sigue siendo, traumática e insuficiente. Siguen estando ausentes debates imprescindibles sobre modelos de Estado, tipos de democracia o formas de inclusión para que los derechos indígenas, consagrados y vigentes, sean genuinamente respetados. También se echa de menos, en las estructuras estatales, representantes de las comunidades indígenas que puedan contribuir a formular políticas públicas interculturales. Subsisten reminiscencias asistencialistas que vuelven a reeditar viejos esquemas de subordinación y que no logran romper con patrones de dominación y racismo. Muchas veces, la participación de referentes indígenas en las estructuras estatales se da porque es “políticamente correcto”, pero no se construyen espacios políticos interculturales. Asimismo, las políticas públicas que los tienen como destinatarios tampoco son gestadas incorporando la mirada indígena, profundizando una relación que los considera, definitivamente, actores secundarios.

## I. Introducción

El presente artículo aborda el tema de la inserción política de los pueblos indígenas en Argentina en dos dimensiones: su presencia en instancias estatales, ya sea en ámbitos legislativos o ejecutivos (a nivel nacional, provincial, municipal); y su participación como actores y destinatarios de las políticas públicas estatales. En ese sentido, este trabajo se estructura en cuatro partes, con algunas notas iniciales de contexto (II), que permiten visualizar cuál es –cuantitativamente– la situación de los pueblos indígenas en el país.

---

1 Abogada y doctora en Derecho. Profesora de posgrado en la UBA, UP, y en otras universidades de Argentina y América Latina. Especialista en derechos de los pueblos indígenas.

El marco normativo existente (III) –fuerte en la recepción internacional, debilitado a nivel local– da cuenta de las realidades de inclusión en un país que insiste en desconocer la diversidad cultural. La subrepresentación indígena en instancias representativas se debe también a la inexistencia de políticas que deben hacerse presente para superar desigualdades históricas. A la manera de acciones positivas como el cupo femenino, en el caso de los pueblos indígenas no existe ninguna medida que reasegure o garantice la participación política indígena.

Las estrategias que se han dado las comunidades indígenas y las organizaciones indígenas en la última década son variopintas (IV). No existe un único posicionamiento –tal vez porque no existe un movimiento indígena sólido o consolidado (Ramírez 2017), y se encuentran posturas dentro de las organizaciones indígenas que van desde la confrontación hasta aquellas que deciden participar en la arena política para poder ocupar posiciones de relevancia o de incidencia dentro del Estado.

En Argentina, la organización en un Estado federal, la descentralización territorial del poder y la existencia de Estados provinciales con autonomía han gestado también escenarios diferentes, dependiendo de la presencia y fortaleza de las organizaciones indígenas en los Estados provinciales –y de cuál es su alineamiento político, ya sea con las autoridades políticas a nivel provincial o con las autoridades políticas del Estado nacional–, lo que sin lugar a dudas influye en la apertura y acceso a los canales de participación indígena.

En una segunda dimensión, las políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas están lejos de ser interculturales (V). Le elección, en este trabajo, de las políticas formuladas alrededor de los derechos territoriales como aquellas que mejor demuestran la continuidad histórica de políticas estatales de desconocimiento da cuenta, asimismo, de las promesas incumplidas del Estado argentino.

Un acápite aparte merece la emergencia de las mujeres indígenas, como demandantes de políticas públicas y como actoras dentro del aparato del Estado (VI). La creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad en la actual gestión de gobierno, con una dirección específica para la violencia sobre mujeres indígenas, es ilustrativa de cómo estos temas van ingresando, paulatinamente, en las agendas públicas.

La emergencia, asimismo, de organizaciones de mujeres indígenas “por el buen vivir” también señala que nuevos caminos se abren para ser transitados. La incidencia en el espacio político de demandas y reivindicaciones, en consonancia con los nuevos paradigmas que se van creando alrededor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, están moldeando nuevos escenarios de participación política efectiva y apuntan en el horizonte a una mejor y mayor inclusión de los pueblos indígenas en las estructuras del Estado, a pesar de los obstáculos históricos de racismo, discriminación y subordinación que conforman el paradigma neocolonialista y que siguen dando batalla al paradigma pluralista igualitario.

Por último, es menester realizar una advertencia. Este trabajo no es exhaustivo, sólo es un recorte de ciertas aproximaciones, algunos casos paradigmáticos –y otros hitos importantes para entender el vínculo de las comunidades indígenas con las estructuras del Estado– que acontecen en el presente siglo, prestando especial atención a la última década. De ninguna manera tiene la pretensión de agotar –descriptiva y analíticamente– un tema que no sólo tiene muchas facetas, sino también genera una multiplicidad de abordajes.

## II. Contextos

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina (INDEC), casi un millón de personas se reconocen pertenecientes o descendientes de pueblos indígenas u originarios. El censo 2010 contabilizó 955.032 habitantes, de los cuales 481.074 son varones, y 473.958 son mujeres (INDEC 2010).

La magnitud demográfica de los pueblos indígenas en la Argentina está sujeta a controversias ya que las formas de identificar quién es indígena, las circunstancias en que se realizan los censos y el modo de cuantificar varían. La Argentina es uno de los países de América Latina con menor proporción de indígenas en su conformación nacional (1%, 1,5%) a lo que se suma la invisibilización general hasta tiempos muy recientes. Luego del Censo de 2001, en el que se incluyó por primera vez una pregunta sobre autoidentificación indígena, arrojándose una cifra total de más de 1.117.746 personas, se realizó la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) en 2004-2005. Esta encuesta recortó parte del universo del censo y redujo la cifra de 2001, estimando en 600.329 las personas que se reconocen pertenecientes y/o descendientes en primera generación de pueblos indígenas. En el último censo nacional de 2010 el conteo total de indígenas (siempre según el criterio de autoidentificación) fue de 955.032 individuos. La siguiente tabla obtenida a partir del Censo 2010 es indicativa y no debe ser entendida como una “lista definitiva” ni de los pueblos indígenas ni de sus magnitudes, toda vez que muchos pueblos que se autorreconocen como tales aún no han sido reconocidos por el Estado y que las cifras no coinciden con las de las organizaciones indígenas que consideran que existe una mayor cantidad de indígenas en el país. (Ministerio de Educación y Deportes de la Nación 2016: 26)

En este trabajo se utiliza el Censo de 2010. Si bien estaba previsto que la tarea censal se llevara adelante en 2020 (cada diez años), la situación extraordinaria de la pandemia de COVID-19 no lo hizo posible; de ese modo, los datos duros disponibles tienen una antigüedad de una década. No obstante, los procesos de autoidentificación siempre son muy dinámicos y los números son variables, principalmente por los procesos de recuperación de identidad, así como por la variación de las preguntas que se incluyen en los censos y que tienen un impacto de magnitud en los resultados finales.

La tabla 1 proporciona datos cuantitativos de los pueblos indígenas que dan una idea de la diversidad existente en el país y de su presencia numérica distribuida en todo el espacio geopolítico. Son 35 los diferentes pueblos indígenas oficialmente reconocidos, aunque las organizaciones indígenas afirman que son, hasta el momento, 40 pueblos (no debe olvidarse que la recuperación de identidad es dinámica y que la autoinvisibilización o la propia negación de identidad es también producto de la discriminación y el racismo). Legalmente, poseen derechos constitucionales específicos, tanto a nivel federal como en varios Estados provinciales.

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)<sup>2</sup> tiene identificadas 1.653 comunidades indígenas<sup>3</sup>, entre las cuales 1.456 han registrado su personería jurídica en el

2 El INAI es la instancia estatal a nivel nacional –organismo descentralizado dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos– que se ocupa de las políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas.

3 Vale la pena aclarar que las “comunidades indígenas” son una suerte de “subunidades políticas” de los pueblos indígenas. En otras palabras, existen diferentes pueblos (por ejemplo, mapuche, guaraní, qom, wichí, etc.) y cada uno de ellos está conformado por múltiples comunidades.

ámbito del Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.), y de los Registros Provinciales.

**Tabla 1**  
**Los pueblos indígenas en cifras**

| <b>Pueblo indígena</b> | <b>Total</b>   | <b>Varones</b> | <b>Mujeres</b> |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Mapuche                | 205.009        | 103.253        | 101.756        |
| Toba                   | 126.967        | 53.788         | 63.195         |
| Guaraní                | 105.907        | 34.295         | 52.119         |
| Diaguita               | 67.410         | 32.553         | 33.115         |
| Kolla                  | 65.066         | 27.849         | 32.513         |
| Quecha                 | 55.493         | 25.513         | 27.644         |
| Wichi                  | 50.419         | 17.077         | 24.906         |
| Comechingón            | 34.546         | 17.098         | 17.469         |
| Huarpe                 | 34.279         | 17.098         | 17.181         |
| Tehuelche              | 27.813         | 13.948         | 13.865         |
| Mocovi                 | 22.439         | 11.498         | 10.941         |
| Pampa                  | 22.020         | 10.596         | 10.424         |
| Aymara                 | 20.082         | 10.540         | 10.282         |
| Ava Guaraní            | 17.899         | 9.438          | 8.461          |
| Rankulche              | 14.860         | 7.411          | 7.449          |
| Charrúa                | 14.649         | 7.192          | 7.457          |
| Atacama                | 13.936         | 7.095          | 6.841          |
| Mbyá Guaraní           | 7.379          | 3.872          | 3.507          |
| Omaguaca               | 6.873          | 3.551          | 3.322          |
| Pilagá                 | 5.137          | 2.623          | 2.514          |
| Tonocoté               | 4.853          | 2.437          | 2.416          |
| Lule                   | 3.721          | 1.918          | 1.803          |
| Tupi Guaraní           | 3.715          | 1.872          | 1.843          |
| Querandí               | 3.658          | 1.775          | 1.882          |
| Chané                  | 3.034          | 1.559          | 1.475          |
| Sanavirón              | 2.871          | 1.399          | 1.472          |
| Ona                    | 2.761          | 1.383          | 1.378          |
| Chorole                | 2.270          | 1.177          | 1.093          |
| Maimará                | 1.899          | 876            | 1.023          |
| Chulupi                | 1.100          | 537            | 563            |
| Vilela                 | 519            | 279            | 240            |
| Tapiete                | 407            | 218            | 189            |
| Otros                  | 5.301          | 2.681          | 2.620          |
| <b>Total</b>           | <b>955.032</b> | <b>481.074</b> | <b>473.958</b> |

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC 2010).

Los pueblos indígenas son muy diversos entre sí –lo diverso dentro de la diversidad– y se distribuyen geográficamente, por lo general, en las márgenes. Esto no es casual, responde a procesos históricos en que fueron “arrinconados” en las zonas de frontera, despojados de su territorio. Sin embargo, la vitalidad de los pueblos indígenas es notable, resistiéndose a ser diluidos en “la sociedad mayor” y reclamando ser reconocidos genuinamente en su dimensión colectiva y con su propia cosmovisión del mundo.

### III. Marco normativo y realidades de la representación política de los pueblos indígenas

#### A. ¿Existe una legislación electoral en Argentina que respete la diversidad cultural?

En Argentina, a diferencia de otros países de la región (Colombia, Bolivia), no existe un “cupó indígena” en la legislación. La diversidad cultural no es receptada en la legislación electoral, y en algunos casos puntuales el acceso a alguna función relevante en el Estado se ha dado excepcionalmente. Si bien rigen los instrumentos jurídicos internacionales específicos para pueblos indígenas, en los que se dispone el derecho de los pueblos indígenas a participar plenamente –si así lo desean– de la vida política, económica, social y cultural del Estado (art. 5 de la DNUDPI)<sup>4</sup>, al no existir legislación doméstica específica, este derecho se diluye y las posibilidades efectivas de participación política son escasas.

Por otra parte, también debe tenerse presente la multiplicidad de instancias estatales existentes y la diversidad de contextos que no permiten hacer un análisis unívoco o lineal de los espacios políticos en donde efectivamente se encuentran presentes referentes indígenas. Los casos analizados en el apartado descriptivo tienen la finalidad de demostrar hasta qué punto la participación política indígena no sólo es heterogénea, sino austera. En este trabajo se lleva adelante una exploración de los representantes indígenas existentes –diputados y senadores, en el ámbito provincial y municipal–, del modo a través del cual pueden acceder a determinados cargos y de cómo se constituyen en partidos políticos o se suman a partidos políticos tradicionales.

Las pocas experiencias que se señalan a continuación ilustran las dinámicas de participación y dan cuenta de las posibilidades reales de inserción de miembros de comunidades indígenas en espacios estatales que son extracomunitarios; el Estado, la organización jurídica, política, económica que, en su conformación, son totalmente ajenos a las comunidades indígenas.

...Asimismo, en menor medida, en la provincia de Jujuy han surgido partidos indígenas municipales de corta trayectoria como Acción Comunitaria (Tilcara) y Acción Comunitaria (Maimara) que compitieron en 2015 y el Movimiento Indígena Andino en 2017... En Tartagal (Salta), el partido PRO-Originarios presentó pre-candidatos a Concejales para las elecciones primarias del 2017 como facción del PRO<sup>5</sup> aunque perdió la interna partidaria. Se constituyó con el objetivo de ocupar espacios de poder en el Municipio, luego de ser constantemente desplazados de la toma de decisiones por el peronismo local... Por otro lado, algunos movimientos sociales campesinos e indígenas han acompañado a frentes partidarios locales sin necesariamente constituirse como partido político. En Misiones, el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) que se compone de varias organizaciones campesinas de todo el país, se unió al Partido Agrario y Social (PAyS). Así, se conformó un frente de unidad kirchnerista<sup>6</sup> junto a otras fuerzas políticas como el

4 Convenio 169 de la OIT, Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

5 El PRO (Propuesta Republicana) es un partido político reconocido legalmente en 2005 como Compromiso con el Cambio, de orientación de centro derecha.

6 El kirchnerismo (por su referente Néstor Kirchner) es un movimiento cuya composición es predominantemente peronista, que se gestó en 2003, de orientación centro izquierda según sus propios términos. (La aclaración es mía).

Partido Justicialista, Partido Integración, Dignidad y Organización y Patria Grande, Evita Misiones, entre otros. En 2017, su lista de candidatos a Diputados Provinciales incluyó a un representante del MNCI pero no conquistó la suficiente cantidad de votos para obtener su banca. De manera similar, las organizaciones campesinas de Santiago del Estero (como la OCCAP-Organización Campesina de Copo, Alberdi y Pellegrini y el MOCASE-Movimiento Campesino de Santiago del Estero) integraron el partido Compromiso Social y Agrario, de carácter kirchnerista a partir del 2016. Allí, algunos de sus dirigentes fueron candidatos e incluso una de ellos resultó electa e integra actualmente la Legislatura provincial. Asimismo, la Asociación Pinkanta de la Comunidad Huarpe se unió al Frente Progresista y Popular sanjuanino en virtud de los comicios de 2017. En el espacio confluyeron diversos sectores, principalmente organizaciones de izquierda. Aun así, los Pueblos Originarios no formaron parte de la lista de candidatos. Como resultado, el frente obtuvo un reducido caudal de votos (2,62%)<sup>7</sup>. (Lázzari, 2020: 49).

Estas experiencias no sólo demuestran las dificultades de acceso, sino la necesidad –muchas veces insoslayable– de que organizaciones indígenas o referentes indígenas se sumen a partidos con amplia inserción territorial para tener alguna oportunidad de posicionarse; o, por el contrario, cómo la lucha política contra esos partidos es prácticamente imposible, dado los recursos económicos con los que cuentan, y se elimina cualquier posibilidad de una contienda simétrica.

Por otra parte, en las últimas elecciones, se produjo material informativo para garantizar el acceso al derecho al voto y a la participación política de los pueblos indígenas (en su carácter de electores) a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y la Dirección Nacional Electoral (DINE); descentralización del poder, organización federal del gobierno y representación indígena a nivel nacional y provincial traducidos en diferentes lenguas indígenas. El objetivo principal era que los indígenas “voten”, pero sigue estando ausente una participación política genuina, que pueda generar las condiciones para que sean representantes indígenas elegidos quienes cumplan funciones en el Congreso nacional.

La Cámara Nacional Electoral, dependiente del Poder Judicial de la nación, creó –mediante la Acordada Extraordinaria 54/2013– un Programa de Promoción de la Participación Político Electoral de los Pueblos Indígenas. El programa estuvo orientado a la evaluación, propuesta y adopción de medidas que fortalezcan el ejercicio de los derechos políticos-electorales por parte de los miembros de las comunidades (CNE s.f.).

A la ausencia legislativa específica, a la escasa presencia indígena en lugares con posibilidades ciertas de ser elegidos efectivamente, se le suma el hecho de que determinadas comunidades indígenas se encuentran atravesadas por el clientelismo, la cooptación y la manipulación en los momentos del acto electoral. Así, la retención de documentos, aprovechando la situación de vulnerabilidad que enfrentan las comunidades indígenas, dio lugar a un reclamo a la Cámara Nacional Electoral, Sublemas del Acuerdo Cívico y Social de Formosa s/protesta (Fallo CNE 4283/09), tendiente a alcanzar una mayor igualdad y a evitar prácticas discriminatorias.

Más allá de que en la última década se constatan mayores posibilidades de acceso a cargos públicos por parte de miembros de comunidades indígenas (caso Santa Victoria Este, provincia

7 La presente descripción forma parte del trabajo de investigación llevado adelante para la tesis de maestría en Análisis, Gestión y Derecho Electoral, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), “Los partidos políticos indígenas en Argentina: la experiencia del Movimiento Comunitario Pluricultural en Jujuy” de la maestranda Sofía Lázzari. (Esta nota aclaratoria es mía).

de Salta), y un mayor debate acerca de cómo relacionarse con el Estado (a través de la detentación de cargos en el Poder Legislativo o en el Ejecutivo, integrando instancias del Estado –ya sea a nivel nacional o provincial– que contribuyan a generar políticas públicas interculturales), las posibilidades reales de impacto en los centros de decisión siguen siendo muy limitadas.

## **B. Descentralización del poder, organización federal del gobierno y otras formas de participación política: el derecho a la consulta**

El Estado Argentino reformó su Constitución en 1994 e incorporó un artículo (el 75 inc. 17)<sup>8</sup> que transforma claramente la mirada sobre la “cuestión indígena”, plasmada en la Constitución original de 1853-1860, la que traducía, en el mejor de los casos, una postura paternalista. La constitución histórica prescribía: “proveer a la seguridad de las fronteras: conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”; claramente, no admitía paridad de condiciones entre indígenas y no indígenas<sup>9</sup>.

Merece un párrafo aparte el sistema federal que rige a la República Argentina, producto de su propio nacimiento como Estado. Cada una de las provincias conserva las facultades no delegadas a la nación, y de ese modo coexisten dos dimensiones de ejercicio del poder: la nacional y las provinciales. Si bien esto no exime al Estado nacional de sus responsabilidades, contraídas a nivel internacional, sí es preciso tener presente que las provincias poseen sus propias constituciones y su propia normativa, y que al momento existe una nutrida legislación inferior que atañe a los pueblos indígenas, pero que no avanza más allá de lo que prescribe la Constitución Nacional, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, y a pesar de lo que estos cambios permitían augurar, lo cierto es que el Estado ha mantenido políticas ambiguas y ambivalentes con respecto al tema indígena. Discursiva y normativamente los reconoce, pero en la práctica sigue sosteniendo el modelo de “Estado asistencialista” frente a aquellos grupos que denomina vulnerables y desaventajados (entre los que se incluye, inadecuadamente, a los indígenas<sup>10</sup>), y finalmente ha sedimentado y consolidado un paradigma integracionista que no recepta la diversidad.

8 “Corresponde al Congreso: ...reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones” (Constitución Nacional).

9 Vale la pena mencionar que en 1949, en la República Argentina, se dio una reforma constitucional (que luego fue abandonada, retomando la Constitución histórica de 1853-1860) durante la presidencia de Juan Domingo Perón, que eliminó el lamentable inciso que hacía mención a la conversión de los indios al catolicismo. Sin embargo, aún no se tomaba nota del “hecho de la diversidad”.

10 No porque muchas veces no compartan las condiciones de vulnerabilidad con otros colectivos, sino porque son pueblos con un estatus específico en el ámbito internacional y doméstico, y porque se gestaron las condiciones a través de los procesos de conquista, colonización y despojo que, en definitiva, terminaron vulnerabilizándolos.



Asimismo, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos –tal como lo hace el Convenio 169 de la OIT– ha complejizado la estructura del Estado. No sólo deben convivir estructuras estatales provinciales y nacionales, sino que debería sumársele la dimensión indígena; esto conlleva su participación ya sea en esas mismas estructuras o articulando desde sus espacios de autonomía.

En 2004 se creó, en el ámbito del Instituto Nacional de Asuntos indígenas –dependiente en aquel momento del Ministerio de Desarrollo Social (Resolución 152/2004)–, el Consejo de Participación Indígena (CPI), que fue reformulado en 2008 y que tiene por finalidad respetar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en Argentina. Este Consejo fue variando en su conformación, pero aseguraba la representación indígena por pueblo y por provincia (Resolución INAI 737/2014), elegidos por asambleas comunitarias. Las funciones de los representantes titulares del Consejo de Participación Indígena son:

1. Acompañar a las Comunidades Indígenas de los Pueblos que representan en la formulación de proyectos participativos de desarrollo comunitario.
2. Fortalecer a las Comunidades Indígenas en la organización e inscripción de su Personería Jurídica.
3. Promover la Participación de las Comunidades Indígenas en el Programa Nacional de “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas” (ejecución Ley N° 26.160, Decreto 1.122) y en el proceso de regularización dominial del territorio que tradicionalmente ocupan.
4. Formular propuestas de Política Indígena ante los Delegados Indígenas del Consejo de Coordinación para su evaluación e impulso en dicho Consejo.
5. Articular las líneas de trabajo con su representante regional en el Consejo de Coordinación aportando, de esta manera, la información de su pueblo y provincia al indicado Consejo. (Resolución 737/2014)

Vale la pena dedicar un párrafo al CPI, creado como una forma de “normalizar” la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, que, si bien ha permitido la inclusión en organismos estatales de representantes indígenas, terminan formando parte de las políticas estatales, las que siguen reproduciendo parámetros de subordinación (muchos pueblos no se sienten representados en el CPI, muchas de sus funciones permanecen “congeladas” en el tiempo o siguen estando condicionadas por las regulaciones del propio Estado) (Sterpin 2017: 59).

La idea de participación sigue estando limitada al “asesoramiento”, brindar información o convertirse en puente entre las comunidades y el INAI. La co- elaboración de políticas públicas –lo que hubiera sido la demostración de una genuina participación– ha quedado relegada a cuestiones de gestión, que no significan una verdadera interlocución con las instancias estatales. Las transformaciones que fueron sufriendo los CPI desde su creación, que incluye haberlos situado institucionalmente bajo la Dirección de Afirmación de los Derechos Indígenas del INAI<sup>11</sup> –a cargo de un miembro de una comunidad indígena–, no han podido superar desde los cuestionamientos de base –falta de representación o empleados de un Estado que no siempre es visto con buenos ojos desde las comunidades indígenas– hasta una falta de incidencia real en temas de políticas públicas, que siguen demandando imperiosamente la presencia de voces indígenas en su debate y formulación.

11 A partir de la gestión de gobierno anterior, el INAI pasó a depender del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En 2016 se creó el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas en Argentina (Decreto Nacional 672/16). A pesar de que su creación obedece a la necesidad de generar las condiciones para que se efectivice un diálogo intercultural, incluyéndolos en los procesos de toma de decisión (art. 2 del Decreto Nacional), lo cierto es que esta finalidad sigue estando lejos de cumplirse. El Consejo Consultivo fue creado en el anterior gobierno<sup>12</sup> –lo cual, desde algunas perspectivas, lo asocia a la gestión del gobierno precedente, de signo político contrario al actual–, solapado con el CPI, sin recursos económicos y con actividades que no terminaron de definirse. Por otra parte, su creación generó la animadversión de un fuerte sector indígena, que entre sus objeciones esgrimía la vulneración al derecho a la consulta. Lo cierto es que su creación no reemplaza los procesos que deben establecerse para respetar dicho derecho (ya vulnerado con esta decisión inconsulta), una forma más compleja de participación política.

El derecho a la consulta, gestado por el Convenio 169 de la OIT, abrió otros canales de participación a las comunidades y pueblos indígenas. La posibilidad de hacer escuchar sus voces –no sólo a través del acceso a determinados cargos interviniendo en contiendas electorales, o nombrados por el Poder Ejecutivo para cubrir puestos de diferente relevancia en las reparticiones estatales– adquiere la forma de una obligación estatal que se configura alrededor de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado como derechos positivizados y vigentes en el país.

El derecho a la consulta es una forma de participación política calificada. Los Estados deben establecer estos canales de diálogo frente a cualquier medida administrativa o legislativa que les afecte. Esta formulación, simple en su contenido, adquiere una magnitud enorme, y sus consecuencias son de tal impacto que es un derecho recurrentemente vulnerado.

Argentina no es la excepción. Este derecho prácticamente es inexistente, si bien pueden nombrarse algunos ejemplos de consulta<sup>13</sup>, lo cierto es que encuentra innumerables obstáculos para su concreción. La falta de legislación específica puede ser leída también como un escollo, pero dadas las experiencias en la región (ley peruana, única en su tipo en la región), se discute la conveniencia de una ley que, con la pretensión de regularlo, pueda limitar este derecho.

Una de las alternativas que se presenta con mayor fuerza es trabajar alrededor de protocolos de consulta elaborados por cada una de las comunidades indígenas. Si bien también se advierten las complejidades, esto salvaría la necesidad de que cualquier ley de consulta deba, asimismo, ser consultada. Existe un caso de elaboración de protocolo en las comunidades indígenas de Salta y Jujuy<sup>14</sup>, llamado *Kachi Yupi* (huellas de sal), que contempla el proceso que debería seguirse para ser consultadas.

Estos “otros” canales de participación política deberían estar completamente disponibles para las comunidades indígenas. Contrariamente, están prácticamente bloqueados. Los pueblos indígenas no son incluidos en las estructuras estatales con sus especificidades; finalmente, la conformación histórica del Estado de espaldas a los pueblos indígenas, bien entrado el siglo XXI, vuelve a reiterar los patrones de exclusión.

---

12 Gobierno del expresidente Mauricio Macri, por la coalición Juntos por el Cambio de orientación centro derecha.

13 En 2015, las comunidades indígenas al norte de la ciudad de Humahuaca, en la provincia de Jujuy, demandaron la realización de un proceso de consulta por el tendido de fibra óptica en sus territorios. Participaron organismos provinciales, empresa privada y la Defensoría del Pueblo de la Nación como garante.

14 Son las comunidades kolla y atacama de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.

## IV. Estrategias de participación política de las organizaciones y comunidades indígenas

### A. El caso del municipio de Villa Pehuenia, provincia del Neuquén: un municipio con fuerte presencia indígena

En 2003, la Legislatura de la provincia de Neuquén (ubicada en la Patagonia argentina), mediante Ley 2429, crea la Municipalidad de Villa Pehuenia (con rango de tercera categoría), una población conformada en un porcentaje importante por comunidades indígenas (comunidades mapuche Catalán, Puel y Plácido Pue)<sup>15</sup>. De acuerdo al censo de 2010, la población asciende a 1.611 personas (no existe, en el censo, diferenciación étnica en esa población). En la actualidad, según indicadores de turismo, educación y salud, se estima que la población asciende a 2.300 habitantes. En 2018 alcanzó el estatus de municipio de segunda categoría<sup>16</sup>.

El conflicto se planteó cuando las comunidades mencionadas y la Confederación indígena neuquina afirmaron que la creación de un municipio los afectaba directamente al modificar sus modos de vida, por lo cual, y de acuerdo a la normativa nacional e internacional vigente en el país, debían ser consultados. Los representantes indígenas plantearon un recurso para que la Ley 2429 y el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial 02/04 convocando a elecciones para conformar la comisión municipal sean declarados inconstitucionales. Más allá del derrotero judicial, que incluye la denegación del pedido por parte de los tribunales de justicia de Neuquén –que sigue esperando un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por la presentación de un recurso extraordinario federal que fue concedido–, lo relevante de este caso es cómo han jugado los diferentes actores, cuál ha sido la estrategia de las comunidades indígenas y de la organización indígena involucradas en la demanda y cómo fue configurándose la respuesta estatal al reclamo.

La posibilidad que se reconozca la participación política de las comunidades indígenas en los asuntos públicos es obstaculizada por la creación de una forma de organización inconsulta y ajena a las formas organizativas indígenas. El reclamo que se interpone ante el Estado tiene la pretensión de construir un camino de diálogo intercultural, para dejar sentadas las reglas de convivencia entre todos los habitantes de la villa.

El solapamiento de instituciones estatales sobre las formas de organización de las comunidades indígenas, el desconocimiento de la existencia –y preexistencia– de las comunidades indígenas en el territorio y, en este caso específico en Villa Pehuenia, el avance del turismo en lugares que son especialmente atractivos y el crecimiento notable de la población en los últimos años, van socavando el protagonismo de los actores indígenas en territorios habitados por ellos ancestralmente.

15 La comunidad Puel está integrada por “423 personas, distribuidas en 82 familias. Viven en el reciente ejido de la Municipalidad de Villa Pehuenia, construida a expensas del territorio comunitario” (Rodríguez 2015: 148).

16 Los municipios son considerados de primera, segunda y tercera categoría de acuerdo a la cantidad de habitantes, y se diferencian en sus atribuciones, recursos económicos, etc.

En 2014, la procuradora general de la nación dictaminó –dictamen que no es vinculante para la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)– que debía hacerse lugar al recurso extraordinario, revocando la sentencia recurrida. En dicho dictamen opina que se debería:

“condenar a la Provincia de Neuquén a que, en el plazo de 60 días, lleve a cabo la consulta que fuera omitida a fin de que la articulación entre la creación del Municipio de Villa Pehuenia y la forma de vida indígena sea realizada a través del diálogo y de la búsqueda de acuerdos, tal como lo demandan la Constitución y los instrumentos internacionales”. Asimismo, sugirió que la Corte Suprema condene a la provincia a que, en un plazo razonable, diseñe, en conjunto con las comunidades indígenas, los mecanismos permanentes de participación institucional; y, por último, recomendó que el máximo tribunal establezca “un mecanismo de supervisión del cumplimiento de la sentencia, con intervención de esta Procuración General de la Nación”. (Ministerio Público Fiscal 2018: 23)

Es interesante destacar que el Ministerio Público Fiscal es un órgano independiente dentro del sistema de administración de justicia. La procuradora general es la titular del Ministerio Público Fiscal y, de acuerdo al artículo 120 de la Constitución Nacional, “tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República”. Por lo cual, su opinión es destacable, porque es una muestra de las diferentes miradas del Estado frente al mismo conflicto planteado.

En dicho dictamen se desarrollan estándares que son centrales para entender cómo debería ser –de acuerdo a la normativa vigente– la relación de los pueblos indígenas con las diferentes instancias y dimensiones del Estado. La inclusión de las comunidades indígenas en un municipio debe realizarse contemplando el particular estatus que revisten los pueblos indígenas.

Se destacan, al menos, tres estándares para el estudio que nos ocupa:

1) *El derecho a la consulta puede constituir una de las herramientas para que las comunidades indígenas gocen, de manera efectiva, del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos.*

En rigor, el modelo de institucionalidad política del Estado ha sido históricamente construido y definido a través del sometimiento de diversas culturas a los valores y concepciones de una cultura hegemónica. El paradigma de protección de la diversidad cultural, al que hice referencia en el acápite anterior, cuestiona el ideal de una ciudadanía homogénea y, por lo tanto, asimilacionista con los pueblos indígenas. Advierte, por el contrario, que se debe lograr el efectivo reconocimiento de la diferencia y un diálogo abierto que permita discutir sobre los espacios y mecanismos de interacción entre la forma de vida indígena y la no indígena.

Así el derecho a la consulta es, en este caso, una de las herramientas para que las comunidades indígenas gocen, de manera efectiva, del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, que está previsto en la Constitución Nacional (arts. 1 y 37) y en los instrumentos internacionales (art. 25, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 21, Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 20, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; art. 23, Convención Americana sobre Derechos Humanos). (Ministerio Público Fiscal 2018: 27)

Se reconoce, entonces, la necesidad de construir interculturalidad a través de mecanismos que garanticen la participación. No debe olvidarse que el derecho a la consulta es el mecanismo específico que asegura la participación de sujetos colectivos.

2) *La obligación estatal de respetar el derecho a la participación comprende disponer de un mecanismo que asegure la participación permanente de las comunidades indígenas en el gobierno municipal (ibid.: 29).*

Aquí, invocando el Convenio 169 de la OIT (art. 6) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (art. 18), se insiste con que la regulación de la Municipalidad de Villa Pehuenia no contempla la participación de las comunidades indígenas en los órganos de gestión del municipio.

3) *La participación general en procesos electorales no satisface el derecho específico de las comunidades indígenas a la participación en las decisiones que los atañen (ibid.: 29).*

Otra vez pretende aplicarse las mismas reglas de la sociedad global, con un parámetro de igualdad que toma como criterio de corrección las reglas de la sociedad occidental. La participación como ciudadanos no satisface, de ninguna manera, la participación –en su dimensión colectiva– de las comunidades indígenas.

Citando un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yatama vs. Nicaragua* de 2005 (párrafos 202 y 207), se insiste en la relevancia de igualar situaciones de vulnerabilización a través de normativa específica que supere contextos de discriminación. No es posible, entonces, garantizar la participación política de los pueblos indígenas sin realizar ajustes a los mecanismos electorales y a los canales ya establecidos de inclusión como sujetos colectivos.

Resumiendo, en el caso de Villa Pehuenia, si bien existe un posicionamiento del Estado (el dictamen de la procuradora general) que avala el reclamo de la comunidad, existe general incompreensión, ignorancia y subestimación de este tipo de reclamos, negando una y otra vez derechos políticos.

## **B. El caso del municipio de Santa Victoria Este, provincia de Salta: un intendente indígena**

Santa Victoria Este es una localidad ubicada en el norte de la provincia de Salta, perteneciente al departamento de Rivadavia. La presencia de comunidades indígenas de diferentes pueblos, wichí, chorotes, qom, tapietes, nivaklé, es muy importante y mayoritaria (alrededor del 60%). Por primera vez en su historia, en las elecciones de 2019, un indígena llegó a la intendencia de la ciudad. Esta ciudad tiene alrededor de 12.000 habitantes, y en las elecciones el actual intendente obtuvo el 38,72% de los votos (Corvalan 2019).

Si bien el partido ganador abreva en uno de los partidos mayoritarios en Argentina (el kirchnerismo, una vertiente del peronismo) y no responde a un partido político propio –indígena–, como es el caso de otro de los ejemplos que serán descritos en el próximo apartado –lo que también es indicativo de las estrategias que desarrollan los pueblos indígenas para ingresar al espacio público–, es destacable que un miembro del pueblo wichí haya alcanzado la intendencia, en una región donde el racismo y la discriminación es habitual, los índices de desnutrición en las comunidades indígenas son alarmantes y donde se demanda recurrentemente acceso a agua potable, a una alimentación adecuada, etc. (Carrasco & Ramírez 2020).

Por otra parte, vale la pena señalar que la localidad de Santa Victoria Este se encuentra en territorio demandado por 132 comunidades reunidas en la Asociación de Lhaka Honhat, que ha llevado adelante un sostenido reclamo por la titulación colectiva de la propiedad comunitaria de 400.000 hectáreas (el reclamo original alcanzaba 643.000 ha), y cuyo pedido ingresó en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en 1998. A 22 años de su presentación en la

Comisión Interamericana, el caso finalmente llegó a una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en febrero de 2020, condenando por primera vez a la República Argentina por vulneración de los derechos indígenas<sup>17</sup>.

La fuerza de la organización indígena, aunada a otra de las estrategias implementadas: la campaña y promoción de los candidatos indígenas a través de la radio indígena de la localidad (FM Lhapakas, Nuestras Voces), y la unidad alcanzada por un acuerdo en asamblea, logró finalmente posicionar al candidato indígena para que alcanzara la intendencia.

En el momento que asumió su cargo, el municipio se encontraba prácticamente sin presupuesto, con múltiples deudas pendientes en materia de salud, educación, trabajo, etc. A menos de un año de su asunción, y atravesado por la situación de emergencia sanitaria, el intendente enfrenta acusaciones por incumplimiento de deberes de funcionario público, basadas en la falta de respuestas al Concejo Deliberante –órgano legislativo del municipio– sobre ingresos y egresos de fondos al municipio. La denuncia no sólo fue realizada por opositores criollos, sino que referentes de las propias comunidades indígenas la acompañaron, a pesar de que un sector indígena insiste en que se “debe dar tiempo” para que el intendente pueda dar cuenta de su gestión.

Vale la pena realizar un análisis de este caso porque permite extraer algunos aprendizajes preliminares. En primer lugar, 132 caciques que conforman la Asociación Aborigen de Lhaka Honhat señalan al fiscal por demostrar un comportamiento racista al imputar al intendente. Es incuestionable que, a menos de un año de haber asumido el cargo y con la mayor parte del tiempo atravesada por la pandemia, es muy difícil llevar adelante la gestión. Las herramientas penales siempre deben ser las últimas que se utilicen para gestionar un conflicto. Existe siempre un “telón de fondo” de racismo y discriminación que también está incidiendo en la resolución de estas disputas internas.

En segundo lugar, las comunidades indígenas eligieron “jugar con las reglas del Estado”, organizándose para participar en las elecciones municipales. Si bien lo hicieron dentro de uno de los partidos políticos mayoritarios en Argentina, encuadrados en directrices internas “ajenas” a la organización indígena, ciertamente era la única alternativa con la que contaban para acceder a un cargo público.

En tercer lugar, las diferentes comunidades indígenas debieron llegar a un “acuerdo intracomunitario” para que, una vez superadas las internas obligatorias –según la ley electoral en Argentina–, apoyaran al candidato con más votos, lo que finalmente posibilitó que el candidato indígena sea elegido intendente. La unidad de las comunidades indígenas, en este caso, fue clave para poder imponerse electoralmente.

Más allá de los avatares de la gestión, y de los problemas que hoy enfrenta el gobierno de la municipalidad, lo cierto es que vale la pena prestar atención a este tipo de casos que van mostrando caminos de inserción y de participación política en un Estado que, en términos generales, no abre las puertas a la inclusión genuina de comunidades indígenas.

---

17 Caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas).

### C. El caso de Amaicha del Valle, provincia de Tucumán: delegación comunal y comunidad indígena

Amaicha del Valle es una comunidad indígena que invoca la Cédula Real de 1716 –oficialmente reconocida– para legitimar la titularidad de su territorio, de allí su estatus de comunidad indígena con territorio colectivo propio. La estructura estatal (la provincia de Tucumán), en donde se encuentra la comunidad indígena de Amaicha del Valle, tiene presencia a través de la organización de la comuna rural, presidida por un delegado comunal. Si bien uno de los objetivos principales de la comunidad indígena es convertirse en “municipio autónomo indígena”, lo cierto es que aún no se ha logrado jerarquizar, conviviendo en el presente una autoridad que representa al Estado y las autoridades indígenas<sup>18</sup>.

La comunidad indígena tiene sus propias autoridades; su estructura está conformada fundamentalmente por las instituciones del Cacicazgo, el Consejo de Ancianos y la Asamblea, las que conviven con las autoridades del Estado. El modelo de gobernanza indígena es reforzado por procesos comunitarios, tanto económicos como educativos, políticos, rituales, identitarios, que van profundizando el modo en que los “comuneros” tienen de habitar su territorio.

Un párrafo aparte merece la existencia de una constitución propia –Constitución Política de la Comunidad indígena Amaicha del Valle– que destaca en varios de sus artículos cuáles son sus principios, formas de organización y formas de relacionarse con las instancias estatales. Así:

Art. 5. En virtud de la Autodeterminación derecho inalienable de todos los pueblos, ejercerlo comandando nuestro propio destino a través de las autoridades ancestrales en todas las organizaciones gubernamentales que funcionan en el territorio.

Art. 44. Los órganos de gobierno de la Comunidad indígena de Amaicha del Valle son:

- 1° Asamblea General
- 2° Consejo de Ancianos
- 3° Cacique o Curaca Principal
- 4° Chasqui
- 5° Secretarías
  - a- Territorio
  - b- Desarrollo Comunitario
  - c- Contable
  - d- Educación, cultura, espiritualidad
  - e- Salud y Acción Social
  - f- Consejo de jóvenes

Art. 57. El Cacique o Curaca principal es la autoridad ejecutiva y representante legal de la Comunidad. Son sus funciones:

6° Podrá concertar tratados y/o convenios con otras instituciones u organismos gubernamentales y no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, los cuales serán ratificados por la Asamblea general ordinaria o extraordinaria y/o por el Consejo de Ancianos según reglamento posterior. Dichos tratados y/o convenios adquirirán vigencia y fuerza legal sólo a partir de la correspondiente ratificación mencionada.

18 Hasta 2019, ambas figuras coincidían en el cacique de la comunidad, abogado de formación, que reunía el rol de delegado comunal y el cacicazgo. El cacique pierde las elecciones de delegado municipal en 2019, pero hasta el momento sigue siendo el cacique de la comunidad indígena amaicheña.

Por otra parte, adquiere relevancia “el derecho mayor” –la administración de justicia propia–, que es también ejercicio del principio de libre determinación y demostración de su autonomía, derechos políticos que profundizan su accionar en los espacios públicos y generan una relación diferente con el Estado. Desde la gestión de la conflictividad a través del Consejo de Ancianos hasta la discusión de la creación de un juzgado de paz intercultural, todos son ejemplos de una comunidad que conserva su institucionalidad y que tiene abierto un canal de comunicación permanente con las autoridades ordinarias del Estado.

Los proyectos comunitarios que intentan mantener las prácticas tradicionales, a la vez que pretenden insertarse en un escenario político y económico complejo, tienen incidencia en la formulación de políticas públicas interculturales y van generando impactos políticos locales que al menos son tomados como experiencias relevantes en el ámbito del Estado provincial<sup>19</sup>. De esa manera, la comunidad indígena potencia su “vida comunitaria”, pero también va articulando con las diferentes instancias estatales, generando valiosos intentos de construir interculturalidad.

La comunidad indígena Amaicha del Valle es un caso único, en la Argentina, de fortalecimiento de una comunidad indígena –a partir de un territorio reconocido–, pero desarrollando un conjunto de proyectos comunitarios que también tienen anclaje en lo “estatal público”, gestando un estado de situación que abre las puertas a la interacción permanentemente con el Estado nacional/Estado provincial, haciendo valer sus derechos indígenas y participando activamente en la vida pública también de la provincia, y sin perder sus raíces comunitarias, su cosmovisión indígena.

#### **D. El caso de la provincia de Jujuy: el Movimiento Comunitario Pluricultural**

La provincia de Jujuy se encuentra ubicada al norte del país. En su conformación se encuentran presentes numerosas comunidades indígenas pertenecientes a nueve pueblos (kolla, atacama, qom, guaraní, kolla-guaraní, ocoya, omaguaca, tilián, toara). Asimismo, existen organizaciones indígenas que se encuentran muy consolidadas (Qollamarka, Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy [COAJ]). Su población total asciende aproximadamente a 673.000 habitantes. El Censo Nacional de 2010 determinó que son 52.545 indígenas los que viven en el espacio geopolítico provincial (7,9% de la población total). La Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI-INDEC) realizada durante los años 2004 y 2005 estimó que Jujuy es la provincia que posee el porcentaje más alto de hogares (10,5%) en los que algún integrante se reconoce como indígena o descendiente de indígenas, en todo el país.

La emergencia del movimiento comunitario pluricultural como partido político, en 2011, y en una primera etapa como partido municipal para luego registrarse como partido provincial, es un hecho inédito en Argentina. La organización en un partido político siguiendo las reglas occidentales de conformación es la primera experiencia en Argentina, y da cuenta de las estrategias de las comunidades indígenas que determinaron ocupar lugares de poder, compitiendo electoralmente con partidos de raigambre tradicional.

---

19 Sólo para ilustrar esta afirmación, la comunidad articula con diversos actores estatales, desde la Corte Suprema de Justicia de la provincia (CSJ) hasta el Servicio Provincial de Salud (SIPROSA).



Si bien pueden encontrarse en Argentina otros antecedentes de partidos políticos con raíces indígenas, sólo han competido ocasionalmente y a nivel municipal (Partido Pueblo Originario Mapuche [PPOM] en Neuquén; Acción Comunitaria en Tilcara, Jujuy; y PRO originarios en Tartagal, Salta, presentó candidatos a concejales como un desprendimiento de un partido a nivel nacional, el PRO, de tradición liberal) (Lázzari 2020). En definitiva, el Movimiento Comunitario Pluricultural (MCP) es el único partido político constituido con agendas y demandas centralmente indígenas que se encuentra en los diferentes escenarios políticos en el país y que acredita independencia de los partidos políticos mayoritarios. En otras palabras, forman parte del sistema político, pero a diferencia de otras experiencias en las que los candidatos indígenas se incorporan a ofertas electorales de partidos políticos preexistentes (como el caso del intendente de Santa Victoria Este), en este caso el partido político indígena se conforma con independencia y alrededor de objetivos de política indígena.

El MCP es el único partido político provincial de Jujuy en el cual prácticamente la totalidad de sus miembros pertenecen a Comunidades Originarias y cuyas bases proponen centralmente soluciones a las demandas indígenas. El MCP se autodefine como “movimiento” porque es un proyecto político transformador, dinámico, diferente y reivindicador; es “comunitario” ya que las decisiones se toman en las asambleas donde todos pueden opinar y decidir, respetando la cosmovisión andina; y finalmente, es “pluricultural” porque se basa en el respeto y reconocimiento hacia todas las identidades culturales en términos de ideología, religión, pensamiento, opinión, territorio, condiciones socio-económicas, etc. [...]. Asimismo, ha adoptado como símbolo a una bandera Wiphala de la región (Art. 1, Carta Orgánica del MCP). Pueden ser miembros del MCP los argentinos nativos y originarios o por opción que hayan cumplido dieciséis años de edad [...] (Art 7, CO del MCP). En contraste, no pueden ser afiliados, por ejemplo, “los que traicionaron la causa de la lucha Comunitaria” (Art. 8, inc. B, CO del MCP). (Lázzari 2020: 73).

La constitución como partido político municipal, en 2011, se da por la confluencia de una multiplicidad de razones. Desde la influencia de los procesos bolivianos en la región (cerca en espacio y con un referente indígena como Evo Morales en la presidencia del país vecino) hasta la convicción de que sólo un indígena podía “entender” y “dar respuestas” a las problemáticas, demandas y reivindicaciones de las comunidades; todo ello los impulsó a generar un espacio político que tuviera oportunidades ciertas de acceder al poder.

La creación de espacios académicos –en 2009 y 2012– donde miembros de comunidades indígenas<sup>20</sup> pudieron formarse no sólo técnicamente, sino en el desarrollo y profundización de aspectos políticos, les permitió también ir nucleándose para llegar al poder y desde allí, progresivamente, satisfacer sus demandas. Las dificultades, principalmente, de acceder a títulos colectivos que garantizaran sus derechos territoriales fueron uno de los motores que impulsaron la creación de un partido a nivel provincial.

...más de 50 referentes de los Departamentos de Yavi, Cochinoca, Humahuaca, Rinconada y Tilcara se reunieron para constituir el partido a nivel provincial en Uquía. Luego, se realizaron sucesivas asambleas con el fin de organizarse y sumar a otros Pueblos. El proceso se caracterizó por

20 Tecnicatura Superior en Desarrollo Indígena destinada a miembros de comunidades originarias en el 2009. Luego, a mediados de 2012, se creó el Instituto de Educación Superior Intercultural “Campinta Guazú-Gloria Pérez” (IESI).

poseer una amplia participación: cada Comunidad eligió a su representante en asamblea para que participara en una asamblea más amplia en cada Municipio o Comisión Municipal. Allí, se armaron las listas de candidatos de Vocales de Comisión Municipal o Concejales. Después, se llevaron a cabo las asambleas departamentales donde se definieron los candidatos a Diputados Provinciales (3 por Departamento). Luego, se realizó una asamblea provincial donde cada Departamento y por Pueblo presentaron sus candidatos y se definió el orden de los mismos. Finalmente, el 27 de octubre de 2013 el MCP se presentó en elecciones por primera vez como partido político provincial indígena en Argentina. (Lázzari 2020: 81).

Es interesante analizar el caso del MCP por varias razones. En primer lugar, se destaca una estrategia política clara de comunidades y organizaciones indígenas para adaptarse a los requisitos de un sistema político que no contempla sus propias formas organizativas. Las burocracias, los condicionamientos, tuvieron que sortearse para poder inscribirse finalmente y competir. Competencia que no podía darse en igualdad de condiciones por las diferencias notables de recursos económicos, ya que contaban sólo con sus propios aportes. La autonomía no iba de la mano de una mayor capacidad de despliegue en una campaña electoral que, desde el inicio, iba a ser limitada.

En segundo lugar, su autonomía e independencia de partidos mayoritarios también los colocó en un lugar especial. La necesidad de realizar alianzas estratégicas cedió lugar a la convicción de mostrarse como lo que eran: un partido indígena con apertura, para que no indígenas también pudieran conformarlo y, de esa manera, poder construir su base electoral con propuestas interculturales.

En tercer lugar, una comunicación ambivalente con las autoridades del Estado nacional. Muchos de sus miembros forman parte, a su vez, del Consejo de Participación Indígena (CPI), que depende del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, pero ninguno de ellos se referencia con las políticas instrumentadas a nivel nacional. En definitiva, los resultados electorales les fueron adversos y no pudieron acceder a cargos en la legislatura provincial. No obstante, no deja de ser un caso de estudio por las proyecciones que puedan hacerse a futuro, evaluando cuál es la mejor forma de participación política de los pueblos indígenas, incluso formando partidos políticos propios que juegan con las reglas de la institucionalidad occidental.

## **V. Políticas públicas para los pueblos indígenas**

### **A. Diferentes gobiernos, la misma política estatal**

En Argentina, es posible identificar una línea de continuidad histórica desde la conformación del Estado –a partir de la Constitución histórica de 1853/1860– hasta el presente, bien entrado el siglo XXI. Esta línea de continuidad se asienta en determinados hitos que revelan hasta qué punto la relación entre el Estado y los pueblos indígenas sigue siendo compleja, en un inicio traumática, y ha marcado a fuego la posibilidad real de participación política de las comunidades indígenas en las diferentes instancias estatales, ya sea como actores centrales, ya sea como destinatarios para garantizar el goce de sus derechos.

El primer hito histórico que podemos mencionar son los enfrentamientos militares en las últimas décadas del siglo XIX (1878-1890), que conformaron lo que se dio en llamar la Conquista del desierto (en la Patagonia), y la Conquista del desierto verde (en el noreste argentino, en lo que hoy son las provincias de Chaco y Formosa), que tuvieron como objetivo la ampliación de la frontera a través del despojo territorial de los pueblos indígenas. A ello se sumó la necesidad de contar con mano de obra esclava en los ingenios azucareros, en los tabacales o en la recolección del algodón. Una política que contó –entre sus medidas más salientes– con campos de concentración, separación de familias indígenas, “provisión de indígenas” a familias adineradas como personal doméstico, etc. (Bayer 2010: 29–51).

El segundo hito histórico es, avanzado el siglo XX, dos masacres que traducen la continuidad del accionar del primer hito. Las masacres de Napalpí en 1924, en Chaco, sobre el pueblo qom, y de Rincón Bomba en 1947, en Formosa, sobre el pueblo pilagá, por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, dan cuenta otra vez de las tensiones existentes y de la resistencia de las políticas gubernamentales para incluir genuinamente en la vida del país a las comunidades y pueblos indígenas. Es ya bien entrado el siglo XXI (2019 y 2020) que el Estado da una respuesta mediante sendas sentencias que no sólo reconocen los hechos violentos acaecidos, califican los episodios de violencia que sufrieron las comunidades como delitos de lesa humanidad y genocidio, y ordenan una reparación económica para las comunidades indígenas y sus miembros, descendientes víctimas de las masacres mencionadas<sup>21</sup>.

Tuvieron que pasar varias décadas para que el Estado asumiera su responsabilidad frente a lo que significaron, ni más ni menos, estos intentos de exterminio. Un tercer hito histórico que demuestra esta línea de continuidad apuntada –de desconocimiento de la diferencia y de la riqueza de la diversidad cultural, y de persecución y despojo– son los hechos violentos que se viven en el siglo XXI alrededor de los conflictos territoriales. Desde el asesinato de un comunero en 2009 en la comunidad Chuschagasta, en la provincia de Tucumán<sup>22</sup>, hasta la desaparición forzada, seguida de muerte, de Santiago Maldonado, una persona no indígena que acompañaba la reivindicación territorial, en 2017, en la comunidad Pu Lof en Resistencia Cushamen, provincia de Chubut –luego de una represión violenta por parte de la Gendarmería nacional–; además del asesinato de Rafael Nahuel por parte de un miembro de la Prefectura en 2017 –también en un conflicto territorial en la comunidad Lafken Winkul Mapu ubicada en la provincia de Río Negro–, todo acredita que las políticas represivas siguen formando parte de aquellas destinadas a pueblos indígenas, y que las políticas territoriales –imprescindibles para garantizar su supervivencia como pueblos– siguen siendo una de las grandes deudas pendientes del Estado argentino.

La idea eje de este apartado es que, más allá de los diferentes gobiernos que se han sucedido a lo largo de nuestra historia constitucional, existe una “política estatal” de no reconocimiento

21 “Federación de Comunidades indígenas del pueblo Pilagá c/PEN s/Daños y perjuicios”, Cámara Federal de Resistencia, febrero de 2020 (en el caso de la masacre de Rincón Bomba) y “Asociación comunitaria La Matanza c/ Estado nacional - Poder Ejecutivo s/ Daños y perjuicios”, Cámara Federal de Resistencia, septiembre de 2020 (en el caso de la masacre de Napalpí).

22 En este caso, el hecho fue grabado por un teléfono celular. El terrateniente dispara al comunero luego de una disputa por el territorio. Tuvieron que pasar casi diez años para que él y sus cómplices fueran sentenciados. Al momento de escribir este artículo, fueron liberados dado que la Corte Suprema de la provincia no ratificó la sentencia y pasó el tiempo previsto por la legislación para mantenerlos en prisión.

que ha consolidado un Estado hegemónico, monocultural, que sigue reproduciendo los parámetros coloniales que caracterizaron el nacimiento del Estado tal como hoy lo conocemos. Contemporáneamente, si bien se van abriendo canales tendientes a alcanzar una mayor presencia indígena en los espacios públicos de gestión, frente a los tres escenarios posibles su protagonismo sigue siendo muy acotado.

El primer escenario posible es aquel en donde las comunidades indígenas –o referentes indígenas– acceden a cargos públicos a través de reglas electorales comunes a todos los ciudadanos del país. Asimismo, pueden ser designados en cargos en los ejecutivos (nacional, provincial y municipal), y así contribuir a formular genuinas políticas interculturales. Así lo han demostrado los ejemplos descritos en este mismo artículo.

El segundo escenario delineado es aquel en donde las comunidades y pueblos indígenas son los destinatarios de determinadas políticas, imprescindibles para garantizar todos los derechos contemplados en las herramientas jurídicas internacionales y en la legislación doméstica. Un Estado intercultural (cuyo horizonte debe ser la plurinacionalidad) debe contemplar los derechos colectivos y generar las condiciones para que esos derechos puedan ser implementados.

Un tercer escenario, de máxima, es la construcción de un genuino Estado igualitario, inclusivo, intercultural. Ese escenario debería considerar, por ejemplo, cupos obligatorios en las listas electorales para referentes de pueblos indígenas, debería construir institucionalidad intercultural y debería garantizar que todas las políticas centrales del Estado (políticas de educación, de salud, territoriales, etc.) sean consultadas para garantizar que sus voces sean escuchadas.

Partiendo del presupuesto de que el tercer escenario se encuentra en el horizonte lejano, se presta especial atención al primero y segundo, en el entendido que lentamente se va avanzando hacia situaciones que claramente demuestran una apertura hacia la mirada indígena, generando instancias (como el área de mujeres indígenas en el INAI o la Dirección Contra la Violencia a Mujeres Indígenas del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad) que incluyen la diferencia. Sin embargo, estas pequeñas aperturas no permiten afirmar –al menos hasta el presente– que el Estado esté girando hacia una mayor participación política indígena, o que este incluyendo en su agenda, como uno de los ejes relevantes, políticas públicas destinadas a comunidades y pueblos indígenas.

## **B. Políticas de ordenamiento territorial como promesa (Ley 26160 y sus prórrogas)**

Las políticas de ordenamiento territorial en general y aquellas específicas para pueblos indígenas adquieren una centralidad vital por consideraciones –que no forman parte de este trabajo– que tienen que ver con el entendido de que el territorio es la base material y espiritual sobre la que se construye la identidad indígena<sup>23</sup>, y es imprescindible para su sobrevivencia como pueblos. A partir de esta comprensión conceptual de lo que significa el territorio para los pueblos indígenas, garantizar estos derechos debería ser una de las tareas fundamentales de cualquier organismo estatal ejecutor.

---

23 Así lo expresan numerosas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde la paradigmática *Awas Tingni vs. Nicaragua*, de 2001, hasta la última de *Lhaka Honhat vs. Argentina*, de 2020.

Sin embargo, a pesar de que esta política ha tenido algunos indicios de formulación –a través de una legislación de emergencia<sup>24</sup> que ordenó la suspensión de los desalojos y el relevamiento técnico jurídico catastral–, lo cierto es que se ha progresado muy lentamente en su ejecución. El relevamiento ha perdido credibilidad, su resultado no tiene una fuerza normativa vinculante y la Ley de Propiedad Comunitaria Indígena que debería allanar cualquier disputa acerca de la interpretación normativa del inciso constitucional, y cuyo tratamiento parlamentario es difícil de alcanzar en las actuales circunstancias, sigue sin poder debatirse en un plazo cierto.

Por otra parte, en la última década y con la importancia que ha adquirido la explotación de los recursos naturales, las empresas transnacionales se han convertido en uno de los actores centrales en las relaciones entre Estado y pueblos indígenas, e inciden en el avance de las tareas de mensura que permitirían el diseño de genuinas políticas territoriales. Las explotaciones hidrocarburíferas, la megaminería a cielo abierto, el desmonte y la deforestación por la ampliación de la frontera agropecuaria y ganadera requieren de grandes inversiones y generan también importantes ganancias. Los Estados otorgan las licitaciones para dichos emprendimientos argumentando el beneficio económico para el país, y las conceden para explotar recursos naturales<sup>25</sup> que se encuentran en los territorios indígenas. La consulta previa que dispone el Convenio 169 de la OIT se ha convertido en una formalidad menor que se incumple o que se realiza ficticiamente, profundizando la indefensión de los pueblos indígenas. Finalmente, estamos frente a lo que se ha dado en llamar “la segunda conquista”, que reproduce una lucha absolutamente desigual entre el Estado junto a las grandes empresas transnacionales y los pueblos indígenas.

En Argentina, los conflictos suscitados por la explotación de los recursos naturales –terminología que utiliza nuestra Constitución– se tornan cada vez más graves. Las actividades extractivas complican enormemente la situación de los pueblos indígenas y comprometen internacionalmente al Estado nacional y a los Estados provinciales por el incumplimiento de las obligaciones contraídas.

Sin embargo, el Estado nacional ha propiciado la explotación hidrocarburífera y la megaminera<sup>26</sup>, y hasta el presente tampoco demuestra respetar el territorio reclamado por los pueblos indígenas. En el sur de Argentina, se multiplican las explotaciones petroleras en territorio mapuche; muchos de estos conflictos están dirimiéndose en sede judicial<sup>27</sup>, pero las comunidades indígenas viven pendientes de posibles desalojos, lo que los afecta profundamente en el presente y en el futuro.

A través de estos casos puede identificarse un hilo conductor que transparenta la política del Estado argentino frente a las tensiones que genera la existencia de los pueblos indígenas y

24 La Ley de Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena 26.160 de 2006 y sus prórrogas. La última prórroga (Ley 27.400) pierde vigencia en noviembre de 2021.

25 Desde diferentes vertientes de la ecología política se prefiere utilizar el término “bienes comunes naturales” (superando la denominación de recursos naturales), para hacer referencia a que son patrimonio de la humanidad y deben ser respetados.

26 Uno de los mayores yacimientos de petróleo no convencional, denominado Vaca Muerta, que utiliza la técnica del *fracking*, altamente contaminante, está siendo explotado en territorio mapuche.

27 Uno de los conflictos más relevantes tuvo lugar en el Lof Campo Maripe. Si bien obtuvo una sentencia de absolución por el delito de usurpación en primera instancia, la Cámara anuló la sentencia absolutoria y actualmente se encuentra pendiente de resolución en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

sus derechos reconocidos normativamente. Claramente no se privilegia la protección de sus territorios, no existen acciones destinadas a construir una articulación diferente entre Estado y pueblos indígenas (como, por ejemplo, el “co-manejo” en parques nacionales<sup>28</sup>) y, lo que es aún más grave, se priorizan los intereses de las empresas transnacionales (y los enormes beneficios económicos que generan).

En 2006, una “ley de emergencia de la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan” intentó morigerar los conflictos territoriales que se sucedían en todo el país. Una ley muy austera, que sólo ordenaba la suspensión de los desalojos y el relevamiento técnico jurídico catastral, cuya vigencia se estableció en cuatro años, pero que hasta el presente fue prorrogada tres veces. La autoridad de aplicación es el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Luego de la primera promulgación existió cierta expectativa de que, efectivamente, se realizaría un relevamiento y mensura de todo el territorio en disputa.

Muy por el contrario, pasaron ya 14 años de esa primera ley y tres prórrogas sucesivas, el relevamiento avanza muy lentamente, los desalojos se siguen sucediendo y los conflictos territoriales están lejos de solucionarse<sup>29</sup>. Las explicaciones a este estado de situación pueden encontrarse en los párrafos precedentes. Sin embargo, vale la pena insistir en que el núcleo de las políticas territoriales frente a las demandas de los pueblos indígenas fue conformado por la posibilidad de llevar adelante una suerte de “mensura” que aportara un “estado de situación” del territorio conflictivo y que determinara con claridad cuál es el territorio indígena para poder brindar seguridad jurídica y así titular colectivamente, en cabeza de las comunidades indígenas, el territorio en disputa. Una ley de emergencia sólo podría ser útil transitoriamente, para iniciar un proceso de regularización de las tierras demandadas. El producto de ese relevamiento –una carpeta técnica con todo el material obtenido luego de un trabajo interdisciplinario e intercultural– nunca tuvo un destino cierto, no inicia ningún trámite administrativo para la titulación colectiva del territorio, ni es una prueba vinculante si el conflicto se judicializa.

Lo que urge –tal como lo consideró la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de *Lhaka Honhat vs. Argentina* de 2020– es sancionar y promulgar una ley de propiedad comunitaria indígena que pueda allanar el camino a la titulación colectiva, contemplando los procedimientos para poder alcanzarlo. Proyectos de esta ley ya empezaron a ser consultados con las diferentes comunidades indígenas, y aunque al presente tienen estado parlamentario, lo pierden una y otra vez sin ser tratados por las comisiones respectivas. Esto demuestra la escasa “voluntad política” de trabajar sobre una ley que, indudablemente, afecta los intereses de un sector importante que se resiste al ordenamiento territorial y que obtura

---

28 Se entiende por co-manejo la gestión conjunta de la Administración de Parques Nacionales (el conjunto de decisiones y actividades que tienen por objetivo la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en términos de desarrollo sustentable) junto con el pueblo mapuche. Se ha desarrollado un concepto de manejo integrado a su ecosistema y basado en conocimientos y prácticas que tienen plena vigencia. El vínculo directo entre ambas prácticas confluye en el co-manejo como la única forma de viabilizar los objetivos propuestos. Actualmente, el co-manejo existe en el Parque Nacional Lanín y en el Parque Nacional Nahuel Huapi, en las provincias de Neuquén y Río Negro.

29 En 2019, el Equipo Nacional de Pastoral Aborígen (ENDEPA) elaboró un informe especial sobre la Ley 26.160. En él, conforme a los resultados generales, se destaca que sobre el total de 1.687 comunidades del registro, han culminado el relevamiento 652, lo cual representa el 38,65% (2019: 10), después de 14 años de vigencia de la ley.

cualquier intento de formulación de una política pública que brinde una respuesta definitiva a este estado de cosas.

La tercera prórroga de la Ley 26.160 (Ley 27.400) –que se discutió en 2017 y que pierde vigencia en noviembre de 2021– fue central y necesaria para los pueblos indígenas, pero es insuficiente para que el Estado dé una respuesta estructural a las reivindicaciones indígenas. La Constitución Nacional incluye este derecho y el Código Civil y Comercial, recientemente unificado, remite su regulación a una ley especial.

El Congreso nacional tiene la obligación de legislar sustantivamente para solucionar los conflictos territoriales que la Ley 26.160, por su misma conceptualización –es una ley de emergencia pensada para regir situaciones de transición–, no puede resolver. En ese sentido, la Ley de Propiedad Comunitaria Indígena debe abordar claramente la cuestión de la titulación colectiva, receptando los procesos que deben seguirse una vez que el relevamiento técnico jurídico catastral haya concluido. Esta ley también debe ser consultada con las comunidades indígenas, tal como lo disponen los instrumentos jurídicos internacionales, para construir consensos que apunten a definir políticas públicas territoriales, un tema sensible y vital para los pueblos indígenas.

## VI. Las mujeres indígenas en el escenario político

### A. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad

Las demandas de las mujeres, en general, para ocupar espacios públicos de los cuales han sido históricamente excluidas encuentra respuestas cada vez más consistentes en los Estados, que abren las puertas a una diversidad de género que despeja el camino de sus contenidos patriarcales y misóginos. Sin embargo, siempre un paso atrás, las mujeres indígenas deben luchar doblemente para poder ser incluidas con su diversidad cultural y étnica, en un espacio que también, internamente, es permanentemente disputado.

Los enfoques interseccionales desde los ámbitos teóricos y académicos contribuyen a poner de relieve las sumatorias de discriminaciones sufridas cuando se cruza un conjunto de “calidades o estados” que son causa constante de dicha discriminación. En ese sentido, existen avances destacados de mujeres indígenas que empiezan a ocupar cargos de relevancia en las diferentes dimensiones estatales (nacional, provincial, municipal). No sólo internamente, dentro de sus comunidades, son consideradas en las estructuras políticas comunitarias, sino que las estructuras del Estado también han tomado nota de la importancia de gestar espacios en donde la mujer indígena se encuentre presente y representada.

Es en esta última década que pueden encontrarse ejemplos de mujeres indígenas que forman parte de la gestión gubernamental, ya sea nacional o provincial<sup>30</sup>. En 2016, con la creación del Consejo Consultivo y Participativo, se generaron nuevos espacios en donde las mujeres indígenas también se hicieron presente, formando parte de las autoridades del Consejo.

30 En la provincia de Jujuy, provincia con una fuerte presencia de comunidades indígenas, asumió una mujer indígena –Natalia Sarapura, quien había sido coordinadora del COAJ– como secretaria de Pueblos Indígenas en 2015. En 2019, asume como ministra de Desarrollo Humano de la provincia, hasta el presente.

Es a partir de 2019 que se crea el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad en la órbita nacional. En este Ministerio, a su vez, se creó un área específica de Abordaje de Violencia por Razones de Género contra Integrantes de Pueblos Indígenas. Poner de relieve las especiales dificultades que enfrentan las mujeres indígenas, la violencia y el racismo estructural de los que son destinatarias, los despojos territoriales, etc., dan cuenta de la necesidad de que estos temas sean incluidos en las agendas públicas.

Las mujeres –y, especialmente, las mujeres indígenas por su rol comunitario de protectoras ancestrales de los territorios– son protagonistas en la gestión de derechos. Son las mujeres indígenas quienes lideran todo lo que se conoce como la economía del cuidado, asumen la tarea de atender a la familia y a la comunidad, trabajos no remunerados que insumen una gran cantidad de tiempo sin contraprestación alguna. Los despojos territoriales afectan de modo diferencial a las mujeres. Ellas son transmisoras de los conocimientos y de los valores comunitarios. Al perder su base material y espiritual, también son desplazadas de las funciones tradicionales, afectándolas individual y colectivamente. Todas estas razones explican la creación de un área como la señalada a la cabeza de una mujer indígena.

Asimismo, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) creó (septiembre de 2020), en el ámbito de la Dirección de Afirmación de los Derechos Indígenas, un Área de mujeres y diversidad indígena. Según la presidenta del INAI:

la función será actuar como enlace con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y allí desarrollar herramientas y dispositivos de abordaje específicos que garanticen a las mujeres, miembros de pueblos indígenas, mecanismos de protección y defensa para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad. (INAI, 2020)

A nivel local como regional existe cada vez más fuertemente establecida una conciencia de la relevancia de la participación de la mujer indígena para, en primera persona, hacer conocer su situación (actual e histórica), sus necesidades, sus requerimientos al Estado, y la siempre presente demanda de construir interculturalidad desde la diferencia, y desde la diversidad de géneros.

## **B. Organizaciones de las mujeres indígenas<sup>31</sup>**

En julio de 2019 se llevó adelante el Segundo Parlamento de Mujeres Indígenas por el Buen Vivir. Mujeres de las 36 naciones indígenas se reunieron para debatir sobre aspectos estructurales. La determinación de la tierra y el cuerpo, la economía, el comercio justo, los “feminicidios” en las comunidades, la educación y la formación en prácticas ancestrales fueron algunos de los temas que se incluyeron en el encuentro, que va consolidando de a poco un espacio de mujeres indígenas con una cosmovisión propia.

En octubre de 2019, las mujeres indígenas volvieron a denunciar y reclamar por sus derechos, ocupando pacíficamente el Ministerio del Interior. Sus demandas por situaciones

---

31 Ver al respecto, los informes de Argentina en *El mundo indígena 2019 y 2010* del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), en donde se aborda este tópico.



de violencia, femicidios indígenas, despojos y desalojos de sus tierras y “terricidio” –junto a algunos casos específicos de muertes violentas de sus hijos– fueron el centro de sus reclamos.

Interesante es detenerse sobre este nuevo concepto de ‘terricidio’<sup>32</sup>, al que definen como el asesinato de los ecosistemas, los pueblos que los habitan y las fuerzas que regulan la vida en la tierra. El terricidio, en la mirada de algunas de las mujeres indígenas, avanza sobre el concepto de cambio climático (un concepto reduccionista, desde su mirada), dejando de lado la visión antropocéntrica y focalizándose en una triple dimensión: ecosistemas, fuerzas energéticas o espirituales y pueblos indígenas.

El movimiento de mujeres indígenas se diferencia del movimiento feminista y su objetivo es ser reconocido como un espacio de encuentro de mujeres con su propia voz, antipatriarcales, luchadoras de la vida y cuyo principal estandarte es el derecho al buen vivir, núcleo duro de su cosmovisión. Este movimiento de reciente creación es precedido por otros en el país que dan cuenta de la fortaleza de mujeres que quieren ser reconocidas por sus especificidades, y que pretenden hacer escuchar sus voces en los espacios públicos.

Un ejemplo del relieve que tomaron las mujeres es el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ)<sup>33</sup>, en donde, dentro del conjunto de comunidades indígenas que lo conforman, han trabajado específicamente en decodificar conceptos como ‘feminismo’ o ‘género’, e intentar acercar la mirada de las mujeres indígenas andinas sobre estos temas.

Entonces, la complementariedad y la dualidad son mucho más que sustituir roles, sino más bien, una tarea mancomunada a un estado de armonía donde hombre y mujer viven en equilibrio con la naturaleza, con la Pachamama. Desocultar el principio de dualidad, presente en el cosmos, donde un elemento se complementa con un otro, no es un mero contacto sino la inclusión necesaria para un diálogo intercultural, de la mujer indígena conectada a una naturaleza que cobra vida no solo en la transmisión de los saberes ancestrales sino en la recuperación de la propia esencia. Procuramos encontrarnos con nuestro cosmos como nos habían enseñado nuestros ancestros: La vida en y con la naturaleza, la pacha, fortalecía la identidad como mujer y, fundamentalmente, como mujer indígena generadora de vida. Esta es la fortaleza que debía emerger frente a las situaciones de frustración en todas las áreas de la vida cotidiana de las mujeres. (COAJ/ELA 2015: 27-28)

En definitiva, las mujeres indígenas y las organizaciones indígenas son “una segunda emergencia” en contextos públicos, reivindicando su identidad cultural y de género y marcando una diferencia en sus prácticas y abordajes. No obstante, subsiste el interrogante –el mismo interrogante que se plantea frente a las estrategias diversas seleccionadas por las comunidades indígenas y sus referentes– de cuál es la mejor manera de interactuar con el Estado. Desde la resistencia y la reivindicación hasta la ocupación de cargos públicos, las mujeres indígenas van abriendo camino para transformar los espacios estatales, empezando por denunciar y demandar un abanico de derechos.

---

32 Moira Millán, lideresa mapuche, es quien comenzó a utilizar este concepto.

33 Organización conformada por comunidades pertenecientes a los pueblos kolla, ocluya, guaraní, atacama, quechua y Omaguaca, fundada en 1989.

## VII. Puntos de ruptura, a modo de cierre

La relación de los pueblos indígenas con el Estado ha sido siempre traumática. Desde la Constitución histórica en Argentina (1853–1860) hasta el presente (bien entrado el siglo XXI), no es posible afirmar que estemos frente a la construcción de Estados igualitarios –los pueblos indígenas no encuentran aún un lugar en donde puedan ejercer sus derechos y sean respetados precisamente por lo que son, pueblos indígenas–, y tampoco es posible describir la situación de los pueblos indígenas como insertos en un paradigma pluralista y diverso de Estado y sociedad en que sea posible ejercer el derecho a la libre determinación y a la autonomía.

Frente a este estado de cosas, la participación política de los pueblos indígenas presenta múltiples aristas asociadas a las diferentes estrategias que las comunidades indígenas van perfeccionando para poder alcanzar el horizonte de respeto a sus derechos. Algunas de estas estrategias consisten en ocupar lugares en los poderes Legislativo y Ejecutivo, en los diferentes niveles de nuestro Estado federal, para intentar transformar el estado de cosas “desde adentro”. Estas estrategias también se encuentran vinculadas al grado de organización alcanzado; una organización indígena más potente, sin lugar a dudas, tiene mayor capacidad a la hora de impulsar una apertura a su participación.

Así las cosas, se van gestando algunos espacios, distribuidos en el Estado nacional y en los Estados provinciales –ya sea en el poder administrativo o en las legislaturas–, en donde la presencia indígena, potencialmente, puede marcar alguna diferencia. Otra vez, desde un análisis “micro”, algunos casos específicos de participación política indígena pueden señalar “la mitad del vaso lleno”; por otra parte, la manipulación política y las dificultades para alcanzar una genuina cogestión de las políticas públicas ponen el foco en “la mitad del vaso vacío”, resaltando los obstáculos que existen desde las diferentes instancias estatales para incorporar en los debates y en la gestión la mirada indígena. Más allá de esta metáfora, siempre existe una relación asimétrica que se traduce en los derechos indígenas incumplidos.

Sin embargo, también es necesario enfatizar que el Estado no abre las puertas “graciosamente” a la participación indígena. Por el contrario, los casos que se visualizan en la última década –debe tenerse presente que las realidades provinciales son heterogéneas, sin embargo, los casos descritos ilustran situaciones que no dejan de ser excepcionales– traducen o bien la férrea voluntad de las comunidades indígenas de organizarse para ocupar espacios en “lo público”, o bien designaciones en el ámbito estatal de referentes indígenas que por sí solas –más allá de que estén respaldadas por organizaciones o sus comunidades– pueden hacer poco para superar estructuras racistas que siguen siendo parte de las enormes burocracias estatales.

Concretamente, en cuanto a los avances en la última década, podemos mencionar instancias estatales a nivel nacional que han incorporado fuertemente la presencia indígena (caso del INAI, en la actualidad, su plantel ejecutivo cuenta con algunos referentes indígenas, incluido el vicepresidente; o el caso del Ministerio de las Mujeres y un área específica dedicada a la violencia contra las mujeres, la que articula con un área específica en el INAI); algunos casos excepcionales en donde la autonomía se ve reflejada en una articulación con el Estado nacional y provincial que refuerza el principio de libre determinación (caso Amaicha del Valle); algunos atisbos de creación de un partido político indígena que pueda disputar en la contienda electoral (caso de la provincia de Jujuy); y así algunos casos que han sido

señalados en este artículo que demuestran serios intentos de transformar la matriz estatal monocultural y hegemónica.

En cuanto a los retrocesos, es imposible no mencionar las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas –o mejor aún, su ausencia–, y entre ellas destaca notablemente las políticas territoriales, por la relevancia que adquiere para las comunidades indígenas, por los conflictos de intereses alrededor de ellas, por las actividades extractivas que cada vez avanzan más sobre territorio indígena para explotar sus recursos naturales, por la inexistencia de legislación que regule su titulación colectiva, etc. La falta de un ordenamiento territorial es hoy la fuente de graves conflictos territoriales en Argentina, que tienen como consecuencia nuevos despojos e incluso muertos indígenas, entre sus efectos más trágicos.

Los desafíos para el Estado argentino frente a los derechos de los pueblos indígenas son enormes. La formulación de políticas públicas interculturales, la implementación de derechos indígenas, la gestación de una jurisprudencia más sólida y robusta de protección de los derechos vulnerados son todas obligaciones estatales incumplidas que exigen un cambio profundo de la matriz estatal.

En definitiva, frente a los pueblos indígenas, ya sea como actores o como destinatarios, el Estado tiene una deuda pendiente que se agiganta con el paso del tiempo. Su participación política en espacios clave de las estructuras estatales es insuficiente para construir interculturalidad. El derecho a la consulta, como un derecho político de los pueblos indígenas, es permanentemente vulnerado. Las políticas públicas que deben formularse para garantizar esos derechos son fragmentarias y espasmódicas, y su participación política siempre está acotada. Sus voces no llegan a los espacios políticos y tampoco impactan en la sociedad global.

## Bibliografía

- Bayer, O.  
2010 *Historia de la crueldad argentina. Julio A. Roca y el genocidio de los pueblos originarios*. Buenos Aires: RIGPI.
- Cámara Nacional Electoral (CNE)  
s.f. “Electores/as”. *Cámara Nacional Electoral*. Web. Disponible [https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/btn/cyee/cyee\\_electores.php](https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/btn/cyee/cyee_electores.php)
- Carrasco, M. & Ramírez, S.  
2020 *Los pueblos indígenas y el derecho humano a la alimentación y al agua. Discusión teórica desde el contexto internacional e interamericano y perspectiva indígena en el Chaco sudamericano (Salta-Argentina)*. Trabajo de investigación para el Proyecto PIDAE “Desafíos regulatorios y de políticas públicas para la garantía y protección del derecho a la alimentación adecuada”. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja/Facultad de Derecho/Universidad de Buenos Aires.
- Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)  
2015 *Mujeres indígenas en la provincia de Jujuy. Hacia un abordaje integral sobre el acceso a los derechos*. Buenos Aires: Embajada de Noruega.

- Corvalán, E.  
2019 “Por primera vez será intendente un miembro del pueblo wichi”. *Página12*. Web. Publicado 11 de noviembre.
- Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA)  
2019 *La deuda histórica sigue sin saldarse. Reiterada advertencia sobre la inejecución de la Ley n° 26.160 y sus prórrogas*. Informe especial. Web.
- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)  
2020 “Por primera vez el instituto tiene un área para tratar los derechos de las mujeres indígenas”. *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. Web. Publicado 22 de septiembre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC)  
2010 “Pueblo originarios”. *Estadísticas*. INDEC. Web.
- Lázzari, S.  
2020 *Los partidos políticos indígenas en Argentina: la experiencia del Movimiento Comunitario Pluricultural en Jujuy*. Tesis de maestría pendiente de defensa. San Martín: Universidad Nacional de San Martín.
- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación  
2016 *Pueblos Indígenas en la Argentina: interculturalidad, educación y diferencias*. Colección Pueblos Indígenas en la Argentina; 1. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Ministerio Público Fiscal  
2018 *Derechos de los pueblos indígenas. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012-2018)*. Colección de Dictámenes sobre Derechos Humanos. Cuadernillo n° 8. Buenos Aires: Dirección de Relaciones Institucionales.
- Ramírez, S.  
2017 *Horizonte político del movimiento indígena en Argentina. Entrevistas con sus líderes*. Buenos Aires: Editorial del Jinete Insomne/IWGIA.  
2018 “[Informe sobre Argentina]”. *El mundo indígena*. David Nathaniel Berger (comp.-ed.). Copenhague: IWGIA.
- Rodríguez, M.  
2015 “Disputas por el territorio en un área de cordillera. Tensiones, negociaciones y conflictos entre instancias gubernamentales y población indígena mediadas por el turismo”. *Revista de Ciencias Sociales*. Segunda época, No. 28 (primavera): 145-158.
- Sterpin, L.  
2017 “Participación indígena en el INAI: ¿una década ganada? Reflexiones en torno a la conformación y el funcionamiento del Consejo de Participación indígena en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (2004-2015)”. *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano*. Series Especiales Vol. 4, No. 1: 58-67.



# Participación política indígena en Bolivia

## Constitución y demoras en la construcción del Estado Plurinacional

*Marco Antonio Mendoza Crespo*<sup>1</sup>

### Resumen

La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia garantiza la participación de los autogobiernos indígenas en el diseño, implementación y evaluación de la política pública. La participación política indígena comprende al conjunto de sus órganos y las minorías indígenas tienen la posibilidad de participación propia en las asambleas legislativas nacional, departamentales, regionales y en consejos municipales. Tienen también la posibilidad de conformar autonomías indígenas, como estructura estatal propia.

Sin embargo, de un diseño constitucional favorable existen demoras y regresiones en su proceso de adecuación, arquitectura e implementación normativa e institucional, afectando el ejercicio de los derechos indígenas.

En el decenio 2010-2020, la participación política indígena tuvo avances, muchos de ellos de carácter simbólico. La implementación de la Carta Ampliada de Derechos está demorada y ha sufrido regresiones. Este estudio busca explicar sus principales causas y sus consecuencias.

### I. Introducción

#### A. Derechos indígenas en el contexto de una transición constitucional en curso

La incorporación de los derechos indígenas en el texto constitucional vigente desde febrero de 2009 vincula la misión de los poderes constituidos (Órganos) con la voluntad constituyente para que, desde una Carta Ampliada de Derechos, obre un rediseño institucional y normativo que debe hacer posible su realización. Así, se generarán nuevas/otras condiciones, términos

---

<sup>1</sup> Abogado boliviano, es docente universitario e investigador vinculado al estudio de derechos indígenas, autonomía indígena y justicia plural. Miembro del Consejo Permanente del Programa de Participación Política Indígena de la Fundación Konrad Adenauer. Tiene posgrados en Gestión Ambiental, Derechos Humanos y Educación Superior.

y relaciones entre el Estado Plurinacional y los pueblos indígenas, en un marco de ejercicio real de los derechos consagrados en los artículos 2, 289 y siguientes de la Constitución Política del Estado (CPE), en relación con los artículos 1, 7, 8, 9, 11, 13, 26, 30, 109, 179, 190 y siguientes, 241, 242, 256, 304, 306, 307, 311, 403 y 410 del mismo texto constitucional. Los derechos no sólo deben figurar en el orden simbólico, también en la adecuación del diseño, arquitectura y estructura pública para acoger la demanda indígena de una amplia e irrestricta participación y representación política directa.

Más allá de las emergencias y contingencias de la coyuntura, las demoras por omisión de los Órganos del Estado Plurinacional de Bolivia en el cumplimiento de sus deberes generan afectaciones en los derechos indígenas. Gran parte de estas afectaciones suelen tener carácter irreversible. Este es el caso del recojo, sistematización y gestión del dato censal 2012 referido a la pertenencia indígena.

## **B. La población indígena en Bolivia**

El Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado el 21 de noviembre de 2012, fue desarrollado con el objetivo general de “proporcionar información estadística actualizada sobre las características demográficas, económicas, sociales y habitacionales de la población del país, útil para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas públicos y privados” (INE 2013: 3).

Los resultados del Censo 2012, que fueron difundidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) el mes de julio de 2013, refieren que sólo el 42% de los bolivianos mayores de 15 años declaró su pertenencia a algún pueblo indígena. En el Censo de 2001, el 62,2% de la población boliviana se autoidentificó como indígena. El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) busca encontrar los motivos de esta disminución porcentual que ante la pregunta de pertenencia indígena dio como resultado que 4.419 personas “no supieron indicar al pueblo de pertenencia” (CEJIS 2013: 3).

El relevamiento de la información censal vincula sus resultados al diseño e implementación de la política pública. La distorsión contenida en el recojo, sistematización, entrega, publicación y uso del dato censal referida a la declaración de pertenencia indígena genera una afectación integral a los derechos indígenas.

## **C. El dato censal que genera afectaciones de derechos**

El 9 de agosto de 2016, el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó información que permite establecer que:

1. la Constitución Política del Estado no precisa las identidades indígenas, reconoce 36 idiomas (artículo 5);
2. en su desarrollo normativo, la Ley del Régimen Electoral asocia los idiomas con las identidades indígenas;
3. esta asociación del idioma con la identidad indígena tiene su origen en el diseño y aplicación de la pregunta 29 de la boleta censal utilizada en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012;

4. a pesar de la forzada asociación idioma-identidad indígena, hay 74 declaraciones de otros grupos poblacionales (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2016: 1-2).

Esta distorsión de la identidad indígena contenida y difundida como información oficial del INE y el uso de este dato estadístico por el conjunto de los Órganos e instancias del Estado Plurinacional de Bolivia afecta derechos indígenas, entre otros, el derecho a la participación y representación propia en instancias legislativas a nivel nacional, departamental, regional y municipal, como minorías indígenas.

En el proceso previo a la realización del Censo 2012, el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ) realizó un conjunto de acciones para modificar la boleta censal. Destaca una Acción de Amparo Constitucional contra la ministra de Desarrollo de Planificación y el director general ejecutivo del Instituto Nacional de Estadística por vulneración de derechos colectivos de las 16 naciones originarias en la boleta censal en las preguntas 1 y 29, pidiendo:

[...] se ordene el cese la omisión ilegal e indebida, disponiendo expresamente que en la Boleta Censal se enmiende la pregunta uno (1) disponiendo la inserción de Ayllu, Marka y Suyu, adicionalmente a la información cartográfica contenida en la boleta censal y en la pregunta número veintinueve (29) se adicione a las Naciones Originarias y Pueblos Indígenas ya contenidas en la boleta censal, a las siguientes Naciones Originarias: Nación Jach'a Karangas, Nación Jatun Killaka Asanajaqi, Nación Charka, Nación Qhara Qhara, Nación Jacha Pakajaqi Aransaya-Urinsaya Qhapac Omasuyu, Nación Urus, Nación Suras, Aransaya Cochabamba-Urinsaya Oruro, Nación Kallawayas, Nación Qollas, Nación Chuwis, Nación Larecaja, Nación Chichas, Nación Yampara y la Nación Qhana. (OCMAL 2012: 1)

La Acción de Amparo fue rechazada: no se modificó la decisión estatal y se afectaron derechos. Este hecho motivó a que, en diciembre de 2012, una autoridad del CONAMAQ presente una denuncia contra el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra, Suiza (SERVINDI 2012: 1).

En la organización del Censo Nacional de Población y Vivienda 2022, el Estado boliviano debe realizar un proceso de consulta previa a los autogobiernos indígenas para el diseño de la boleta censal, en el marco del cumplimiento de los instrumentos convencionales y normas constitucionales vigentes. La organización de un censo nacional y el uso de sus datos hacen efectivos o deniegan derechos, en el marco del diseño e implementación de la política pública que se vincula a su uso.

#### **D. Estrategias indígenas para incorporar su identidad en el dato censal**

Ante la persistente negativa del Estado boliviano de modificar el diseño de la boleta censal, previa decisión de sus estructuras de autogobierno indígena, las naciones Yampara y Qhara Qhara decidieron participar en el Censo 2012. A ese efecto, sus jóvenes operaron como encuestadores del INE para levantar información censal en sus territorios.

Hoy, de acuerdo a la información estadística oficial, Yampara tiene 6.623 miembros y Qhara Qhara 1.478, que son parte de los “otros” en la información sobre pertenencia indígena



del INE. Esta decisión se vincula al efectivo ejercicio de sus derechos como minoría indígena, reivindicando el derecho de pedir se modifique la geografía electoral<sup>2</sup> para crear Circunscripciones Especiales Indígenas en los departamentos de Chuquisaca y Potosí. Además, de hacer efectivo su derecho a participación y representación directa en las asambleas departamentales y concejos municipales de los departamentos y municipios donde son minoría indígena<sup>3</sup>.

Este también fue el caso de los Uchupiamona, en el Municipio de San Buenaventura del departamento de La Paz. En el censo del año 2001 los registraron como quechua tacanas. En el censo de 2012 han reivindicado y recuperado su identidad indígena. Hoy los Uchupiamona realizan acciones de litigio estratégico para reivindicar sus derechos en foros internacionales<sup>4</sup>.

## II. Marco normativo

### A. Contexto

Bolivia tiene el desafío de construir el Estado Plurinacional desde el conjunto de sus órganos públicos para que su realización material resulte en el diseño e implementación de políticas que hagan efectivas: 1. la democracia plural e intercultural a partir de la articulación de tres vertientes democráticas: representativa, directa y participativa, comunitaria; 2. la economía plural, que debe articular las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa; 3. el pluralismo jurídico como un proceso de adecuación normativa e institucional en clave plural e intercultural, para la acogida institucional de las múltiples formas de autogobierno indígena como parte de la nueva construcción estatal.

Este proceso de adecuación, arquitectura e implementación normativa e institucional que vive Bolivia se vincula al ejercicio del conjunto de los derechos indígenas.

### B. El sistema electoral boliviano para procesos de elección general

La Constitución Política del Estado (CPE) vigente desde febrero de 2009 establece un modelo democrático plural e intercultural y jerarquiza el rol de la institucionalidad electoral. Las leyes del Órgano Electoral Plurinacional (Ley 018 de 16 de junio de 2010) y del Régimen Electoral (Ley 026 de 30 de junio de 2010) desarrollan e implementan ese diseño constitucional.

2 Esta decisión fue apoyada por el Consejo Nacional de Defensa de la Democracia que envió una carta al Tribunal Supremo Electoral. Ver *Patria Insurgente* 2020.

3 El 24 de octubre de 2020, en el marco de sus acciones de litigio estratégico, el Consejo de Justicia Indígena presentó una carta a la Procuraduría General del Estado Plurinacional de Bolivia demandando la reparación de sus derechos afectados. Ver *Tribunal de Justicia Indígena Originario Campesino de Naciones y Pueblos Indígenas* (2020).

4 En octubre de 2019, Ruth Alipaz Cuqui, líder uchupiamona, en representación de una plataforma de organizaciones indígenas y de derechos humanos, presentó ante la ONU una denuncia contra el Estado Plurinacional de Bolivia. Ver ANF 2019.

## **1. Elección de autoridades nacionales y supranacionales**

En los procesos de elecciones generales, Bolivia concurre a la elección de presidente y vicepresidente, miembros de las dos cámaras de la Asamblea Legislativa compuesta por 130 diputados y 36 senadores y nueve miembros de parlamentos supranacionales al Parlamento Andino, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (OEP 2020a: 1- 4).

## **2. Cámara de Diputados**

Los 130 diputados están conformados por 63 miembros de la Cámara, elegidos en circunscripciones uninominales por voto mayoritario, y 60 que son elegidos indirectamente en circunscripciones plurinominales por un sistema de representación proporcional de lista cerrada. Siete circunscripciones especiales para los pueblos y naciones indígena originario campesinos que se eligen por simple mayoría de votos. La distribución de escaños en circunscripciones plurinominales se hace sobre la base del porcentaje de votos obtenidos en la elección presidencial y aplicando la fórmula D'Hondt con un ajuste compensatorio (del total de escaños que corresponda a una organización política, se restan los obtenidos en circunscripciones uninominales). Para participar en la asignación de escaños, los partidos deben obtener al menos el 3% de los votos válidos a nivel nacional.

## **3. Cámara de Senadores y miembros de parlamentos supranacionales**

Los senadores y los miembros de los parlamentos supranacionales son elegidos en proporción al voto presidencial.

## **4. Segunda vuelta para elección presidencial**

Para la elección presidencial, si ningún candidato obtiene más del 50% de los votos, o más del 40% de los votos con una diferencia de al menos 10 puntos con el segundo candidato, se celebra en un plazo de 60 días una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

## **5. Circunscripciones Especiales Indígenas**

Las Circunscripciones Especiales Indígenas buscan ejercer el derecho de participación y representación política reconocido por el artículo 147 de la Constitución:

II. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

III. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica.

El marco regulatorio de las circunscripciones indígenas está contenido en el artículo 57.II y 61 de la Ley 026 de Régimen Electoral.

Hasta el proceso electoral de octubre de 2019 sólo las organizaciones políticas podían inscribir candidatos en estas circunscripciones. Esta situación ha cambiado a partir de la vigencia del artículo 6.II del Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas 043/2020 que determina: “En aplicación del artículo 11. 3) de la Constitución Política del Estado y los artículos 61 VI) y 106 de la Ley del Régimen Electoral, las organizaciones de pueblos indígenas originario campesinos podrán postular candidaturas a diputaciones en circunscripción especial” (OEP 2020b: 4).

Como demuestra una nota publicada por APCOB, esta norma permitió que organizaciones indígenas inscriban y registren a sus candidatos en circunscripciones especiales<sup>5</sup> y que la agenda indígena sea parte del debate político (APCOB 2020). Así también lo expresó el presidente del Tribunal Supremo Electoral, Salvador Romero Ballivián, sin la mediación de organizaciones políticas (*Opinión* 2020a).

No obstante la voluntad normativa del Órgano Electoral, en su implementación en el departamento de Santa Cruz, la candidata especial indígena por la Organización Indígena Chiquitana (OICH) denunció que en las elecciones del 18 de octubre de 2020 se había provocado una afectación de derechos a las candidaturas de los pueblos indígenas. Conforme a una nota publicada en el periódico *El Deber*, se ha producido la afectación de derechos y esta situación ha sido confirmada por Agustín García Choré, cacique de la OICH (Montaño 2020).

La Asamblea del Pueblo Guaraní presentó un recurso de revisión ante el Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz, pidiendo se repita la votación en las mesas que corresponden a la circunscripción especial indígena. A pesar de la denuncia, el Tribunal Electoral de Santa Cruz informó que no hay actas anuladas.

Las disposiciones legales que amplían derechos deben ser acompañadas de un conjunto de acciones de carácter integral que hagan efectivo su cumplimiento. En el caso de las candidaturas por circunscripciones especiales presentadas por pueblos indígenas, será necesario establecer protocolos y un sistema de monitoreo que verifique el cumplimiento de la norma en su implementación.

## C. Derecho de participación y representación indígena en instancias subnacionales

### 1. Constitución de Gobiernos Autónomos Departamentales

Los Gobiernos Autónomos Departamentales están constituidos por un Órgano Ejecutivo y un Órgano Legislativo. El gobernador es la máxima autoridad ejecutiva. Las Asambleas Departamentales se integran por asambleístas elegidos por sufragio universal en circunscripción territorial y por población. Además, asambleístas indígenas son elegidos mediante normas y procedimientos propios (artículo 63, Ley 026 de Régimen Electoral).

La ley determina los criterios generales para la elección de asambleístas, tomando en cuenta la paridad y alternancia de género, la representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígenas.

5 El CEJIS, en el contexto del proceso electoral 2020, realizó un importante estudio referido a las circunscripciones especiales en tierras bajas. Ver CEJIS 2020.

## 2. Circunscripciones electorales indígenas de carácter departamental, regional y municipal

Para la elección de autoridades y representantes en instancias departamentales, regional y municipales, se asignarán escaños de elección directa para representantes indígenas que sean minoría poblacional (artículo 50, Ley 026). En cada región autónoma se asignarán escaños de elección directa, de acuerdo al Estatuto Autonómico Regional, y se elegirán asambleístas regionales indígenas minoritarios que residan en los municipios que conforman la autonomía regional, mediante normas y procedimientos propios (artículo 69, Ley 026).

Para la elección de autoridades y representantes indígenas a nivel departamental, regional y municipal, conforme al artículo 50 de la Ley de Régimen Electoral, se establecen las siguientes circunscripciones electorales:

1. En cada departamento se asignarán escaños para la elección de autoridades y representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) que sean minoría poblacional, y se elegirán a los asambleístas mediante normas y procedimientos propios. (art. 66, Ley 026)
2. En cada región autónoma se asignarán escaños de elección directa para las NPIOC que sean minoría poblacional en la región, y se elegirán asambleístas de esas naciones y pueblos minoritarios que residan en los municipios que conforman la autonomía regional, mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo al Estatuto Autonómico Regional. (artículo 69, Ley 026)
3. En cada municipio se asignarán escaños de elección directa de autoridades y representantes de las NPIOC que sean minoría poblacional en el municipio, y para la elección de autoridades y representantes se aplicarán normas y procedimientos propios y el Estatuto de su entidad autónoma. (artículo 70.II, Ley 026)

### D. Autonomías indígenas

En el ámbito de la participación y representación política, las autonomías indígenas son la respuesta estatal para acoger las formas de autogobierno indígena, conforme al mandato del artículo 303 constitucional:

La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. La región indígena originario campesina, asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.

El inicio de este proceso autonómico se produjo el 2 de agosto de 2009, mediante la aprobación del Decreto Supremo 231 que estableció la hoja de ruta para adoptar la condición de Autonomías Indígena Originario Campesinas. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, aprobada nueve meses más tarde, contiene un conjunto de normas de carácter regresivo que constriñen el pleno goce de los derechos indígenas, eso explica que este modelo de diseño e implementación gubernativa requiera de procesos de ajuste y adecuación convencional, constitucional y legal.

Hasta noviembre de 2020 sólo Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Salinas de Garci Mendoza han consolidado su proceso autonómico por esta vía. La autonomía indígena de Raqaypampa en el municipio de Mizque, Cochabamba, se ha realizado a partir de un territorio indígena originario campesino (TIOC), la otra vía para la conversión autonómica indígena.

### **E. Distritos Municipales Indígenas**

Con mayores restricciones en su implementación, conforme disposición del artículo 28 de la Ley Marco de Autonomías, los Distritos Municipales Indígenas son una respuesta efectiva para garantizar la participación y representación política de minorías indígenas que viven bajo la jurisdicción de Gobiernos Autónomos Municipales y que no pueden acceder a la autonomía indígena porque: 1. permiten la creación de Distritos Municipales Indígenas como espacios descentralizados; 2. admiten la posibilidad de formulación de un Plan de Desarrollo Integral en armonía con el Plan de Desarrollo Municipal, asignando recursos financieros para su implementación; 3. reconocen el derecho a elegir representantes ante el Concejo Municipal, por normas y procedimientos propios.

Su implementación se demora porque erróneamente se vinculó el ejercicio de este derecho indígena a la participación y representación política directa con la aprobación de las Cartas Orgánicas Municipales. Conforme a disposición expresa del artículo 6 de la Ley Marco de Autonomías y de Descentralización, los Gobiernos Autónomos Municipales no están obligados a formular y aprobar Cartas Orgánicas Municipales para el pleno ejercicio de sus competencias y atribuciones constitucionales y legales. En esos términos, se deben crear Distritos Municipales Indígenas conforme determinación expresa de la última parte del artículo 228.III de la Ley Marco de Autonomías, mediante una ley municipal expedida a ese efecto. Esta es la vía que tienen los autogobiernos indígenas para ejercer ese derecho.

## **III. Política pública y derechos indígenas**

Dado que la política pública busca la solución a un problema público y constituye una respuesta a la demanda social. En Bolivia, a partir del nuevo diseño constitucional, el diseño e implementación de políticas públicas debe realizarse en el marco del respeto del derecho a la consulta previa.

### **A. Marco constitucional del derecho de participación y control social**

#### **1. Derecho de participación y control social como ejercicio de la soberanía**

El derecho de participación y de control social es el ejercicio de la soberanía para participar en el diseño de políticas y en el control a la gestión pública. La Constitución Política del Estado, en su artículo 7, establece que la soberanía reside en el pueblo. Su ejercicio puede realizarse en forma directa y por delegación, emanan de ella las funciones y atribuciones de los órganos del poder público.

## 2. Ejercicio del derecho a participar en la formulación de política pública

El ejercicio del derecho de participación debe ser ejercido en el contexto amplio del contenido de los artículos 144.II, 241 y 242 de la CPE, como el derecho a participar en el diseño de políticas, en el ejercicio del control social de la gestión pública y en la formulación de las políticas de Estado.

### B. Ley de Régimen Electoral

#### 1. Ejercicio de derechos para decidir políticas y controlar la gestión pública

La Ley de Régimen Electoral, en su artículo 8, dispone que la democracia directa y participativa se ejerza mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas y el control social sobre la gestión pública. Este ejercicio democrático, en el contexto del artículo 4 de la misma ley, constituye el derecho político a: “La participación, individual y colectiva, en la formulación de políticas públicas y la iniciativa legislativa ciudadana”, desde una doble connotación: (i) el ejercicio de la soberanía popular “para la formación, ejercicio y control del poder público, para deliberar y decidir políticas públicas, controlar la gestión pública” (artículo 2); (ii) el derecho a la libre participación “de manera individual o colectiva, en la formación, ejercicio y control del poder público, directamente o por medio de sus representantes” (artículo 3).

El ejercicio de la democracia participativa y directa, según mecanismos de consulta popular, *se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas*, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática (énfasis nuestro).

#### 2. Consulta previa para el ejercicio del derecho indígena en la formulación de política pública

Conforme al artículo 11.II.1 constitucional, su ejercicio se realiza por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la *consulta previa*.

En el caso de las naciones originarias y pueblos indígenas, en los términos del mandato expreso del artículo 30, numerales 14, 15 y 18 de la Constitución Política del Estado, el proceso de formulación, implementación y evaluación de la política pública debe realizarse a partir de su derecho a la consulta previa.

### C. Nuevos términos del diseño e implementación de la política pública

El nuevo engranaje constitucional y legal referido a la participación social en el diseño de políticas y control social a la gestión pública obliga a modificar los términos en los que se ha diseñado e implementado la política pública en Bolivia, dado que el derecho de participación y de control social constituyen una forma de ejercicio de la soberanía que otorga a los ciudadanos la posibilidad de usar todos los mecanismos e instrumentos de participación en

la formulación, implementación y control de las políticas públicas, de las que corresponde la realización de los derechos indígenas.

### **1. Ampliar la participación y representación política indígena**

A partir de la vigencia de la Ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), se debe ampliar la adecuación del entorno normativo e institucional para promover una mayor participación de los autogobiernos indígenas en el diseño e implementación de la política pública, vinculada al ejercicio de sus derechos ampliados como un efectivo ejercicio de su derecho a la libre determinación, autogobierno y autonomías.

### **2. Diseño constitucional favorable**

El diseño constitucional es altamente favorable para generar procesos de participación indígena en el diseño de la política pública. Es deber de las instancias públicas generar los espacios de participación indígena en la formulación, implementación y evaluación de la política pública, como el ejercicio de su derecho a la consulta previa.

### **3. Obstáculos para la realización del diseño constitucional**

A pesar de la vigencia de la Ley 777 del SPIE, corresponde anotar que el diseño constitucional encuentra varios obstáculos para su realización:

1. Las insuficiencias normativas contenidas en la Ley de Régimen Electoral para una mayor y mejor participación en el diseño e implementación de política.
2. La disposición transitoria primera de la Ley de Régimen Electoral que posterga el ejercicio del control social hasta la vigencia de una ley.
3. El proceso pendiente de adecuación normativa de la Ley SAFCO y de sus normas básicas, que operan los procesos de planificación a partir de actores públicos, sin participación indígena.
4. El entorno institucional que mantiene los moldes de la democracia representativa, de manera que los planes estratégicos institucionales de las entidades estatales se han desarrollado sin participación indígena.

En esos términos, la persistencia de los obstáculos a la participación indígena en el diseño, implementación y evaluación de la política pública afecta al ejercicio de sus derechos convencionales y constitucionales.

### **4. Marco institucional y normativo para la formulación de política pública**

En Bolivia, la política sectorial es aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES), que tiene las facultades de proponer, concertar y coordinar las políticas nacionales de desarrollo social y económico.

A ese efecto, cuenta con la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), como apoyo técnico al Órgano Ejecutivo, para el diseño, análisis y evaluación de políticas económicas y sociales.

Toda formulación de política pública debe realizarse con referencia a la Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) y a sus sistemas y subsistemas.

## **5. Ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)**

A partir del año 2016, el marco regulatorio del proceso de planificación pública se encuentra contenido en la Ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) que está conformada por un sistema de normas, procesos y metodologías para la planificación del Vivir Bien con participación social (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2016: 25).

Esta norma requiere un proceso de maduración para evaluar su impacto real en el proceso de transformación del diseño, implementación y evaluación de la política pública en Bolivia, marcada por la rigidez de la Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO).

## **6. Plan de Desarrollo General Económico y Social (PDGES) - Agenda Patriótica 2025**

El año 2025 Bolivia cumplirá 200 años desde su fundación y como conmemoración a este futuro hito histórico el Estado Plurinacional de Bolivia ha planteado la Agenda Patriótica 2025 que comprende 13 pilares para constituir la Bolivia digna y soberana (*ibid.*).

La Agenda Patriótica se constituye en el Plan de Desarrollo General Económico y Social (PDGES), a partir del cual se articulan los demás planes de mediano plazo que colaboran con la consecución de los pilares del PDGES, entre otros, el Plan de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien (PDES) 2016-2020. La Agenda Patriótica es convergente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas y asume el deber de realizar los derechos de los pueblos indígenas.

## **7. Plan Nacional de Desarrollo 2016-2020**

El Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES) 2016-2020 del Estado Plurinacional de Bolivia es el marco estratégico de la planificación pública para el periodo 2016-2020. Se formula con base en la Agenda Patriótica 2025 y el Programa de Gobierno 2015-2020. Su marco regulatorio se encuentra estipulado en la Ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE).

El PDES está construido metodológicamente por las metas correspondientes a cada pilar de la Agenda Patriótica. En su formulación se ha realizado el esfuerzo de alinear su contenido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

## **8. Evaluación de cumplimiento**

El Informe de Buenas Prácticas del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la aplicación de los Derechos de los Pueblos Indígenas - Gestión 2016, formulado para la Organización de Naciones Unidas, señala:



En aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales ratificados como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT y las recomendaciones del Documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, a través del presente Informe de Estado se resume las buenas prácticas en la aplicación y la transversalización de los Derechos de los Pueblos Indígenas desarrollados por el Gobierno boliviano. En ese contexto, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, por mandato constitucional durante la gestión 2016, ha implementado numerosas acciones concretas en la aplicación, defensa y promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas. En ese sentido, el presente informe de Estado hace una actualización de la información presentada durante las gestiones anteriores. (Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia 2017)

El documento contiene información respecto a los avances, demoras y regresiones resultantes de las políticas implementadas por el Estado Plurinacional de Bolivia.

## **IV. Estrategias indígenas de participación política**

### **A. Las autonomías indígenas**

En el contexto de conversión de autonomías municipales a autonomías indígena originario campesinas se da otro referente importante de realización de la pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Allí se piensa, dice y hace una parte del Estado Plurinacional, a partir de procesos de armonización, conjugación, diálogo y articulación de economía plural, pluralismo jurídico y democracia plural e intercultural, que hacen a la esencia de este proceso de transición constitucional y que en su implementación tiene como uno de sus grandes desafíos realizar la gestión pública intercultural.

#### **1. Transición institucional y normativa**

Esta transición autonómica tiene todas las características de un proceso constituyente en instancia local porque busca establecer un nuevo pacto social que resulte en una mayor y mejor participación de los colectivos indígena originario campesinos en la gestión pública, diseñando, desarrollando e implementando una nueva institucionalidad con vertientes que provienen del modelo republicano junto a otros que provienen de una memoria larga y que expresan las prácticas políticas, económicas, sociales y culturales de las naciones y pueblos indígenas involucradas en este proceso de transición constitucional.

#### **2. Necesaria apertura de la gestión pública**

No será suficiente que la pluralidad y el pluralismo se expresen en cada uno de los Gobiernos Autonómicos Indígenas. Será necesario que el Estado Plurinacional, en todos sus niveles y en el conjunto de sus Órganos, asuma esas decisiones de libre determinación, autogobierno y autonomía indígena para abrir la gestión pública a otros/nuevos marcos de referencia política,

social, jurídica y cultural en términos de un diálogo horizontal en el que se encuentren en igualdad de condiciones las naciones y pueblos indígenas con los decisores y gestores públicos en todos los niveles e instancias del Estado Plurinacional, en los términos establecidos por el artículo 30.II.5 constitucional.

### **3. Adecuaciones necesarias para la vigencia de la Carta Ampliada de Derechos**

Hay mucho sacrificio, compromiso y voluntad de los autogobiernos indígenas que impulsan la agenda autonómica indígena desde la periferia del poder. Es necesario que esta labor se desarrolle también en y desde el centro mismo del ejercicio del poder, en el marco del cumplimiento del deber constitucional, normativo e institucional de transformar el Estado desde adentro. Desde y con el conjunto de los órganos públicos; en y con los distintos niveles de los gobiernos subnacionales autónomos; para y con la más amplia participación de los colectivos indígenas, originarios y campesinos. Todo en un marco de ejercicio de derechos. Como un proceso de adecuación, arquitectura e implementación normativa e institucional que tenga como referente no sólo el texto constitucional, sino el contexto en el que se han desarrollado el proceso constituyente y la aprobación y vigencia de la Carta Ampliada de Derechos.

### **B. Postulación de candidatura indígena en circunscripción uninominal 03 en el departamento de Chuquisaca**

La Nación Yampara busca el reconocimiento y el ejercicio de su derecho de participación y representación política a través de la participación directa en la Asamblea Legislativa Plurinacional y en la Asamblea Legislativa Departamental de Chuquisaca. Mediante Declaración Constitucional Plurinacional 0038/2014 de 28 de julio logró que este derecho sea incorporado en el Proyecto de Estatuto Autonómico Departamental de Chuquisaca, reconociendo a las Naciones Yampara y Qhara Qhara como minorías indígenas. Este derecho no se hizo efectivo porque, dada la coyuntura política, un referéndum rechazó la aprobación del Proyecto de Estatuto Autonómico.

En relación con las circunscripciones especiales indígenas, la Declaración sostuvo que, si bien la Ley Electoral establece las siete circunscripciones especiales indígena originario campesinas, entre las cuales no identifica la existencia de pueblos y naciones indígena originario campesinos en el departamento de Chuquisaca, empero:

[...] el último censo de población y vivienda efectuado en la gestión 2012, registra la presencia de al menos dos pueblos indígena originario campesinos en este departamento, que fueron cuantificados en la categoría de “otros” y que por lo tanto, no forman parte de los grandes pueblos y naciones quechuas y aymaras, tal como acredita el Instituto Nacional de Estadística mediante oficio N° CITE INE-DGE-157/13 de 12 de agosto de 2013, señalando que la Nación Originaria Qhara Qhara cuenta con 1478 habitantes originarios; y la Nación Originaria Yampara con 6623 habitantes originarios, según afirma el oficio N° CITE INE-DGE-825/2014 de 28 de abril de 2014, emitido por el mismo instituto.

Con este antecedente, en fecha 29 de enero de 2020, mediante nota dirigida al presidente del Tribunal Supremo Electoral, la Nación Yampara solicitó la habilitación de su personería jurídica para participar en procesos electorales. Ante la demora del Órgano Electoral Plurinacional, tomaron la decisión de inscribir una candidatura propia en la Circunscripción 3 en el departamento de Chuquisaca, que corresponde a su territorio ancestral y al territorio ancestral de la Nación Qhara Qhara. Esta solicitud fue rechazada por el Tribunal Electoral Departamental con el argumento de que “no existe una circunscripción especial en la que esté incluida la Nación Yampara y a la que podrían postular sus representantes” (*Correo del Sur* 2020a).

### C. Solicitud de registro electoral Nación Qhara Qhara

La Nación Qhara Qhara, de acuerdo con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012, suma una población de 5.787 personas en los departamentos de Chuquisaca y de Potosí (INE 2015:29 y 105).

Con una larga tradición de lucha por su derecho al autogobierno, la libre determinación y su autonomía, los Qhara Qhara tienen una amplia experiencia en acciones de litigio estratégico en instancias nacionales, a partir de acciones constitucionales que han marcado jurisprudencia favorable al reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas. También han recurrido ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidiendo respeto a sus derechos. En el contexto de la 175ª audiencia temática de Bolivia en la CIDH, en Puerto Príncipe (Haití), las autoridades de Qhara Qhara, entre otras demandas, pidieron que *se considere la inhabilitación, por parte del Tribunal Supremo Electoral, de las candidaturas de representación directa de los pueblos indígenas de los departamentos de Chuquisaca y Potosí* (*Correo del Sur* 2020b).

Dado que esta demanda no fue debidamente atendida, mediante memorial del 6 de mayo de 2019 las autoridades originarias de la Nación Qhara Qhara pidieron al Tribunal Supremo Electoral que se reconozca su derecho a la participación y representación política directa, en cumplimiento de la disposición transitoria décimo tercera de la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización.

Debido a las demoras a la respuesta a su petición, en el contexto del proceso electoral del año 2020, la Nación Qhara Qhara pidió la resolución a su petición presentada en mayo de 2019 para hacer efectivo su derecho de participación y representación política directa, solicitando el registro de candidatos a las Elecciones Generales 2020 en calidad de Diputados Especiales por los departamentos de Chuquisaca y Potosí.

Esta solicitud fue respondida mediante una nota de fecha 8 de febrero de 2020, que informa la decisión de Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral señalando: “ha concluido que la representación en el Departamento de Chuquisaca y Potosí no reconoce circunscripción especial indígena originaria; razón por la cual se determinó la improcedencia de lo solicitado”.

### D. Ejercicio de los derechos indígenas en contextos de democracia plural e intercultural

Los términos de la democracia plural obligan a una apertura institucional y normativa para que las organizaciones políticas cambien sus prácticas tradicionales de designación de candidaturas

indígenas porque desnaturaliza el sentido de la norma que crea las circunscripciones especiales: una vez elegidos, esos diputados no representan los intereses de sus mandantes y se convierten en operadores de las organizaciones políticas que los encumbraron.

El Órgano Electoral Plurinacional debe crear circunscripciones especiales indígenas en los departamentos de Chuquisaca y Potosí, donde también hay minorías indígenas. Además, de cambiar la forma en que actualmente se eligen y asignan representantes en circunscripciones especiales indígenas. A ese efecto, será necesario recuperar las normas y procedimientos propios con los que se eligen asambleístas indígenas departamentales<sup>6</sup>. La democracia plural e intercultural no debe ser concebida como tres compartimentos estancos, donde el ejercicio de la democracia representativa tiene sus propios términos y excluye otras formas de concebir, hacer y ejercer el poder.

La participación y representación política indígena es diversa, en tanto representa un conjunto de formas en las que se constituye, reconfigura y ejerce el poder, como encarnación del derecho a la libre determinación, al autogobierno y a la autonomía.

Es necesario abrir el debate y la posibilidad de generar vasos comunicantes entre las diversas formas en que se ejercen las democracias para que se establezca un diálogo, para que se hagan efectivos los términos de complementariedad y paridad entre los sistemas políticos que provienen de diversas matrices culturales. Será necesario un proceso de adecuación normativa que permita acoger la participación política indígena real y efectiva, en clave plural e intercultural.

## V. Participación política indígena en instancias estatales

### A. Indígenas en los Órganos del Estado Plurinacional

A partir de enero de 2006 y hasta noviembre de 2019, Juan Evo Morales Ayma ha gobernado Bolivia. Con una extendida carrera política, primero como diputado (1997-2005) y luego como presidente, proviene de una organización sindical cocalera del Trópico de Cochabamba. En el ejercicio de la presidencia, en enero de 2006, fue entronizado como el primer presidente indígena de los bolivianos. Durante ese mismo periodo, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se han nombrado a tres cancilleres del Estado identificados como indígenas: David Choquehuanca Céspedes<sup>7</sup>, Fernando Huanacuni Mamani (EFE 2017) y Diego Pary Rodríguez (EFE 2018).

#### 1. Vicepresidente indígena

Desde noviembre de 2020 y por un periodo de cinco años, Bolivia tiene como vicepresidente a David Choquehuanca Céspedes. Antes fue ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno

6 El Tribunal Electoral Departamental de La Paz publicó información relevante respecto a la forma en que los pueblos indígenas eligen a sus asambleístas departamentales. Ver, Tribunal Electoral Departamental de La Paz 2015.

7 Ver: <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/1210>

de Evo Morales. David Choquehuanca es reconocido por su ascendiente entre las organizaciones que conforman el Pacto de Unidad.

## **2. Líderes campesinos en el Gabinete de Luis Arce Catacora**

Siguiendo la tradición de los anteriores gobiernos del Movimiento al Socialismo, Luis Arce Catacora, que ejerce la presidencia de Bolivia desde el 8 de noviembre de 2020, integró a su Gabinete de ministros con representantes de organizaciones que conforman el Pacto de Unidad.

Wilson Cáceres Cárdenas es secretario ejecutivo de la Federación Departamental de Comunidades Interculturales de Santa Cruz, tiene formación como administrador de empresas e ingeniero agropecuario. Cumple funciones como ministro de Desarrollo Rural y Tierras.

Juan Santos Cruz es secretario general de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), fue designado como ministro de Medio Ambiente y Agua.

Sabina Orellana Cruz, de origen quechua, responsable de la formación de lideresas de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígena Originarias – Bartolina Sisa (CNMCIO-BS), fue designada como ministra de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización. Fue parte de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) y también fue directora de Igualdad de Oportunidades en la Gobernación de Cochabamba.

## **3. Indígenas en el Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional<sup>8</sup>**

Las altas autoridades de justicia son elegidas por voto popular. En la elección judicial de noviembre de 2011, un conjunto de abogadas y abogados indígenas fueron elegidos como magistradas y magistrados por el periodo 2012-2016.

Gualberto Cusi Mamani, abogado aymara de origen pakajaqi, nacido en el municipio de Jesús de Machaca, fue elegido como magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Efren Choque Capuma, abogado y antropólogo aymara de origen karanga, fue elegido como magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional. Ejerció su presidencia.

Pastor Mamani Villca, abogado de origen quechua, fue elegido como magistrado del Tribunal Supremo de Justicia. Ejerció su presidencia.

Rómulo Calle Mamani, abogado aymara de origen karanga, fue elegido como magistrado del Tribunal Supremo de Justicia. Ejerció su decanatura.

Bernardo Huarachi Tola, abogado aymara de origen karanga, fue elegido como magistrado del Tribunal Agroambiental. Ejerció su presidencia.

Wilber Choque Cruz, abogado de matriz cultural quechua, nacido en el municipio de Tarvita, departamento de Chuquisaca, fue elegido como magistrado Suplente del Consejo de la Magistratura. Habilitado como titular, ejerció su presidencia.

<sup>8</sup> En el subtítulo VI de este estudio se realiza el balance de mujeres en el ejercicio de autoridades judiciales.

#### 4. Campesinos e indígenas en instancias de decisión pública

En el periodo comprendido en el estudio 2010-2020, un conjunto de autoridades indígenas y líderes campesinos han integrado los distintos gobiernos del Movimiento al Socialismo (MAS), cumpliendo funciones de ministros y viceministros. Otros fueron elegidos senadores y diputados. Cumplieron funciones de gobernadores y alcaldes, fueron elegidos como asambleístas departamentales y regionales, también como concejales municipales y autoridades en las autonomías indígenas.

Dadas las características del proceso político boliviano, una gran parte de la representación política referida como representación y participación política indígena en instancias nacionales, departamentales y municipales proviene de las organizaciones sindicales campesinas: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) y Confederación de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia - Bartolina Sisa (CMCIOB-BS). En menor medida, de las dos organizaciones indígenas: Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) y Consejo de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ). Todas estas organizaciones conforman el Pacto de Unidad.

#### B. Asamblea Legislativa Plurinacional - Diputaciones Especiales Indígenas

##### 1. Diputados indígenas 2015-2019

En el proceso electoral de 2014, la votación en circunscripciones indígenas ha favorecido al Movimiento al Socialismo, que obtuvo seis diputados indígenas. La excepción fue Oruro, donde Unidad Demócrata obtuvo un curul.

Conforme a la información del Tribunal Supremo Electoral, las organizaciones políticas obtuvieron la siguiente votación:

**Tabla 1**  
**Elecciones diputados especiales 2014**

| Código | Departamento | MAS-IPSP | MAS-IPSP % | HSH  | HSH % | PDC | PDC%  | PVB-IEP | PVB-IEP % | UD   | UD %   | Votos | Blancos | Nulos | Emitidos | Inscritos Habilitados |
|--------|--------------|----------|------------|------|-------|-----|-------|---------|-----------|------|--------|-------|---------|-------|----------|-----------------------|
| 02     | La Paz       | 7150     | 77,40      | 1187 | 12,85 | 6   | 0,06  | 260     | 2,81      | 635  | 6,87   | 9238  | 5676    | 566   | 15480    | 48176                 |
| 03     | Cochabamba   | 675      | 87,78      | 0    | 0     | 0   | 0     | 94      | 12,22     | 0    | 0      | 769   | 319     | 12    | 1091     | 1287                  |
| 04     | Oruro        | 368      | 47,18      | 0    | 0     | 0   | 0     | 0       | 0         | 412  | 52,82  | 780   | 116     | 30    | 926      | 1129                  |
| 06     | Tarija       | 1257     | 81,73      | 53   | 3,45  | 4   | 0,26  | 0       | 0         | 224  | 14,56  | 1538  | 1964    | 165   | 3667     | 17505                 |
| 07     | Santa Cruz   | 8673     | 66,25      | 70   | 0,53  | 198 | 1,51  | 366     | 2,80      | 3785 | 28,91  | 13092 | 5259    | 497   | 18848    | 34862                 |
| 08     | Beni         | 3433     | 68,92      | 0    | 0     | 5   | 0,10  | 301     | 6,04      | 1242 | 24,93  | 4981  | 1671    | 90    | 6742     | 7932                  |
| 09     | Pando        | 1295     | 70,00      | 14   | 0,76  | 5   | 0,27  | 0       | 0         | 536  | 28,97  | 1850  | 475     | 100   | 2425     | 2743                  |
|        |              | 22851    | 70,86%     | 1324 | 4,11% | 218 | 0,68% | 1021    | 3,17%     | 6834 | 21,19% | 32248 | 15471   | 1460  | 49179    | 113634                |

Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

La nómina de diputados por circunscripciones especiales indígenas 2015-2019 fue la siguiente:

**Tabla 2**  
**Diputados especiales indígenas, 2014-2019**

| Nombre                | Geografía  | Código INE | Opción   | Resultado |
|-----------------------|------------|------------|----------|-----------|
| AYALA SIRIPI WALTER   | PANDO      | 09         | MAS-IPSP | Electo    |
| CHÁVEZ NOE PATRICIA   | COCHABAMBA | 03         | MAS-IPSP | Electo    |
| MOYE CAMACONI RAMONA  | BENI       | 08         | MAS-IPSP | Electo    |
| NATTE ROSENDI ALICIA  | LA PAZ     | 02         | MAS-IPSP | Electo    |
| PAREDES MAMANI SANTOS | ORURO      | 04         | MAS-IPSP | Electo    |
| VACA ACHICO AVILIO    | SANTA CRUZ | 07         | MAS-IPSP | Electo    |
| VEGA RIVERO JACINTO   | TARIJA     | 06         | MAS-IPSP | Electo    |
|                       |            |            | MAS-IPSP | Electo    |

Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

## 2. Diputados especiales 2020-2025

En el proceso electoral cumplido el 18 de octubre de 2020, las organizaciones indígenas presentaron sus propias candidaturas. La nómina de candidatos fue la siguiente:

**Tabla 3**  
**Candidaturas a las circunscripciones especiales indígenas a través de organizaciones indígenas**

| Departamento                 | Candidato (A)              | Calidad  | Pueblo indígena | Situación legal de la candidatura | Organización  |
|------------------------------|----------------------------|----------|-----------------|-----------------------------------|---|
| Santa Cruz<br>2 candidaturas | Aida Micaela Gil Melgar    | Titular  | Chiquitano      | Habilitado                        | Organización Indígena Chiquitana (OICH)               |
|                              | Benjamín Añez Yamba        | Suplente | Chiquitano      | Habilitado                        |   |
|                              | Lourdes Miranda Tiguayo    | Titular  | Guaraní         | Habilitado                        | Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)                     |
|                              | Ygnacio Urapuca Apirezai   | Suplente | Guaraní         | Habilitado                        |   |
| Beni<br>1 candidatura        | Bailón Ortíz Caumul        | Titular  | Mojeño (TIM I)  | Habilitado                        | Central de Pueblos Étnicos Moxeños del Beni (CEPEM-B) |
|                              | Ruth Rocha Noza            | Suplente | Mojeño (TIPNIS) | Habilitado                        |   |
| Cochabamba<br>1 candidatura  | Tito Guasu Guaguasu        | Titular  | Yuqui           | Habilitado                        | Consejo Indígena Yuqui Bia Recuate                    |
|                              | Patricia Isategua Guauasu  | Suplente | Yuracaré        | Habilitado                        |   |
| Tarija<br>2 candidaturas     | Simmel Dufy Sánchez Ayala  | Titular  | Weenhayek       | Habilitado                        | Organización de Capitanías Weenhayek (ORKAWETA)       |
|                              | Isabel Amanda Tato         | Suplente | Weenhayek       | Habilitado                        |   |
|                              | Justino Zambrana Cachari   | Titular  | Guaraní         | Habilitado                        | Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)                     |
|                              | Lourdes Miranda Tórrez     | Suplente | Guaraní         | Habilitado                        |   |
| Pando<br>1 candidatura       | Maríana Rodríguez Gonzales | Titular  | Yaminagua       | Habilitado                        | Yaminagua   |
|                              | Elmer Mayo Yubanera        | Suplente | Yaminagua       | Habilitado                        |   |

Fuente: Separata Artículo Primero N° 21.

Los resultados de la votación no fueron favorables a las candidaturas postuladas por organizaciones indígenas. El Movimiento al Socialismo ganó las siete diputaciones especiales (ANF 2020a). La nómina de diputadas y diputados indígenas es la siguiente:

**Tabla 4**  
**Diputados especiales 2020-2025**

| Nombre                       | Geografía  | Código INE | Opción   | Resultado |
|------------------------------|------------|------------|----------|-----------|
| Verónica Challco Tapia       | La Paz     | 02         | MAS-IPSP | Electa    |
| Gildo Leodan Hinojosa Soria  | Cochabamba | 03         | MAS-IPSP | Electo    |
| Honorio Chino Mamani         | Oruro      | 04         | MAS-IPSP | Electo    |
| Darlen Isabel Velasco Torrez | Tarija     | 06         | MAS-IPSP | Electa    |
| Elsa Sánchez Romero          | Santa Cruz | 07         | MAS-IPSP | Electa    |
| Enrique Cunai Cayuba         | Beni       | 08         | MAS-IPSP | Electo    |
| Tacni Elvis Mendoza Mendoza  | Pando      | 09         | MAS-IPSP | Electo    |

Fuente: Elaboración propia.

Si bien los resultados no han sido favorables a las candidaturas con apoyo de organizaciones indígenas, la medida asumida por el Órgano Electoral constituye un importante precedente, porque se encuentra en correspondencia con el imperativo del artículo 147 constitucional, para hacer efectivo el derecho de participación y representación política indígena en términos de libre determinación, autogobierno y autonomía.

### 3. Primera senadora indígena del Beni

Cecilia Moyoviri Moye, líder indígena del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), ha sostenido una larga lucha por el respeto de los derechos indígenas. En el último proceso electoral, fue postulada como candidata a primera senadora por el departamento del Beni por Comunidad Ciudadana (CC). A partir de noviembre 2020 se ha constituido en la primera senadora indígena en ese departamento.

### C. Elección de asambleístas departamentales indígenas<sup>9</sup>

Para la elección de autoridades y representantes indígenas a nivel departamental, regional, municipal y de las autonomías indígena originario campesinas, se establecen las siguientes circunscripciones electorales (artículo 50, Ley 026 de Régimen Electoral):

1. En cada departamento se asignarán escaños para la elección de autoridades y representantes indígenas que sean minoría poblacional y se elegirán a los asambleístas mediante normas y procedimientos propios. (artículo 66, Ley 026)
2. En cada región autónoma se asignarán escaños de elección directa para indígenas que sean minoría poblacional en la región y se elegirán asambleístas indígenas que residan en los

<sup>9</sup> Ver Tribunal Electoral Departamental de La Paz 2015.



municipios que conforman la autonomía regional, mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo al Estatuto Autonómico Regional. (artículo 69, Ley 026)

3. En cada municipio se asignarán escaños de elección directa de autoridades y representantes indígenas que sean minoría poblacional en el municipio, mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la normativa municipal. (artículo 7, Ley 026).

**Tabla 5**  
**Representantes indígenas en Asambleas Legislativas**  
**departamentales elegidos en 2015**

| Departamento | Asambleístas   | Pueblo indígena  |
|--------------|--|--|
| Chuquisaca   | Roxana Linares, Efraín Balderas, Ademar García y Edith Macedonia             | Guaraní  |
| Oruro        | Andrés Choque y Evarista Flores  | Uru Chipaya  |
| Tarija       | Gilberto Márquez, Dominga Paredes, José Guerra y Genia Sosa                  | Weenhayek  |
|              | Vicente Ferreira, Creencia Tato, José Luis Ferreira y Roxana Ferreira Carema | Tapietes   |
| La Paz       | José Antolín Durán y Verónica Quispe   | Leco   |
|              | Tomás Mamani y Eusebia Mamani  | Kallawaya  |
|              | Lucrecia Josesito Suárez y José Cuentas                                      | Mosetén  |
|              | Celín Adalid Quenevo y Yasira Cartagena                                      | Tacana   |
|              | José Antolín Durán y Verónica Quispe   | Leco   |
| Cochabamba   | Abel layara y Ruth Izatecua  | Yuqui  |
|              | Graciela Morales y Gildón Hinojoza   | Yuracaré   |
| Beni         | Ana María Arana, Mario Moy Tamo, Fanor Amapo y Leonardina Mayto Moyo         | Tacanas, Pacahuaras, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeños, Sirionó, Baure, Simané, Movima, Cayubama, Moré, Cavineño, Chacobo, Camichana, Mosetén y Yuracaré |
|              | Durimar Merelis Genaro y Edileusa Gonzales                                   | Yaminagua  |
| Pando        | Beatriz Mavi Villanueva y Carlos Manu Luciri                                 | Tacana   |
|              | Pacheco Monje y Rosmery Justiniano   | Esse Eja   |
| Santa Cruz   | Ruth Yarigua y Ernesto García  | Guaraní  |
|              | Rubén Menacho y Elisa Saltaudonar  | Guarayo  |
|              | Zubi Picanerai y Lidia Chiqueno  | Ayoreo   |
|              | Pedro Damian Dorado y Jeaneth Poñe   | Chiquitano   |
|              | Rosmery Orosco y Carlos Moyo   | Yuracé Mojeño  |

Fuente: Tribunal Electoral Departamental de La Paz.

## D. Gobernadores

### 1. Gobernador indígena de Chuquisaca

Efraín Balderas Chávez, que durante la legislatura 2009-2014 ejerció como diputado plurinominal por el departamento de Chuquisaca, posteriormente, por decisión del Consejo de Capitanes de Chuquisaca (máxima instancia de autogobierno guaraní en ese departamento), fue elegido como asambleísta departamental de Chuquisaca para la legislatura departamental

2014-2019. El 23 de noviembre de 2019 fue elegido como gobernador interino. A partir de marzo de 2020 es el gobernador de ese departamento con carácter de titular.

## 2. Gobernador indígena del Beni

En un contexto de alta conflictividad política, como emergencia de la anulación del proceso electoral de octubre de 2019, se produjo la renuncia de Alex Ferrier, gobernador del departamento de Beni. En esas circunstancias, el 11 de noviembre de 2020, la Asamblea Legislativa Departamental del Beni eligió como gobernador interino del Beni al indígena Fanor Amapo Yubanera, representante del pueblo cavineño, ubicado en el municipio de Reyes de la provincia Ballivián del Beni.

La Asamblea Departamental del Beni, por mayoría de sus miembros, el 12 de julio de 2020 decidió revocar su designación y eligió a Yáscara Moreno, del Movimiento al Socialismo, como la nueva gobernadora del Beni, en reemplazo de Fanor Amapo. A partir de la decisión de un Tribunal de Amparo Constitucional, Fanor Amapo fue restituido y retornó a funciones en agosto de 2020.

## E. Autoridades en autonomías indígenas

Existe un conjunto de autoridades en las tres autonomías indígenas constituidas: Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Raqaypampa. En todos los casos, las estructuras de gobierno, la representación y participación política se encuentran en correspondencia con las decisiones de libre determinación, autogobierno y autonomía contenidas en sus Estatutos Autonómicos Indígenas vigentes.

En Charagua Iyambae, el sistema de gobierno se ejerce por normas y procedimientos propios. Se estructura desde la base comunal, zonal e interzonal para llegar a conformar tres ámbitos: 1. *Nemboati Reta*, el Órgano de Decisión Colectiva, cuyos miembros tienen un mandato de tres años; 2. *Mborokuai Simbika Iyapoa Reta*, el Órgano Legislativo, con un periodo de mandato de cinco años; 3. *Tëtarembiokuai Reta*, el Órgano Ejecutivo, con un mandato de cinco años (OEP 2015a).

El Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya se ejerce por normas y procedimientos propios a través de tres instancias: 1. Chawkh Parla o Instancia Deliberativa, máxima instancia de ejercicio de la democracia comunitaria, de decisión y deliberación, está compuesta por todas las mänakas y los ephnakas, autoridades originarias, políticas, instituciones públicas y comunitarias de la nación originaria uru chipaya; 2. Laymis Parla u Órgano Legislativo, conformado por los Tantñi Layminaka mä eph, representados por ocho miembros con paridad y alternancia de género, con mandato de cuatro años; 3. Lanqñi paqh mä eph u Órgano Ejecutivo, máxima autoridad ejecutiva, administrativa y de gestión pública intercultural del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya (OEP 2016).

El sistema de gobierno de la Autonomía Indígena Originaria Campesina del Territorio de Raqaypampa es la *democracia comunitaria, directa y participativa*, que se ejerce en el marco de la Asamblea General de Comunidades como máxima instancia de deliberación y decisión de la Autonomía, seguida por el Consejo de Gestión Territorial y la Autoridad

Administradora de la Autonomía. La Asamblea General de Comunidades es la máxima instancia de decisión, participación y control social de la Autonomía Indígena Originaria Campesina del Territorio Raqaypampa, posee facultades deliberativas, legislativas, fiscalizadoras y de administración de justicia. Dentro su jurisdicción autonómica, su representación en el gobierno es la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR) (OEP s.f.).

## VI. Participación política de mujeres indígenas

### A. Paridad y alternancia de género en instancias legislativas

Dos disposiciones constitucionales sustentan la paridad y alternancia de género en instancias legislativas de carácter nacional y subnacional: 1. el artículo 11 que establece como forma de gobierno la democracia “[...] participativa, representativa y comunitaria, *con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres*” (énfasis nuestro); 2. el artículo 8.II que enuncia los valores de complementariedad, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, entre otros, que sustentan al Estado. En concordancia con estas disposiciones constitucionales, el artículo 11 de la Ley del Régimen Electoral garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El Tribunal Supremo Electoral informa:

Con la paridad y la alternancia se logró un aumento en la proporción de mujeres electas en el Órgano Legislativo. El impacto más destacable fue el aumento constante de la proporción de representantes de sexo femenino en la Cámara de Senadores, que pasó de niveles ínfimos a cerca de la paridad (de 4% en 1997 a 44% en 2009), logrando mantener este porcentaje en las elecciones de 2014. Con la obligatoriedad de la paridad y alternancia en las listas definitivas de candidaturas para todos los cargos titulares y en todas las circunscripciones, se logró la paridad plena. En las listas de asambleístas elegidos y elegidas, las mujeres lograron el 50,4% del total de escaños de la Cámara de Diputados (49,2% en uninominales, 52,5% en plurinominales y 42,9% de mujeres en diputaciones especiales). (Tribunal Supremo Electoral 2019: 15)

En términos generales, hubo un incremento en la representación y participación de las mujeres, como resultado de las elecciones subnacionales de 2015:

Las mujeres representan el 45% de la conformación legislativa en las nueve asambleas departamentales del país, de un total de 272 asambleístas departamentales, 124 son mujeres. En los concejos municipales el 51% son mujeres: 1028 mujeres, de un total de 2025 concejalías. (Coordinadora de la Mujer 2015: 1)

Sin embargo, en este mismo proceso, a pesar de los importantes avances en términos de su representación legislativa departamental y municipal. Preocupan tres datos: 1. ninguna mujer resultó electa como gobernadora; 2. solamente el 32% de las autoridades indígenas electas fueron mujeres; 3. de un total de 336 municipios, sólo 29 mujeres fueron elegidas alcaldesas.

Al respecto, en el contexto de la implementación del Mecanismo de Aceleración de la Participación de las Mujeres en América Latina y el Caribe, se propone:

Promover medidas que incidan en la nominación de candidaturas para los puestos del ejecutivo de los gobiernos municipales y departamentales, para asegurar la presencia de mujeres alcaldesas y gobernadoras, incluyendo en las normas electorales departamentales la paridad y alternancia como principios, en concordancia con la Constitución y las leyes nacionales vigentes. Asimismo, asegurar que el desarrollo de normas electorales departamentales, incorporen la paridad y alternancia en la elección de autoridades. (Novillo 2020: 56 - 57)

## **B. Participación de mujeres indígenas en el Órgano Ejecutivo**

En 2010 y 2011, el Gobierno boliviano contó con el 50% de mujeres y el 50% de hombres en la composición de su Gabinete de ministros. A partir de 2012 la presencia de mujeres ministras disminuyó hasta el 29%.

Varias mujeres de origen campesino cumplieron el rol de ministras de Estado. La mayor parte de ellas proviene de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias - Bartolina Sisa (CNMCIO-BS). Dos de sus ejecutivas nacionales fueron ministras entre 2009 y 2015: Julia Ramos, también diputada del Movimiento al Socialismo (MAS) por el departamento de Tarija, en enero de 2009 fue designada como ministra de Desarrollo Rural y Tierras, función que desempeñó hasta el mes de enero de 2010; y Nemesia Achacollo, que cumplió funciones como ministra de Desarrollo Rural desde enero de 2010 hasta agosto de 2015.

Nilda Copa Condori fue dirigente de la Federación Departamental de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias Bartolina Sisa de Tarija antes de llegar al Gobierno. Posesionada como ministra de Justicia el 23 de enero de 2010, permaneció en esa cartera de Estado hasta el 23 de enero de 2012.

Virgina Velasco Condori, abogada de origen aymara, fue posesionada como ministra de Justicia el 23 de enero de 2015, cumplió funciones hasta el año 2017.

Marianela Paco Durán es abogada y comunicadora social de origen quechua. Trabajó en radio ACLO, de la Red ERBOL. Fue diputada por el Movimiento al Socialismo (MAS) en la gestión 2010-2014. El 23 de enero de 2015 fue posesionada ministra de Comunicación en el tercer gobierno de Evo Morales, cumplió funciones hasta el año 2017.

Nélida Sifuentes se desempeñó como senadora del Movimiento al Socialismo por el departamento de Chuquisaca desde 2014. Entre las gestiones 2004 y 2006 fue ejecutiva de la provincia Tomina y secretaria general de la Federación Única de Pueblos Originarios de Chuquisaca (FUTPOCH). En enero de 2019, fue nombrada ministra de Desarrollo Productivo. Cumplió funciones hasta noviembre de 2019.

Luis Arce Catacora asumió la presidencia de Bolivia el 8 de noviembre de 2020. Una de sus primeras medidas fue reponer el Ministerio de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización. Desde el 20 de noviembre de 2020 estas funciones las cumple Sabina Orellana Cruz, responsable de formación de líderes en la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias Bartolina Sisa (*Los Tiempos* 2020).

### C. Participación de mujeres indígenas en el Órgano Judicial

En la Elección Judicial de noviembre de 2011, se eligió un conjunto de magistradas de origen indígena originario campesino por el periodo 2012-2016.

En la Elección Judicial de 2012, la abogada aymara Cristina Mamani Aguilar, nacida en el municipio de Guaqui del departamento de La Paz, fue elegida como consejera de la Magistratura y ejerció su presidencia.

Paty Yola Paucara, abogada aymara nacida en La Paz, fue elegida como magistrada titular del Tribunal Agroambiental.

La abogada guaraní María Arminda Ríos García, nacida en el municipio Gutiérrez del departamento de Santa Cruz, fue elegida como magistrada suplente del Tribunal Supremo de Justicia.

Rommy Colque Ballesteros, abogada de origen quechua, fue elegida como magistrada suplente del Tribunal Agroambiental.

### D. Participación de mujeres indígenas en el Órgano Electoral

María Eugenia Choque Quispe, de origen aymara, licenciada en Trabajo Social, en julio de 2015 fue designada como vocal del Tribunal Supremo Electoral. Ejerció la presidencia de esa entidad hasta noviembre de 2019.

## VII. Conclusiones

### A. Horizonte

Bolivia tiene ante sí la posibilidad de recrear, recuperar, revalorizar y articular acciones que puedan aportar al diseño y gestión pública intercultural, abriendo nuevos marcos de referencia política, social y cultural en términos de un diálogo intercultural horizontal en el que se encuentren en igualdad de condiciones los autogobiernos indígenas y los decisores y gestores públicos de todos los niveles e instancias públicas, para construir colectivamente el Estado Plurinacional comprometido con la libre determinación de los pueblos, donde predomine la búsqueda del vivir bien.

En este proceso se inscriben las autonomías indígenas que constituyen la pluralidad y el pluralismo jurídico, político, económico, social, cultural y lingüístico, modificando los términos de la gestión pública en clave plural e intercultural.

### B. Avances

Existe un avance importante en el contexto de transformación normativa e institucional en el que se inscribe el proceso de transición autonómica indígena y el conjunto de las formas de participación y representación política indígena en los distintos órganos del Estado boliviano, principalmente en asambleas legislativas y concejos municipales, donde se produce un proceso de adecuación de la gestión pública.

## C. Regresiones

Existe también un conjunto de regresiones de carácter normativo e institucional. La Ley Marco de Autonomías es regresiva en el diseño de la ruta autonómica indígena, porque obstaculiza el ejercicio de ese derecho por los autogobiernos indígenas.

La presión por expandir la frontera agrícola, la imposición de megaproyectos de desarrollo y de industrias extractivas en territorios indígenas afecta el ejercicio de sus derechos. El derecho a la participación y representación política indígena está vinculado al ejercicio de sus otros derechos. Los derechos indígenas tienen un carácter integral.

## D. Desafíos

Los desafíos deben ser asumidos como un proceso de agregación en el que cada elemento es importante, complementario e indivisible.

### 1. Recuperar la independencia de los autogobiernos indígenas

El debilitamiento de sus estructuras de poder se explica por un cada vez mayor distanciamiento de las instancias de representación política respecto de su base social. La acción de las organizaciones políticas agudiza esta situación de crisis y desencadena los procesos de fractura interna. Frente a este hecho, una posible respuesta es trabajar para que el autogobierno indígena emerja de sus propias prácticas y estructuras de poder en un proceso de efectivo ejercicio de su libre determinación.

### 2. Fortalecer/reconstituir las identidades indígenas

Las identidades indígenas están en crisis y se derruyen los últimos intersticios de sus prácticas de poder. No hay una sola respuesta posible a esta crisis. Serán distintos tiempos, diferentes soluciones. Cada pueblo indígena asumirá su proceso de reconstitución y de fortalecimiento identitario, en su propio tiempo, con sus urgencias y emergencias.

### 3. Construir y fortalecer el núcleo común de la agenda estratégica indígena en un marco de respeto y realización de derechos

Dada la diversidad de matrices civilizatorias que han dado origen a las identidades concretas, es necesario identificar y fortalecer el núcleo común de la agenda estratégica indígena contenida en los principios y valores compartidos.

### 4. Desarrollo de capacidades de interlocución y diálogo

Los autogobiernos indígenas deben desarrollar sus capacidades, espacios e instrumentos de diálogo intercultural para construir escenarios de transformación de los conflictos mediante vías institucionales establecidas por el Estado de derecho.

## 5. Planes de Gestión Territorial Indígena

Los Planes de Gestión Territorial Indígena (PGTI) constituyen el instrumento que recoge y articula todos estos elementos. La construcción de PGTI por los autogobiernos indígenas debe ser participativa e incorporar a mujeres y jóvenes en la toma de decisiones, de manera que este instrumento tenga un enfoque de derechos con énfasis en género y generacionales.

Sobre la base de principios y valores, la identidad de los autogobiernos indígenas se fortalecerá y hará posible su persistencia y reproducción política, económica, social y cultural. Sin embargo, no se puede ignorar las dinámicas y presiones externas e internas que transforman y modifican las estructuras y el ejercicio de estos autogobiernos indígenas construidos sobre lógicas patriarcales.

Las voces, las miradas y las preocupaciones de las mujeres y de los jóvenes deben ser parte de la agenda indígena en curso.

## Bibliografía

ANF

2019 “Indígenas denuncian a Evo ante la ONU por incendios forestales, extractivismo y la no consulta”. *Página Siete* (La Paz). Publicado 8 de octubre.

2020a “El Movimiento Al Socialismo gana todas las Circunscripciones Especiales”. *ANF*. Web. Publicado 23 de octubre.

2020b “Hecho histórico, dos indígenas de la Nación Yampara sin partido forman parte de las listas de candidatos”. *ANF*. Web. Publicado 4 de febrero.

APCOB

2020 “Candidatos indígenas prometen impulsar la titulación de tierras y profundización de la autonomía”. *ERBOL* (Santa Cruz). Publicado 15 de septiembre.

Asamblea Legislativa Plurinacional

2010 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. La Paz.

2016 Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado - SPIE. *Cámara de Diputados*. Web.

Baptista, G.

2019 “Autoridades originarias celebran la cuarta Autonomía Indígena Originaria en Bolivia”. *Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica* (IPDRS). Web. Publicado 27 de mayo.

Bautista, R.

2020 “Nación Qhara Qhara: De la defensa del territorio a la demanda ante la CIDH”. *Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica* (IPDRS). Web. Publicado 4 de marzo.

Brújula Digital

2020 “Designan a Yáscara Moreno como gobernadora del Beni y Fanor Amapo afirma que sigue de titular”. *Brújula Digital*. Web. Publicado 13 de julio.

Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS)

2013 “Bolivia Censo 2012: Algunas claves para entender la variable indígena”. *CEJIS*. Web. Publicado 4 de octubre.

- 2020 *Elecciones Generales 2020. Participación política de los pueblos indígenas de tierras bajas en Bolivia*. Separata Artículo Primero N° 21. Santa Cruz: CEJIS.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- 2020 “Audiencia: Situación de los pueblos indígenas en Bolivia”. *Anexo Comunicado de Prensa 55/20 - 175 Periodo de Sesiones*.
- Coordinadora de la Mujer
- 2015 Relaciones de paridad o cercanas a ella, en Legislativos Departamentales y Municipales. Observatorio de Género. Web.
- Copa P., M. V.
- 2019 “Qhara Qhara, una marcha de las naciones indígenas en tiempos del Estado Plurinacional”. *Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS)*. Web. Publicado 15 de marzo.
- Correo del Sur
- 2020a “TSE inhabilita a Yamparas; estos esperan notificación”. *Correo del Sur* (Sucre). Web. Publicado 5 de marzo.
- 2020b “CIDH recomienda atender denuncias de Qhara Qhara”. *Correo del Sur*. Web. Publicado 7 de marzo.
- 2020c “La nación indígena Qhara Qhara cuenta nueve casos positivos de covid-19”. *Correo del Sur Digital* (Sucre). Web. Publicado 30 de julio.
- 2020d “La nación Qhara Qhara, azotada por la pandemia, reclama que no recibió ‘ni una aspirina’”. *Correo del Sur Digital* (Sucre). Web. Publicado 14 de agosto.
- Democracia Plural Bolivia
- 2020 “Adriana Gil candidata especial indígena por la OICH en el departamento de Santa Cruz”. *Democracia Plural Bolivia*. Facebook. Publicado 20 de octubre.
- EFE
- 2017 “El nuevo canciller boliviano resalta los valores indígenas en el acto de relevo”. *EFE*. Web. Publicado 25 de enero.
- 2018 “El indígena quechua Diego Pary es el nuevo canciller de Bolivia”. *EFE*. Web. Publicado 4 de septiembre.
- El Diario
- 2020 “Mujer indígena es senadora por CC”. *El Diario*. Web. Publicado 25 de octubre.
- Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia
- 2017 *Informe de buenas prácticas del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas – Gestión 2016*. La Paz: s.e.
- Instituto Nacional de Estadística
- 2012 *Censo de Población y Vivienda 2012. Manual de la/el Empadronadora/or*. La Paz: INE.
- 2013 *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2012*. La Paz: INE.
- 2015 *Censo de Población y Vivienda 2012. Características de la Población*. La Paz: INE. La Razón
- 2020 “Lea el discurso completo de la posesión del vicepresidente David Choquehuanca”. *La Razón* (La Paz). Web. Publicado 8 de noviembre.
- Los Tiempos
- 2020 “Sabina Orellana Cruz es la nueva Ministra de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización”. *Los Tiempos*. Web. Publicado 20 de noviembre.



## Ministerio de Autonomías

2015 *Agenda Patriótica 2025. Participación en la construcción institucional de la Bolivia digna y soberana con autonomías*. La Paz: Ministerio de Autonomías.

## Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)

2015 *Agenda Patriótica 2025. 13 pilares de la Bolivia digna y soberana*. La Paz: MDP.

2016 *Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES) 2016-2020*. La Paz: MPD.

## Ministerio de la Presidencia

2009 Decreto Supremo 231. *Gaceta Oficial*. Web. Publicado 2 de agosto.

2010 Ley 26 de Régimen Electoral. *Gaceta Oficial*. Web. Publicado 30 de junio.

## Montaño E., J. C.

2020 “Denuncian que no llegaron las papeletas especiales a San Miguel de Velasco y a El Tinto”. *El Deber* (Santa Cruz). Publicado 18 de octubre.

## Novillo M.

2020 Mujeres bolivianas en ruta: De la paridad a la democracia paritaria. La Paz: ATENEA, Mecanismo de Aceleración de la Participación de las Mujeres en América Latina y el Caribe. Bolivia diagnóstico nacional.

## Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL)

2012 “CONAMAQ recurre al amparo constitucional por exclusión en el Censo 2012”. *OCMAL*. Web. Publicado 18 de noviembre.

## Opinión

2020a “TSE: por primera vez pueblos indígenas postularán a diputaciones de modo independiente”. *Opinión*. Web. Publicado 3 de febrero.

2020b “TSE declara ganador de las elecciones al MAS y proclama a Luis Arce como presidente electo de Bolivia”. *Opinión*. Web. Publicado 23 de octubre.

## Órgano Electoral Plurinacional (OEP)

2015a “Estructura de gobierno”. *Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae*. La Paz: OEP.

2015b “Elecciones Diputados 2014”. *Atlas Electoral*. Órgano Electoral Plurinacional. Web.

2015c “Elecciones Nacionales 2014”. *Atlas Electoral*. Órgano Electoral Plurinacional. Web.

2016 *Estatuto del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya*. La Paz: OEP.

s.f. *Estatuto de la Autonomía Indígena Originario Campesino de Raqaypampa*. La Paz: OEP.

2020a *Convocatoria a Elecciones Generales 2020*. La Paz: OEP.

2020b *Reglamento para Inscripción de Candidaturas. Elecciones Generales 2020*. La Paz: OPE.

2020c *Publicación de Resultados. Elecciones Generales 2020. Reglamento para Inscripción de Candidaturas*. La Paz: OEP.

## Página Siete

2019 “Eligen a Efraín Balderas como gobernador interino de Chuquisaca”. *Página Siete*. Web. Publicado 23 de noviembre.

2020a “Efraín Balderas es el nuevo gobernador de Chuquisaca”. *Página Siete*. Web. Publicado 31 de marzo.

- 2020b “Fallo judicial restituye a Fanor Amapo como gobernador de Beni”. *Página Siete*. Web. Publicado 19 de septiembre.
- Patria Insurgente
- 2020 “Candidaturas indígenas y ciudadanas independientes amplían la democracia en Bolivia”. *Patria Insurgente*. Blog. Publicado 10 de enero.
- Plata, W. & Cameron, J.
- 2017 “¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base”. *Cuestión Agraria*, Vol. 3 (julio): 19-60.
- Rojas Paz, L.
- 2018 “El municipio Uru Chipaya adopta condición de autonomía indígena”. *Página Siete* (La Paz). Publicado 1 de febrero.
- Santiago Salame, S.
- 2020 *Estado de la Justicia en Bolivia 2019*. La Paz: Fundación CONSTRUIR.
- Santiago Salame, S. & Guarayo Llanos, H.
- 2014 *Hacia la construcción plural del Derecho desde la cosmovisión de la Nación Yampara. Interdialogando*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Servicio de Noticias Ambientales (SENA)
- 2014 “Qara qaras y Yamparas logran reconocimiento del Tribunal Constitucional: el Estatuto Autonómico de Chuquisaca tiene la obligación de respetar sus derechos”. *Servicio de Noticias Ambientales* (SENA). Web. Publicado 14 de agosto.
- SERVINDI
- 2012 “Bolivia: Denuncian a Evo Morales ante ONU por etnocidio”. *SERVINDI*. Web. Publicado 18 de diciembre.
- Tribunal Constitucional Plurinacional
- 2015 Sentencia Constitucional Plurinacional 0520/2015-S1. Sucre.
- Tribunal Electoral Departamental de La Paz
- 2015 “Elección de asambleístas indígenas”. *Órgano Electoral Plurinacional*. Web.
- Tribunal de Justicia Indígena Originario Campesino de Naciones y Pueblos Indígenas
- 2020 *Sobre la vulneración de los derechos de Los Ayllus y Markas de la Nación Qhara Qhara, Sura, Lupaca*. Informe. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS). Web. Publicado 6 de noviembre.



# El indígena por sí mismo

Del social liberalismo al neoliberalismo conservador (2010-2020)

*Ricardo Verdum*<sup>1</sup>

## Resumen

En este capítulo realizaremos un análisis-descripción de las políticas públicas destinadas por el Estado brasileño a los pueblos indígenas en el periodo de 2010 a 2020. Hacen parte de este análisis-descripción las políticas que emergen del campo indigenista *stricto sensu*, como también las políticas relacionadas con derechos universales y de ciudadanía. También trataremos de los protagonismos, incidencias y de las conquistas de los y de las indígenas en los espacios institucionales de los poderes Legislativo y Ejecutivo, aún muy restringidos y excluyentes. Se dará una atención específica para la actuación de las mujeres indígenas. En el análisis-descripción de las políticas seguiremos la lógica de planificación plurianual, lo que permitirá visualizar procesos y transformaciones habidos a lo largo de la década. También haremos mención de la dimensión presupuestaria de las políticas, programas y acciones. Las conclusiones estarán a lo largo del texto, ya que se verán algunas afirmaciones de modo, digamos, conclusivo.

## I. Introducción

Como ciudadanos brasileños, las personas autodeclaradas y socialmente reconocidas como *indígenas* pueden votar y ser votadas, así como pueden ser elegidas para cualquier cargo electivo de las instituciones legislativas y ejecutivas, en el ámbito nacional, estatal, distrital o municipal.

---

1 Doctor en Antropología Social en la Universidad de Brasilia e investigador del Laboratorio de Investigaciones sobre Etnicidad, Cultura y Desarrollo (Laced) del Museo Nacional (Río de Janeiro, Brasil). Áreas temáticas de trabajo e interés: estatalidad y políticas públicas relacionadas a los pueblos indígenas; indigenismo, sus variaciones y mutaciones espacio-temporales; derechos políticos y autodeterminación indígena; control territorial y gobernanza ambiental indígena; políticas y prácticas agro-extractivistas e infraestructura, y efectos sobre los pueblos indígenas, sus territorios y condiciones de vida; salud indígena, epidemias y seguridad alimentaria; y procesos sociales e individuales de recuerdo, silenciamiento y olvido de eventos significativos entre pueblos indígenas.

Y como veremos más adelante, también es legalmente posible para los indígenas en el país crear partidos políticos organizados alrededor de una etnia o de un conjunto de etnias indígenas. Esto incluso teniendo una población estimada equivalente a 0,5% de la población total del país.

Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), un total de 896.917 personas se autodeclararon *indígena* en el Censo 2010. De este total, 324.834 personas registradas por el Instituto están viviendo en contextos urbanos, y 572.083 en un contexto rural en el interior o fuera de las tierras indígenas (TI).

Las TI con algún grado de reconocimiento formal por el Estado nacional suman 724 áreas. Ellas ocupan una extensión territorial total de 117.377.021 hectáreas (1.173.770 km<sup>2</sup>), lo que significa que 13,8% de las tierras del país están destinadas al uso de los pueblos indígenas. En términos jurídicos, 487 tierras indígenas (106.808.547 hectáreas) alcanzaron las últimas etapas de reconocimiento formal, están homologadas por decreto presidencial y siguen para registro del inmueble en la Notaría de la comarca correspondiente y en la Secretaría de Patrimonio de la Unión (SPU). En el periodo de 2011 a 2020 fueron declaradas tierras indígenas solamente 28 áreas, las homologadas alcanzaron a 22. El presidente Jair Bolsonaro no homologó, su gobierno no declaró ni siquiera un área como tierra indígena (TI), ni para cumplir con uno de sus principales compromisos de campaña electoral de 2018<sup>2</sup>.

En este capítulo vamos a ver que los indígenas y las indígenas en el Brasil no solamente votan en procesos electorales institucionales, sino también que muchos fueron elegidos. Elegidos como concejal, prefecto, viceprefecto y diputada federal.

También vamos a ver que en Brasil los pueblos indígenas fueron sujetos y beneficiarios de varias políticas públicas, en diversos sectores. Algunas caracterizadas por el ideario indigenista, otras identificadas con una visión más amplia de promoción de derechos universales y de ciudadanía. Nos referimos exclusivamente a las políticas en el ámbito federal. La población indígena también fue incluida en políticas sectoriales en las demás unidades de la federación, en los estados y municipios en la Amazonía brasileña, en la Región Noreste y en otras regiones del país. Mapear y analizar las acciones para/con la participación de los y las indígenas en estos ámbitos demandaría un tiempo y un esfuerzo mucho mayor del que aquí fue posible. Será para otro momento.

Finalmente, vamos a tratar de manera sintética las estrategias de los pueblos y organizaciones indígenas con el objetivo de influir en la creación y en la implementación de políticas públicas, enfrentando fuerzas sociales, políticas y económicas que tradicionalmente han ocupado los espacios de decisión sobre las prioridades políticas y destino de los recursos públicos. La incidencia indígena ocurre tanto en relación a las administraciones ejecutivas como en relación al Legislativo. Buscan establecer interlocución y presentar demandas y propuestas, participar de instancias colegiadas, insertarse como gestores y como técnicos en las unidades gestoras de políticas específicas, y candidatearse a los cargos electivos en el Legislativo y para prefectos y viceprefectos. En las elecciones de 2018, el Brasil tuvo una mujer indígena concurriendo a la vicepresidencia, y otra que fue elegida diputada federal, la abogada Joênia Wapichana, ambas originarias de la Amazonía.

Acabada la lectura, espero que las lectoras y lectores de este análisis saquen sus propias conclusiones sobre las transformaciones sucedidas en la última década y los riesgos que

---

2 Ver *Pueblos Indígenas en el Brasil* 2019.

aguardan a los pueblos indígenas en el país en particular, en un futuro no tan lejano. Saquen sus conclusiones y comprendan por qué titulamos este capítulo *El indígena por sí mismo*.

## II. Derechos políticos y participación electoral indígena

Como a los demás ciudadanos brasileños, la Constitución Federal de 1988 (CF 1988) asegura a las personas autodeclaradas y socialmente reconocidas como indígenas el derecho a votar y ser votadas, así como el derecho a ser elegidas para cualquier cargo electivo de las instituciones legislativas y ejecutivas, en el ámbito nacional, estatal, distrital o municipal. Por tanto, no existe ningún impedimento formal para que una persona indígena participe de procesos políticos institucionales, ya sea como elector o como candidato a cargos electivos. Lo que existe son reglas generales a las cuales los indígenas tienen que someterse si quisieran participar de procesos electorales. Más adelante trataremos de la experiencia brasileña, especialmente en el ámbito municipal, que ha colocado cuestiones para reflexionar sobre la articulación entre participación y representación indígena en el aspecto político institucional, sobre los efectos, tanto formales como substantivos, generados por la participación indígena en el juego asimétrico y desigual de la democracia indirecta liberal representativa<sup>3</sup>.

En el artículo 14 de la Constitución de 1988, la constituyente definió que la *soberanía popular* sería ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con igual valor para todos. Además, el reclutamiento electoral y el voto son obligatorios para las personas mayores de dieciocho años, y facultativo para los analfabetos, mayores de setenta años y mayores de dieciséis y menores de dieciocho años. La población indígena, en general, está sujeta a esas mismas reglas.

En el mismo artículo también está definido que los que no pueden inscribirse y los analfabetos son inelegibles. Las condiciones de elegibilidad son: la nacionalidad brasileña; el pleno ejercicio de los derechos políticos; estar habilitado para votar; el domicilio electoral en la circunscripción; y la filiación partidaria. También, tener la edad mínima establecida para cada uno de los cargos electivos: 18 años para concejal; 21 años para diputado, prefecto, viceprefecto y juez de Paz; 30 años para gobernador y vicegobernador de Estado y del Distrito Federal; y 35 años para presidente, vicepresidente de la República y senador<sup>4</sup>.

Así, los indígenas en general tienen asegurado su derecho político de ser votados (capacidad electoral) siempre y cuando cumplan las condiciones de elegibilidad y no se encuadren en ninguno de los casos de inelegibilidad (cf. Almeida 2012).

La Constitución Federal de 1988 tampoco establece restricción en relación a la creación de partidos políticos propios de la población indígena en el país. La única exigencia existente es general, vale para todo el grupo social: que se cumpla con los requisitos exigidos por la legislación electoral relativa a la creación de este tipo de gremio<sup>5</sup>.

Fue en las elecciones de 2014 que por primera vez el Tribunal Superior Electoral (TSE) exigió de los candidatos la autodeclaración de *color/raza* al momento del registro de su

3 Sobre el concepto de ‘representación’, recomiendo la lectura de Pitkin (2006), Alkmim (2013) y Martínez Rivas (2017).

4 Ver, Capítulo IV, De los Derechos Políticos, de la Constitución Federal de 1988.

5 Ver, Capítulo V, De los Partidos Políticos, de la Constitución Federal de 1988.

candidatura. Esta información fue incorporada en el formulario Requerimiento de Registro de Candidatura (RRC). Esta exigencia creó condiciones de posibilidad principalmente para el acompañamiento cuantitativo de las candidaturas autodeclaradas indígenas. Alimentó el debate político acerca de las desigualdades socio-raciales en la representación política brasileña. También posibilitó fiscalizar e identificar casos de falsedad y de uso indebido de la autodeclaración de *color/raza* con fines electorales<sup>6</sup>.

En el Brasil, la idea de crear un partido político propio ha circulado en el medio social indígena desde los años 80, especialmente entre *liderazgos indígenas*. Pero este movimiento no redundó hasta este momento en la composición de una organización partidaria asentada en una etnia o conjunto de etnias indígenas, los llamados *partidos étnicos* o *partidos indígenas*.

### A. Sobre la posibilidad de crear un partido indígena en Brasil

El tema partido indígena no es nuevo en Brasil. Estuvo presente en los años 80 con la elección del diputado federal Mário Juruna (1982), en las elecciones de los diputados federales constituyentes de 1986, en diversos debates realizados a lo largo del proceso de elaboración de la Constitución Federal de 1988 y en las innumerables evaluaciones indígenas e indigenistas de las tentativas frustradas de llegar a las Cámaras Legislativas (nivel municipal), a las Asambleas Legislativas (nivel estatal) y al Congreso Nacional por medio de partidos políticos no-indígenas, conservadores, liberales o de izquierda. Las tentativas frustradas deben ser entendidas en un doble sentido: no solo con respecto a no alcanzar el número mínimo de votos necesarios, sino también, cuando elegidos, en sentido de que los indígenas acaben siendo absorbidos por la máquina partidaria, por el juego político institucional y por la cultura política hegemónica.

En 2004 hicimos la pregunta que da título a esta sección y buscamos responderla orientados por el objetivo de contribuir al proceso organizativo del movimiento indígena entonces en curso (Costa & Verdum 2004). En aquel momento no había dudas sobre la posibilidad de la creación de un partido indígena en Brasil. Como ahora, la legislación no establecía ninguna restricción específica o formal para una iniciativa de este tipo. Los mayores desafíos residían en otros lugares, en reunir capacidades y armarse de paciencia para enfrentar un proceso burocrático generalmente largo, en reunir fuerza de voluntad, disposición, capacidad de organización, capacidad de articulación con diferentes sectores sociales no indígenas, conocimientos específicos y personal calificado, y un gran espíritu de equipo y visión estratégica para armonizar y superar diferencias personales y colectivas también en el medio indígena. Y también en resistir la presión de los grupos de poder situados en diferentes niveles (locales o nacionales) y de los partidos ya constituidos que temen perder parte de su *clientela* (el electorado indígena y los parlamentarios, prefectos y viceprefectos indígenas elegidos) o aliados para viabilizar proyectos políticos y económicos en los territorios indígenas, o incluso, por ejemplo, combatir el entendido de que la actuación político-partidaria sería algo que “no combina con la cultura indígena” (Verdum 2004: 2).

Actualmente, individuos y grupos sociales interesados en crear, registrar y colocar en funcionamiento un partido político en el país deben considerar las orientaciones contenidas en estos cuatro documentos citados a continuación.

---

6 Ver Resolución 23.405 del 27 de febrero de 2014, del Tribunal Superior Electoral (TSE).

**Tabla 1**  
**Legislación partidaria<sup>7</sup>**

| Instrumento legal                              | Contenido   |
|--|---|
| Ley 9.096 del 19 de septiembre de 1995         | Dispone sobre partidos políticos, reglamenta los arts. 17 y 14, § 3º, inciso V, de la Constitución Federal.<br><a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm</a>  |
| Resolución TSE 23.571 del 29 de mayo de 2018   | Disciplina la creación, organización, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos.<br><a href="http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df">http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df</a>   |
| Resolución TSE 23.596 del 20 de agosto de 2019 | Dispone sobre la filiación partidaria, instituye el Sistema de Filiación Partidaria (FILIA), disciplina el envío de datos de los partidos políticos a la Justicia Electoral y da otras providencias.<br><a href="http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-596-de-20-de-agosto-de-2019">http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-596-de-20-de-agosto-de-2019</a>   |
| Ley 13.877 del 27 de septiembre de 2019        | Altera la Ley 9.096 del 19 de septiembre de 1995; 9.504 del 30 de septiembre de 1997; 4.737 del 15 de julio de 1965 (Código Electoral); 13.831 del 17 de mayo de 2019, y la Consolidación de las Leyes del Trabajo, aprobadas por el Decreto-Ley 5.452, del 1 de mayo de 1943, para disponer sobre reglas aplicadas a las elecciones; revoca dispositivo de la Ley 13.488 del 6 de octubre de 2017; y da otras providencias.<br><a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13877.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13877.htm</a> |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las normas del Tribunal Superior Electoral.

El primer paso para crear un partido es elaborar el programa y el estatuto del partido político en formación y elegir, de acuerdo al estatuto, a sus dirigentes nacionales provisorios, los cuales se encargarán de las providencias necesarias para el registro del estatuto ante la Oficialía de Registro Civil competente en Brasilia (DF) y en el Tribunal Superior Electoral. El documento entregado a la Oficialía debe contener la firma de 101 fundadores, distribuidos en, mínimamente, nueve Estados de la federación. El registro solo se concreta mediante apoyo formal de una cantidad de electores correspondiente a medio por ciento (0,5%) de los votos dados en la última elección de toda la Cámara de los Diputados (sin blancos y nulos). Después, ya le es permitido al partido participar de las elecciones, recibir dinero del fondo partidario y ocupar horario político en TV.

La lectura y análisis de los documentos legales sobre la creación y el funcionamiento de partidos políticos no nos dejan dudas en relación a la complejidad de la operación de creación de este instrumento político y organizacional de representación, disputa y defensa de derechos y de poder, particularmente de los pueblos indígenas y sus organizaciones sociales. Además de las cualidades individuales y colectivas antes mencionadas, la creación de un partido político implica gastos y costos casi diarios con el personal responsable del avance del proceso organizativo y burocrático, con la producción y el registro de la documentación, con viajes y estadías, con fotocopias de documentos, con reuniones, etc.

## **B. Acción afirmativa: elección de indígenas para el Poder Legislativo**

Así como aún no hay en la legislación electoral brasileña ningún dispositivo específico que trate de la creación o que facilite la creación de agremiación político-partidaria de representación

7 Ver el sitio web del Tribunal Regional Electoral-SE.



de la población y de los pueblos indígenas en el país, tampoco hay ningún tipo de política o reglamentación que establezca cuotas en los legislativos (municipal, distrital, estatal y federal) destinadas a representantes indígenas, hombres y mujeres. La población indígena, para tener representación parlamentaria en cualquiera de los niveles del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, tendrá que hacerlo lanzando candidatos en agremiaciones no exclusivamente indígenas. En los llamados “partidos de los blancos”, expresión genérica utilizada por los indígenas en Brasil para referirse a las agremiaciones partidarias tradicionales, o sea, que no son partidos políticos indianistas o étnicos o interétnicos indígenas.

En la historia del republicanismo brasileño, las dos únicas representaciones efectivas asumidas como indígenas y elegidas para el Congreso Nacional fueron el xavante Mario Dzuruna Butsé (más conocido como Mário Juruna, diputado federal por el Estado de Río de Janeiro en 1982, cuyo cargo fue ejercido entre los años 1983 y 1986) y la abogada wapichana Joenia Batista de Carvalho (más conocida como Joênia Wapichana, diputada federal por el Estado de Roraima en 2018, para el periodo legislativo 2019-2022). Mário Juruna fue elegido por el Partido Democrático Trabalhador (PDT), mientras que Joênia fue elegida por el partido Red Sustentabilidad (Rede).

Entre 2013 y 2019 se tramitó en el Congreso Nacional una Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) que tenía por objetivo instituir puestos específicos para indígenas en el Legislativo federal. Proponía dar nueva redacción al art. 45 de la Constitución Federal, creando puestos especiales de diputado federal para las comunidades indígenas, que serían ocupados mediante proceso electoral específico. La denominada PEC 320/2013 proponía incluir tres párrafos que reproduzco a continuación:

Art. 45. La Cámara de Diputados se compone por representantes del pueblo, elegidos por el sistema proporcional en cada Estado, en cada Territorio y en el Distrito Federal, y de representantes indígenas elegidos en el proceso electoral distinto, en las comunidades indígenas.

[...]

§ 3º La totalidad de comunidades indígenas recibirá tratamiento análogo a Territorio, eligiendo cuatro Diputados indígenas en proceso electoral abarcando a todos los electores con domicilio electoral en comunidades indígenas.

§ 4º Cuando haya alistamiento electoral, los indígenas domiciliados en comunidades indígenas podrán optar por votar en las elecciones generales o votar en las elecciones específicas para candidatos a la representación especial destinada a los pueblos indígenas.

§ 5º La distribución geográfica de los puestos especiales para Diputado Federal destinados a los pueblos indígenas, así como las normas relativas al proceso electoral en las comunidades indígenas serán establecidas por ley.

En la justificativa que acompaña la propuesta vemos que hay cierta confusión o falta de claridad conceptual. Se adoptó el problemático concepto sociológico de *comunidad indígena* en perjuicio de la figura jurídica *tierra indígena*. Este último sí es un concepto mediante el cual se puede delimitar una territorialidad específica (una circunscripción especial para fines electorales) y definir precisamente los sujetos de derecho. Pero incluso en ese caso, hay dudas y desafíos que exigen una reflexión más profunda. Las preguntas que quedan son: ¿el proceso electoral abarcaría solamente a la población indígena que habita en las tierras indígenas?, ¿quedarían fuera los/las indígenas que viven en contextos urbanos? Referente al Brasil, es

preciso ir más as fondo en la reflexión sobre participación y representación política indígena en la actualidad, pues casi 40% de la población que se declaró indígena en el Censo Demográfico de 2010 vivía en ese entonces en contextos urbanos. Además, existe el caso de las agrupaciones y de los territorios indígenas que aún están en proceso de reconocimiento por el gobierno federal. Esta parte de la población indígena, según entiendo, debería también estar incluida en el proceso electoral especial indígena<sup>8</sup>.

Para el propósito de este estudio, es importante registrar que la expresión *tierras indígenas* surge en el/del proceso político-administrativo y legal de definición de los derechos y de las formas operacionales de reconocimiento, protección y regularización territorial, por el Estado nacional brasileño, de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas. El derecho de los indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan está garantizado en el artículo 231 de la Constitución Federal, promulgada el 5 de octubre de 1988, teniendo como referencia para su implementación (en gran parte obsoleta) a la Ley 6.001 del 19 de diciembre de 1973, que dispone sobre el Estatuto del Indio, y el Decreto 1775 del 8 de enero de 1996, que dispone sobre los procedimientos administrativos de demarcación de las tierras indígenas. También contribuyen para la definición de ese derecho la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que trata de los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobada en 1989 y promulgada por el Gobierno Brasileño el 19 de abril de 2004 mediante Decreto 5.051.

No podríamos concluir esta sección sin indicar que además de los aspectos formales y operacionales, ya sea para la creación de puestos específicos para indígenas en el Congreso nacional o para la creación de un gremio partidario indígena destinado a concurrir en procesos electorales, es necesario tomar en consideración (en el análisis y en la acción) el contexto histórico-político en el que está o estará situado este *desarrollo organizacional*, en dirección al complejo instituto de la *representación política*-especialmente en tiempos de *crisis de la representación* (cf. Pitkin 2006; Martínez Rivas 2017).

EL juego y la correlación de fuerzas que existe hoy en el campo político brasileño exige una sensibilidad y una capacidad de análisis mucho más detalladas de la que fueron necesarias para el periodo que precedió al actual, y que aparentemente estuvo hegemonizado por fuerzas social-liberal-progresistas. El juego y la correlación de fuerzas que existe hoy en el campo político del país explicita una dura realidad: la de las tácticas y estrategias que emergieron del bloque social liberal progresista, de sus discursos y de sus acciones; estas no fueron suficientes ni eficientes para enfrentar, romper y controlar a las fuerzas responsables por la estructura social opresiva y extractivista que caracteriza a la sociedad brasileña, principalmente en relación a los pueblos indígenas en su diversidad. En otro texto (Verdum 2017a) afirmamos, y aquí reafirmamos, que esa capacidad limitada fue resultado, en gran medida, del dilema de gobernabilidad que enfrentaron los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff (y el Partido de los Trabajadores), al buscar equilibrarse y equilibrar los intereses en conflicto incluyendo aliados y adversarios. Adicione a eso el aún muy presente *habitus* colonialista que marca el lenguaje, las instituciones y la vida social e intelectual indigenista en el país; y la evidente dificultad que la izquierda brasileña tiene para entender

8 El 31 de enero de 2019, la PEC 320/2013 fue archivada en los términos del artículo 105 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, sin ser desarchivada por sus proponentes (Cámara de Diputados 2018).

e incorporar creativamente la demanda y el derecho de autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas.

### III. De las políticas sociales a las políticas del neoliberalismo conservador

Teniendo en cuenta que los temas de política pública y proceso presupuestario presentan una jerga propia, con conceptos y nociones cuyos significados pueden no ser tan obvios a una parte significativa de personas posiblemente interesadas en este libro, iniciaremos con una breve introducción a ese universo.

#### A. Las políticas públicas, los planes plurianuales y los pueblos indígenas

La noción de *plan plurianual* para políticas públicas fue incorporada a la administración pública brasileña mediante la Ley Federal 4.320 del 17 de marzo de 1964. Las modificaciones modernizantes entonces introducidas seguían recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que proponía una mayor armonía entre los planes de gobierno y los respectivos presupuestos. A partir de la perspectiva de la ONU, ese esfuerzo de *armonización y homogenización* (conceptual, lógica y operacional) se justificaba, entre otras cosas, por la necesidad de que haya un mejoramiento de la gestión gubernamental, pero también para facilitar el seguimiento y la evaluación comparativa entre países. En ese mismo año (1964) fueron creados el Ministerio de Planificación y Coordinación General y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Aplicadas (Ipea), con la atribución de elaborar estudios e investigaciones en las áreas económica y social y realizar análisis de políticas públicas para el proceso de planificación gubernamental<sup>9</sup>.

En el proceso de elaboración de la Constitución Federal de 1988, los parlamentarios constituyentes tomaron en cuenta ese modelo. Establecieron en los artículos 165 a 169 el marco legal básico del proceso de planificación y presupuestario utilizado en el país. Fue definido que los *Planes Plurianuales* (con la sigla PPA) serían el principal instrumento de planificación a medio plazo del gobierno federal (como también de los Estados, Municipios y Distrito Federal) y que debería constar en este, en grandes números, la asignación de los recursos financieros del presupuesto de la Unión, englobando los gastos del Ejecutivo, el Legislativo y el Judiciario<sup>10</sup>.

9 Sobre la planificación gubernamental brasileña a lo largo del siglo XX hasta los años 60 ver Lafer (1975), Ianni (1986) y Almeida (2004, 2006).

10 El proceso de formulación de políticas públicas es aquel por el cual el gobierno establece los programas y acciones teniendo en cuenta los resultados y las modificaciones deseadas. No es un proceso neutro, es un campo de intereses y de disputas (Lobato 2006). Con vigencia de cuatro años, el PPA tiene la función de establecer las directrices, los objetivos y las metas de la administración pública para el periodo, materializados en programas, acciones y presupuesto. Cada programa es, idealmente, un conjunto articulado de acciones orientadas por un objetivo. El programa sería, por tanto, el instrumento de organización de las acciones gubernamentales, definiendo objetivos y metas a ser alcanzadas para solucionar el problema que lo originó. Los programas pueden ser sectoriales, cuando articulan acciones de un solo ministerio, o multisectoriales, cuando incluyen acciones de más de un ministerio. Al largo de los últimos veinte años, el principal programa indigenista del gobierno federal fue multisectorial. Las acciones son aquellas que los programas realizan en la práctica, como, por ejemplo, delimitar y demarcar los territorios indígenas (Fundación Nacional del

De manera resumida, el proceso de planificación y presupuestario sigue los siguientes pasos: cada cuatro años los ministerios y órganos sectoriales (ejemplo: FUNAI, MS y MEC) formulan y reformulan su plan de trabajo, definiendo objetivos, metas y respectivos presupuestos. Esto sucede en el primer semestre del primer año de cada mandato presidencial. Hasta el 31 de agosto, el Plan Plurianual (PPA), consolidado en forma de proyecto de ley (PL), debe ser enviado por el Ejecutivo federal al Congreso nacional para su análisis y aprobación. El Congreso tiene (por ley, la que no siempre se cumple) hasta el último día de trabajo de ese primer año para modificarlo mediante enmiendas. Una vez aprobado, el Congreso nacional debe enviar el plan modificado al presidente de la República para su sanción. Solo entonces el PPA pasa a ser ley.

Durante el primer semestre de cada año, los ministerios y órganos sectoriales elaboran su plan de trabajo y el presupuesto para el año siguiente. El producto generado por cada ministerio y órgano es enviado al Ministerio de Planificación, que tiene hasta el día 31 de agosto para reunir todas las propuestas, realizar los ajustes necesarios y enviar el documento final al Congreso nacional. Allá, el entonces Proyecto de Ley Presupuestario Anual (PLOA) es analizado, enmendado, aprobado y devuelto a la Presidencia para su sanción.

Después de la promulgación de la Constitución de 1988 hubo ocho planes plurianuales en el ámbito de la Unión, el primero abarcando los años 1991 a 1995. Y en todos ellos los pueblos indígenas fueron contemplados con acciones y recursos financieros específicos. Pero el vicio tutelar impregnó y condujo significativamente el proceso de planificación y la implementación de la acción indigenista del Estado brasileño en esos años, incluso en el periodo llamado *progresista*, años 2000. Entre la promulgación de la Constitución de 1988 y el año 2020 tuvimos los siguientes Planes Plurianuales de la Unión: sin nombre (1991-1995); Brasil en Acción (1996-1999); Avanza Brasil (2000-2003); Brasil de Todos (2004-2007); Desarrollo con Inclusión Social y Educación de Calidad (2008-2011); Más Brasil (2012-2015); Desarrollo, Productividad e Inclusión Social (2016-2019); y Planificar, Priorizar, Alcanzar (2020-2023)<sup>11</sup>.

## B. Las políticas públicas de la Unión para los pueblos indígenas entre 2010 y 2020

En el periodo de 2010 a 2020 tuvimos cuatro PPA: el primero (2008-2011) elaborado durante el primer año del segundo gobierno de Lula; el segundo (2012-2015) y el tercero (2016-2019) elaborados el primer año del primer y del segundo mandato de la presidenta Dilma Rousseff, respectivamente; y el cuarto (2020-2023) elaborado el primer año del gobierno Jair Bolsonaro (2019). Fue también en este periodo, más precisamente, el 31 de agosto de 2016, que Dilma Rousseff fue destituida del cargo de presidente del país fruto de una ruptura institucional

---

Indio [FUNAI]); apoyar la gestión ambiental en las tierras indígenas (Ministerio de Medio Ambiente [MMA]); proteger y promover la salud indígena (Ministerio de Salud [MS]); publicar y distribuir material didáctico y paradidáctico adecuado a las escuelas indígenas (Ministerio de Educación [MEC]), entre otras acciones prácticas. Ver Core (2004).

11 Hasta 1991, la política y las acciones indigenistas del gobierno federal fueron atribución de la FUNAI. Hasta el momento no encontramos ninguna referencia relativa al proceso de planificación y presupuesto del periodo de 1964 a 1991, parece ser un campo de estudio prácticamente inexplorado. De 1967 (año de la creación de la FUNAI en sustitución del Servicio de Protección de los Indios [SPI]) hasta 1991, la FUNAI estuvo vinculada al extinto Ministerio del Interior, que siempre ejerció gran injerencia sobre sus acciones. Ver Davis (1978), Martins (1978), Bigio (2007), Oliveira Filho (1985) y Souza Lima (2018).

parlamentaria inscrita en la frágil democracia representativa, capitalista y periférica de la masa brasileña (W. dos Santos 2017: 11-32), aunque evidencias surgidas en años recientes (“filtradas” para formadores de opinión pública en los últimos dos años) están mostrando que se trataba de un caso más de *lawfare* (Zanin, Martins & Valin 2020) muy bien articulado, incluso con los medios corporativos, ocurrido en la última década en América Latina. En su lugar asumió su vicepresidente Michel Temer, que siguió en el cargo hasta finales de 2018, dando inicio al desmontaje de la capacidad institucional de implementar lo que fue estipulado por la Constitución Federal de 1988, con todas sus limitaciones y fragilidades en el tema. A continuación serán presentados y analizados aspectos de cada uno de estos periodos de manera sintética, ya que el tema es amplio, razón por la cual esta revisión no puede, obviamente, abarcar todo su universo ni hacer un balance circunstanciado. Serán indicadas lecturas complementarias.

### Comentarios sobre el periodo 2008-2011

La política y las acciones destinadas a los pueblos indígenas en 2010 integran el PPA 2008-2011, denominado Desarrollo con Inclusión Social y Educación de Calidad (Ministerio de Planificación/Secretaría de Planificación 2007). El programa fue formalmente estructurado con diez objetivos estratégicos, pero solamente en uno de ellos son mencionados los pueblos indígenas. Se trata del objetivo declarado como fortalecimiento de la democracia: “con igualdad de género, raza y etnia, y la ciudadanía con transparencia, diálogo social y garantía de los derechos humanos” (*ibid.*: 46). Contradictoriamente, nada fue dicho sobre esos sujetos de derecho cuando el objetivo era la implantación de una infraestructura “eficiente e integradora del territorio nacional” (*id.*)<sup>12</sup>.

En el PPA 2008-2011, varias acciones que antes estaban distribuidas por diferentes programas pasaron a hacer parte de un único programa, intitulado *Protección y Promoción de los Pueblos Indígenas*. Como en el PPA anterior, le correspondió a la FUNAI la responsabilidad formal de articular y coordinar la política indigenista gubernamental y el conjunto de las acciones contenidas en el programa. Los pueblos indígenas aparecen también como beneficiarios en otros seis programas. Solamente en tres programas encontramos un presupuesto específico destinado a los indígenas (cf. Paula & Vianna 2011). Además del programa Protección y Promoción de los Pueblos Indígenas, cuentan con recursos financieros explícitos y específicos los programas *Educación para la Diversidad Cultural* (bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación)<sup>13</sup> y *Saneamiento Rural* (bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud)<sup>14</sup>.

12 A este objetivo están vinculados 42 programas, dentro los cuales están algunas de las acciones que más impacto tienen en los territorios y en las poblaciones locales indígenas: construcción de carreteras, hidroeléctricas, hidrovías, líneas de transmisión de energía, etc.

13 El 10 de marzo de 2008, mediante la Ley 11.645, fue incluida en la Ley de Directrices y Bases de Educación Nacional la obligatoriedad de los establecimientos de Primaria y Secundaria, públicos y privados, para que incluyan en sus respectivos currículos el estudio de la historia y cultura afrobrasileira e indígena. Estudios y evaluaciones recientes indican la necesidad de inversiones en el sistema educacional (red municipal de enseñanza). Inversiones en material didáctico y paradidáctico adecuados, en la formación y calificación de los educadores en los contenidos temáticos de la Ley, en la organización de la malla curricular y en la superación de preconceitos negativos y resistencias conservadoras en relación a la implementación de la Ley. Ver Nobre (2017), Barbalho & Rodrigues (2018), Fanelli (2018), Andrade (2019), Ângelo (2019), Lopes (2019) y Reis (2019).

14 Sobre la política y el presupuesto de atención a la salud indígena entre 2000 y 2011 ver Garnelo Pereira & Maquiné (2013).

El programa Protección y Promoción de los Pueblos Indígenas fue tan ambicioso como genérico en el uso de las palabras, comenzando por el objetivo declarado: “garantizar a los pueblos indígenas el mantenimiento o recuperación de las condiciones objetivas de reproducción de su modo de vida y proporcionarles oportunidades de superación de las asimetrías observadas en relación a la sociedad brasileña en general” (Ministerio de Justicia/FUNAI 2007: 15). Al mismo tiempo que el programa era declarado, se previno la implementación de la segunda fase del Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC-2), con innúmeras obras de infraestructura de gran porte.

El primer Plan de Aceleración de Crecimiento (PAC-1) fue lanzado oficialmente el 22 de enero de 2007, al inicio del primer año del segundo mandato del presidente Lula da Silva<sup>15</sup>. Ese mismo año, más precisamente el 21 de septiembre de 2007, el presidente Lula da Silva lanzó la denominada Agenda Social de los Pueblos Indígenas (2008-2010). La segunda fase del PAC de la infraestructura fue anunciada por el gobierno federal el día 29 de marzo de 2010, durante el último año del segundo mandato del presidente Lula da Silva, cinco meses antes de las elecciones presidenciales. Las realizaciones del PAC y las proyecciones de realización de la segunda fase –especialmente en términos de mayor generación de empleos y salario en la base de la pirámide– fueron el núcleo de la propaganda de campaña de la coalición partidaria que apoyó y sustentó a la candidata del gobierno Dilma Rousseff<sup>16</sup>.

La Agenda Social de los Pueblos Indígenas (denominada *PAC Indígena*) fue estructurada en tres ejes temáticos: 1) Protección de las Tierras Indígenas, que incluía la regularización territorial, la implantación de los llamados territorios indígenas de la ciudadanía (Alto Rio Negro, Alto Xingu y Raposa Serra do Sol), la recuperación de áreas degradadas y el monitoreo ambiental y la protección de pueblos aislados; 2) Promoción de los Pueblos Indígenas, que incluía la documentación y valorización de sus lenguas, la valorización del patrimonio cultural, la implantación de puntos de cultura y la autosustentación económica de comunidades locales; y 3) Calidad de vida de los Pueblos Indígenas, con la creación del sistema de seguimiento y evaluación de las condiciones de vida de los pueblos y el fortalecimiento del control social indígena sobre las políticas públicas. Antes se tenía la inclusión de los pueblos indígenas en siete programas sociales del gobierno federal: Bolsa-Familia<sup>17</sup>; Beneficio de Prestación Continuada (BPC)<sup>18</sup>; Cesta de Alimentos de Emergencia; Cartera de Proyectos Hambre Cero y Desarrollo

15 Decreto 6.025 publicado en el Diario Oficial de la Unión (DOU), el 22 de enero de 2007.

16 En el eje de Transporte del PAC-2 estaba prevista la realización de 82 obras terrestres y fluviales, entre carreteras, ferrovías, puertos, hidrovías, aeropuertos y equipos para carreteras vecinales. De esos, por lo menos 43 proyectos de larga escala afectarían a una o más de una de las tierras indígenas, directa y/o indirectamente. Efectos similares provocarían varias obras previstas en el Eje Energía del PAC-2. El Plan incluía, en ese eje, infraestructuras de generación de energía eléctrica; de transmisión de energía eléctrica; de prospección y extracción de petróleo y gas natural; transporte, refinamiento y petroquímica; la producción y transporte de fertilizantes, la revitalización de la industria naval; y la producción de combustibles (dichos) renovables. Ver Verdum (2012a, 2012b, 2015a, 2015b).

17 Fue creado el 20 de octubre de 2003 mediante la Medida Provisoria 132, posteriormente convertida en la Ley 10.386/2004, quedando su gestión a cargo de la Secretaría Nacional de Ingresos de Ciudadanía (SENARC), del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). Se basa en el modelo de transferencia de ingresos condicionados (TRC).

18 EL BPC es un beneficio asistencial de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS), Ley 8.742 del 7 de diciembre de 1993, alterada por la Ley 13.982 del 2 de abril de 2020. Consiste en un beneficio asistencial

Sostenible en Comunidades Indígenas (Cartera Indígena)<sup>19</sup>; Cisternas<sup>20</sup>; Luz para Todos<sup>21</sup>; y Salario-maternidad.

La Agenda Social de los Pueblos Indígenas (2008-2010) había previsto demarcar 127 tierras indígenas (TI). Según datos levantados ante la FUNAI, fueron emitidos en ese periodo solamente 13 decretos homologatorios del presidente de la República y solamente 29 tierras indígenas obtuvieron resolución declaratoria del Ministro de Justicia. O sea, los números quedaron bastante lejos de la meta establecida y formalmente anunciada en 2007 por el presidente Lula da Silva. En 2010, en la acción de Demarcación y Regularización de Tierras Indígenas, fueron gastados solamente 47,51% de los R\$ 25 millones presupuestados, y la acción de Fiscalización de Tierras Indígenas no contó en ese año con ningún recurso financiero. Solamente tres TI fueron homologadas y diez obtuvieron resolución declaratoria publicada.

La acción de Localización y Protección de Pueblos Indígenas Aislados o de Reciente Contacto implementada por la FUNAI, en 2010, contó con un presupuesto aprobado de R\$ 2 millones, de los cuales fueron gastados 90,24%. El Comando de la Aeronáutica también tuvo disponible en ese año un presupuesto de R\$ 1,5 millones para la acción de Asistencia a las Comunidades Indígenas Aisladas en Regiones de la Frontera Norte (Calha Norte).

Presentaré, a continuación, un cuadro síntesis de los gastos de los cuatro ministerios con dotación presupuestaria en el programa Protección y Promoción de los Pueblos Indígenas en 2010. Los números presentados solamente se refieren a las llamadas acciones finales, aquellas que proporcionan un bien o un servicio directamente a los indígenas<sup>22</sup>. Fue posible verificar que en el periodo 2008 a 2010 fue gastado, por el gobierno federal, en los cuatro ministerios, alrededor de R\$ 1,955 mil millones. Esa cantidad equivale a aproximadamente 90,49% del valor que fue autorizado por el Congreso nacional para ser gastado en los tres años, lo que significa que aproximadamente R\$ 205,5 millones dejaron de ser gastados y comprometidos, retornando al Tesoro Nacional.

---

de un salario mínimo por mes pagado a ancianos a partir de los 65 años o deficientes de cualquier edad que comprueben bajos ingresos.

- 19 Fue creada en diciembre de 2003, a través de un Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). La CI fue incluida en el Proyecto de Cooperación Internacional con el PNUD (BRA 00/022) Apoyo a las Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible. En 2008, la estrategia de fomento y apoyo a proyectos indígenas fue incorporada al Programa de Apoyo al Agroextractivismo y a los Pueblos y Comunidades Tradicionales del Ministerio de Medio Ambiente, en alianza con los ministerios del Desarrollo Social (MDS) y Desarrollo Agrario (MDA), que se extendió hasta 2018.
- 20 El Programa Nacional de Apoyo a la Captación de Agua de Lluvia y otras Tecnologías Sociales (Programa Cisternas), financiado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) desde 2003, fue instituido por la Ley 12.873/2013 y reglamentado por el Decreto 8.038/2013. Consistía en el apoyo dado por el MDS a la implementación de tecnologías sociales de acceso al agua para poblaciones rurales de bajos ingresos, e implicaba una amplia articulación intergubernamental y con la sociedad civil.
- 21 El Programa Nacional de Universalización del Acceso y Uso de la Energía Eléctrica (Programa Luz para Todos) fue un conjunto de medidas públicas que tenían por objetivo llevar electrificación a las áreas remotas y con tarifas subsidiadas por el gobierno federal, gobiernos estatales y distribuidoras. Fue creado por el Decreto 4.873/2003.
- 22 No están incluidas, por ejemplo, las acciones destinadas al pago de salarios y beneficios sociales de los funcionarios.

**Tabla 2**  
**Programa Promoción y Protección de los Pueblos Indígenas: gasto en 2008-2010**

| Ministerio / Año             | 2008        | 2009        | 2010        | TOTAL         |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Ministerio de Salud/FUNASA   | 356.363.214 | 393.112.987 | 346.883.629 | 1.096.359.830 |
| Ministerio de Justicia/FUNAI | 257.433.952 | 287.436.279 | 310.528.110 | 855.398.341   |
| Ministerio de Medio Ambiente | 1.524.240   | 824.403     | 174.905     | 2.523.548     |
| Ministerio de Deportes       | 95.778      | 1.055.775   | 81.036      | 1.232.589     |
| TOTAL                        | 615.417.184 | 682.429.444 | 657.667.680 | 1.955.514.308 |

Fuente: Elaboración propia sobre los datos del Siga Brasil/Senado Federal.

En el caso del Ministerio de Salud, no está incluido en los números del cuadro anterior el presupuesto destinado a la acción de Saneamiento básico en aldeas indígenas, pues integra el programa Saneamiento Básico. Cuando fue lanzado el PPA 2008-2011, se anunció para ese periodo la meta de 1.346 aldeas indígenas con cobertura de abastecimiento de agua<sup>23</sup>.

En 2010, la Fundación Nacional de Salud (Funasa) del Ministerio de Salud dejó de invertir en la estructuración de unidades de salud para la atención de la población indígena alrededor de R\$ 19,357 millones. Tampoco fueron gastados alrededor de R\$ 27,139 millones previstos para la promoción, vigilancia, protección y recuperación de la salud indígena, ni los R\$ 987,8 mil destinados a la acción de vigilancia y seguridad alimentaria y nutricional de los indígenas. Esos recursos retornaron al Tesoro Nacional, alimentando la meta de superávit del país.

La Funasa estuvo al frente de las acciones de atención a la salud indígena por casi once años. Pero las innumerables denuncias comprobadas de corrupción y mal uso de los recursos financieros destinados a la atención primaria de la salud indígena, a lo que se sumaron presiones desencadenadas por los pueblos indígenas en diferentes niveles y ámbitos (local, distrital y federal), produjeron las condiciones que posibilitaron la creación de una Secretaría Especial de Salud Indígena (Sesai) en el ámbito del Ministerio de Salud (Decreto 7.336, del 19 de octubre de 2010), para ser la unidad gestora del Subsistema de Atención a la Salud Indígena del Sistema Único de Salud (Sasi-SUS)<sup>24</sup>.

EL Sasi-SUS está compuesto de 34 Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI). Su funcionamiento fue reglamentado por el Decreto 6.878 del 18 de junio de 2009, el cual estableció que los DSEI son unidades gestoras con autonomía administrativa y financiera. Pero para que esto suceda en la práctica, el Ministerio de Salud tiene que proveer a cada distrito sanitario de recursos suficientes, con la finalidad de garantizar las estructuras materiales (predios, equipos, vehículos, centros de salud, hospitales de referencia, laboratorios), los recursos humanos, los servidores públicos concursados (médicos, odontólogos, enfermeros, técnicos de enfermería, agentes de salud, agentes de saneamiento, técnicos en administración, pedagogos, entre otros), el saneamiento básico (agua potable para el baño, para beber y para las demás necesidades de higiene y limpieza, tratamiento de aguas residuales y recolección de basura, entre otros) y la estructura y el funcionamiento de los Consejos Locales y Distritales de Salud

23 En el periodo 2008-2010, el gobierno federal presupuestó para esa acción una inversión total (en valores corregidos para 2010) de R\$ 179,506 millones, pero gastó alrededor de R\$ 156,349 millones. La diferencia total, R\$ 23,157 millones, retornó al Tesoro Nacional.

24 De 2010 para acá, el Ministerio de Salud pasó por varias reestructuraciones. La última tuvo lugar con el Decreto 9.795, del 17 de mayo de 2019. ,



Indígena en cada distrito sanitario para el ejercicio del control social. Entra un gobierno y sale otro gobierno, y este conjunto de compromisos sigue siendo atendido de manera precaria<sup>25</sup>.

En el PPA 2008-2011, las mujeres indígenas no contaron con una acción presupuestaria específica. No obstante, el gobierno federal ya creó, en 2007, una coordinación específica de mujeres indígenas en el ámbito de la FUNAI, que contó con recursos suficientes para realizar, entre septiembre de 2008 y agosto de 2010, trece seminarios/talleres regionales con el tema “La violencia familiar y doméstica en el contexto indígena y la aplicabilidad de la Ley Maria da Penha” (Verdum 2008, 2017a: 173-201; I. dos Santos 2017; Rodrigues 2019).

Considerado grupo vulnerable y segmento prioritario de políticas de protección e inclusión social, los pueblos indígenas se beneficiaron de un conjunto de políticas y acciones del gobierno federal de alcance más general. Por ejemplo, el Programa Luz para Todos, del Ministerio de Minas y Energía (MME), dice haber beneficiado en el periodo a 24,4 mil familias indígenas.

Como parte de la Agenda Social de los Pueblos Indígenas, el Ministerio de Cultura (MinC) estimuló y apoyó la creación de *puntos de cultura* en aldeas en los territorios indígenas reconocidos y demarcados por el Estado. También fueron beneficiadas asociaciones de indígenas que viven en centros urbanos. La Agenda estableció como meta, para el periodo 2008-2010, implantar 150 puntos de cultura en tierras indígenas. El MinC también creó un sistema de premiación, el Premio Culturas Indígenas, orientado a la valorización y revitalización de prácticas y expresiones culturales de los pueblos indígenas. Creado por el MinC en 2006, hasta diciembre de 2010 habían sido premiadas 276 comunidades y organizaciones indígenas. La Secretaría de Derechos Humanos (SDH/Presidencia de la República), en alianza con la FUNAI, incluyó a los indígenas en la Agenda Social de Registro Civil de Nacimiento y Documentación Básica (Registro General, Catastro de Persona Física y Carnet de Trabajo y Previsión Social) como parte de la política de inclusión social de los indígenas a partir de la documentación civil.

Los indígenas también fueron incluidos como beneficiarios de la principal acción de transferencia monetaria condicionada (TMC) en el país, el Programa Bolsa Familia (PBF). Iniciado en 2003, el PBF es pieza clave en la agenda de combate a la pobreza del gobierno federal. En enero de 2011 había 84.796 familias indígenas atendidas por el Programa, de las cuales 20 mil fueron catastradas en 2010. Alrededor de 48.600 familias indígenas de 18 Estados se beneficiaban con cestas de alimentos. Según el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), al menos 339 Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) atendían a indígenas en el país (Verdum 2016a; MDS 2019)<sup>26</sup>.

---

25 Para mantenimiento de los DSEI y de sus actividades fueron destinados, en 2013, alrededor de R\$ 1,06 mil millones, de los cuales fueron pagados R\$ 898 millones. Para la estructuración de los DSEI fueron destinados solamente R\$ 40 millones, de los cuales fueron gastados R\$ 14 millones.

26 En los años 2008-2009, la Asociación Brasileña de Post-Graduación en Salud (Abrasco) coordinó la realización de la primera Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de los Pueblos Indígenas. El objetivo de esa encuesta fue analizar y describir la situación alimentaria y nutricional de los niños indígenas menores de 5 años y en mujeres indígenas de 14 a 49 años, y sus factores determinantes. Abarcó situaciones específicas en territorios indígenas y en contextos urbanos. Mostró un cuadro nada promisor en prácticamente todas las regiones del país. Generó material importante para elaborar especialmente y redireccionar políticas y recursos públicos, no solo hacia políticas sociales, en particular las de salud, sino también para los sectores ambiental, educación escolar, cultural, tierra y economía. Ver Rodrigues Caldas & Ventura Santos (2012); Coimbra Jr. (2014); Garnelo *et al.* (2019).

También fue establecido como objetivo promover la creación de *territorios de la ciudadanía* en tierras indígenas, comenzando por los territorios indígenas en Alto Rio Negro y Vale do Javari, en el Estado de Amazonas, y Raposa Serra do Sol, en Roraima. El concepto de *territorio rural* y el abordaje *territorial* ganan fuerza dentro del proceso de elaboración de políticas públicas. El Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC) fue instituido por decreto del presidente de la República firmado el 25 de febrero de 2008. Visaba, entre otras cosas, promover una mejor integración de las políticas públicas con base en la planificación territorial y la inclusión e integración productiva de las poblaciones pobres y de los segmentos sociales más vulnerables. De los 60 Territorios de la Ciudadanía delimitados inicialmente por el Programa, 33 incidían sobre 156 tierras indígenas. En 2009 se ampliaron los Territorios de la Ciudadanía, subieron a 120, de los cuales 63 incidían sobre 317 tierras indígenas (Verdum & Araújo 2010; Cavalcanti, Wanderley & Niederle 2014; Reis 2015; Brito 2017; Moura & Pontes 2020).

El año 2011 es el último del PPA 2008-2011 y el año de la elaboración del PPA 2012-2015. Infelizmente, aún no vemos en el interior del movimiento indígena organizado que se le dé la importancia que el asunto merece. Es comprensible que sea así, es un asunto complejo, del cual los pueblos indígenas fueron siempre excluidos, y que demanda cierta dedicación, especialización, etc. Por otro lado, aunque los discursos oficiales recientes estén repletos de palabras como *promoción, participación, autonomía, transparencia* y otras del género, en la práctica, eso aún no pasa ni es estimulado cuando el asunto es planificar, decidir y controlar el presupuesto público.

### **Comentarios sobre el periodo 2012-2015**

El PPA 2012-2015 (*PPA Más Brasil*) fue elaborado con significativas alteraciones en relación al modelo de planificación que estuvo vigente en la administración pública federal en el periodo 2000-2011. Entre las varias innovaciones que el nuevo Plan Plurianual trajo, una de ellas es que fue dividido en Programas Temáticos, cada cual con sus respectivos objetivos, metas, indicadores, iniciativas y actividades. Otra fue que las *acciones* fueron descritas solamente para la formulación de los presupuestos anuales, ajustándose a la dinámica de ejecución de la planificación y del presupuesto. En ese PPA, las llamadas *iniciativas* fueron las que pasaron a ser el vínculo entre lo planificado y el presupuesto.

El PPA es presentado como un mecanismo orientado a enfrentar un conjunto de 11 directrices, denominadas *macrodesafíos*. En ese mecanismo, dos planes intersectoriales son señalados como estratégicos para el periodo 2012-2015. El primero es el denominado Plan Brasil sin Miseria, lanzado en 2011, que tiene por objetivo anunciado “erradicar la extrema pobreza en todo el territorio nacional”. El segundo viene a ser el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), que articula y coordina programas temáticos y acciones cuyo objetivo es implantar y mejorar la infraestructura logística del país (como carreteras, hidroeléctricas, hidrovías, puertos, etc.), con enfoque principal en la creación de condiciones para el desarrollo y la consolidación de emprendimientos vinculados a los agronegocios, especialmente de tipo mineral y agrícola. O sea, al lado de una agenda gubernamental eminentemente asistencial, tenemos otra donde es visible la intención de apoyar, fomentar y consolidar el modelo extractivista-exportador de “crecimiento económico”, modelo fundado en una poderosa y compleja coalición de intereses

de grupos industriales y financieros, situados y actuantes dentro y fuera del aparato estatal *stricto sensu*<sup>27</sup>.

El Plan está compuesto por 65 Programas Temáticos, de los cuales 25 pertenecen al área social y 15 al área de infraestructura. Fue estimado para esos programas un presupuesto aproximado de R\$ 4,541 mil millones, siendo R\$ 2,580 mil millones (56,8%) para el área social y R\$ 1,94 mil millones (26,3%) para infraestructura.

El Programa Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas integra el área social del PPA, teniendo la previsión de un presupuesto de apenas (por no decir el insignificante monto de) R\$ 5,177 millones para los cuatro años<sup>28</sup>.

En la documentación y en los discursos de los agentes de gobierno, por ocasión del lanzamiento del PPA 2012-2015, la *transparencia* y el *monitoreo* son anunciadas como elementos constitutivos de la estrategia gubernamental de gestión de las políticas públicas. Para eso estaría siendo creado el que fue denominado Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA, con tres objetivos, a saber: 1) apoyar la gestión pública; 2) subsidiar la toma de decisión en los diferentes niveles; y 3) crear condiciones de posibilidad al control social. Mientras los dos primeros objetivos están orientados al interior del aparato de gestión y sus operadores, el tercero atendería las demandas y exigencias de control y participación informada de la sociedad civil –algo muy frágil, dicho sea de paso<sup>29</sup>.

Cuando fue lanzado el proyecto de ley (PL) del Plan Plurianual para el periodo 2012-2015, los indígenas aparecieron como *público objetivo* exclusivo en un único programa temático específico, el Programa Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, los indígenas fueron mencionados como potenciales beneficiarios, junto con otros sujetos de derecho, en *iniciativas* de otros veinte programas temáticos. Otra novedad fue la incorporación a este programa de la acción presupuestaria Saneamiento Básico en Aldeas Indígenas para Prevención y Control de Agravios, que hasta entonces estaba en otro programa; y la creación de una acción destinada a los indígenas “de reciente contacto”, con dotación presupuestaria específica. El Plan 2012-2015 incluyó temas nuevos, que emergieron con fuerza

27 Según Eduardo Gudynas, el Brasil era (entonces) la mayor economía extractivista de América del Sur (2013). Sobre la actuación de estos grupos ante los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, en sentido de debilitar los dispositivos constitucionales que aseguran los derechos territoriales y étnicos de pueblos indígenas, quilombolas y demás pueblos y comunidades tradicionales, ver Almeida 2010: 101-142. Para muchas personas, la cuenca hidrográfica del río Amazonas es la “nueva frontera” de oportunidades de la industria de la hidroelectricidad, a su vez, el Plan Decenal de Expansión de Energía 2024 del gobierno federal (2015) muestra que la “vieja frontera” localizada en la Región Sur del país continuaría generando “oportunidades”, y también impactos no tan positivos en las condiciones de vida y en los derechos territoriales y étnicos de los pueblos indígenas en el país. Ver Rocha, Pase & Locatelli (2014) y Verdum (2015a).

28 En abril de 2012, la FUNAI lanzó una publicación informando sobre el programa: *Plano Plurianual 2012-2015: Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas*. Disponible en: [http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ouvidoria/pdf/acesso-a-informacao/Plano\\_plurianual-PPA\\_2012-2015.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ouvidoria/pdf/acesso-a-informacao/Plano_plurianual-PPA_2012-2015.pdf)

29 Sin embargo, al pasar el tiempo, en la práctica, las modificaciones no promovieron más transparencia y el alegado y deseado control social se mostró muy limitado. Primero porque los planes presupuestarios (principal herramienta de transparencia) eran un instrumento gerencial de carácter facultativo. Además, porque no fue elaborado un protocolo específico detallado para orientar qué tipo de información incluir y publicar en la base del sistema. La metodología adoptada acabó por volver mucho más compleja, burocrática y difícil la tarea de monitorear las realizaciones y la ejecución presupuestaria. Ver Cardoso Jr. & Santos (2015) y Verdum (2015c).

en los últimos años, sobre los cuales pesan innúmeras dudas como la inclusión de los territorios indígenas en las estrategias nacionales para Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Provenientes de la Deforestación y de la Degradación Forestal, Conservación de las Reservas de Carbono Forestal, Manejo Sostenible de Florestas y Aumento de Reservas de Carbono Forestal (REDD+) y Pago por Servicios Ambientales (PSA)<sup>30</sup>.

La minería en tierras indígenas y el licenciamiento ambiental de emprendimientos aparecen en el PPA 2012-2015 como metas específicas del gobierno federal. La aprobación del proyecto de ley que trata de la reglamentación de la minería en tierras indígenas es una meta del programa Gestión Estratégica de Geología, de Minería y de Transformación Mineral, bajo la custodia del Ministerio de Minas y Energía (MME). Además, con el programa Licenciamiento y Calidad Ambiental, bajo la responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), el gobierno quería promover lo que llamó “mejoramiento” de los mecanismos de licenciamiento de emprendimientos con impactos en tierras indígenas y comunidades tradicionales (48). La Fundación Nacional del Indio (FUNAI) también tenía metas específicas para el licenciamiento. Además de “viabilizar la participación indígena”, dice que pretende reglamentar su actuación como agente interviniente en las definiciones del componente indígena en el ámbito del Licenciamiento Ambiental<sup>31</sup>. En ningún momento es mencionada la aplicación del derecho de consulta previa, libre e informada (CPLI) de los pueblos indígenas, en conformidad con lo establecido en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con poder de ley en el país desde 2003<sup>32</sup>.

En el Congreso nacional, este periodo no fue nada alentador. Un número expresivo de proposiciones legislativas lesivas a los derechos de los pueblos indígenas, más de 100, se estaban tramitando en las dos casas legislativas: la Cámara de Diputados y el Senado. La más conocida es el Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC) 215/2000, que atribuye al Congreso nacional la competencia exclusiva de aprobar la demarcación de las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios y la ratificación de las demarcaciones ya homologadas. Establece también que los criterios y procedimientos de demarcación sean reglamentados mediante ley<sup>33</sup>.

- 
- 30 El 27 de noviembre de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Unión (DOU) el Decreto 8.576, que instituyó la Comisión Nacional responsable de coordinar, acompañar y monitorear la implementación de la Estrategia Nacional para REDD+ y de coordinar la elaboración de los requisitos para el acceso a pagos por resultados de políticas y acciones de REDD+ en Brasil. El 28 de noviembre de 2019 fue revocado por el Decreto 10.144, que instituyó la Comisión Nacional para Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Provenientes de la Deforestación y de la Degradación Forestal, Conservación de las Reservas de Carbono Forestal, Manejo Sustentable de Florestas y Aumento de Reservas de Carbono Forestal (REDD+).
- 31 El 2 de diciembre de 2015, el periodista André Borges publicó un material en el periódico *Estado de São Paulo* en el que informa que el gobierno federal estaría preparando una medida provisional (MP) en la que prevé el pago de un *royalty* a las comunidades indígenas cuyos territorios sean afectados por proyectos de infraestructura (Borges 2015).
- 32 En enero de 2012 el gobierno federal instituyó un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI), por la Resolución Interministerial 35 del 31 de enero de 2012, con el objetivo de establecer los procedimientos de consulta previa a los pueblos indígenas y comunidades quilombolas y tradicionales. EL GTI fue coordinado por la Secretaría General de la Presidencia de la República (SG/PR) y por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y contó con la participación de por lo menos 26 ministerios y órganos vinculados. Pasados dos años, en febrero de 2014, el GTI cerró sus trabajos sin haber alcanzado su objetivo.
- 33 Si fuera aprobado, y dado el perfil conservador y antiindígena que predomina entre los parlamentarios en el Congreso nacional, traería como efectos principales la paralización del proceso de reconocimiento de

Para los pueblos indígenas aislados, el gobierno federal programó realizar estudios de localización, complementados con la estructuración de unidades descentralizadas de la FUNAI y de frentes de protección etnoambiental. También previó la formulación de una política específica de protección y promoción de los pueblos indígenas recién contactados; la implantación de esa política en 11 tierras indígenas de jurisdicción de los Frentes de Protección Etnoambiental (FPE) de la FUNAI; el monitoreo y evaluación de los impactos de las demás políticas gubernamentales y no gubernamentales en estas tierras indígenas. La intención era direccionar la acción a los grupos potencialmente afectados por obras de infraestructura y a aquellos cuyos territorios están siendo objeto de la codicia de madereros, garimpeiros y del narcotráfico. La FUNAI contaba, en ese entonces, con 12 unidades descentralizadas localizadas en la Amazonía Legal brasileña, en los Estados de Mato Grosso, Maranhão, Pará, Amazonas, Acre, Rondônia y Roraima. Visto desde el punto de vista presupuestario, se nota la contradicción entre discurso e inversiones en las condiciones materiales y humanas necesarias. La propuesta de presupuesto de la FUNAI para los Proyectos de Ley Presupuestaria (PLOA) 2104 y 2015, para la acción de Localización y Protección de Pueblos Indígenas Aislados, fue, respectivamente, de R\$ 13,275 millones y R\$ 19,518 millones. Pero fueron aprobados, para ambos años respectivamente, R\$ 2,772 millones y R\$ 2,772 millones. Desde entonces, este cuadro de precariedad se agravó. En septiembre de 2017, empleados designados en la Coordinación General de Indios Aislados y de Reciente Contacto (CGIIRC) y en los FPE de la FUNAI divulgaron una carta dirigida al entonces presidente del órgano y a la directora de Protección Territorial apuntando cortes significativos en el presupuesto direccionado a los pueblos aislados y de reciente contacto en 2018 –que sería 60% menor al programado para 2015 (cf. Vaz 2011; Verdum *et al.* 2019; Ricardo & Gongora 2019).

Otro objetivo previsto en el PPA fue promover la llamada gestión ambiental y territorial en las tierras indígenas. El programa trae una variedad de acciones presupuestarias y no presupuestarias orientadas a promover y apoyar la inserción e integración de la creatividad y de los múltiples recursos existentes en los territorios indígenas (naturales y culturales) en cadenas productivas más amplias y articuladas. Estas acciones hacen parte de una estrategia política de promoción del llamado desarrollo económico sostenible en comunidades indígenas, también denominado de *etnodesarrollo*.

En vísperas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (CNUDS), también conocida como Río+20, en junio de 2012, la Política Nacional de Gestión Ambiental y Territorial en Tierras Indígenas (PNGATI) finalmente fue instituida por el Decreto 7.747 firmado por la presidenta Dilma Rousseff. Eso sucedió como parte de las conmemoraciones del Día Mundial del Medio Ambiente. El proceso de elaboración de la PNGATI se caracteriza especialmente por sus promotores como ejemplo de *protagonismo indígena*, pues

---

los territorios indígenas y la posibilidad de la reversión de procesos ya concluidos. Otra medida con efecto similar es la Resolución 303 de la Abogacía-General de la Unión (AGU), publicada el 16 de julio de 2012. Ella establece restricciones a la demarcación de las tierras indígenas y coloca en jaque el derecho indígena a la autodeterminación territorial. Ambas proposiciones, juntamente con la propuesta de “reglamentación” de la explotación y utilización de los recursos minerales en tierras indígenas (PL n° 1.610/96), están en desacuerdo con lo establecido en el Decreto 5.051 del 19 de abril de 2004, que promulgó el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en los términos de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ver Cámara de Diputados 2000.

habría sido elaborado “a partir de demandas emanadas de los pueblos indígenas” y “de abajo para arriba”, etc. El mismo *sentipensamiento*<sup>34</sup> es propagado en relación a los planes de gestión territorial y ambiental (PGTA), elaborados en diferentes regiones del país y fomentados y apoyados por agencias de cooperación internacional, ONG indígenas e indigenistas y recursos gubernamentales<sup>35</sup>. Para la implementación de esta estrategia, fue autorizado en 2012 un gasto total de aproximadamente R\$ 31 millones. De ese total, solamente fueron gastados 19,26%. Identificamos dos acciones en la FUNAI relevantes dentro de este campo: 1) Gestión Ambiental y Territorial de las Tierras Indígenas y 2) Promoción del Etnodesarrollo en Tierras Indígenas. Con la primera fueron gastados R\$ 1,767 millón, 32,12% de lo autorizado; con la segunda, los gastos alcanzaron el valor de R\$ 3,052 millones, 28,07% del gasto autorizado.

El programa Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas tiene nueve objetivos, cada cual con un conjunto de metas, con una variación de seis a dieciocho metas. Fueron establecidas, en total, 76 metas por el gobierno, algunas más cualitativas, otras de más fácil mensura y evaluación –principalmente cuando son presentados los datos necesarios que permitan tal operación, lo que no siempre es hecho. Vamos a analizar a continuación algunas metas, usando la aplicación PPA Más Brasil.

a) *Territorio y gestión territorial.* – Vamos a comenzar por el objetivo donde están concentradas las metas relacionadas con el derecho territorial de los pueblos indígenas. Fue establecida como meta para el periodo 2012-2015 la “delimitación de 56 tierras indígenas”. Adicionalmente, la aplicación PPA Más Brasil informa que en los años de 2012 y 2013 fueron delimitadas 20 tierras indígenas y en 2014 apenas dos. O sea, en 2014 hubo una disminución significativa en el número de tierras delimitadas, hecho no explicado en la base de datos. Sobre el año 2015, la base de datos no presentaba ninguna información acerca de la situación de las delimitaciones hasta el 22 de noviembre del mismo año<sup>36</sup>. Tomando los números presentados en la base de datos, en los tres primeros años de implementación e implantación del Programa fueron delimitadas menos de la mitad de las TI establecidas como meta.

34 Expresión acuñada por Orlando Fals Borda (2009).

35 PNGATI tuvo como antecedente de referencia el Proyecto Demostrativo de Pueblos Indígenas (PDPI), un programa instituido en 2000 y coordinado en el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), con la finalidad de apoyar proyectos de organizaciones indígenas en la Amazonía Legal, abarcando los siete Estados de la región Norte (Tocantins, Pará, Amapá, Amazonas, Roraima, Rondônia y Acre), la parte occidental del Estado de Maranhão y el Estado de Mato Grosso. EL PDPI apoyaba directamente proyectos indígenas en tres áreas temáticas: i) valorización cultural; ii) actividades económicas sustentables; y iii) protección de los territorios indígenas. Los recursos financieros para este fin provenían del gobierno alemán, por intermedio del Banco Alemán de Desarrollo (*Kreditanstalt für Wiederaufbau* [KfW]). Complementariamente, promovía la formación de gestores indígenas de proyectos (GIP), con el propósito de capacitar a las organizaciones indígenas en el área de gestión de proyectos. Ver Sousa *et al.* (2007, 2010); Teixeira, Sousa & Lima (2012); Verdum (2014, 2016b, 2018); Souza Lima & Oliveira (2019).

36 La aplicación PPA Más Brasil fue lanzada el segundo semestre de 2015. A través de ella era posible filtrar algunos datos cualitativos y cuantitativos de los programas del PPA 2012-2014, datos vinculados a objetivos, metas e iniciativas. El Programa Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Código 2065) estaba localizado en las “agendas transversales”, en el área destinada a los “programas sociales”. El link de acceso era, hasta hace poco tiempo: <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/aplicativo-inicio.xhtml>. En consulta reciente vimos que está desactivado, inviabilizando la consulta y actualización de información de la que disponíamos hasta el año 2015.

Otra meta fue la emisión de 45 resoluciones declaratorias de posesión indígena de tierras tradicionalmente ocupadas. Tenemos conocimiento que en la aplicación PPA Más Brasil fueron emitidas, entre 2012 y 2014, solamente seis resoluciones declaratorias y que fueron enviadas al ministro da Justicia 16 procesos con miras a la expedición de la Resolución Declaratoria. Consultando la página web de la FUNAI en diciembre de 2015 verificamos que había 37 tierras indígenas delimitadas aún sin resolución declaratoria, 125 en fase de estudios y 6 interdictadas. En la página del Instituto Socioambiental (ISA), en la misma fecha, se informa que hay 124 tierras indígenas en fase de identificación y con restricción de uso a no indígenas y 38 identificadas, y que juntas suman una superficie de aproximadamente 4,9 millones de hectáreas. O sea, aún había un número significativo de tierras en las etapas iniciales del proceso de reconocimiento oficial del Estado nacional.

Con el objetivo de Implementación de 80 proyectos de gestión ambiental en las tierras indígenas entre 2012 y 2015, según lo relatado en diciembre de 2015 sobre el Programa en la página del PPA Más Brasil, en 2012 fueron apoyados 12 proyectos; en el primer semestre de 2013 siete proyectos más; y en el segundo semestre de 2013 otros 18 proyectos, y realizadas en el transcurso del año aproximadamente 21 actividades que “contribuyen para el fortalecimiento de la gestión ambiental” en las tierras indígenas. En 2014 fueron apoyados 10 proyectos en el primer semestre y 17 en el segundo, además de 30 actividades que también “contribuyeron para el fortalecimiento de la gestión ambiental”. Por tanto, en total fueron apoyados 64 proyectos de gestión ambiental en las tierras indígenas durante los tres primeros años del PPA Más Brasil. En el año de 2015 fueron apoyados 23 proyectos, totalizando 87 proyectos entre 2012 y 2015. Lo mismo, sin embargo, no puede ser dicho en relación a la Conferencia Nacional de Gestión Ambiental y Territorial de Tierras Indígenas, que estaba programada para realizarse hasta 2015.

b) *Escolaridad.*- En relación al objetivo de *Promover el derecho de los pueblos indígenas a una educación diferenciada en todos los niveles y a la articulación y el acompañamiento de las políticas públicas de educación, con miras a la autonomía y a la sustentabilidad de los pueblos, mediante la valorización de la cultura y de sus formas de organización social*, en la meta *Apoyar financieramente al estudiante indígena fuera de la aldea*, tenemos la información de que la FUNAI hizo gestiones ante el MEC con el resultado de la creación de la Resolución 389/2013, del Programa Bolsa Permanencia, que aseguraría el apoyo a estudiantes indígenas en las Universidades Federales. Se dice también que en 2014 había 9.906 estudiantes registrados por el MEC, pero sin más detalles, por ejemplo, carreras y año de ingreso o conclusión; si en universidades estatales, federales o privadas; si por procesos selectivos universales/vestibulares, vestibulares diferenciados con oferta de vacancias especiales, programas especiales de ingreso y seguimiento pedagógico, o si por criterios establecidos en la Ley 12.711/2012, que dispone sobre el ingreso de los “autodeclarados negros, pardos e indígenas” en las universidades federales y en las instituciones federales de enseñanza profesional y técnica; sobre su distribución por Estados y regiones del país; y si en carreras convencionales o de licenciatura intercultural. Fueron apoyados financieramente por la FUNAI alrededor de 879 estudiantes indígenas matriculados en Instituciones de Enseñanza Superior (IES) en varios Estados de la Federación, mediante cooperaciones firmadas por la FUNAI con las IES<sup>37</sup>.

37 FUNAI firma documentos de cooperación y convenios con universidades públicas y privadas desde 1996. Con la creación del Programa Bolsa Permanencia del MEC (Resolución 389 del 09 de mayo de 2013), los

c) *Atención a la salud.*- La política de salud indígena estaba compuesta de tres acciones: 1) Promoción, Protección, Vigilancia; 2) Seguridad Alimentaria y Nutricional; y 3) Recuperación de la Salud Indígena. Referente al objetivo que trata de *implementar el Subsistema de Atención a la Salud Indígena, articulado con el SUS, basado en el cuidado integral, observando las prácticas de salud y las medicinas tradicionales, con control social, garantizando el respeto a las especificidades culturales*, en la meta *Implantar 24 Casas de Salud Indígena (CASAI)*, hasta 2015 encontramos la siguiente información: durante el año 2014 fue contratada una obra de implantación de CASAI (CASAI Alta Floresta D'Oeste-DSEI Porto Velho); en 2013 fue contratada la obra de construcción de la CASAI Sinop (DSEI Xingu); y en 2012 fue contratada una obra de implantación de la CASAI Campinápolis (DSEI Xavante). Sobre las otras 21 casas de salud planeadas no hay ninguna información, tampoco si las tres obras de construcción contratadas fueron concluidas y si la CASAI fue efectivamente “implantada”. Con relación a la meta de “Reformar 31 Casas de Salud Indígena (CASAI) hasta 2015”, se conoce que en 2012 fueron firmados contratos de seis obras; en 2013 fueron ocho obras; y en 2014 fueron 13 obras, pero nada fue informado sobre los resultados conseguidos. Para los gestores del Ministerio de Salud, “CASAI reformada” es aquella cuya obra de reforma fue “contratada”. O sea, el simple hecho de “contratar” una obra es, presentado en el PPA Más Brasil, como obra realizada y aprobada.

De lejos, el objetivo “Implementar el subsistema de atención a la salud indígena, articulado con el SUS”, bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud (MS), mediante la Secretaría Especial de Salud Indígena (Sesai), es el que presenta el mayor presupuesto del Programa. Entre 2012 y 2015 no solamente hubo un gradual aumento en los valores absolutos destinados al Programa, sino también un crecimiento del porcentaje destinado a este objetivo. En 2012, de un total de R\$ 875,113 millones autorizados al Programa, aproximadamente 81,67% fueron destinados a este objetivo; en 2015, de los R\$ 1,533 mil millones autorizados para el Programa, este objetivo alcanzó el 89,76%. Por otro lado, el seguimiento de cerca y el análisis cuidadoso de la actuación del subsistema de atención a la salud indígena, realizado por especialistas, ha mostrado que este aumento presupuestario no ha reflejado mejoras en la operación de sus actividades finales, ni en la capacidad de producir y facilitar información que subsidie el monitoreo de los indicadores de salud de los pueblos atendidos (Garnelo & Maquiné 2013).

Además de las acciones que integran el programa Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en otros 11 programas los indígenas fueron citados como beneficiarios de acciones presupuestarias, juntamente con otros sujetos de derecho, no más veces que los quilombolas y otros “pueblos y comunidades tradicionales”. El año de 2013 fue el periodo

---

estudiantes universitarios indígenas de las Instituciones Federales pasan a tener acceso a a este programa. Según Mariana Paladino , a partir de datos recopilados en la FUNAI, se estimaba que en 2003 habría aproximadamente 1.300 indígenas recibiendo educación superior universitaria, de los cuales más o menos el 60 a 70% en IES privadas (2012). A partir de mayo de 2016, el programa pasó a recibir solamente inscripciones de estudiantes indígenas y quilombolas. EL PBP fue casi extinto en 2018, y solo se mantuvo por presión de los estudiantes y de los movimientos sociales organizados de indígenas y “quilombolas”, ver Costa (2018). En un artículo publicado en enero de 2020, la periodista Jackeline Lima informa que, en 2016, hubo 24.455 alumnos inscritos del PBP. A partir de ahí vemos que este número fue cayendo año tras año: en 2017 fueron 24.076 estudiantes; en 2018 19.454, y hasta el mes de septiembre de 2019 había 19.428 alumnos recibiendo el beneficio (Lima 2020).



en el que hubo más acciones presupuestarias con este perfil, un total de 22, siendo seis en el ámbito del programa Seguridad Alimentaria y Nutricional (Verdum 2015c)<sup>38</sup>.

Con relación a la población indígena que accede y es beneficiaria del Programa Bolsa Familia (PBF) en este periodo, según datos del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), en noviembre de 2015 había 13.782.217 familias inscritas en el Catastro Único para Programas Sociales, de las cuales 142.454 eran “indígenas” y 112.647 eran “familias indígenas” beneficiarias del Programa Bolsa Familia.

Entre septiembre de 2013 y febrero de 2014, el MDS apoyó la realización de una evaluación de los efectos del PBF Tierras Indígenas Alto Rio Negro (AM), Barra Velha (BA), Dourados (MS), Jaraguá (SP), Parabubure (MT), Porquinhos (MA) y Takuaraty/Yvykuarusu (MS). Los antropólogos que realizaron el trabajo etnográfico tenían un objetivo común: producir un relato etnográfico sobre los efectos del PBF en la población indígena<sup>39</sup>. Sería demasiado extenso comentar aquí los resultados, conclusiones y recomendaciones generados por el estudio. Destaco lo siguiente de las consideraciones finales, que me parece importante que sea pensado: es necesario y urgente que el gobierno promueva una discusión con la participación de liderazgos y organizaciones indígenas, técnicos/as e investigadores visando la constitución de un subprograma Bolsa Familia Indígena, con reglas y procedimientos propios, a ejemplo de lo que ocurre en el sector salud, y que ese subsistema específico integre el conjunto de las acciones sociales del MDS dirigido a los pueblos indígenas. Ese proceso debe transcurrir con participación y consulta a los indígenas, mediante sus organizaciones e instituciones propias, para definir los cambios necesarios y la manera de implantarlos. Recordemos que los investigadores e investigadoras trajeron del campo expectativas, demandas y cuestionamientos de los indígenas en relación al programa. A las personas interesadas, les comunico que el informe final se encuentra disponible en internet (Verdum 2016a y 2019a).

Pero a pesar de las tensiones y conflictos habidos en el periodo 2012-2015 entre las demandas de los pueblos y comunidades locales, especialmente en lo referente a la demarcación y protección de los territorios indígenas, y la postura gubernamental que se mostraba menos simpática a las demandas y más resistente al diálogo con el movimiento social indígena que las gestiones anteriores del presidente Lula da Silva, se observa en la escena institucional una riqueza de iniciativas, procesos sociales y proyectos indígenas y no indígenas, gubernamentales y no-gubernamentales, nacionales e internacionales. Hay un conjunto de instituciones, actores, movimientos y fuerzas sociales y políticas que, interactuando de forma compleja y configurando redes, coaliciones y comunidades interculturales dinámicas y solidarias, bien o mal buscaron

38 La presencia de una acción en el Programa Gestión y Mantenimiento del Ministerio de Justicia en 2015 se debe a la Conferencia Nacional de Política Indigenista, realizada en diciembre de 2015 en Brasilia. Ver FUNAI 2016.

39 Sus esfuerzos debían estar orientados, fundamentalmente, a realizar una caracterización comprensiva del proceso de inserción de las familias indígenas en el PBF, lo que significaba conocer el punto de vista de este actor social, tomando en consideración las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales por las que estaba pasando. Para eso fueron proporcionadas, a cada uno, las condiciones de permanencia en campo en la TI por un tiempo mínimo de 80 días, para que interactúen prioritariamente con los individuos y familias indígenas beneficiarias del Programa. Con eso se buscó establecer un proceso de investigación en el que la acción del Estado fuese vista desde abajo, donde el actuar etnográfico estaría centrado en los sujetos objetivos de la política pública y sus procesos.

crear las condiciones de posibilidad para el desarrollo de un nuevo régimen de producción y generación de ingresos para/desde las comunidades indígenas. Un régimen constituido por la articulación entre (de un lado) los recursos sociales, culturales y culturales indígenas (específicos, variados y móviles) y (de otro) la incorporación, por las comunidades indígenas, de conocimientos y prácticas de gestión de proyectos “adaptados” a contextos de economía de mercado convencionales y/o solidarios. Es decir, el desarrollo de un emprendimiento (de emprendedores individuales y colectivos) de tipo intercultural, con enfoque socioambiental sostenible, en las fronteras del sistema capitalista globalizante<sup>40</sup>.

---

40 EL PPA 2012-2015 previó un conjunto de acciones relativamente articuladas de creación y mejoramiento de las condiciones de producción, beneficio y salida de productos indígenas para mercados económicos. De cierta manera, eso reflejaba el creciente compromiso y participación de indígenas, individual y colectivamente, en proyectos y en actividades productivas interculturales. Fruto de un proceso de incentivo, apoyo y fomento iniciado en la década anterior, los/las indígenas estaban convirtiéndose en agentes sociales y promotores de su integración económica por “voluntad propia” y a partir de “recursos culturales propios” en la economía de mercado en diferentes ámbitos. En este conjunto de acciones estaban: a) implantar proyectos de etnodesarrollo en comunidades seleccionadas, atribución de la FUNAI; b) dar asistencia técnica y de extensión rural a las comunidades locales con el objetivo de estructurar y/o colocar en movimiento procesos productivos locales o en red, atribución del MDA; y c) ampliar el acceso de los pueblos y de las comunidades a las llamadas políticas de seguridad alimentaria y nutricional: el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), la Política de Garantía de Precio Mínimo para Productos de la Sociobiodiversidad (PGMBIO), el Programa Acceso al Agua, el Programa Brasil sin Miseria, mediante el fomento a actividades productivas, y Bolsa Verde, todos bajo la responsabilidad del MDS. También, promover y ampliar el acceso de las comunidades y asociaciones indígenas a las políticas de responsabilidad del Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA) (como pesca artesanal, piscicultura y correlatos) y de Embrapa (especialmente la de conservación de agrobiodiversidad), así como la promoción y el apoyo a las cadenas productivas que articulan creatividad y generación de ingresos (la llamada economía creativa) y están basadas en la cultura tradicional, tales como: design, moda, gastronomía, música, artesanías, nuevos medios de comunicación, turismo, entre otros. El Programa incluía la realización de una Conferencia Nacional de Gestión Ambiental y Territorial de Tierras Indígenas (no realizada); diagnósticos de la agrobiodiversidad local entre los pueblos Guarani, Krahô, Pareci y Xavante; estructuración de ocho acuerdos productivos locales, el acceso a los mercados y generación de ingresos (cinco en la Región Norte y tres en el Nordeste); implantación de 80 proyectos de gestión ambiental; implementación de 51 planes de gestión ambiental y territorial, y la implantación de procesos y proyectos de etnodesarrollo en 678 tierras indígenas (46% en la Región Norte); asociado a esto estaba la formación continuada de 300 gestores no indígenas y 300 indígenas. En otro programa, titulado Agricultura Familiar, encontramos la meta de contratar servicios de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) para 15 mil familias indígenas, siendo seis mil en la Región Nordeste y cuatro mil en la Región Norte. Además, la calificación de 300 agentes de ATER para actuar con las comunidades indígenas. En el programa Biodiversidad se previó una serie de metas e iniciativas relacionadas con los conocimientos indígenas y el uso de biodiversidad en los territorios indígenas, con fines comerciales, y en los diferentes biomas. La deforestación fue otro tema enfatizado en el PPA. En el cuatrienio 2012-2015, el gobierno federal se comprometió con la meta de monitorear 20 tierras indígenas con altos índices de deforestación. Con ese fin, pretendía establecer acuerdos de cooperación técnica y así combatir la deforestación, los incendios forestales y otros ilícitos socioambientales en los territorios indígenas. Dijo también querer crear lo que llamó un componente indígena en el ámbito de la Política Nacional de Mudanzas Climáticas (PNMC), así como promover una mayor participación indígena en las discusiones y decisiones relacionadas con la reglamentación del REDD+ y del Pago por Servicios Ambientales (PSA). La elaboración de metodologías y parámetros técnicos para un sistema de pago de servicios ambientales, para comunidades indígenas y otras poblaciones rurales, está previsto en el programa Agricultura Familiar, bajo la coordinación y responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). No todo lo anterior fue realizado o puesto en práctica, pero muestra que había una disposición de crear las condiciones para una mayor inserción de los

## Comentarios sobre el periodo 2016-2018

2016, primer año de implementación del Plan Plurianual (PPA) 2016-2019 del gobierno federal, también fue el año en el que ocurrió una ruptura en la coalición partidaria que hegemonizó la política institucional brasileña por casi catorce años. Infelizmente, esa ruptura se dio a favor de su ala más neoliberal y conservadora, colocando en riesgo y promoviendo efectivos retrocesos en conquistas sociales y políticas obtenidas por los movimientos sociales organizados a lo largo de los últimos veinte años. En relación a los pueblos indígenas, se fortaleció la posición de los sectores que, dentro o fuera del aparato del Estado, venían actuando –permanentemente en los diferentes espacios institucionales– por el no reconocimiento de derechos a los pueblos originarios y por la revocación de cualquier derecho que viniese a crear *obstáculos* a su libre acceso e incorporación de las tierras y de los territorios indígenas al sistema capitalista de explotación y producción (cf. Barreto & Ramos 2019).

Desde fines de 2015, la atribución y el trabajo realizado por la FUNAI estuvieron en la mira de una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) constituida en el Congreso nacional y con el objetivo explícito de cuestionar los derechos territoriales y étnicos de los pueblos indígenas y de las comunidades quilombolas en Brasil. Y más, de criminalizar personas e instituciones que contribuyeron a la efectivización de este derecho<sup>41</sup>. Asimismo, la dirección de la FUNAI fue disputada por partidos con perfil históricamente conservadores<sup>42</sup>.

En el PPA 2016-2019, el principal programa de política indigenista del gobierno federal lleva el título Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas (PPDPI). El título del programa insinúa una intención que, cuando se materializa en actos y en resultados, revela cuán limitados y frágiles serán los medios empleados en la declarada *protección y promoción de los derechos*. En la práctica, expresiones como *garantizar, preservar, promover y proteger* acaban siendo banalizadas y vaciadas de sentido. El informe de Victoria Tauli-Corpuz, relatora especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que estuvo en misión en Brasil del 7 al 17 de marzo de 2016, muestra el contenido práctico y los efectos negativos de la acción del Estado nacional referente a los derechos de los pueblos indígenas<sup>43</sup>.

En su versión 2016-2019, el programa fue constituido con cinco objetivos, que ganaron operabilidad mediante ocho *acciones presupuestarias* (cf. Verdum 2017b). Cuatro estuvieron bajo la responsabilidad de la FUNAI (Ministerio de Justicia) y una bajo la Secretaría Especial de Salud Indígena (Ministerio da Salud). EL Ministerio de Medio Ambiente (MMA) fue corresponsable, con la FUNAI, por la realización del objetivo de promoción de *gestión territorial*

---

pueblos y comunidades indígenas en procesos de producción y crecimiento económico a partir de recursos propios.

41 El 17 de agosto de 2016, la Comisión cerró sus trabajos sin presentar los resultados de las “diligencias” e “investigaciones” realizadas. Recreada formalmente el 17 de octubre de 2016, la CPI fue reinstalada el día 25 de octubre.

42 Ver Milanez 2016; APIB 2016a. El 24 de marzo de 2017, el gobierno federal publicó en el Diario Oficial de la Unión (DOU) el Decreto 9.010, en el que modifica la estructura de la FUNAI y hace cortes radicales de cargos y funciones.

43 Ver *Informe de la misión a Brasil de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, disponible en <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/eventos/2017/relatorio-da-onu-sobre-direitos-dos-povos-indigenas/RELATORIOONU2016traduzidoemespPDF.pdf>.

y ambiental de las tierras indígenas, en los marcos de la llamada Política Nacional de Gestión Ambiental y Territorial de las Tierras Indígenas (PNGATI). El 17 de agosto de 2016, durante la 9ª reunión ordinaria del Comité Gestor de Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas, se lanzó un Plan Integrado de Implementación de Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PII-PNGATI), involucrando a diferentes órganos gubernamentales e instituciones no gubernamentales, indígenas y no indígenas (cf. Carneiro 2016; Smith, Stibich & Grupioni 2016).

Además de este programa, había tres programas más con la indicación de que la población indígena era *beneficiaria* de por lo menos una acción. Por la base de datos mantenida por el Senado federal, el Siga Brasil, supimos que el Congreso nacional autorizó que al PPDPI, en 2016, le fuera destinado alrededor de R\$ 1,534 mil millones. También supimos que, hasta el 31 de diciembre, las *unidades presupuestarias* (UO) responsables por las ocho acciones habían comprometido 86,76% de este total. Por tanto, alrededor de R\$ 203 millones no llegaron a ser comprometidos. Si eso ocurrió por el hecho de que el dinero no fue transferido a la unidad presupuestaria, o si fue porque la UO no tuvo condiciones operacionales de comprometerlo, esta es una información a la que no tuvimos acceso hasta este momento, y que el gobierno federal debería esclarecer. En fin, hasta el 31 de diciembre habían sido liquidados R\$ 1,227 mil millones, equivalentes al 80% de lo autorizado<sup>44</sup>.

Comparado con el presupuesto autorizado al PPDPI en 2015, verificamos que el valor autorizado para ser utilizado por la FUNAI y por la Sesai en 2016 es menor, en más o menos, a R\$ 111,9 millones. Este *corte* ocurrió en todos los objetivos, incluso en la acción de Promoción, Protección y Recuperación de la Salud Indígena.

El último aumento en la asignación presupuestaria de la FUNAI fue dado en 2013, ocasión en la que llegó a ser de R\$ 193 millones. Desde entonces ocurrieron sucesivas disminuciones y los actos de contingencia de recursos financieros venían produciendo dificultades en la gestión de las acciones del órgano, acumulando déficits de todo orden. El presupuesto y el recurso financiero destinados a la FUNAI venían en una trayectoria declinante desde 2014, afectando su capacidad de reconocer el derecho territorial de los pueblos indígenas en el país, así como su autonomía ante presiones políticas, por ejemplo, para que el órgano sea aún más *flexible* en el análisis de los pedidos de licenciamiento ambiental y menos *comprometido* con los derechos indígenas cuando haya identificación y delimitación de territorios indígenas<sup>45</sup>.

44 Por el Siga Brasil también supimos que el conjunto de los órganos federales que integran el PPDPI habían pagado hasta el 31 de diciembre de 2016, a título de saldos a pagar de años anteriores, alrededor de R\$ 129,751 millones. La acción de Promoción, Protección y Recuperación de la Salud Indígena fue la que tuvo el mayor valor de saldos a pagar: un total de R\$ 97,934 millones. Los saldos a pagar, pagados en 2016, eran pagos de bienes y servicios contratados por el gobierno en años anteriores, cuyo compromiso de pago fue registrado en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (Siafi) por las unidades presupuestarias, pero que solo fueron efectivizados en 2016.

45 En entrevistas realizadas con funcionarios de la administración central de Brasilia y de las coordinaciones regionales de la época, supimos que en varias unidades del órgano las condiciones materiales eran precarias. Eso sucedía tanto en las unidades que estaban directamente en contacto con las comunidades locales, y que recibían y debían responder a sus demandas, como en aquellas en espacios urbanos, que tienen que atender las demandas que vienen de diferentes tierras indígenas y también de los indígenas que están viviendo de manera temporal o permanente en contextos urbanos, por ejemplo, los estudiantes de secundaria y universitarios.

En 2016, la FUNAI identificó solamente doce áreas como TI; siendo que otras diez fueron declaradas, y apenas tres fueron homologadas. Es poco frente a la demanda reprimida. Pero si comparamos con los cuatro años anteriores, en 2016 se declaró 1,5 veces más que en el periodo 2012-2015, cuando fueron declaradas apenas ocho TI. En relación a las homologaciones, en 2016 fueron homologadas a los pueblos indígenas más tierras que en el periodo 2013-2014, cuando solamente se homologó una<sup>46</sup>.

Con un presupuesto autorizado de R\$ 1,438 mil millones, la Secretaría Especial de Salud Indígena (del Ministerio de Salud) comprometió, hasta el 31 de diciembre, aproximadamente R\$ 1,256 mil millones, consiguiendo liquidar hasta esa fecha solamente R\$ 1,172 millones (81,54%). En el caso de la acción de Promoción, Protección y Recuperación de la Salud Indígena, y considerando el padrón de ejecución de la acción a lo largo de los últimos quince años, se puede decir que está con un desempeño “normal”, pero no se puede decir lo mismo de la acción de Saneamiento Básico en Aldeas Indígenas para Prevención y Control de Agravios. Según los números determinados en la base de datos del Siga Brasil, de los R\$ 53,250 millones autorizados, habían sido liquidados hasta el último día de 2016 solamente R\$ 25,048 millones (47,03%).

Es cierto que hay problemas en la gestión del Subsistema de Atención a la Salud Indígena, como por ejemplo en la compra de productos con variación arriba del 1.000%, y una acumulación de problemas ante el Ministerio Público de Trabajo (MPT), Ministerio Público Federal (MPF) y organismos de control. Pero eso, según entendemos, no se justificaba la tentativa del Ministerio de Salud, mediante las resoluciones 1.908 y 2.141 del 17 de octubre de 2016, de restringir aún más la autonomía financiera y presupuestaria de los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI) y de la Sesai. La medida fue revocada días después (25 de noviembre), en respuesta a las manifestaciones públicas de las organizaciones indígenas en diferentes regiones del país que protestaban contra las resoluciones.

La acción indigenista oficial del Estado brasileño, así conocida recientemente, estaba desde 2014 en proceso lento y gradual de asfixia económica y política. Además de cortes presupuestarios y financieros, estaban siendo tomadas de forma arbitraria medidas políticas y administrativas. El gobierno no daba muestras de querer mantener y promover los espacios institucionales de diálogo y concertación política como en gestiones pasadas, que al menos tuvieron el mérito de viabilizar momentos para *oír* a los pueblos indígenas. Me refiero a la Comisión Nacional de Política Indigenista (CNPI), instalada en 2007; a las mesas de diálogo, constituidas en un momento de crisis en la relación del gobierno federal con las organizaciones y los movimientos indígenas; y al Consejo Nacional de Política Indigenista, creado en diciembre de 2015, en el ámbito del Ministerio de Justicia (Decreto 8.593 del 17 de diciembre de 2015), en un momento en que la crisis política del segundo gobierno Dilma se profundizaba. El gobierno de Dilma Rousseff llegó al año 2016 con una situación de tremendo desgaste ante diversos sectores del movimiento indígena e indigenista en el país, como resultado de

---

46 El 31 de diciembre de 2016, de los R\$ 16,542 millones autorizados para la acción de Demarcación y Fiscalización de Tierras Indígenas y Protección de los Pueblos Indígenas Aislados, la FUNAI había conseguido comprometer R\$ 15,952 millones (96,43%), liquidando alrededor de 71,02% de este total. Además, habían sido pagados alrededor de R\$ 6,063 millones de saldos a pagar por servicios y bienes contratados en años anteriores.

la actuación ambigua en relación al reconocimiento y a la implementación de los derechos sociales y territoriales de los pueblos indígenas<sup>47</sup>.

Pero lo peor aún estaba por venir. El alejamiento definitivo de Dilma Rousseff del cargo de presidente del país en agosto de 2016 fue favorecido por cuatro factores principales: 1) la formación de un pacto o coalición que reunía intereses económicos, políticos y sociales conservadores –contrarios a la ampliación de la participación social en la vida pública y a las políticas con acentuado contenido social–, con acceso a recompensas por el apoyo al alejamiento de Rousseff de la presidencia; 2) un escenario de disminución en los indicadores económicos, debilitando la autoridad y el respaldo del gobierno; 3) cierto desencantamiento con la política institucional, especialmente en las camadas medias de la sociedad brasileña, sentimiento alimentado y capturado por una estrategia mediática pautada en el tema de corrupción, tratada como algo sistemático pero direccionado a personas y redes de manera selectiva; y 4) el proceso de fragmentación de las fuerzas sociales progresistas que, coligadas, dieron sustentación al Partido de los Trabajadores (PT) en las cuatro elecciones presidenciales victoriosas. El alejamiento, una vez consumado, generó un gobierno de coalición que reflejó el perfil político y los conflictos internos de sus promotores en el Congreso nacional. Se trataba de un gobierno en situación de frágil equilibrio y de legitimidad cuestionada incluso por fuerzas sociales participantes de la coalición pro impedimento de Rousseff a la presidencia (en los términos definidos en W. dos Santos 2017: 11-32). La inestabilidad creó un campo fértil a los oportunismos y a los cambios de favores políticos y económicos.

Apenas sucedió el alejamiento de la presidenta Dilma, en mayo de 2016, el presidente interino Michel Temer promovió cambios en la estructura administrativa del gobierno. A eso le siguieron destituciones y nombramientos de personas para el primer escalafón de la nueva estructura ministerial y dispensación e incorporación de nuevos nombres en los niveles inferiores de la burocracia. Se creó un ambiente de inseguridad personal, que se sumó a la incertidumbre sobre el rumbo que tomaría la política indigenista del “nuevo” gobierno. El sentimiento de incertidumbre y de amenaza se justificaba debido al mayor alineamiento de los que asumían la máquina político-administrativa con los sectores políticos que venían presionando desde el Congreso nacional, como también desde adentro del Poder Ejecutivo, por cambios más restrictivos en los dispositivos de reconocimiento y en la aplicación de derechos a los pueblos indígenas en el país, especialmente los territoriales.

El proceso de *ruptura política* tuvo efectos no solamente en el plan general de la política institucional brasileña. Las políticas públicas para los pueblos indígenas también fueron afectadas. Al analizar el plan de trabajo y el presupuesto del gobierno federal para 2017, encaminado al Congreso nacional el 31 de agosto de 2016 –coincidentalmente, el mismo día de la votación del *impeachment* contra la presidenta Dilma Rousseff en el Senado–, verificamos que es casi 3,25% menor que el presupuesto de 2016, y que esta disminución afecta a todas las acciones que integran el programa Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas. En términos financieros, los órganos contarían, en 2017, con R\$ 50,1 millones menos que en 2016.

La instauración de la CPI sobre la actuación de la FUNAI y del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra) en la Cámara de Diputados, en noviembre de 2015, sumada a los despliegues políticos e institucionales de la ruptura producida en 2016 en el

---

47 Ver Rede Brasil Atual (2011); Milanez 2013; APIB 2016b.

campo indigenista oficial, mostraron, entre otras cosas, la fragilidad de la estrategia legal e institucionalista implementada por el indigenismo del social liberalismo (el indigenismo del liberalismo socioambiental), con base en los avances en términos de derechos alcanzados en la Constitución de 1988.

La escasez programada de recursos presupuestarios, sumada a los cambios graduales en la línea política y personal de la burocracia del órgano indigenista (FUNAI), fue abriendo espacio para una “nueva” forma de concebir la acción pública en relación a los territorios indígenas. Me refiero a la ideología promovida por sectores políticos que defienden que las poblaciones indígenas y sus territorios no pueden quedar al margen (dicen) de las transformaciones del capitalismo contemporáneo. El *indigenismo ruralista* es una de estas facciones, que ya se manifestó en otros momentos de la historia del indigenismo en el país (Souza Lima 2018).

Entre mayo de 2016 y finales de 2017 tuvimos cuatro ministros de Justicia: el jurista Alexandre Moraes, que asumió la cartera el 12 de mayo de 2016 y se quedó en el cargo hasta el 7 de febrero de 2017; el jurista José Levi Mello del Amaral Júnior, que asumió el cargo interinamente entre el 7 de febrero y el 7 de marzo de 2017; el diputado federal Osmar Serraglio (del PMDB-PR), que asumió la cartera el 7 de marzo, pero fue obligado a abandonar el cargo el 31 de mayo, entre otras cosas, por haber sido citado por la Policía Federal (PF) que investigaba su participación en un esquema de pago de sobornos involucrando frigoríficos del Estado de Paraná y fiscales del Ministerio de Agricultura, Agropecuaria y Abastecimiento (Mapa); y finalmente, el jurista Torquato Jardim, que asumió la cartera el 31 de mayo de 2017. De ellos, el diputado Osmar Serraglio fue el que más explícitamente se mostró defensor de los intereses del sector ruralista y del agronegocio exportador en el país. En su paso meteórico por el Ministerio de Justicia (MJ), intentó encuadrar y transformar a la FUNAI en correa de transmisión de ideas políticas y acciones favorables a los intereses de su principal “base” de apoyo político. Promovió cambios en la dirección de este órgano indigenista sustituyendo al presidente que había sido nombrado en enero por el jurista Alexandre Moraes, el dentista y pastor evangélico Antônio Fernandes Toninho Costa. Al dejar el cargo, Toninho afirmó que su alejamiento ocurrió por no haberse adecuado suficientemente a las nuevas orientaciones políticas para el órgano y por no haber realizado los nombramientos y cambios de funcionarios de acuerdo a las orientaciones que venía recibiendo de la nueva dirección ministerial y su “base”.

En la presidencia de la FUNAI, dos personas llegaron al cargo indicado por el Partido Social Cristiano (PSC) –partido integrante de la coalición que promovió el juicio político de Rousseff y que en esa época abrigaba al diputado federal (y futuro presidente) Jair Bolsonaro–: Antônio Fernandes Toninho Costa y el general de Ejército Franklimberg Ribeiro de Freitas. Este militar ocupaba el cargo de director de Promoción al Desarrollo Sostenible en el órgano indigenista cuando sustituyó interinamente a Toninho Costa –él ya estaba siendo considerado para asumir el cargo desde mediados de 2016. Franklimberg fue plenamente posesionado en la presidencia de la FUNAI en julio de 2017, cargo que ejerció hasta mediados de abril de 2018, cuando fue alejado de sus funciones por presión, nuevamente, de los ruralistas.

Mientras tanto, emergió del campo, del movimiento indígena, un sector bastante próximo a las ideas e intereses que se gestaban en el ámbito político-institucional. Intitulándose representante de sectores indígenas descontentos con la actuación de la FUNAI, el autodenominado Grupo Agricultores Indígenas de Base encaminó dos cartas: la primera dirigida al presidente

Michel Temer y la segunda dirigida al Frente Parlamentario de Agropecuaria (FPA), en las cuales piden cambios urgentes en el órgano indigenista. Piden medidas que limiten la actuación de las ONG “comunistas” y “bolivarianas” en las tierras indígenas. El Grupo Agricultores Indígenas de Base también fue protagonista en la organización de una audiencia pública sobre “producción agrícola indígena”, realizada en la Cámara federal el día 18 de octubre de 2017<sup>48</sup>.

La producción agrícola indígena es un tema de gran relevancia y debe ser tratado con el debido cuidado, considerando la complejidad y las ambigüedades que comporta. Muchas familias y grupos familiares indígenas del Sur y Centro Oeste del país fueron incorporadas y absorbieron la propuesta de una agricultura con fines comerciales (de mercado) en su economía, con diferentes escalas de producción, y hoy dependen de ella. Para bien o para mal, el hecho es que varias familias indígenas están optando por la política de producción y exportación de *commodities* como estrategia de generación de ingresos e inclusión social; están buscando adecuarse y capacitarse en políticas agrícolas de tipo empresarial, incluso en términos de patrón tecnológico, con efectos nocivos a la salud humana y ambiental. De otro lado, muchos oportunistas (de ambos lados de la *frontera étnica*) ven ahí un lugar para obtener ventajas.

En el Brasil indígena, en las dos últimas décadas, tuvimos varios ejemplos de iniciativas indigenistas de apoyo a la constitución de *cadena productivas* o *cadena de valor* en tierras indígenas en diferentes regiones del país. Tuvimos proyectos locales de este tipo apoyados por políticas públicas del gobierno federal, por ejemplo, por el programa Iniciativas Comunitarias (IC) y Proyectos Demostrativos de los Pueblos Indígenas (PDPI), ambos bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente (MMA). También es de este periodo la constitución de un sistema de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Ater) Indígena, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). La Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PNGATI), instituida en 2012, cuenta con un eje, el quinto, orientado a la promoción del “uso sostenible de recursos naturales e iniciativas productivas indígenas”. En los niveles estatal y municipal hay también varias iniciativas de apoyo interesantes por parte de fondos constituidos en la sociedad civil, como el Fondo Socioambiental Casa y el Programa Pequeños Proyectos Ecosociales (PPP-Ecos). Según informaciones obtenidas en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), hasta finales de 2017 habían sido o estaban siendo apoyados por el Fondo Amazonía 21 proyectos en tierras indígenas. En enero de 2014, el Fondo Amazonía lanzó una “convocatoria pública” para proyectos orientados al apoyo de Planes de Gestión Territorial y Ambiental (PGTA) en tierras indígenas. O sea, hay un amplio espectro de experiencias y procesos de los cuales es posible extraer los conocimientos necesarios para mejorar el ambiente institucional alternativo que viene siendo impuesto por el *indigenismo ruralista*, encubierto por discursos de “autosostenibilidad” y “progreso” indígena.

Además de la presión directa sobre el órgano indigenista, la coalición promotora del impedimento de la presidenta Dilma Rousseff en 2016 ha actuado de forma coordinada y sistemática en el cambio de legislación mediante insinuaciones y acusaciones fraudulentas, argumentos jurídicos tendenciosos, procedimientos que aparentan normalidad institucional

48 El evento fue organizado por la Comisión de Agricultura, Agropecuaria, Abastecimiento y Desarrollo Rural (CAPADR) de la Cámara de Diputados y presidido por los diputados federales Nilson Leitão (PSDB-MT) y Valdir Colatto (PMDB-SC), dos de los principales parlamentarios defensores del sector ruralista en el Congreso nacional.



y un tanto de atrocidad. La CPI de la FUNAI/Inra fue un ejemplo de esta estrategia de acción conservadora. Según un estudio del observatorio De Olho nos Ruralistas, en noviembre de 2017 tramitaban en el Congreso nacional 25 proposiciones legislativas que tenían por objetivo limitar los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el país. De estas, diez habían sido adjuntadas a la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 215, que transfiere al Congreso la prerrogativa de demarcar tierras a los pueblos originarios. El 13 de octubre de 2017, el Consejo Indigenista Misionero (CIMI) divulgó una lista con 33 propuestas legislativas en tramitación en la Cámara y en el Senado, cuyo objetivo principal era alterar criterios utilizados para identificar, delimitar y demarcar tierras indígenas y/o liberar la explotación de recursos naturales allí existentes.

Los intereses de los ruralistas y de otros sectores económicos, políticos y financieros también fueron contemplados en el Parecer 001/2017 de la Abogacía-General de la Unión (AGU) del 19 de julio de 2017, aprobado y firmado por el presidente Michel Temer, que estableció la fecha de promulgación de la Constitución Federal, el día 5 de octubre de 1988, como Marco Temporal de ocupación y criterio orientador del proceso de identificación y delimitación de una tierra indígena<sup>49</sup>.

Hay también varias iniciativas parlamentarias dirigidas a alterar las reglas y exigencias del licenciamiento ambiental para emprendimientos en el interior, lo que afecta a territorios indígenas. Alterar las reglas no solamente interesa al sector ruralista, interesa también a un conjunto más amplio de agentes políticos, económicos y financieros que poseen o están relacionados con proyectos de infraestructura o de extracción mineral, de petróleo y gas planificados y/o en operación en el país. El agua es otro recurso muy visado, especialmente el agua potable. Esos intereses e interesados buscan este recurso e impulsan la tramitación del Proyecto de Ley del Senado 168/2018 y del Proyecto de Ley 3.729/2004 de la Cámara de Diputados. Según un estudio realizado por el Instituto Socioambiental (2018), si fueran aprobadas las nuevas reglas, amenazarían directamente 223 tierras indígenas en proceso de demarcación. Además, existen 42 proyectos de infraestructura y otros 193 procesos mineros previstos en el interior de 46 tierras indígenas no homologadas aguardando las nuevas reglas.

## Comentarios sobre el periodo 2019-2020

El año 2019 fue el último año de ejecución del Plan Plurianual (PPA) 2016-2019 y el año de elaboración del nuevo PPA para el periodo de 2020 a 2023. Fue también el último año de ejecución del primer Plan Integrado de Implementación de Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PII-PNGATI)<sup>50</sup>.

49 Con el Parecer 001/2017, la tasa de coacción jurídica, policial y militar contra los pueblos indígenas en el país se vuelve comparativamente más elevada. Para profundizar el entendimiento de la discusión sobre el llamado marco temporal y sus efectos sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Brasil, consultar Alcântara, Tinôco & Maia (2018) y Carneiro da Cunha & Barbosa (2018).

50 La PNGATI fue instituida en el primer año de ejercicio del PPA 2012-2015 por el Decreto Presidencial 7747 del 5 de junio de 2012, encerrando un periodo de casi diez años de reuniones, consultas, evaluaciones y generación de información y conocimiento. Con la publicación del Decreto se abrió un nuevo momento, el de implementar la política. Elaborada de manera colaborativa, siguiendo la lógica de ejes de la PNGATI,

Elegido en 2018, el presidente Jair Messias Bolsonaro también tuvo en 2019 su primer año de mandato. La acción y las prácticas de ese nuevo gobierno estuvieron orientadas a cuestionar, revisar y hasta desarmar varias políticas de derechos (sociales, políticas y económicas) implementadas por gobiernos anteriores. En particular las que eran y están identificadas con las gestiones del Partido de los Trabajadores (PT), pero también del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Se observa que las prioridades están subordinadas a la promoción de un proyecto de economía política de tipo neoliberal y una cultura política que, a falta de mejor término, denominaremos anarco-conservadora y personalista.

Las políticas y acciones de gobierno orientadas a los pueblos indígenas también fueron negativamente afectadas por esta voluntad de cambio en los diferentes sectores. Tuvimos, por ejemplo, la paralización del proceso de demarcación y regularización de los territorios indígenas y la fragilización de las acciones de protección a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Fueron realizadas tentativas de municipalización de la atención básica a la salud de la población indígena y se canceló la realización de la 6ª Conferencia Nacional de Salud Indígena (CNSI). La precariedad aun mayor del sistema específico de educación escolar indígena es una realidad, al mismo tiempo que el gobierno promovía consultas y audiencias públicas para elaborar un Plan Nacional de Educación Escolar Indígena (PNEEI)<sup>51</sup>. Hubo, además, la extinción de prácticamente todos los consejos donde había participación social indígena, como es el caso del Consejo Nacional de Política Indigenista (CNPI), y aquellos que fueron reconstituidos, lo fueron sin su participación.

La acción de Regularización, Demarcación y Fiscalización de Tierras Indígenas y Protección de los Pueblos Indígenas Aislados contó, en 2019, con un crédito presupuestario de R\$ 37,022 millones. Fueron comprometidos un poco más de R\$ 33,656 millones (90,90%) y fueron pagados los gastos que sumaron R\$ 23,123 millones. O sea, lo que al final fue pagado representó 62,45% de la asignación autorizada por el Congreso nacional, y 68,70% del valor comprometido<sup>52</sup>.

---

el PII fue formalmente lanzado en 2016, conteniendo acciones y metas para el periodo de 2016 a 2019. Fueron establecidos objetivos específicos para cada eje, a los cuales fueron vinculadas acciones y metas a ser implementadas por órganos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, indígenas y no-indígenas (Smith, Stibich & Grupiono 2016).

- 51 En 2019, por ejemplo, no hubo inversiones en la acción de formación continuada para profesores indígenas que actúan preferencialmente en los años iniciales de enseñanza primaria (Acción Saberes Indígenas en la Escuela). Consta en la página del MEC que en 2019 el Programa de Apoyo a la Formación Superior y a las Licenciaturas Interculturales (Prolind) descentralizó recursos en un valor aproximado de R\$ 8,2 millones para la oferta de 1.759 vacancias por doce Instituciones Federales de Enseñanza Superior (Ifes), pero que la ejecución efectiva por parte de esas instituciones fue de aproximadamente R\$ 6,6 millones. No da detalles sobre el proceso y las razones. La Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (Secadi) fue extinguida mediante el Decreto 9.465 del 2 de enero de 2019. La política de educación escolar indígena es hoy en día responsabilidad de la Dirección de Políticas para Modalidades de Educación y Tradiciones Culturales Brasileñas, de la Secretaría de Modalidades Especializadas de Educación (Semesp), que está al frente del proceso de elaboración del I Pneeí.
- 52 Casi R\$ 10,533 millones quedaron comprometidos con saldos a pagar en los siguientes años, y R\$ 3,365 millones no fueron ni siquiera comprometidos. Llama la atención el hecho de que casi 56% del valor comprometido y pagado en 2019 se dio en el ámbito de la Coordinación Regional Sur de Bahía. Algo curioso y que merece un análisis cuidadoso de las circunstancias y sus razones. Hubo un valor significativo de saldos a pagar (de años anteriores) pagados en 2019. Fueron alrededor de R\$ 6,928 millones. Ese valor, incrementado al que fue comprometido y pagado en 2019, suma R\$ 30,052 millones. Saldos que supuestamente fueron

Convengamos, la asignación presupuestaria es muy baja para el desafío de promover y consolidar los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el país. Además, 2019 se caracterizó por la subordinación del proceso de demarcación y regularización de los territorios indígenas a los intereses de proyectos del agronegocio, causando un aumento exponencial de conflictos de terrenos e invasiones, la explotación clandestina de recursos naturales al interior de tierras ya demarcadas y quemas de las áreas de selva en el interior y entorno de los territorios tradicionales<sup>53</sup>.

Según el informe anual de evaluación del ejercicio del gobierno federal en 2019, elaborado por el Ministerio de Economía, hubo regularización de seis tierras indígenas: Fortaleza del Castanho, Igarapé Grande, Paraná do Arauató, Tabocal y Arary (AM) y Pankararu (PE), y la delimitación de otras 20 tierras. Consta, además, que se procedió al registro inmobiliario de 11 tierras indígenas, totalizando 1.296.278 hectáreas en nombre de la Unión; que dos áreas reservadas fueron registradas a nombre de la Unión y usufructo indígena; y que se hizo efectivo el catastro del registro notarial en la Secretaría de Coordinación y Gobernanza del Patrimonio de la Unión (SPU) para siete áreas. EL informe también reporta que en 2019 fue instituida la Reserva Indígena Krenyê (MA), con la adquisición del inmueble denominado “Fazenda Vão do Chapéu”; y que se adquirió el inmueble denominado “Fazenda Santa Verônica”, reconocida en la FUNAI y regularizada como Reserva Indígena Tekoha Gwyrá Pepo (SP)<sup>54</sup>.

Confrontando lo que está dicho en el informe del gobierno federal con fuentes en la propia FUNAI, se constatan algunas inconsistencias escritas y orales. Parece que hubiera en el informe, en la manera de narrar, una tentativa de disfrazar o maquillar los resultados obtenidos en 2019. Las seis tierras indígenas que fueron indicadas como *regularizadas* en 2019, de hecho, no lo fueron. Y no están también *regularizadas* las dos reservas indígenas. El año pasado todavía no fue expedida ni una resolución de *delimitación* de tierra indígena, ni fue homologado ningún territorio vía decreto presidencial<sup>55</sup>.

La base de datos online de la FUNAI muestra que 43 tierras indígenas están situadas en la fase *tierra delimitada*, aguardando la publicación de la Resolución Declaratoria, y otras 125 están en *estudio*. Todas, dígame de paso, en situación de riesgo como consecuencia de la publicación de la Instrucción Normativa 9 de la FUNAI del 16 de abril de 2020, que “disciplina el

---

gastados por la FUNAI en la regularización, demarcación y fiscalización de tierras indígenas, además de la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. El detalle del gasto realizado por la FUNAI en esta acción presupuestaria está disponible en el Portal de Transparencia de la Contraloría General de la Unión (CGU), donde es posible saber el nombre de los beneficiarios de los pagos realizados.

53 Ver, Verdum *et al.* (2019) y Bebbington *et al.* (2019). Ver también el documental de 2020 *Grilagem de terra: como os territórios amazônicos vão sendo transformados em campos de cultivo* [Acaparamiento de tierras: cómo los territorios amazónicos van siendo transformados en tierras de cultivo] de Los Amigos de la Tierra Brasil.

54 El Informe Anual de Evaluación 2019 está disponible en la página web del Ministerio de Economía.

55 Hasta la finalización de este texto no fue posible identificar cuáles fueron las veinte tierras indígenas delimitadas, ni las once para las cuales fueron procedidos los registros inmobiliarios, totalizando 1.296.278 hectáreas, ni las siete otras cuyo respectivo catastro de registro notarial fue efectivizado en la Secretaría de Coordinación y Gobernanza del Patrimonio de la Unión (SPU). Fue enviado un pedido de informaciones a la FUNAI vía E-Sic el 29 de junio de 2020. Se solicitó la confirmación y la comprobación de las informaciones constantes del referido Informe Anual de Evaluación 2019 elaborado por el Ministerio de Economía. El número del protocolo es 08850.004296/2020-91. Infelizmente, la respuesta no llegó antes de finalizar y encaminar este texto.

requerimiento, análisis y emisión de la Declaración de Reconocimiento de Límites en relación a inmuebles privados”. Estudios recientes sobre deforestación y quemas, incluso en el entorno y en el interior del perímetro de tierras indígenas, sobre la emisión de registro de establecimientos rurales en el Sistema Nacional de Catastro Ambiental Rural (Siscar) sobrepuestos a tierras indígenas, sobre la certificación de haciendas en el Sistema de Gestión Territorial (Siged) que pasan por trechos de áreas indígenas no homologadas<sup>56</sup>, la posibilidad de revisión de los límites de tierras indígenas puesta en la mesa de decisión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, junto con la transferencia para el Ministerio de Agricultura (Mapa), de competencia de concesión para la explotación de bosques públicos<sup>57</sup>, configuran un contexto nada favorable a la consolidación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el país<sup>58</sup>.

El año 2019 también se caracterizó por las varias transformaciones en el órgano indigenista oficial. Fueron editadas dos medidas provisionales (MP) por la presidencia de la República, en las que las funciones de identificación y delimitación de tierras indígenas y de licenciamiento ambiental serían transferidas al Ministerio de Agricultura. La movilización social y la conjunción de fuerzas políticas en el Congreso nacional junto al Supremo Tribunal Federal (STF) derrotaron ambas MP en este punto. Si prosperasen, el derecho de los indígenas a la tierra y al territorio estaría subordinado a los intereses y a la deliberación del agronegocio.

Además de la paralización del proceso de formalización de nuevas delimitaciones de tierras indígenas, de los cambios habidos en el cuadro de personal en el sector responsable de la identificación y delimitación de tierras indígenas en la FUNAI y de la tentativa de imposición de nuevas directrices, criterios y procedimientos en su reconocimiento, a partir del segundo semestre fueron cancelados varios grupos técnicos (GT) que estaban prestos a iniciar el trabajo de identificación de tierras indígenas. Según consta en la documentación consultada, la medida habría sido ordenada por el entonces y actual presidente del órgano. Él solicitó que nuevos GT fuesen constituidos por “antropólogos de confianza” de la actual dirección del órgano indigenista. La mayoría de los técnicos que trabaja hoy en la Coordinación General de Identificación y Delimitación (CGID) de la FUNAI son “novatos”, y los técnicos de gestiones anteriores que permanecieron en el Departamento de Protección Territorial (DPT) han tenido que lidiar con mucho asedio moral (cf. Asociación Brasileña de Antropología/Comisión de Asuntos Indígenas 2019).

La política de atención a la salud indígena también ha sido negativamente afectada por el enfoque político-ideológico del gobierno Bolsonaro. La acción Promoción, protección y recuperación de la salud indígena contó, en 2019, con un crédito presupuestario de R\$ 1,472

56 El Sistema Nacional de Catastro Ambiental Rural (CAR) es una herramienta electrónica gerenciada por el Sistema Forestal Brasileño (SFB), actualmente en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Agropecuaria y Abastecimiento (Mapa). El Sistema de Gestión Territorial (Sigef) es una herramienta electrónica, creada por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra) y por el MDA (Ministerio de Desarrollo Agrario) para la gestión de informes territoriales del medio rural brasileño. Ver Fonseca & Oliveira (2020).

57 Decreto 10.347 del 13 de mayo de 2020.

58 El 21 de octubre de 2019, la Coordinación General de Identificación y Delimitación (CGID) recibió un despacho del Gabinete de la presidencia de la FUNAI solicitando, por parte de su nueva gestión, un nuevo análisis del proceso administrativo de identificación y demarcación de Tierra Indígena Potiguara de Monte-Mor, por solicitud de la empresa Miriri Alimentos y Bioenergía S/A. En enero de 2020 ya habían sido encaminados, del Ministerio de Justicia para la FUNAI, 27 procesos para reanálisis. Sobre la situación político-administrativa de las tierras indígenas ver, FUNAI s.f. :

mil millones, de los cuales fueron comprometidos un poco más de R\$ 1,470 mil millones (99,98%), y se pagaron gastos que sumaron R\$ 1,339 mil millones (90,93%). Fueron pagados también alrededor de R\$ 113,495 millones de *saldos* originarios de años anteriores. Esos *saldos a pagar*, adicionados a lo que fue comprometido y pagado del presupuesto de 2019, sumaron R\$ 1,452 mil millones<sup>59</sup>.

Estos son valores muy por debajo de lo necesario para hacer frente al desafío de promover y proteger la salud de la población indígena e implementar lo que está establecido en la Política Nacional de Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas (PNASPI), instituida por Resolución del ministro de Salud 254 del 31 de enero de 2002. La revisión y actualización de la PNASPI era uno de los objetivos de la 6ª Conferencia Nacional de la Salud Indígena (CNSI), programada para fines de mayo de 2019. Después de dos cambios de fecha, este evento está sin fecha definida. Entre los últimos meses de 2018 y los primeros meses de 2019 fueron realizadas las etapas locales y distritales de la Conferencia, que generaron un conjunto de propuestas posteriormente organizadas y dispuestas en un documento síntesis; también fue elaborada y entregada a la comisión organizadora de la Conferencia una minuta de una nueva PNASPI. Esos dos documentos, que formarían parte de la base a ser debatida en la Conferencia, actualmente se encuentran archivados.

Una parte significativa de los impactos del COVID-19 en los territorios indígenas en 2020 es consecuencia de ese descuido con la salud indígena. Y reconozcamos que solamente aumentar el recurso presupuestario no es suficiente. Es preciso crear mecanismos que controlen posibles desvíos de finalidad, gastos sobrefacturados y el privilegio de compadreríos en el uso de los recursos. Como está siendo revelado, incluso en situaciones graves como el COVID-19, no faltan los “astutos” que están más interesados en apropiarse de los recursos destinados a la adquisición de equipos y a la contratación de servicios. Algo que debería ser calificado como acto criminal. Por otro lado, tampoco se trata de ampliar la intervención y reforzar la presencia del aparato biomédico en los territorios indígenas<sup>60</sup>.

Al concluir este sintético análisis del periodo de 2010 a 2020, la sensación que queda es que algo se rompió definitivamente en 2019. No es posible, ni coherente, seguir al mismo paso. Estamos en medio de transformaciones profundas. El neoliberalismo conservador se va consolidando en subjetividades como el indigenismo, teniendo al frente grupos de ultraderecha que corrompen, asedian, acorralan y hasta masacran si es necesario. Son tiempos extraños en que los sectores de izquierda, para seguir en la escena parlamentaria, acaban por componer sectores políticos tradicionales de la derecha que ahora se presentan como liberales.

Al paso que seguimos, más o menos similar al de varias gestiones pasadas en términos de valores y gastos, el presupuesto indigenista hoy parece estarse abriendo camino para otras prácticas, para otro proyecto de indigenismo. Y ahí entramos en un espacio de procesos materiales, económicos y culturales de mediano plazo. Me refiero al Proyecto de Ley (PL) 191/2020, firmado y encaminado al Congreso nacional por el presidente Jair Bolsonaro y que refleja el perfil de este “nuevo” indigenismo en desarrollo. El proyecto fue firmado el día 5 de febrero bajo la justificativa de la necesidad de reglamentar los parágrafos 1º del artículo 176 y 3º del

59 El detalle de los gastos realizados en esta acción en 2019 está disponible en el Portal de transparencia de la Contraloría-General de la Unión (CGU).

60 Un análisis detallado de la política y del presupuesto del gobierno federal implementadas en 2019 está disponible para consulta en Verдум (2020).

artículo 231 de la Constitución Federal de 1988. En ese proyecto, el gobierno propone que sea autorizada la investigación y la extracción de minerales e hidrocarburos en tierras indígenas, así como también la instalación y la operación de hidroeléctricas y sistemas de transmisión, distribución y oleoductos, entre otras infraestructuras asociadas. El PL también propone la realización de alteraciones en la Ley 6.001/1973, el Estatuto del Indio, para permitir a los pueblos y a las comunidades indígenas la explotación económica de sus tierras y sus territorios, mediante actividades como la agricultura, agropecuaria, extractivismo y turismo.

Sin margen a dudas, estamos en un periodo de ruptura. Concluyo reafirmando que el gobierno federal actúa con autoritarismo, poniendo “cara” de liberal, comenzando por los verbos que utiliza: autorizar y permitir. En la práctica, aumentará la vulnerabilidad y la tensión en los territorios y en las poblaciones indígenas en el país, al mismo tiempo que se legitimará el proceso histórico de despojo de sus tierras y territorios por parte de terratenientes, usurpadores de tierras, extractores de caucho, mineros, etc.; se renovarán y reforzarán las desigualdades estructurales, tanto políticas como económicas, y, muy probablemente, los antecedentes históricos que configuraron la experiencia colonial de los pueblos indígenas en el país afectarán los acuerdos políticos y la trayectoria de desarrollo que vendrá.

#### **IV. Actuación y estrategias indígenas de incidencia política**

Actualmente, la principal organización indígena de alcance nacional es la Articulación de los Pueblos Indígenas del Brasil (APIB). Fue formalmente constituida por ocasión del segundo Campamento Tierra Libre (ATL), realizado en 2005 en la ciudad de Brasilia/DF. Son parte de la APIB, la Articulación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas del Nordeste, Minas Gerais y Espírito Santo (APOINME), la Articulación de los Pueblos Indígenas del Pantanal y Región (ARPIPAN), la Articulación de los Pueblos Indígenas del Sudeste (ARPIN-SUDESTE), la Articulación de los Pueblos Indígenas del Sur (ARPIN-SUL), la Gran Asamblea del Pueblo Guaraní (ATY GUASSÚ) y la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB). Estas organizaciones, a su vez, articulan regionalmente decenas de otras organizaciones sociales indígenas representativas de uno o más pueblos indígenas.

El primer ATL fue realizado en abril de 2004. Es un encuentro anual de liderazgos y organizaciones indígenas que, literalmente, acampan en la cantera central, en la llamada Esplanada de los Ministerios (en Brasilia), alrededor del cual están los principales órganos públicos federales. Son de 3 a 4 días, en promedio, de reuniones internas del movimiento, manifestaciones públicas y reuniones de incidencia con representantes de los tres poderes del gobierno. Al final, es elaborado un documento que contiene una evaluación de coyuntura de la situación de los pueblos indígenas y de las políticas del Estado brasileño y las principales reivindicaciones y demandas a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judiciario. Entre los días 27 y 30 de abril de 2020, indígenas de todo el Brasil participaron del XVI Campamento Tierra Libre. Inicialmente postergado por la pandemia de COVID-19, la Articulación de los Pueblos Indígenas del Brasil (APIB) optó por realizar el ATL 2020 en forma virtual. Esta es, sin duda, la acción estratégica más pública y visible del movimiento indígena, con fuerte poder performativo y mediático<sup>61</sup>.

61 Ver, Rocha, Porto & Pacheco (2019); Santos (2019).

Hasta finales de 2018, la participación e incidencia política de las principales organizaciones indígenas en el país se daba en los diversos comités, foros, comisiones o Consejos colegiados sectoriales e intersectoriales creados en los ministerios y órganos vinculados. Creando, así, procesos de complejidad en la estructura organizacional e interacciones cooperativas y contestatarias en relación con otros sectores sociales y el Estado. Dichas estructuras de participación y control social en las políticas públicas fueron, en su gran mayoría, eliminadas o reformuladas, con reducida participación o ausencia de representantes de organizaciones indígenas. El 11 de abril de 2019, el presidente Jair Bolsonaro firmó el Decreto 9.759, extinguiendo de la administración pública federal derecha autarquías y fundaciones, los colegiados formados por representados del gobierno y de la sociedad civil, para crear, ejecutar y monitorear las acciones de órganos públicos y estatales. Entre los consejos extinguidos está el Consejo Nacional de Política Indigenista (CNPI), creado por el Decreto 8.593 del 17 de diciembre de 2015. El 12 de febrero de 2020, el Diario Oficial de la Unión (DOU) publicó el Decreto 10.235, mediante el cual fue excluida la participación de representantes de pueblos indígenas y movimientos sociales en la composición de la Comisión Nacional de Biodiversidad<sup>62</sup>.

Las Conferencias Nacionales sectoriales fueron otro espacio importante de incidencia indígena. Por ejemplo, las Conferencias Nacionales de Salud y Salud Indígena, las Conferencias de las Mujeres, las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria, las Conferencias Nacionales de Medio Ambiente, entre otras. Hoy en día, estos espacios de evaluación y deliberación sobre políticas públicas están suspendidos. La pandemia del COVID-19 contribuyó para que la voluntad y la presión pública a favor de la realización de estos eventos se quedaran “adormecidos”.

El mismo procedimiento de desmontaje de la arquitectura de participación y control social ocurrió en varios Estados de la federación. Particularmente, en los Estados gobernados por coaliciones políticas conservadoras.

Con la elección, en 2018, de la abogada indígena Joênia Wapichana (REDE/RR) como diputada federal, se abrió una ventana de oportunidades para la recepción y tramitación de las demandas de los pueblos indígenas en el Congreso Nacional. La diputada Joênia es coordinadora del Frente Parlamentario Mixto en Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas, compuesto por 219 diputados y 29 senadores. Ella ha estado al frente en el tratamiento de las principales cuestiones relativas a los derechos constitucionales de los pueblos indígenas en el país. Por ejemplo, presentó el Proyecto de Ley (PL) 1.299/2020, que altera la Ley 8.080 del 19 de septiembre de 1990. Esta ley establece y regula las condiciones para la promoción, protección y recuperación de la salud de la población, y la organización y el funcionamiento de los servicios correspondientes en todo el territorio nacional. El PL 1.299 proponía definir el mecanismo de financiamiento específico en salud a los pueblos indígenas, el fortalecimiento de la red SUS (Sistema Único de Salud) y medidas de emergencia para el enfrentamiento a epidemias y calamidades públicas en tierras indígenas. Finalmente, la propuesta de la diputada fue incorporada al PL 1.142, presentado por una coalición parlamentaria de diferentes partidos. El PL 1.142 (transformado en la Ley Ordinaria 1.4021/2020) altera la Ley 8.080 con el fin de asegurar el aporte de recursos adicionales en las situaciones de emergencia y de calamidad pública; dispone sobre medidas de protección social para prevención del contagio

---

62 Sobre la llamada arquitectura de participación en el Brasil, ver Teixeira, Souza & Lima (2012); Carlos (2015).

y de la diseminación del COVID-19 en los territorios indígenas; establece la necesidad de creación de un Plan de Emergencia para el Enfrentamiento del COVID-19 en los Territorios Indígenas; y estipula medidas de apoyo a las comunidades quilombolas y a los demás pueblos y comunidades tradicionales para el enfrentamiento del COVID-19.

## V. Participación y representación indígena en el espacio institucional

En un estudio recientemente publicado que revela hechos inéditos que han pasado desapercibidos por la mayoría de los analistas políticos en el país, el antropólogo Luís Roberto de Paula contabiliza y analiza 583 mandatos indígenas conquistados en pleitos municipales en Brasil, entre 1976 y 2016 (2020). Utilizó, en este análisis, variables de filiación étnica, filiación partidaria, localización político-administrativa de los mandatos (municipios y Estados), pleitos electorales, mandatos de prefectos, viceprefectos y concejales.

Él mostró que en las elecciones municipales de 1976, en plena dictadura civil-militar, cuando apenas dos agremiaciones político partidarias tenían permitido participar del proceso electoral institucional, fueron elegidos para el mandato de concejales siete indígenas, cinco por el partido Alianza Renovadora Nacional (ARENA), principal partido de sustentación del gobierno en el Congreso nacional, y dos por el partido Movimiento Democrático Brasileño (MDB), la oposición institucional al régimen. Cuarenta años después, en las elecciones realizadas en 2016, en otro momento de la historia político-institucional del país, 136 indígenas de 14 grupos étnicos (de un total de 315 existentes en el país, según el Censo Demográfico de 2010) fueron elegidos, 125 como concejales, 7 como prefectos y 4 como viceprefectos. En términos partidarios, el Partido de los Trabajadores (PT) obtuvo el mayor número de los mandatos indígenas (19), seguido del PMDB (17), PSDB (11), PDT (8), PV (8), PSL (8), entre otros 18 partidos. Es interesante observar que el cómputo total, si no refleja la correlación de fuerzas políticas, refleja el momento político general nacional, cuando aún hay una cierta hegemonía político-ideológica de enfoque centro-izquierda o de populismo de izquierda.

De los 583 indígenas elegidos (Legislativo y Ejecutivo) en elecciones municipales entre 1976 y 2016, de un total de 11 comicios electorales, 518 indígenas fueron elegidos para el Legislativo (concejal), 28 para prefectos y 37 como viceprefectos.

De Paula dice que se quedó sorprendido cuando, al analizar la serie histórica 1976-2016, verificó que el partido que posee la mayor cantidad de mandatos indígenas conquistados es el Partido de los Trabajadores (PT), con un total de 104. Al PT le sigue el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) con 75, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) con 35, el Partido Socialista Brasileño (PSB) con 26, el extinguido Partido de Frente Liberal (PFL) con 24, seguidos por otras agremiaciones con menor número de elegidos. El PT consiguió elegir 9 prefectos indígenas y 7 viceprefectos, seguido por el PMDB con 8 prefectos y 3 viceprefectos. Los datos producidos y analizados por De Paula dicen que el punto culminante de mandatos indígenas por el PT se dio el 2008, acompañando el ascenso de la popularidad del presidente Lula da Silva. Incluso en las elecciones municipales de 2016, cuando la administración federal del PT era el blanco de duras críticas en los medios nacionales y había ocurrido el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff a finales de agosto, aún se mantuvo en primer lugar en la preferencia indígena por agremiaciones partidarias.



Al distribuir los 583 mandatos por región, De Paula encontró la siguiente distribución: Región Norte (276), Región Nordeste (149), Región Centro-Oeste (62), Región Sur (50) y Región Sudeste (46).

De los 583 mandatos indígenas, los Tikuna del Amazonas (AM) aparecen en primer lugar con 68 elegidos, seguidos por los Potiguara da Paraíba (PB) con 55, los Kaingang de Rio Grande do Sul (RS) con 43, los Xacriabá de Minas Gerais (MG) con 30, los Macuxi de Roraima (RR) con 28, y así sucesivamente.

Entre 2010 y 2019 tuvimos dos comicios municipales: en 2012 fueron elegidas 105 personas que declararon ser indígenas; en 2016 fueron elegidas 136. En la década anterior, en 2008, fueron elegidos 80 indígenas. En 2016, otros indígenas fueron elegidos prefectos en los municipios de Marechal Thaumaturgo (AC), São Gabriel da Cachoeira (AM), Jacundá (PA), Marcação (PB) y Lajedo e Tacaratu (PE).

El estudio contiene otras conclusiones extraídas del conjunto de datos que fueron posibles ser reunidos por el autor. Como él reconociera, fue una sistematización inédita de datos empíricos sobre la distribución de 583 mandatos indígenas conquistados en innúmeros poderes Ejecutivos y Legislativos municipales a lo largo de una serie histórica compuesta por elecciones entre 1976 y 2016. Todavía queda pendiente el estudio de cómo se procesan las conexiones, los arreglos y las elecciones de los indígenas por un determinado partido y no por otro partido político.

En 2018, la Justicia Electoral registró un aumento en el número de candidaturas indígenas en elecciones nacionales, para el Legislativo y Ejecutivo estatal y federal. También hubo un crecimiento del 56,47% de candidatos que se declararon indios o descendientes, al realizar el pedido de registro de candidatura. Concurrieron 133 candidatos a las elecciones contra 85 en las Elecciones Generales de 2014. El primer indígena que ocupó una silla en el Congreso nacional brasileño fue el cacique xavante Mário Juruna, elegido en 1982 por el PDT de Río de Janeiro. En 2018 fue elegida para ocupar una silla de diputada en el Congreso nacional la indígena Joenia Wapichana, de Roraima (RR), por el partido político Red Sustentabilidad (REDE). Ella fue la única indígena elegida para un cargo legislativo en 2018. Su elección y visibilidad conquistadas en el transcurso de los dos últimos años deberá estimular a que otros indígenas se candidateen a cargos proporcionales (concejales) y mayoritarios (prefecto y viceprefecto) en 2020.

¿Cómo se comportarán los indígenas en las elecciones de 2020 ante las mudanzas en curso en la correlación de fuerzas entre liberal progresistas y neoliberales conservadores? ¿Se mantendrá la preferencia por los partidos de centro izquierda como ha venido ocurriendo en las últimas dos, tres décadas? ¿O crecerá la participación de los indígenas y la elección de indígenas afiliados a los partidos de centro derecha y ultraderecha conservadores?<sup>63</sup>

Las informaciones preliminares relativas al proceso electoral ocurrido en 2020, esta vez en el ámbito municipal, están indicando que habrá un relativo crecimiento en la candidatura de indígenas a las cámaras de concejales (Legislativo) y a los cargos de prefecto y viceprefecto

63 En el mismo libro en el que fue publicado el estudio realizado por De Paula (Verdum & De Paula, 2020), hay seis estudios de caso de situaciones específicas en los cuales es posible ir más hondo intentando comprender y responder estas y otras cuestiones que solo son posibles de resolver a partir de estudios concretos de naturaleza etnográfica. El libro está disponible en internet.

(Ejecutivo). La APIB divulgó una carta titulada: “Indígena, sea Candidato: llamada para las elecciones de 2020”, hablando sobre la importancia de que la población indígena participe de las elecciones y vote a candidatos que efectivamente se han mostrado comprometidos con los derechos de los indígenas en el país (cf. APIB 2020). Por causa de la pandemia, las elecciones municipales de 2020 tuvieron el calendario alterado mediante enmienda constitucional aprobada por el Congreso. La primera ronda se llevó a cabo el 15 de noviembre y la segunda ronda el 29 de noviembre.

## VI. La participación política de las mujeres indígenas

La participación y el protagonismo de las mujeres indígenas al interior del movimiento indígena y en la incidencia política en la esfera pública es algo que creció exponencialmente a lo largo de los últimos treinta años<sup>64</sup>.

Al interior del movimiento indígena surgieron “departamentos de mujeres”, así como organizaciones propias, independientes en diferentes niveles de alcance y en diferentes regiones del país. Son ejemplos la Asociación de Mujeres Indígenas de la Región de Taracúá (Amirt), en la Región de Alto Río Negro en el Amazonas; la Asociación de Mujeres Indígenas Kaxinawá Productoras de Artesanías de Tarauacá y Jordão, en el Acre; la Asociación Yamurikumã de mujeres indígenas de la Región del Rio Xingu; la Asociación de Mujeres Indígenas Sateré Mawé (AMISM), en el Amazonas; la Asociación de Mujeres Indígenas en Mutirão, en Amapá; y la Organización de Mujeres Indígenas de Roraima (OMIR). La creación del Departamento de Mujeres Indígenas de la Articulación de Pueblos y Organizaciones Indígenas del Nordeste, Minas Gerais y Espírito Santo (APOINME) ocurre en 2007 y de la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (Coiab) en 2002. Entre las organizaciones de alcance regional está la Unión de Mujeres Indígenas de la Amazonía Brasileña (UMIAB), fundada en 2009.

En febrero de 2020, el Instituto Socioambiental (ISA) mapeó 85 organizaciones de mujeres indígenas y siete organizaciones indígenas que poseen departamentos de mujeres, totalizando 92 organizaciones presentes en 21 Estados del país. La mayoría de las organizaciones está en la Región Norte, siendo el Estado de Amazonas el que tiene mayor número: 32, 35% del total; seguido de Mato Grosso con 7 organizaciones; Pará y Mato Grosso do Sul con 6; Ceará con 5 y Acre con 4. En los demás Estados el número de organizaciones varía entre 3 y 1<sup>65</sup>.

En 2019, las mujeres indígenas tuvieron una importante presencia en el Campamento Tierra Libre en Brasilia. Durante el ATL, ellas realizaron su propio plenario. Había más de 500 mujeres de diversas regiones del Brasil reunidas y debatiendo. En esa ocasión, deliberaron a favor de la realización de la 1ª Marcha Nacional de Mujeres Indígenas, realizada el mes de agosto de 2019 en Brasilia.

No podría concluir esta sección sin mencionar que, en 2018, la indígena Sônia Guajajara candidateó a la vicepresidencia de la República por el partido que tuvo como candidato a la

64 Sobre el movimiento y la organización de asociaciones por mujeres indígenas ver, Sacchi (2003, 2006); Verdum (2008); Sacchi & Gramkow (2012); Gomes & Aires (2018).

65 Un mapa de las organizaciones de mujeres indígenas y sus territorios de actuación fue producido por el ISA (s.f.).

presidencia a Guilherme Boulos, del Partido Socialismo y Libertad (PSOL). Sônia fue la primera mujer elegida como coordinadora ejecutiva de la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (Coiab) y posteriormente de la Articulación de los Pueblos Indígenas del Brasil (APIB).

## VII. Conclusiones

La frase que dio título a este capítulo –*el indígena por sí mismo*– demoró un tiempo para ser formulada. Fue necesario recuperar, repasar e incorporar contenidos y reflexiones propias y de otras personas que en estos años han acompañado y se han preocupado por la compleja y tensa relación de personas y estructuras burocráticas en el incansable proceso de generar políticas públicas para, con y por los propios pueblos indígenas en el país. Fueron también incorporados al trabajo de construcción del análisis descriptivo contenidos y reflexiones de personas que no tienen relación directa con las cuestiones y el contexto aquí trabajado. Su contribución vino de su capacidad para llamar la atención sobre cuestiones y aspectos que fueron percibidos y comprendidos en otros contextos y circunstancias. Por ejemplo, los obstáculos que el uso mecánico (por hábito teórico) de conceptos o abordajes trae para el estudio y la comprensión de determinados procesos sociales y políticos concretos.

Sin embargo, como dijimos al inicio, no todas las conclusiones del capítulo están en este párrafo final, ya que a lo largo del texto hubo conclusiones y algunas afirmaciones. La conclusión más importante –o lección, como prefieran– es que una idea más general penetró, sumergida, orientando el periodo analizado. Una idea materializada en discursos distintos, discursos políticamente opuestos, pero con un mensaje con muchas similitudes: que la población indígena tiene que alcanzar, lo que quiera que sea, *por sí misma*.

Tuvimos una fase –que se extiende más allá del 2010– en la que fueron creadas e implementadas diversas políticas que, a su vez, en un momento dado, fueron reunidas en una *agenda social*. Con el tiempo, otras políticas sectoriales fueron surgiendo y siendo incorporadas en la agenda, que un día acabó, pero las políticas (con algún presupuesto en caja) siguieron existiendo. La motivación principal era disminuir las diferencias y las desigualdades (sociales, económicas y políticas) y crear las condiciones para que la población indígena, *por sí misma*, individual y colectivamente, alcanzara una mejor calidad de vida y estuviesen menos vulnerables a diferentes tipos de presión –incluso la climática. Muchas cosas fueron realizadas y otras no, y hay también otras tantas que fueron impedidas –por las buenas o por las malas. Pero al mismo tiempo en que se creaba una agenda de trabajo declarada como *pro social*, se estableció una agenda de infraestructura. Una agenda con centenas de obras asociadas a la explotación de recursos naturales, algunas en regiones hasta entonces inaccesibles o de difícil acceso. Creando, así, las condiciones de expansión para una multiplicidad de industrias –forestal, agropecuaria, mineral, de financiamiento, etc.–, varias afectando directamente a los territorios indígenas y a las poblaciones que ahí vivían y viven.

Y así llegó el año 2016, año de una ruptura institucional inscrita en la frágil democracia liberal representativa capitalista periférica de masa brasileña. Una ruptura que ya estaba siendo costurada hace algunos años. Una ruptura que abrió las puertas para aceleradas mudanzas en las políticas y en las prioridades políticas. En el ámbito de las políticas y del órgano indigenistas

–la FUNAI–, las mudanzas fueron sentidas con más fuerza en 2014, cuando hubo un recorte sustancial del presupuesto para las acciones en el campo territorial y en la protección territorial de las tierras indígenas (TI). A partir de 2016, la FUNAI es definitivamente ocupada y pasa a ser dirigida por políticos y los intereses económico-políticos del agronegocio. Un “nuevo” indigenismo entra en gestación en el órgano. El proceso de reconocimiento de nuevas áreas como tierras indígenas está paralizado desde fines de 2018. Si dependiera únicamente de la voluntad de la coalición económico-política que comanda el gobierno en la esfera federal, varias tierras indígenas hoy en día homologadas correrían el riesgo de tener sus límites redefinidos. Y como vimos antes, en febrero pasado (2020), el presidente Jair Bolsonaro firmó y encaminó al Congreso nacional el PL 191, que es el perfil del “nuevo” indigenismo de desarrollo.

El texto del PL 191/2020, como también el de su principal documento de apoyo y de “esclarecimiento” (este último redactado por la Subsecretaría de Análisis y Acompañamiento de Políticas Gubernamentales de la Casa Civil de la Presidencia de la República), están contruidos con expresiones e ideas como *protagonismo, libertad, autonomía de la voluntad, consulta, desarrollo, emprendimiento indígena*, entre otras. O sea, la población indígena tiene que conseguir, lo que quiera que sea, *por sí misma*. No obstante, en el contexto de uso, esos términos son conducidos por una línea económico-política de acción y transformación nítidamente neoliberalizante. Una línea que va en el sentido de controlar, cuidar, instrumentalizar, direccionar y libre mercantilizar territorios, la naturaleza, los conocimientos, los saberes, las relaciones sociales comunitarias, los cuerpos, los sentimientos y las subjetividades individuales y colectivas de los y las indígenas.

Concluyendo, y puede sonar extraño lo que será dicho a continuación, los últimos diez años –para no ir más lejos– están ahí para mostrar que no hay magia ni pase mágico. O la población indígena y sus organizaciones y representantes en los espacios políticos institucionales hacen lo que tiene que ser hecho, *por sí mismos*, creando las condiciones que posibiliten ampliar el espacio y la fuerza del *por sí mismo*, o seguirán subordinados y dependientes de alguien que autoriza y permite –por las buenas o por las malas.

## Bibliografía

- Alcântara, G. K.; Tinôco, L. N. & Maia, L. M.  
2018 *Indios, Derechos Originarios y Territorialidad*. Brasilia: Asociación Nacional de los Procuradores de la República.
- Alkmim, A. C.  
2013 “La paradoja del concepto de representación política”. *Teoría & Pesquisa: Revista de Ciencia Política*, 22 (1): 56-71.
- Almeida, A. W. B.  
2010 “Agroestrategias y desterritorialización – derechos territoriales y étnicos en la mira de los estrategas de los agronegocios”. *Capitalismo globalizado y recursos territoriales: fronteras de la acumulación en el Brasil contemporáneo*. A. W. B. Almeid et al. Río de Janeiro: Editora Lamparina.
- Almeida, P. R. de  
2004 “Planificación en Brasil: memoria histórica”. *Alianzas Estratégicas*, 18: 157-190.

- 2006 “La experiencia brasileña en planificación económica: una síntesis histórica”. *Planificación y presupuesto gubernamental* (Recopilación - volumen 1). J. Giacomoni & J. L. Pagnussat (orgs.). Brasilia: Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). 193-228.
- Almeida, R. M. de  
2012 “Alistabilidad y elegibilidad del silvícola en el ordenamiento jurídico brasileño”. *Revista de Información Legislativa*, 49 (196): 111-132.
- Andrade, B. F. & Carvalho, V. E.  
2019 “Participación política de los pueblos indígenas y la perpetuación de la invisibilidad en el escenario político”. *Revista del Tribunal Regional Electoral de Rio Grande do Sul* (TER-RS), 46: 131-175.
- Andrade, Y. D. de  
2019 “El indígena como usuario de la ley: un estudio etnográfico de cómo el movimiento de la literatura indígena entiende y usa la ley N° 11.645/2008”. *Cuadernos CEDES*, 39 (109): 321-356.
- Ângelo, F. N. P. de  
2019 “Los diez años de la ley No. 11.645/2008”. *Cuadernos CEDES*, 39 (109): 357-378.
- Arretche, M. T. S.  
2013 “Tendencias en el estudio sobre evaluación de políticas públicas”. *Tercer Milenio: Revista Crítica de Sociología y Política*, 1 (01): 126-133.
- Articulación de los Pueblos Indígenas del Brasil (APIB)  
2016a “El golpe llega a la FUNAI”. *Archivo mensual: octubre*. APIB. Web. Publicado 18 de octubre.  
2016b “Manifiesto contra la política anti-indígena del gobierno Dilma”. *Archivo mensual: febrero*. APIB. Web. Publicado 24 de febrero.  
2020 “Candidato indígena: convocatoria de elecciones 2020”. APIB. Web. Publicado 31 de agosto.
- Asociación Brasileña de Antropología (ABA)/Comisión de Asuntos Indígenas (CAI)  
2019 “FUNAI en la deconstrucción de los derechos territoriales indígenas”. ABA. Web. Publicado 1 de noviembre.
- Barbalho, A. A. & Rodrigues, R. C.  
2018 “Historia y cultura afro-brasileña e indígena: un estudio sobre la implementación de la ley n° 11.645/08 en el contenido programático de las escuelas públicas de Caucaia/CE”. *Revista Diálogo*, 38: 43-58.
- Barcelos, M.; Pereira, M.; Mazzilli, M. & Silva, M. K.  
2017 “Redes, campos, coaliciones y comunidades: conectando movimientos sociales y políticas públicas”. *BIB*, 82: 13-40.
- Barreto Filho, H. T. & Ramos, A.  
2019 “De la lucha por derechos a la lucha para no perderlos: pueblos y tierras indígenas (TIs) en la guerra por el destino de las tierras públicas en Brasil post-Constitución”. *Las políticas de la política: Desigualdades e inclusión en los gobiernos del PSDB y del PT*. M. Arretche, E. Marques & C. A. P. de Faria (orgs.). São Paulo: Editora Unesp. 321-344.

- Bebbington, D.; Verdum, R.; Gamboa, C. & Bebbington, A.  
2019 *Evaluación y alcance de la industria extractiva y la infraestructura en relación con la deforestación: Amazonía*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
- Bigio, E. dos S.  
2007 “La acción indigenista brasileña bajo la influencia militar y en la Nueva República (1967-1990)”. *Revista de Estudos y Pesquisas (FUNAI)*, 4 (2): 13-93.
- Borges, A.  
2015 “Contra el diputado de la realeza indígena, FUNAI critica el ‘robo’ del gobierno”. *Economía y Negocios. Estadão*. Web. Publicado 2 de diciembre.
- Brito, C. C.  
2017 “Concepto de territorio rural y políticas públicas y su evolución histórica en los gobiernos FHC y Lula”. *Cuadernos Gestión Pública y Ciudadanía*, 22 (72): 173-192.
- Cámara de Diputados  
2000 “PEC 215/2000. Propuesta de enmienda a la Constitución”. *Proyectos de Ley y Otras Propuestas. Cámara de Diputados*. Web. Publicado 28 de marzo.  
2018 *Reglamento interno de la Cámara de Diputados*. 19a. ed. Brasilia: Ediciones Cámara.  
Campos, L. & Machado, C.  
2014 “El Color y el Sexo de la Política: composición de las cámaras federales y estatales”. *Textos para Discusión GEMAA*, 7: 1-21.
- Cardoso Jr., J. C. & Santos, Y. A. V. dos (orgs.)  
2015 *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional y resistencia burocrática*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA).
- Carlos, E.  
2015 “Movimientos sociales e instituciones participativas: efectos de la participación institucional en los padrones de acción colectiva”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30 (88): 83-99.
- Carneiro, M.  
2016 “Plan Integrado de Implementación de la PNGATI es lanzado en Brasilia”. *Noticias. FUNAI*. Web. Publicado 18 de agosto.
- Carneiro da Cunha, M. & Barbosa, S. (orgs.)  
2018 *Derechos de los pueblos indígenas en disputa*. São Paulo: Editora Unesp.
- Cavalcanti, J. S. B.; Wanderley, M. de N. B. & Niederle, P. A. (orgs.)  
2014 *Participación, territorio y ciudadanía: una mirada sobre la política de desarrollo territorial en Brasil*. Recife: Editora UFPE.
- Codato, A.; Lobato, T. & Castro, A. E.  
2017 “¡Vamos a luchar, parientes!’. Las candidaturas indígenas en las elecciones de 2014 en Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32 (93): e329302.
- Coimbra Jr., C. E. A  
2014 “Salud y pueblos indígenas en Brasil: reflexiones a partir de la I Investigación Nacional de Salud y Nutrición Indígena”. *Cuadernos de Salud Pública*, 30 (4): 855-859.
- Core, F. G.  
2004 *Reforma gerencial de los procesos de planificación y presupuesto*. Texto para discusión No. 44. Brasilia: Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

- Costa, M. C.  
2018 “Casi extinto en 2018, el Programa Bolsa Permanencia es necesario para estudiantes indígenas y quilombolas”. *Política. Amazonía real*. Web. Publicado 31 de diciembre.
- Costa, L. & Verdum, R.  
2004 *Indios y Parlamentos*. Brasilia: Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc).
- Davis, S. H.  
1978 *Víctimas del Milagro. El desarrollo y los indios del Brasil*. São Paulo: Zahar.
- De Paula, L. R.  
2020 “La participación indígena en elecciones municipales en Brasil (1976 a 2016): una sistematización cuantitativa preliminar y algunos problemas de investigación”. *Antropología de la política indígena: experiencias y dinámicas de participación y protagonismo indígena en procesos electorales municipales (Brasil-América Latina)*. R. Verdum & L. R. De Paula (orgs.). Río de Janeiro: Asociación Brasileña de Antropología (ABA).
- De Paula, L. R. & Vianna, F. de L. B.  
2011 *Mapeando políticas públicas para pueblos indígenas*. Río de Janeiro: ContraCapa Laced/Museo Nacional/UFRJ.
- Fals Borda, E.  
2009 *Una sociología sentipensante para América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/CLACSO.
- Fanelli, G. de C. R.  
2018 *La ley 11.645/08: historia, movimientos sociales y mudanza curricular*. Disertación para el Programa de Estudios Post-Graduados en Educación: Historia, Política, Sociedad. Pontificia Universidad Católica de São Paulo, São Paulo.
- Fonseca, B. & Oliveira, R.  
2020 “Con Bolsonaro se certificó ilegalmente fincas en tierras indígenas de la Amazonía”. *Datos. Publica*. Web. Publicado 19 de mayo.
- Fundación Nacional del Indio (FUNAI)  
2016 “FUNAI anuncia los resultados del I Congreso Nacional de Política Indigenista”. *Noticias. FUNAI*. Web. Publicado 2 de febrero.
- s.f. “Modalidades de las tierras indígenas”. *Indios en Brasil. FUNAI*. Web.
- Garnelo, M. L. & Maquiné, A. L.  
2013 *Financiamiento del Subsistema de Salud Indígena en los Planes Plurianuales (PPA) en Brasil*. Manaus: Centro de Investigación Leônidas/Maria Deane de la Fundación Oswaldo Cruz.
- Garnelo, M. L. *et al.*  
2019 “Evaluación de la atención pre-natal ofrecida a mujeres indígenas en Brasil: resultados de la Primera Investigación Nacional de Salud y Nutrición de los Pueblos Indígenas”. *Cuadernos de Salud Pública*, 35 (Supl. 3): e00181318.
- Gomes, P. G. A. & Aires, J. M. M. P.  
2018 *Los caminos trazados por las mujeres indígenas en la constitución de organizaciones femeninas*. 31ª Reunión Brasileña de Antropología. Brasilia DF, 9 y 12 de diciembre.
- Gudynas, E.  
2013 “Brasil, el mayor extractivista del continente”. *Política-Social. Correo da Ciudadania*. Web. Publicado 20 de mayo.

- Ianni, E.  
1986 *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*. Río de Janeiro: Civilización Brasileña.
- Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc)  
2014 *Perfil de los Candidatos a las Elecciones de 2014. Sub-representación de negros, indígenas y mujeres: desafío a la democracia*. Brasilia: Inesc.
- Instituto Socioambiental (ISA)  
s.f. “Mapa de organizaciones de mujeres indígenas en Brasil”. *Brasil. Instituto Socioambiental*. Web.
- Lafer, C.  
1975 “La Planificación en Brasil: observaciones sobre el Plan de Metas (1956-1961)”. *Planificación en Brasil*. B. M. Lafer (org.). São Paulo: Ed. Perspectiva. 29-50.
- Lima, J.  
2020 “Educación indígena: el desafío de salir de la comunidad para estudiar en la universidad”. *Pueblos indígenas. Amazonía real*. Web. Publicado 26 de enero.
- Lobato, L.  
2006 “Algunas consideraciones sobre la representación de intereses en el proceso de formulación de políticas públicas”. *Políticas Públicas*. E. Saraiva & E. Ferrarezi (orgs.). Brasilia: ENAP. 289-313.
- Lopes, D. B.  
2019 “El derecho de estudiar del indígena: seducción, extrañezas y diferencias en salas de aula”. *Cuadernos CEDES*, 39 (109): 277-296.
- Martínez Rivas, R.  
2017 “El concepto de representación en la actualidad”. *Desafíos*, Vol. 29 (2): 315-327.
- Martins, E.  
1978 *Nuestros indios, nuestros muertos*. Río de Janeiro: CODECRI.
- Milanez, F.  
2013 “Liderazgos presentaron carta en la que hablan de fortalecimiento de lucha y disposición para el diálogo”. *Carta Capital*. Web. Publicado 12 de julio.  
2016 “Golpe, FUNAI y la resistencia indígena en Brasilia”. *Sociedad. Carta Capital*. Web. Publicado 25 de octubre.
- Ministerio de Desarrollo Social  
2019 *Informe sobre las Oficinas Devolutivas de la Pesquisa Estudios Etnográficos sobre el Programa Bolsa Familia entre pueblos indígenas*. Brasilia: Ministerio de la Ciudadanía (MC)/Secretaría de Evaluación y Gestión de Información (SAGI).
- Ministerio de Justicia/Fundación Nacional del Indio (FUNAI)  
2007 *Plan plurinacional 2008-2011. Programa de Protección y Promoción de los Pueblos Indígenas*. Brasilia: FUNAI.
- Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión/Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas  
2020 *Plan plurinacional 2008-2011: proyecto de ley*. Brasilia: Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas.
- Moura, J. T. V. de & Pontes, B. M. L. M.  
2020 “El génesis de la política de desarrollo territorial en Brasil: actores, redes y la comunidad de política pública”. *Estudios Sociedad y Agricultura*, 28 (1): 180-207.



- Nobre, F. N.  
2017 *En los meandros del (re)conocimiento: la temática indígena en libros didácticos de Historia en el contexto de implementación de la Ley 11.645/08 (2008-2014)*. Disertación para el Programa de Post-Graduación en Historia, Instituto de Ciencias Humanas, Universidad Federal de Pelotas, Pelotas.
- Oliveira Filho, J. P. de.  
1985 “Contexto y Horizonte Ideológico: reflexiones sobre el Estatuto del Indio”. *Las Sociedades Indígenas y el Derecho*. S. C. dos Santos (org.). Florianópolis: UFSC. 17-30.
- Ortolan Matos, M. H.  
2012 “Mujeres en el movimiento indígena: del espacio de complementariedad al lugar da especificidad”. *Género y pueblos indígenas*. A. Sacchi & M. M. Gramkow (orgs.). Río de Janeiro/Brasilia: Museo del Indio/GIZ. 140-171.
- Paladín, M.  
2012 “Algunas notas para la discusión sobre la situación de acceso y permanencia de los pueblos indígenas en la educación superior”. *Práxis Educativa*, Número especial, Vol. 7: 175-195.
- Pitkin, H. F.  
2006 “Representación: palabras, instituciones e ideas”. *Luna Nueva*, 67: 15-47. Pueblos Indígenas en el Brasil  
2019 “Situación legal de las TI en Brasil hoy”. *Tierras Indígenas. Pueblos Indígenas en el Brasil*. Web.
- Rede Brasil Atual  
2011 “Los indígenas rompen con el gobierno y exigen una reunión con Dilma”. *Ciudadanía. Rede Brasil Atual*. Web. Publicado 16 de junio.
- Reis, G. Cr. dos  
2019 “El estado del arte: la implementación de las leyes N° 10.639/03 y N° 11.645/08”. *En Tesis*, 16 (1): 196-213.
- Reis, R. M.  
2015 “El Programa Territorios de la Ciudadanía y las Dimensiones Conceptuales de Política Pública Integrada: Una Revisión de Literatura”. *Revista Producción Académica*. Núcleo de Estudios Urbanos Regionales y Agrarios (NURBA), 2: 106-121.
- Ricardo, F. & Gongora, M. F. (orgs.)  
2019 *Cercos y resistencias: pueblos indígenas aislados en la Amazonía brasileña*. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA).
- Rocha, D. F.; Porto, M. F. S. & Pacheco, T.  
2019 “La lucha de los pueblos indígenas por salud en contextos de conflictos ambientales en Brasil (1999-2014)”. *Ciencia & Salud Colectiva*, 24 (2): 383-392.
- Rocha, H.; Pase, H. & Locatelli, C.  
2014 *Políticas públicas e hidroeléctricas en el Sur del Brasil*. Pelotas: Editora UFPel.
- Rodrigues Caldas, A. D. & Ventura Santos, R.  
2012 “Vigilancia Alimentaria y Nutricional para los pueblos indígenas en Brasil: análisis de la construcción de una política pública en salud”. *Physis. Revista de Salud Colectiva*, 22 (2): 545-565.

- Rodrigues, L. V.  
2019 *Mujeres Indígenas, Género y Diversidad Cultural: La institucionalización de la temática de género en la FUNAI, a partir de la perspectiva autoetnográfica*. Disertación de maestría. Universidad de Brasilia, Brasilia.
- Sacchi, A. C.  
2003 “Mujeres Indígenas y Participación Política: la discusión de género en las organizaciones de mujeres indígenas”. *Revista Antropológicas*, 14: 105-120.  
2006 “Unión, lucha, libertad y resistencia: las organizaciones de mujeres indígenas de la Amazonía brasileña”. Tesis de doctorado. Recife: Universidad Federal de Pernambuco.
- Sacchi, A. & Gramkow, M. M. (orgs.)  
2012 *Género y pueblos indígenas*. Río de Janeiro/Brasilia: Museo del Indio/GIZ.
- Santos, G. V.  
2019 *Conflictos territoriales en Brasil y el Movimiento Indígena contemporáneo*. Disertación para el Programa de Post-graduación en Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe. Presidente Prudente: Universidad Estatal Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp).
- Santos, I. B. dos  
2017 “Violencia contra mujeres indígenas Macuxi: de experiencias narradas a soluciones colectivas”. Disertación de maestría. Universidad Federal de Amazonas: Manaus.
- Santos, W. G. dos  
2017 *La democracia impedida. El Brasil en el siglo XXI*. Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas.
- Smith, M.; Stibich, G. R. de & Grupioni, L. D. B. (orgs.)  
2016 *PNGATI: Plan Integrado de Implementación de la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas*. Brasilia: Proyecto GATI/FUNAI.
- Sousa, C. N. I. de & Almeida, F. V. R. (orgs.).  
2012 *Gestión territorial en tierras indígenas en Brasil*. Brasilia: Ministerio de Educación/Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización, Diversidad e Inclusión/Unesco.
- Sousa, C. N. I. de; Almeida, F. V. R.; Souza Lima, A. C. de & Matos, M. H. E. (orgs.).  
2010 *Pueblos indígenas: proyectos y desarrollo II*. Brasilia/Río de Janeiro: Paralelo 15/Laced.
- Sousa, C. N. I. de; Souza Lima, A. C. de; Almeida, F. V. R. & Wentzel, S. (orgs.)  
2007 *Pueblos indígenas: proyectos y desarrollo*. Río de Janeiro: ContraTapa.
- Souza Lima, A. C. de  
2018 *Un gran cerco de paz. Poder tutelar, indianidad y formación del Estado en Brasil*. Ciudad de México/Brasilia: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad de Brasilia.
- Souza Lima, A. C. de & Oliveira, B. P. de (comps.).  
2019 *Procesos formativos en gestión territorial indígena en Brasil: experiencias, desafíos y la implementación de Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PNGATI)*. Río de Janeiro: Mórula.

- Teixeira, A. C. C.; Souza, C. H. L. & Lima, P. P. F.  
 2012 “Arquitectura de la participación en Brasil: una lectura de las representaciones políticas en espacios participativos nacionales”. *Textos para Discusión*, 1735. Brasilia: IPEA.
- Tribunal Superior Electoral (TSE)  
 2014 Resolución N° 23.405, Instrucción n° 126-56.2014.6.00.0000-clase 19. Brasilia: TSE.
- Vaz, A.  
 2011 “Política de Estado: De la tutela a la política de derechos. ¿Una cuestión resuelta?”. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial*. Copenhague: IWGIA. 12-57.
- Verdum, R.  
 2004 “¿Es posible crear un partido indígena en Brasil?”. *Nota Técnica* No. 94. Brasilia: Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc).  
 2008 *Mujeres indígenas, derechos y políticas públicas*. Brasilia: Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc).  
 2011 “Tierra, territorio y la libre determinación territorial indígena”. *Tierras y territorios en la Amazonía: demandas, desafíos y perspectivas*. S. Sauer & W. Almeida (orgs.). Brasilia: Universidad de Brasília/Abaré Editorial. 205-219.  
 2012a “Las obras de infraestructura del PAC y los pueblos indígenas en la Amazonía brasileña”. *Nota Técnica*, 9 (septiembre). Brasilia: Observatorio de Inversiones en la Amazonía/Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc).  
 2012b “Pueblos Indígenas y Comunidades Tradicionales. Riesgos y desafíos en el crecimiento económico”. *Boletín Presupuesto y Política Ambiental*, 28. Brasilia: Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc).  
 2013 “Indigenista”. *Serie Presupuesto Socioambiental 2012*. Brasilia: Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc). 4-10.  
 2015a “La ‘vieja frontera’ del sector hidroeléctrico y los pueblos indígenas. Entre medias verdades y los afectados de hecho”. *Acephalous*, 1 (2): 54-65.  
 2015b *El sector hidroeléctrico en la Amazonía brasileña: 23 hidroeléctricas y sus efectos sobre Tierras Indígenas*. Brasilia: Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc).  
 2015c “Los derechos indígenas en la complicación de transparencia”. *Nota Técnica*, 187. Brasilia: Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc).  
 2016a *Estudios etnográficos sobre el Programa Bolsa Familia entre pueblos indígenas: informe final*. Brasilia DF: Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDSA).  
 2016b “Reencuentro desarrollista: configurando nuevas bases al indigenismo continental”. *Pensando en el Capitalismo Contemporáneo: un Festschrift a Gustavo Lins Ribeiro*. S. Fleischer, E. Nava & P. Alencar (orgs.). Brasilia: Letras Libres. 178-201.  
 2017a *Pueblos indígenas, medio ambiente y políticas públicas: una visión a partir del presupuesto indigenista federal*. Río de Janeiro: E-papers.  
 2017b “Ruralistas avanzan sobre la Funai y asfixian económica y políticamente los derechos indígenas”. *Informe Violencia contra los Pueblos Indígenas en Brasil. Datos de 2016*. Consejo Indigenista Misionero (Cimi). Brasilia: Cimi. 22-27.

- 2018 *Desarrollo, utopías e indigenismo latinoamericano: un estudio sobre indigenismo y cooperación internacional*. Río de Janeiro: Asociación Brasileña de Antropología (ABA).
- 2019a “La Política de Transferencia de Ingresos Condicionada y los Pueblos Indígenas en Brasil”. *Entre Demografía y Antropología: pueblos indígenas en Brasil*. R. V. Santos et al. (org.). Río de Janeiro: Editora Fiocruz. 97- 119.
- 2019b “The conservative and neoliberal strategy to deny indigenous peoples and traditional communities their rights in Brazil”. *IWGIA Report 27*: 11-38.
- 2020 “El presupuesto y la política del indigenismo bolsonarista en 2019”. *Violencia Contra los Pueblos Indígenas en Brasil. Datos de 2019*. Consejo Indigenista Misionero. Brasilia: Cimi. 35-42.
- Verdum, R. (org.)
- 2014 *La formación de gestores indígenas de proyectos: temas, problemas y soluciones*. Brasilia: GIZ/FUNAI.
- Verdum, R. et al.
- 2019 *Silenced Genocides*. Copenhagen/São Paulo: IWGIA/GAPK.
- Verdum, R. & Araújo, A. (orgs.)
- 2010 *Experiencias de Asistencia Técnica y Extensión Rural en los Pueblos Indígenas: El Desafío de la Interculturalidad*. Brasilia DF: NEAD/SAF/Ministerio de Desarrollo Agrario.
- Verdum, R. & De Paula, L. R. (orgs.)
- 2020 *Antropología de la política indígena: experiencias y dinámicas de participación y protagonismo indígena en procesos electorales municipales (Brasil-América Latina)*. Río de Janeiro: Asociación Brasileña de Antropología (ABA).
- Zanin, C.; Martins, V. & Valim, R.
- 2020 *Lawfare: una introducción*. São Paulo: Editora Contracorriente.



# Chile: política pública indígena

## Un caso fracturado

*Andrés Jouannet Valderrama*<sup>1</sup>

### Resumen

Chile, luego del advenimiento de la democracia, ha tenido un indiscutible progreso. Por su parte, la situación de los pueblos indígenas no había sido materia en la dictadura y era una temática que había estado eclipsada por el proceso de recuperación democrática. Luego, con la llegada de la democracia, de a poco los pueblos indígenas fueron siendo materia de discusión en las políticas públicas, así, la Ley 19.253 y con los años la aprobación del convenio 169 de la OIT fueron hitos que marcaron la discusión de las políticas públicas para los pueblos indígenas. En general existe una gran diversidad de programas para los pueblos indígenas, sin embargo, como se demostrará en este artículo, se observa una descoordinación y superposición de las diferentes políticas públicas diseñadas y ejecutadas para este grupo de interés. En definitiva, existe política pública para los pueblos indígenas, pero no existe una política integral incluyente y pertinente, esto atenta contra la agenda pública nacional en la que lo indígena es parte de una problemática que le incumbe a toda la sociedad, toda vez que Chile es el resultado de los pueblos originarios y quienes llegaron después. Actualmente la problemática indígena corre en carril paralelo a otras problemáticas sociales, he de esperar que con la discusión de la nueva Constitución se abra la posibilidad de que por primera vez en la historia del país se pueda conversar pensando en la patria grande donde todos caben, más allá de su origen.

---

1 Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg donde estudio Historia y Ciencia Política. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Profesor de Historia y Geografía de la Universidad de la Frontera de Temuco. Fue investigador científico del Instituto Max-Planck de Heidelberg e Iberoamericano de Berlín. Exbecario Fundación Konrad Adenauer para realizar estudios de magíster y doctorado. Ha ejercido la docencia en universidades nacionales y extranjeras. Se ha desempeñado como jefe de la División Social del Ministerio de Planificación y asesor de los ministerios de Agricultura, Secretaria General de la Presidencia e Interior. Fue gobernador en la provincia de Cautín. Ha sido panelista del programa *Estado Nacional* de Televisión Nacional de Chile y es articulista en medios de prensa chilenos y latinoamericanos. Es consultor internacional de la Fundación Konrad Adenauer. Ejerció como intendente regional de la Región de La Araucanía. Académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Agradezco a Solange Carmine por sus comentarios y valiosas observaciones para este artículo y a Francisco Sanhueza por su aporte gráfico.

## I. Antecedentes y contexto sociopolítico chileno

Chile, una vez que conquistó la democracia en 1990, comenzó a construir un interesante modelo de desarrollo denominado “crecimiento con equidad”. La base fundamental de este concepto económico y social era derrotar la pobreza y mantener un crecimiento que permitiera al país generar empleo, levantarlo socialmente y traer inversiones, a lo anterior se sumó una agresiva política comercial que significó que el país comenzara a suscribir una serie de acuerdos comerciales, convirtiéndolo a la postre, por una parte, en una de las naciones con más acuerdos de libre comercio del mundo y, por otra, con una economía abierta en materia de exportación e importación como nunca había sucedido en su historia. Sólo como antecedente, en lo que fue la década del 90, el país duplicó su producto interno bruto histórico, vale decir, todo lo que Chile creció desde 1810 a 1990, sólo en una década, se duplicó. En ese mismo periodo, el per cápita chileno era el 6º en América Latina y al final de la década era ya el primero en ese guarismo, posición que hasta la fecha Chile mantiene, siempre dentro de los primeros lugares de la subregión latinoamericana (véase Ffrench-Davis 2018).

**Tabla 1**  
**Algunos datos de comparación en Chile, 30 años**

| Indicador                               | Año 1990     | Años 2017-2018 |
|---|--------------|----------------|
| Pobreza                                 | 39%          | 8.6%           |
| Pobreza extrema                         | 13%          | 2%             |
| Aumento ingreso 10% más pobre           | 100 (base)   | 439%           |
| Gini                                    | 0.54         | 0.45           |
| Gasto en educación                      | 2.3% del PIB | 5.4% del PIB   |
| Gasto en salud                          | 1.7% del PIB | 4.9% del PIB   |
| Cobertura preescolar                    | 35%          | 90%            |
| % de la población sin educación         | 4.9%         | 2.7%           |
| Agua potable urbana                     | 90%          | 99%            |
| Agua potable rural                      | 48%          | 94%            |
| Esperanza de vida                       | 73 años      | 79 años        |
| Mortalidad de menores, menores a 5 años | 19 por mil   | 7 por mil      |
| Embarazos adolescentes                  | 66 por mil   | 41 por mil     |
| Gasto militar                           | 3.4% del PIB | 1.9% del PIB   |

Fuente: Banco Mundial, elaboración propia.

Los primeros 20 años de los gobiernos de centro izquierda, alianza entre demócratas cristianos y socialdemócratas denominada Concertación, generaron importantes políticas públicas que llevaron al país del sur del mundo a liderar América Latina en materia de Índice de Desarrollo Humano (IDH). No obstante lo anterior, a partir de la segunda década del siglo XXI, Chile está entrampado sin poder encontrar un modelo de desarrollo que le permita dar un salto y conquistar el estatus de país desarrollado y no terminar cayendo en la trampa de los países de ingreso medio (cf. O’Neil 2017). En este sentido, Juan Carlos Hidalgo señala, en un artículo de opinión publicado por *El País* de España y titulado “Chile y la trampa de los países de ingreso medio”, que:

Por muchos años los economistas han estudiado si existe una “trampa de los países de ingreso medio” que explicaría por qué algunas naciones parecen quedarse a medio camino entre la pobreza y la prosperidad. El análisis es pertinente cuando en América Latina tenemos un país que, estando a las vísperas del desarrollo, parece empezar a renegar de su propio éxito.

Lo que señala Hidalgo es coherente con lo que el país ha vivido los últimos 8 años, en los que ni los gobiernos de centro derecha ni de centro izquierda han logrado avanzar en un modelo de desarrollo que logre pasar la etapa de los países con ingresos medios. Al respecto, Hidalgo complementa:

La trampa en la que pudiera estar cayendo Chile es la de querer replicar un Estado de Bienestar a la europea en un país que aún no es rico... Al menos en el caso particular de Chile, la verdadera trampa de desarrollo no radicaría en la ausencia de ventajas competitivas vis-à-vis otras naciones, sino más bien en las expectativas desmesuradas de una clase media que se sintió rica antes de tiempo. Es muy temprano aún para determinar si Chile verá descarrilado su camino hacia la prosperidad, pero ciertamente su experiencia en los próximos años servirá de lección para el resto de América Latina. (Hidalgo 2014)

Lo anterior se refleja en lo ocurrido en el último tiempo en Chile y la crisis social más grande que haya enfrentado en su nueva historia democrática, en lo que fue el “estallido social” del 18 de octubre de 2019, situación que nunca se había vivido en la esfera pública del país del sur del mundo y que ha dejado dos importantes huellas. La primera, dice relación con la exacerbación de la violencia que se dio en torno a este fenómeno social y la incapacidad que tuvo el gobierno del presidente Sebastián Piñera para prevenirla y contenerla, cuestión que aún no está cerrada, y la segunda, dice relación con la oportunidad de poder redactar una nueva Constitución. La salida política para la crisis de ese entonces fue convocar a un plebiscito que finalmente se desarrolló el 25 de octubre de 2020, donde se preguntaba sobre la posibilidad de construir una nueva Constitución, así como el mecanismo que, de ser aprobada esa idea, redactaría esa nueva Constitución, ya sea una Convención Constituyente, vale decir, todos los congresales redactarían la Constitución y serían elegidos popularmente, o una Convención Mixta, es decir, una Convención Constitucional conformada 50% por parlamentarios y 50% por constituyentes elegidos directamente para ese proceso. Los resultados del plebiscito constitucional realizado el 25 de octubre de 2020 fueron absolutamente contundentes: el 78,27% de los votantes se inclinó por redactar una nueva Constitución versus el 21,73% que rechazaron la idea. Por su parte, mayoritariamente, el electorado chileno optó por que todos los delegados para la redacción de la nueva Carta Magna fueran electos directamente, opción que tuvo el 78,99% de respaldo versus el 21,01% que concitó la Convención Mixta.

La oportunidad de redactar una nueva Constitución, por una parte, superará a la que originalmente se redactó el año 1980, durante la dictadura de Pinochet, la cual, no obstante, sufrió tantas modificaciones en democracia que, objetivamente, no es muy parecida a la original. Sin embargo, su origen ilegítimo es lo que de alguna manera sigue dividiendo a la sociedad chilena, por lo que en la medida en que la nueva Constitución sea pensada y construida como una casa común, respetando a las minorías, representará la voluntad general de la mayoría de la ciudadanía chilena (cf. Jouannet 2020).



En este complejo contexto político, económico y social de los últimos 30 años, las políticas públicas indígenas han debido navegar, por una parte, avanzando a distintos ritmos y, por otra, adecuándose al contexto histórico que el país ha vivido. En este camino ha habido avances y también algunos retrocesos vinculados a la polarización y violencia con que se ha vinculado parte del relato sobre cuestiones indígenas, esto último fundamentalmente está referido a hechos graves de violencia y delincuencia rural que desde el año 1998 han ocurrido en La Araucanía, lo que hasta la fecha ha dejado irreparables pérdidas en vidas humanas como también millonarios daños a la propiedad pública, pero fundamentalmente a la privada.

No obstante lo anterior, en términos globales han existido avances en materia de política pública indígena, los que tienen claroscuros, respecto a los últimos, a la política pública le ha faltado coordinación y en muchos aspectos ha sido reactiva y asistencialista.

## II. Política pública indígena del último decenio

### A. Ley 19.253 o ley indígena

Sin lugar a dudas, desde el retorno a la democracia en Chile, en 1990, lo más importante que se ha desarrollado en cuanto a política pública sucedió bajo el mandato del extinto presidente Patricio Aylwin Azócar, me refiero a la Ley 19.253, también conocida como Ley Indígena: por primera vez en la historia del país había una ley exclusivamente hecha para los pueblos originarios. Esta ley creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), institución descentralizada que, en su momento, nació bajo la administración del entonces Ministerio de Planificación, hoy Ministerio de Desarrollo Social y de Familia. El artículo 39 de la Ley Indígena señala que la CONADI debe promover y coordinar las acciones del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas. Además, esta institución cuenta con un Consejo Nacional electo por el mundo indígena, que define la política a desarrollar por la institución como también supervisa el cumplimiento de sus acciones que desarrolla.

Esta ley es trascendente dado que por primera vez el Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas en Chile y también los reconoce como parte de los fundadores de la nación chilena. En este sentido, el artículo 1° señala:

El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas, Diaguita y Chango del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando

las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

Asimismo, esta ley, además de asumir a los pueblos indígenas, en la historia, como fundantes de la nación chilena, reconoce su existencia hoy en los descendientes de los pueblos originarios a los que le da una “calidad indígena”. En este sentido, el artículo 2° señala:

Se considerarán indígenas para los efectos de esta ley, las personas de nacionalidad chilena que se encuentren en los siguientes casos:

- a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva; Se entenderá por hijos de padre o madre indígena a quienes descendan de habitantes originarios de las tierras identificadas en el artículo 12, números 1 y 2.
- b) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena; Un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por tres generaciones, y
- c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas.

Lo anterior es relevante en la medida en que, además de reconocer la existencia de los pueblos originarios, asigna una calidad indígena y reconoce la actual existencia en los descendientes de los habitantes nativos de Chile.

La ley, si bien fue originada en el gobierno del extinto presidente Patricio Aylwin, ha tenido una serie de modificaciones durante los últimos años. Su vigencia es permanente y tiene varios aspectos a destacar, a parte de los ya señalados.

Así, la Ley exige que en todos los censos de población nacional deba también censarse, indistintamente, a la población indígena que se auto reconozca en esa calidad (artículo 6°). También el Estado reconoce el derecho a que los pueblos originarios mantengan su cultura (artículo 7°). En el artículo 8°, se norma sobre la discriminación hacia los pueblos indígenas. También la Ley regula la condición de las “comunidades indígenas” (artículos 9°, 10° y 11°). Es muy importante en esta ley el reconocimiento a las tierras indígenas, la regulación sobre estas, la enajenación, registro de tierras, división de tierras, sucesión de tierras, goce comunitario, entre otros temas que señala esta legislación, tierras que además no pagarán tributos (véase artículos del 12° al 19°). En la misma línea de legislar sobre la política de tierras, se creó un fondo para tierras y aguas indígenas (artículos 20° y 21°).

Respecto a relieves y promover a la cultura indígena y su desarrollo económico y social, la ley contempla la generación de un Fondo de Desarrollo Indígena (artículos 23°, 24° y 25°). También es destacable la creación de Áreas de Desarrollo Indígena, que tendrán como características:

- a) Espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas;
- b) Alta densidad de población indígena;
- c) Existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas;
- d) Homogeneidad ecológica, y
- e) Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de esos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna. (artículos 26 y 27)

Respecto al desarrollo cultural y la educación en materia indígena, destaca “el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas”, también la protección de los bienes materiales e inmateriales de las culturas indígenas. En este sentido, se crea un Archivo General de Asuntos Indígenas con asiento en la ciudad de Temuco (artículos 28°, 29°, 30° y 31°). En la misma línea en materia de educación indígena, la ley señala que:

La Corporación [CONADI], en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los servicios u organismos del Estado que correspondan, desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global. Al efecto podrá financiar o convenir, con los Gobiernos Regionales, Municipalidades u organismos privados, programas permanentes o experimentales. (artículos 32° y 33°)

Respecto a la participación indígena, la ley contempla que debe ser considerada cuando los temas que se discuten al interior del Estado atañen al mundo indígena. Cuando la ley se promulgó, Chile aún no había ratificado el Convenio 169 de la OIT, pero la ley contemplaba la participación de las organizaciones indígenas (artículos 34° y 35°).

De igual forma, esta legislación contemplaba que el Estado, por medio de la CONADI, debe propender a potenciar la asociatividad, así nacen las comunidades indígenas. En este sentido el artículo 36° señala:

Se entiende por Asociación Indígena la agrupación voluntaria y funcional integrada por, a lo menos, veinticinco indígenas que se constituyen en función de algún interés y objetivo común de acuerdo a las disposiciones de este párrafo. Las asociaciones indígenas no podrán atribuirse la representación de las Comunidades Indígenas.

En materia de costumbres y justicia indígena, conflictos de tierra u otros litigios, prevalecerá siempre la jurisprudencia nacional. Sin embargo, el artículo 54° señala:

La costumbre hecha valer en juicio entre indígenas pertenecientes a una misma etnia, constituirá derecho, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política de la República. En lo penal se la considerará cuando ello pudiere servir como antecedente para la aplicación de una eximente o atenuante de responsabilidad.

Cuando la costumbre deba ser acreditada en juicio podrá probarse por todos los medios que franquea la ley y, especialmente, por un informe pericial que deberá evacuar la Corporación a requerimiento del Tribunal.

El Juez encargado del conocimiento de una causa indígena, a solicitud de parte interesada y en actuaciones o diligencias en que se requiera la presencia personal del indígena, deberá aceptar el uso de la lengua materna debiendo al efecto hacerse asesorar por traductor idóneo, el que será proporcionado por la Corporación.

Ahondan en esta materia, de forma muy profunda, los artículos 55°, 56°, 57°, 58° y 59°.

Luego, la ley define una serie de situaciones particulares y específicas para distintos tipos de pueblos originarios, como los huilliches y la relación del Estado con los caciques (artículos 61° y 62°); o los indígenas aimaras y atacameños en lo relativo al acceso al agua y forraje para sus ganados cordilleranos (artículos 62°, 63°, 64° y 65°). Para los indígenas changos, la

ley pretende proteger su hábitat costero (65°). Para los indígenas rapa nui hay disposiciones especiales producto de su insularidad, en las que se crea la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (artículos 66°, 67°, 68°, 69°, 70° y 71°, todos estos artículos norman la relación del Estado con el pueblo rapa nui).

Los artículos 72°, 73° y 74° se preocupan, en materia de desarrollo integral, de los indígenas sobrevivientes de los canales del sur, vale decir, los yámanas o yaganes, kawaskhar o alacalufes.

También la ley aborda la situación de los indígenas migrantes y urbanos, dando la posibilidad a la existencia de organizaciones para estos dos tipos de representaciones sociales.

En general, la Ley 19.253, o Ley Indígena, fue un avance sustantivo en materia de desarrollo integral de los pueblos originarios, tanto, que después de esa fecha hay coincidencia en que desde el Estado no se ha evacuado un cuerpo legal que tenga tanta magnitud y alcance.

## **B. Convenio 169 de la OIT y Decreto Supremo 66**

Luego de la Ley 19.253, el segundo hito más importante referido a políticas públicas es la aprobación del Convenio 169 de la OIT. Si bien este fue presentado por el extinto presidente Patricio Aylwin al Congreso en fecha 21 de diciembre de 1990 en el Mensaje en Sesión 26, Legislatura 321, en lo que se denominó “Proyecto de acuerdo relativo al Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989”, solamente fue aprobado por el Parlamento el 14 de octubre de 2008. Luego entró en vigencia el 15 de septiembre de 2009. A partir de ese hito los pueblos indígenas del país, lentamente, se han ido introduciendo en el alcance y significado del Convenio, dado que este no ha tenido una difusión importante y los dirigentes indígenas no han sido diligentes en su promoción. Lo convocan permanentemente, pero la mayoría de las veces no lo conocen ni siquiera los líderes de las comunidades, y tampoco entienden su carácter consultivo. Generalmente apelan a los artículos 6° y 7°, referidos a la consulta indígena, sin embargo, el Convenio tiene mayor alcance que esos artículos que, si bien son muy importantes, lamentablemente, el resto de lo que señala este cuerpo no es aprovechado desde el mundo indígena. En esta materia, se han realizado, con resultados, 76 consultas indígenas, la mayoría desarrolladas por el ministerio de Obras Públicas, 43 procesos; luego, los ministerios de Bienes Nacionales y de Desarrollo Social y de Familia han impulsado 6 consultas, les sigue el Ministerio de Energía con 5 consultas, luego el Ministerio de Educación que ha hecho 4, los ministerios de Medio Ambiente y Cultura y las Artes sumado al Consejo de Monumentos Nacionales (dependiente del Ministerio de Educación) han hecho 2 consultas cada uno, por último, han realizado una consulta los Ministerio de Defensa, Economía, Agricultura y Salud.

Todas las consultas han sido hechas en un marco regulatorio o reglamentario que se denomina Decreto Supremo 66, emanado en el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera. Este decreto no ha estado exento de cuestionamientos, sin embargo, sigue rigiendo como marco reglamentario para el proceso de consulta:

La construcción del reglamento Decreto Supremo 66 se realizó durante el gobierno de Piñera, en el marco del proceso ‘Consulta de la Consulta’ que contó con bajos niveles de participación, destacando que diferentes organizaciones indígenas y siete de los ocho consejeros de la Corporación Nacional

de Desarrollo Indígena (CONADI) decidieron restarse del proceso y no validar el reglamento con su participación. (De Cea y Peralta 2018: 9)<sup>2</sup>

El Convenio 169 de la OIT es lo más convocado por los pueblos indígenas en Chile, sin embargo, durante el último decenio han existido una serie de iniciativas concentradas y desconcentradas. La mayoría de las concentradas han sido, fundamentalmente, para responder a la demanda directa e indirecta que se ha hecho desde el pueblo mapuche radicado principalmente en La Araucanía (no precisamente por medio del Convenio 169), que, como se verá más adelante, es una de las regiones más pobres de Chile y presenta además los más bajos índices de desarrollo humano del país.

### III. Las políticas públicas desconcentradas en los servicios públicos

Desde 1989 a la fecha hay varios proyectos que han cruzado la política pública chilena, los que han tenido diferente impacto en el quehacer de los pueblos indígenas.

Gobierno de Patricio Aylwin:

- 1989 Acuerdo de Nueva Imperial, fue un acuerdo de campaña del entonces candidato con los pueblos indígenas.
- 1990 creación de la Comisión Espacial de Pueblos Indígenas (CEPI).
- Ley 19.253 establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Gobierno de Eduardo Frei:

- 1994 implementación de la Ley 19.253 y de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
- 1999 Comisión Asesora Presidencial sobre Desarrollo Indígena.
- 1999 Pacto por el Respeto Ciudadano.

Gobierno de Ricardo Lagos:

- 2001-2003 Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.
- 2004 Políticas del Nuevo Trato.

2 Como señalan Maite de Cea y Camila Peralta, el proceso para la aprobación del Decreto Supremo 66 tuvo una serie de complejidades en el desarrollo de su aprobación por parte de los pueblos indígenas, sin embargo, a la fecha sigue rigiendo y no ha habido voluntad, tanto de la segunda administración de la presidenta Bachelet como de la segunda administración del presidente Piñera, por cambiarlo: “Es así como el Gobierno de Chile, por una parte y a través del MDS, desarrolló entre septiembre del 2014 y marzo del 2015 un proceso nacional de consulta con el fin de discutir la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas y el (o los) Consejo(s) de los Pueblos Indígena(s). En un comienzo, se convocó a reuniones informativas a toda la población perteneciente a comunidades de alguno de los nueve pueblos reconocidos por la Ley Indígena chilena (Aymara, Atacameño, Quechua, Colla, Diaguita, Rapa Nui, Mapuche, Kaweskar, Yagán). Luego se desarrollaron una serie de etapas, unas de diálogo, otras de deliberación interna, y se culminó con acuerdos regionales y un gran acuerdo nacional. Dicho proceso no estuvo exento de conflictos, muchos de los miembros de pueblos se opusieron a la metodología impuesta por el MDS y también reclamaron la derogación del reglamento que rige los procesos de Consulta en Chile (Decreto Supremo 66)” (2018: 10).

## Gobierno de Michelle Bachelet:

- 2006 Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana.
- 2006 Acuerdo Nueva Imperial II.
- 2007 nuevos ejes de la Política Indígena.
- 2008 Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad.
- 2008 Ratificación del Convenio 169 OIT.
- 2009 entra en vigencia Convenio 169 OIT.

## Gobierno Sebastián Piñera:

- 2010-2014 Plan Araucanía.
- 2013 Decreto Supremo 66, aprueba reglamento que regula el Procedimiento de Consulta Indígena en virtud del artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- 2013 implementación Convenio 169.

## Gobierno Michelle Bachelet:

- Proyecto que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas.
- 2016-2017 Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía.
- 2017 Plan de Reconocimiento y Desarrollo de La Araucanía.
- 2017 proceso constituyente indígena.

## Sebastián Piñera

- 2018 Acuerdo Nacional por La Araucanía y Plan Impulso Araucanía 2018-2026.

En general, se puede observar que los distintos gobiernos, desde el advenimiento de la democracia en Chile, han enfrentado el tema indígena desde una perspectiva unicausal, vale decir, salvo lo realizado por Aylwin, no se ha afrontado desde una perspectiva integral y a largo plazo, esto tiene relación con que en casi todos los gobiernos se han hecho comisiones para aproximarse a esta problemática. Por otra parte, todos los gobiernos han diseñado distintos planes, pero estos no han tenido correlación y relato unificador. En definitiva, la cuestión indígena y, fundamentalmente, la deuda que tiene el Estado chileno con los pueblos indígenas, más aún, las deudas que tiene con el pueblo mapuche, no han tenido un correlato y un ideario común en el Estado y tampoco la clase y elite política ha tenido una mirada común sobre la cuestión indígena<sup>3</sup>. Es más, los actores dentro de la esfera pública no sólo no entienden en su complejidad el fenómeno indígena nacional, sino que, además, por una parte, estigmatizan lo indígena y, por otra, directa o indirectamente alientan una imagen tergiversada de los pueblos originarios en el contexto de su relación con el Estado (cf. Jouannet 2011a: 134-137 y Jouannet 2020: 62-69).

Dado que no hay un consenso ni enfoque, y menos una metodología para enfrentar la complejidad que significa generar una política pública integral e incluyente, hay una oferta desconcentrada de política pública y con una baja coordinación respecto del Estado con los pueblos indígenas. Sólo en algunas áreas hay alguna continuidad, pero en general las diferentes políticas públicas son reactivas y tienen muy poco de promoción.

3 Para las definiciones de clase y elite política véase Beyme 1995 y Jouannet 2020.

En ciertas áreas los anuncios han sido incrementales y las políticas se orientan a continuar con programas existentes. Ello daría cuenta de que, en la práctica, existe una suerte de política sobre la cual se ha seguido construyendo, en base a los mandatos legales establecidos en la Ley 19.253. Las diferencias están principalmente en los énfasis y la forma de presentar los anuncios. Ello se da en particular en dos áreas: tierras y programas sociales. En el caso de la política de tierras y aguas, los gobiernos han continuado con la restitución de tierras bajo la legislación vigente, anunciando o rindiendo cuenta sobre el número de hectáreas. (Aninat & Hernando 2019: 22-23)

Según el informe de Desarrollo Social 2019, emanado por el Ministerio de Desarrollo Social y de Familia, existen en la actualidad 18 ministerios que desarrollan programas para el mundo indígena. La mayoría de los programas son realizados por el Ministerio de Desarrollo Social y de Familia que, si bien aloja a la CONADI, por su carácter social realiza una serie de actividades en beneficio del mundo indígena. Además, existe un comité de ministerios creado en 2010 para coordinar y velar por la política indígena, estos son: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura y las Artes, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía y Ministerio de Bienes Nacionales. No obstante lo anterior, hay otros ministerios que, aunque no están en el Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas, también desarrollan importantes programas en materia de pueblos originarios, son los ministerios de Justicia, Mujer y Equidad de Género, Trabajo, Deportes, Obras Públicas, Energía, Transporte y Telecomunicaciones, Medio Ambiente y Salud.

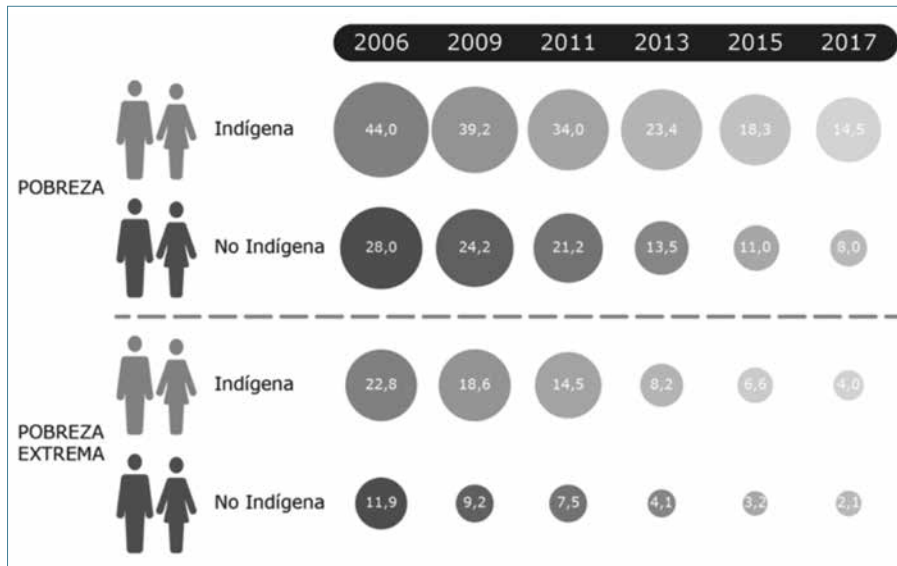
En este sentido, señalan Aninat y Hernando:

Ahora bien, desde el punto de vista del foco de las intervenciones catastradas, una agrupación posible para los programas consiste en las siguientes áreas: fomento productivo, educación y cultura, salud, gestión y participación social, y justicia... las políticas públicas indígenas se enfocan principalmente en el área económica, seguida por el área de educación y cultura. (2019: 28)

Como en general la población indígena rural, sobre todo la mapuche, está en situación de pobreza, el Ministerio de Desarrollo Social posee una oferta para la superación de la pobreza, y dentro de esta línea de trabajo social se encuentra una política pública desconcentrada en distintos ministerios y que se coordina, de alguna forma, con este ministerio social a objeto de entregar prestaciones públicas para la superación de la pobreza, en el contexto de una política de protección social. Según este ministerio, hay 85 programas sociales que favorecen la reducción de la pobreza por ingresos, lo que significa un 18,9% del total de la oferta social que se entrega al Ejecutivo en esta área; el 29,6% del total del presupuesto social se invierte en estos 85 programas, en lo que se ha denominado política de protección social. Sin embargo, el propio Ministerio de Desarrollo Social:

Destaca que el porcentaje de programas que priorizan a la población indígena es 7,1%, lo que corresponde al 0,8% del presupuesto, monto relativamente bajo considerando que la población indígena representa 9,5% de la población nacional y que 16,1% de la población en pobreza por ingresos pertenece a un pueblo indígena. (Ministerio de Desarrollo Social y de Familia 2019: 26)

**Gráfico 1**  
**Evolución de la pobreza e indigencia en la población no indígena e indígena**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y de Familia 2019. Elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico anterior, las personas pertenecientes a los pueblos indígenas presentan mayores niveles de pobreza y pobreza extrema que las personas no indígenas. No obstante, la pobreza ha ido disminuyendo de forma importante en este grupo de interés, es así que ha disminuido 29,5 puntos porcentuales desde 2006 a 2017.

Dentro del Ministerio de Desarrollo Social y de Familia se encuentra la CONADI, cuyo presupuesto, el año 2019, ascendió a \$96.805.025 millones, el cual se desglosa en 4 programas de apoyo a la generación de ingreso autónomo, que equivale a \$15.458.890 millones, y 9 programas sociales que corresponden a \$81.346.135 millones. Algunos programas son los siguientes: Fondo Indígena, que son transferencias directas que benefician a 22.249 personas y que corresponden a \$8.967.230 millones. Por su parte, dentro del programa Chile Indígena, el proyecto denominado Fortalecimiento y Emprendimiento de Organizaciones Indígena también son transferencias directas con un total de \$5.540.221 millones que beneficia a 769 organizaciones indígenas. Respecto del programa de Turismo y Pueblos Indígenas, este cuenta con \$663.968 millones y beneficia a 5.959 personas con transferencias directas. Asimismo, el programa de Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano también está en la categoría de transferencias directas y tiene un monto de \$362.395 que beneficia a 561 emprendedores indígenas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Hay que destacar que existen 3 programas: Fortalecimiento de Oficinas Municipales de Información Laboral, Fortalecimiento y Emprendimiento de Organizaciones Indígenas y Apoyo a la Intermediación Laboral, los que apoyan a la generación de ingreso autónomo a través de municipios u organizaciones indígenas (véase Ministerio de Desarrollo Social y de Familia 2019: 35).



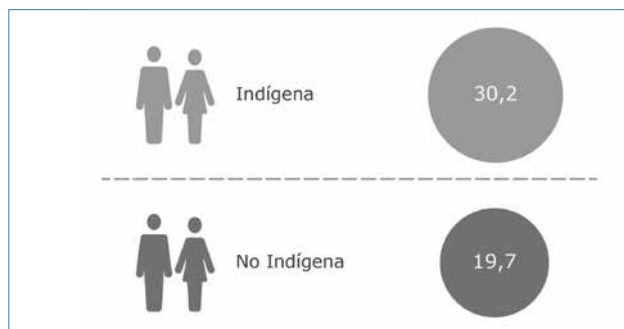
En general existe una importante focalización de recursos que se dirige a la población indígena relativa a programas sociales para disminuir la pobreza, son 6 programas que corresponden al 0,8% de presupuesto: \$44.399 millones. Sin embargo, ese monto es bajo, dado que los grupos indígenas representan alrededor del 12% de la población nacional y el 14,5% de la población en situación de pobreza por ingresos.

Respecto a las transferencias monetarias directas, en términos de programa, se le asigna a la población indígena sólo el 2,3%, lo que en materia de presupuesto alcanza sólo al 0,5%. De igual forma en lo relativo a los programas de apoyo a la generación de ingresos autónomos, estos alcanzan al 11,9% del total de los programas, lo que presupuestariamente significa sólo el 6,4%. El propio informe de Desarrollo Social 2019 lo corrobora en cuanto a que, por ejemplo:

Existe en este grupo una importante concentración de programas destinados a población indígena. Los programas tienden a ser pequeños, aunque destaca el programa “Acceso al Microcrédito” con 100.158 beneficiarios en 2018, y el “Fondo de Desarrollo Indígena” con 22.249 beneficiarios. Ninguno de estos programas supera los 10.000 millones de pesos en presupuesto. (Ministerio de Desarrollo Social y de Familia 2019: 40)

Lo anterior es preocupante debido a lo señalando antes: la pobreza es mayor en la población indígena y esta se manifiesta en mayor medida en los sectores rurales indígenas. La incidencia de la pobreza multidimensional en la población no indígena es de 19,7%, pero en el mundo indígena es de 30,2%.

**Gráfico 2**  
**Incidencia de la pobreza multidimensional en la población por pertenencia a población indígena, 2017**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y de Familia 2019. Elaboración propia.

Lo anterior también se puede ver en los indicadores generales que presentan los hogares indígenas respecto de la pobreza multidimensional, donde las carencias son superiores respecto de los hogares vulnerables no indígenas:

Los hogares con jefe/a de hogar perteneciente a pueblos indígenas presentan un mayor nivel de carencias que los hogares con jefe/a de hogar no perteneciente a pueblos indígenas en los indicadores

de escolaridad (40,3% frente a 28,5%), malnutrición en niños(as) (6,1% frente a 4,3%), seguridad social (35,8% frente a 30,3%), habitabilidad (23,9% frente a 18,3%), servicios básicos (16,6% frente a 5,7%), entorno (16,3% frente a 9,6%) y, en trato igualitario (15,5% frente a 13,5%). (Ministerio de Desarrollo Social y de Familia 2019: 52)

Un instrumento de política pública que ha ayudado los últimos años a emparejar la cancha respecto a las prestaciones a los grupos de interés es la Beca Indígena que otorga el Ministerio de Educación por medio de transferencias directas y beneficia a 91.148 jóvenes, el monto asignado para esta beca es de \$28.578.411<sup>5</sup>.

En el caso de la política social pública chilena, esta se genera por medio de tres líneas de acción: transferencias monetarias, servicios de programas sociales y acompañamiento. En general, en todos los programas que devienen de cada una de estas líneas de protección social, la variable indígena tiene un déficit, en términos presupuestarios, respecto a otros grupos de interés. Por ejemplo, está el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas con un presupuesto de sólo \$3.552.690 millones y atiende a 59.274 personas, y claramente es deficiente. De igual forma el Fondo de Desarrollo Indígena, posee 22.249 beneficiarios y cuenta con un monto de \$8.967.230 millones; Turismo y Pueblos Indígenas con \$663.968; el programa llamado Generación de Microemprendimiento Urbano cuenta con 561 beneficiarios y tiene asignado \$362.395 millones. En esta misma línea de materia productiva, el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Subsidios para la Adquisición de Derechos de Agua por Indígenas tiene un presupuesto de \$1.521.314 millones y beneficia a 1.521 familias de pueblos originarios. Asimismo, el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, en lo que es el subsidio a la Construcción de Obras de Riego y Drenaje para Indígenas, favorece a 3.568 hogares indígenas y su presupuesto asignado es de \$8.765.682 millones. Los beneficios anteriores son objetivamente importantes, pero todavía insuficientes, como reconoce el propio informe de Desarrollo Social de 2019: “Los hogares pertenecientes a población indígena también enfrentan mayores carencias en los indicadores de trato igualitario, aunque en este caso existen seis programas ejecutados por la CONADI que contribuyen a reducir esta carencia” (Ministerio de Desarrollo Social y de Familia 2019: 124).

El Ministerio de Desarrollo Social contribuye con casi 9 mil millones de pesos al Fondo de Desarrollo Indígena para trabajar la temática de trato igualitario, esto es muy importante ya que los montos permiten el tratamiento de una temática poco abordada en la sociedad chilena (cf. Jouannet 2011a).

En definitiva, el Ministerio de Desarrollo Social y de Familia, por intermedio de la CONADI, cuenta con 7 programas para atender a las dimensiones de apoyo (uno) y participación social y trato igualitario (seis), con un presupuesto total de \$11.761 millones, dentro de estos destacan Chile Indígena y Recuperación y Revitalización de la Lengua Indígena.

Por su parte, en los programas que contribuyen a reducir las carencias en las dimensiones de redes y cohesión social existen los siguientes proyectos estatales: el ya mencionado Fondo Indígena que cuenta con \$8.967.230 y beneficia a 22.249 personas; dentro de Chile

5 Como se verá más adelante, hay indicadores en educación que son interesantes en materia indígena, en cuanto a cobertura.

Indígena, específicamente, el programa de Fortalecimiento y Emprendimiento de Organizaciones Indígenas con un monto de \$5.540.221 millones y que atiende a 769 organizaciones; el programa de Educación Intercultural e indígena que atiende a 6.549 personas y su presupuesto es de \$921.097 millones; el programa de Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas que está destinado 18.383 personas y tiene un presupuesto de \$818.006 millones; asimismo, el programa de Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas favorece a 12.000 personas y tiene asignado un presupuesto de \$557.631; el programa de Subsidio a la capacitación y Especialización para Indígenas con \$259.336 y que favorece a 1.964 personas; el programa de Manejo y Protección del Patrimonio Cultural Indígena atiende a 1.425 personas. En el contexto de los programas que contribuyen a reducir las carencias en la dimensión redes y cohesión social, el Ministerio de Cultura y las Artes apoya con el programa Fomento de Difusión del Arte y las Culturas de Pueblos Indígenas, cuyo monto asignado es de \$946.472 millones y beneficia a 938 organizaciones. En ese mismo contexto el Ministerio de Salud posee un Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas que favorece a 1.098.129 personas y cuyo monto asignado es de \$3.552.690 millones.

Así, existe una variada oferta desde el Estado chileno hacia el mundo indígena, sin embargo, como ya se ha señalado, esta es inorgánica y los presupuestos comparados con otros grupos de interés son deficientes.

Ahora bien, la oferta productiva que entrega el Estado de Chile a los pueblos indígenas, fundamentalmente al mundo mapuche rural, es canalizada sobre todo por los servicios dependientes de distintos ministerios, pero también de forma directa por algunas carteras sectoriales, por ejemplo: el Servicio Nacional de Turismo (Sernatur), el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), los Gobiernos regionales (GORE), Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Dirección de Vialidad, Dirección General de Agua (DGA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Energía, Comisión Nacional de Riego (CNR). En total, en esta área, son 59 los programas para el fomento productivo destinado a personas, comunidades, organizaciones y empresas indígenas (cf. Aninat & Hernando 2019: 29).

Varios de los programas que promueven y ejecutan tanto los ministerios como los servicios asociados han sido diseñados de forma más reactiva que propositiva e incluyente, o debido a una planificación estratégica. Esto se puede observar, por ejemplo, en la superposición de programas y proyectos cuyos objetivos son por lo menos similares. La situación descrita se agrava aun más cuando existe escasa o nula coordinación entre estas políticas públicas, como señalan Aninat y Hernando:

La falta de coordinación es aún más dramática en materia de cultura y educación intercultural, ámbito en el que existen 13 instituciones involucradas... En esta área, los programas dicen relación con: (i) preservación y revitalización de las lenguas indígenas, (ii) fomento y difusión de las culturas y (iii) beneficios a estudiantes indígenas.[...] Considerando, además, que hay programas que tienen objetivos altamente similares, y en los que sería esperable altos niveles de colaboración, la dispersión es aún más problemática. (2019: 30-31)

Como sostienen Aninat y Hernando, la descoordinación entre los programas es objetiva. De igual forma, la deficiencia de estas políticas públicas es manifiesta, toda vez que lo hecho en educación, salud, cultura y productividad muestran resultados disímiles. De hecho, como se ha señalado en este artículo, la pobreza sigue siendo una constante en el mundo indígena rural, fundamentalmente en las comunidades mapuche de La Araucanía. Las comunas con una alta tasa de población mapuche presentan bajos índices de desarrollo humano y son de las más pobres en Chile. Si bien es cierto que los niveles de pobreza han disminuido en la población indígena y mapuche, las políticas públicas no han impactado en esta variable como se han propuesto y como demuestran las cifras con respecto a la vulnerabilidad indígena:

Llama especialmente la atención el caso de la educación intercultural bilingüe, que busca la preservación y revitalización de las lenguas, puesto que, a pesar de las instituciones involucradas y de la existencia de políticas desde hace ya varias décadas, los programas han mostrado... ser poco efectivos.

La dispersión existente también refleja un grado importante de improvisación en el diseño de las políticas públicas, ya que se crean programas que tienden a replicar otros ya existentes, sin que se aprecie una mínima coordinación entre ellos. (Aninat & Hernando 2019: 32)

En materia social también existen una serie de ministerios y servicios preocupados de la población indígena: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Ministerio de Energía, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Gobiernos regionales, INDAP, ODEPA, Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), CORFO, CONADI y FOSIS.

También se puede destacar que existen dos instancias en materia de justicia para los pueblos indígenas: a) asistencia a miembros de pueblos indígenas en materia de dominio y distribución de tierras y b) defensa penal de imputados indígenas.

Efectivamente, como se ha ido mostrando hasta este punto, existen una serie de instancias y programas para los pueblos indígenas, pero claramente la coordinación y también pertenencia de estos es deficiente. Tal vez la instancia que se está discutiendo en el Parlamento sobre la existencia de un Ministerio de Pueblos Indígenas y un Consejo de Pueblos Indígenas permita, en el futuro cercano, tener una mejor coordinación de los distintos programas e iniciativas para los pueblos indígenas. Pero a la luz de los hechos anteriores, lo que se requiere es la construcción, en el contexto de la pertinencia cultural, de una política pública integral destinada a los pueblos indígenas que combine *Polity*, *Policy* y *Politics* –“La *Polity* es en esencia la distribución del poder en la esfera pública, la *Policy* está referida a las políticas públicas y la *Politics* es la política” (Jouannet 2020: 230)<sup>6</sup>–. La política pública debe nutrirse de la buena política, que se desarrolla en la esfera pública, donde las relaciones de poder deben estar supeditadas al ejercicio permanente del diálogo que se da entre grupos de interés –en este caso indígena–, la elite y la clase política. Sobre todo en la actualidad, en el contexto de una sociedad posmoderna y líquida, donde los grupos de interés están más informados y

6 Sobre la conceptualización de *Polity*, *Policy* y *Politics*, véase a Parsons 2013; el clásico estudio de Lerner y Dwight 1951; como también el artículo del politólogo inglés Richard Rose 1984.

los derechos personales están siendo cada vez más custodiados por instituciones nacionales, tanto del Estado como no-gubernamentales e internacionales (Bauman 2017). Es fundamental que la construcción de la política pública asuma que los contextos sociopolíticos han ido cambiando y, por tanto, no se puede pensar la política pública indígena con una mirada de hace 30 años o seguir con la falacia colonialismo-poscolonialismo versus indigenismo. Lo indígena es historia, es cultura, pero es actual y moderno y, por tanto, sin perder el sentido de lo indígena y valorando y relevando su aporte histórico en la construcción de Chile, se debe pensar una política pública integral, no de *ghetto*, una política pública que haga dialogar lo indígena con el resto de la sociedad y otras políticas públicas. La política pública indígena debe ser un puente que permita la sinergia entre lo indígena y lo no indígena, no para para mezclar, ni menos, naturalmente, asimilar, sino para nutrirse desde ambos lados del puente y encontrarse permanentemente. Esto significa que desde lo indígena se puede optar por la modernidad y desde la sociedad se puede optar por que lo indígena influya en el devenir social, político, económico y cultural de Chile, no como algo anexo, sino como una condición *sine qua non* para la construcción integral de la sociedad chilena en general (cf. Jouannet 2014a). En el contexto de una realidad indígena existente, la negación de esta significa aislarla, folclorizarla, fragmentarla y, por tanto, ponerla en contraposición con el resto de la sociedad. La relación entre lo indígena y lo no indígena implica el enriquecimiento mutuo, la complementariedad, el encuentro y no desencuentro, por tanto, la política pública debe construirse desde lo indígena, con lo indígena y hacia lo indígena, pero también la sociedad en general debe sentirse parte de ese desarrollo de política pública. Como alguna vez, en otro contexto, el extinto presidente Patricio Aylwin señalara: “Chile es uno solo”, pero es intercultural y actualmente también la multiculturalidad está coloreando el país con la llegada de una importante población migrante.

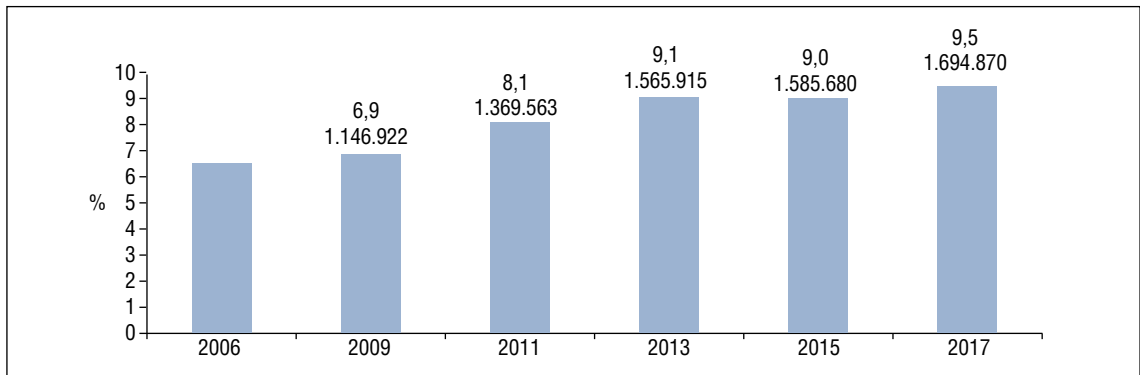
En definitiva, para una buena construcción de una política pública pertinente e integral, desde la interculturalidad que es la expresión de la chilenidad y de la diversidad cultural y social que existe en el país, se debe hacer que la esfera pública se haga cargo con una mirada prospectiva, asumiendo el contexto que la posmodernidad nos va poniendo por delante.

## IV. Antecedentes estadísticos de los pueblos indígenas

### A. Autorreconocimiento

Desde 1990 a la fecha la temática indígena ha ido incorporándose de manera creciente a la agenda nacional. Antes de esa fecha el país estaba en proceso de transición a la democracia desde la dictadura y, posteriormente, el proceso de democratización y consolidación de la democracia abrió la agenda pública a varios temas que estaban eclipsados desde la dictadura. Lo anterior se puede observar en cómo la agenda pública va incorporando esta temática indígena. De igual forma, la población indígena va internalizando su interculturalidad, lo cual se puede observar en cómo el autorreconocimiento va aumentando en el tiempo y dice relación con el avance de las libertades públicas y derechos civiles.

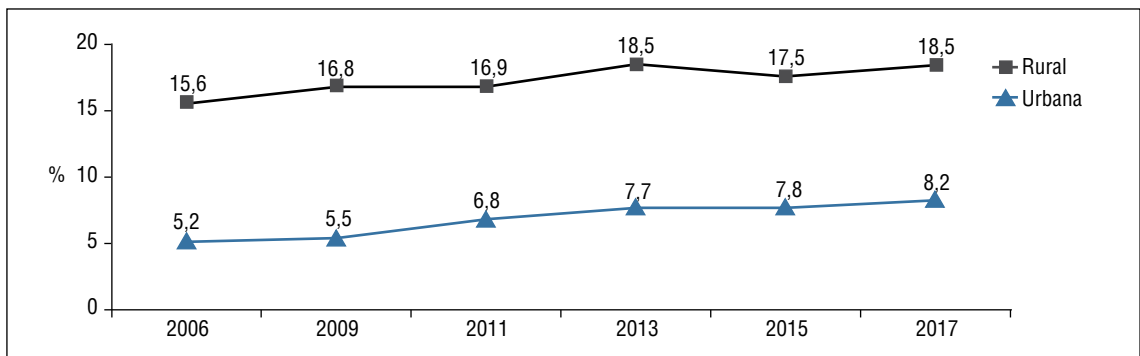
**Gráfico 3**  
**Porcentaje de la población perteneciente a pueblos indígenas, años 2006-2017**



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

Según la encuesta Casen, desde el año 2006 el autorreconocimiento indígena ha ido creciendo paulatinamente, lo cual da cuenta, como se ha señalado en este artículo, de que lo indígena gradualmente se ha ido instalando en la agenda de la esfera pública. Desde 2006 a 2017, el autorreconocimiento ha aumentado en casi 3% (véase gráfico 3), vale decir, en 11 años la percepción de lo indígena ha ido permeando la sociedad en general, que de a poco ha ido incorporando el ser indígena en su ser personal.

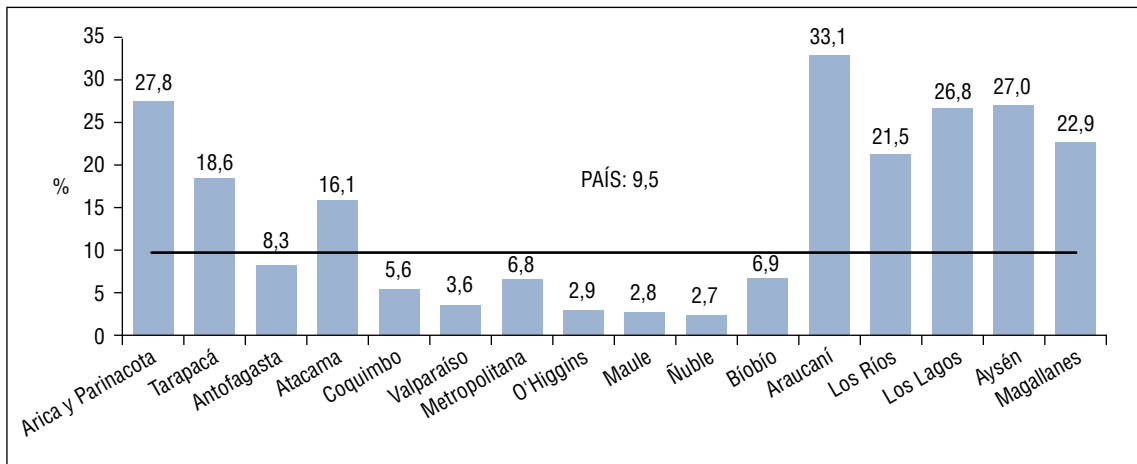
**Gráfico 4**  
**Porcentaje de la población perteneciente a los pueblos indígenas por zona urbana y rural, 2006-2017**



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

El gráfico 4 nos muestra que el autorreconocimiento indígena es mayor en el mundo rural, por un poco más de 10 puntos, respecto al mundo indígena urbano. Sin embargo, en ambos casos, desde 2006 a 2017, suben en 3%. Esta situación se debe, fundamentalmente, a que en la ruralidad permanecen aún más vivas las tradiciones ancestrales de los pueblos originarios y esta situación se profundiza en las regiones del país, sobre todo al sur de la región de La Araucanía, como se verá en el siguiente gráfico (5) (véase Pinto 2015 y Bengoa 2007).

**Gráfico 5**  
**Porcentaje de la población perteneciente a pueblos indígenas por región, 2017**



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

En el gráfico anterior se puede observar que en las regiones del norte se concentran, principalmente, las poblaciones aimaras, las que son complementadas con indígenas quechuas, atacameños, collas y diaguitas, estos concentran altos porcentajes de población indígena, sobre todo las regiones de Arica, Parinacota, Tarapacá y Atacama.

El norte de Chile colinda fundamentalmente con los países andinos de Perú y Bolivia, en estos los aimaras y quechuas –sobre todo los primeros– representan un alto porcentaje de la población en general. Por tanto, en esta zona geográfica, donde limitan estos tres países, la población indígena no tiene un límite geográfico político, dado que provienen de un tronco indígena común.

Por su parte, desde las regiones de Coquimbo hasta la región de Bío Bío, los porcentajes de población indígena son relativamente bajos en relación a la población en general. Mención especial, dentro de estas regiones, es para la capital de Chile, la región Metropolitana, que si bien presenta un guarismo bajo porcentualmente, debido a la alta concentración de población que vive en Santiago, es el lugar donde más indígenas autorreconocidos se concentran.

El sur de Chile y el extremo austral, al igual que el norte grande, presentan altos porcentajes de autorreconocimiento indígena. En todas estas regiones superan el 20% y destacable es el caso de La Araucanía, región donde se concentra el mayor porcentaje de población indígena, en este caso, mapuche.

Complementando la información que entrega la Casen periódicamente y que es de mucha importancia para la construcción de políticas públicas, el último Censo de Población realizado en Chile en 2017 mostró un aumento importante en materia de autorreconocimiento. Como se puede observar en la tabla 3 que se presenta a continuación, el porcentaje alcanza al 12,8%, siendo relativamente equilibrado en cuanto al autorreconocimiento de hombres, con 12,9%, y mujeres, con un 12,7%. Si se compara con la Casen, el mismo año hay un alza de alrededor de 3,5%.

**Tabla 2**  
**Distribución de pertenencia indígena a nivel nacional**

| Pueblo indígena | 2006      |      | 2009      |      | 2011      |      | 2013      |      | 2015      |      | 2017      |      |
|-----------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
|                 | Número    | %    | Número    | %    | Número    | %    | Número    | %    | Número    | %    | Número    | %    |
| Aimara          | 83.265    | 7,8  | 89.009    | 7,8  | 99.270    | 7,2  | 92.725    | 7,8  | 107.507   | 6,8  | 112.253   | 6,6  |
| Rapa Nui        | 2.221     | 0,2  | 5.232     | 0,5  | 4.893     | 0,4  | 2.159     | 0,2  | 5.065     | 0,3  | 2.277     | 0,1  |
| Quechua         | 6.435     | 0,6  | 16.739    | 1,5  | 11.636    | 0,8  | 38.679    | 3,2  | 27.260    | 1,7  | 19.676    | 1,2  |
| Mapuche         | 924.560   | 87,2 | 984.316   | 85,8 | 1.183.102 | 86,4 | 1.002.863 | 84,2 | 1.329.450 | 83,8 | 1.437.308 | 84,8 |
| Atacameño       | 29.461    | 2,8  | 26.860    | 2,3  | 23.242    | 1,7  | 15.203    | 1,3  | 31.800    | 2,0  | 28.746    | 1,7  |
| Colla           | 3.310     | 0,3  | 5.602     | 0,5  | 9.865     | 0,7  | 7.501     | 0,6  | 16.088    | 1,0  | 17.082    | 1,0  |
| Kawésqar        | 1.812     | 0,2  | 1.906     | 0,2  | 1.177     | 0,1  | 2.449     | 0,2  | 5.298     | 0,3  | 5.481     | 0,3  |
| Yagán           | 1.246     | 0,1  | 2.031     | 0,2  | 1.690     | 0,1  | 237       | 0,0  | 131       | 0,0  | 886       | 0,1  |
| Diaguita        | 8.476     | 0,8  | 15.227    | 1,3  | 34.689    | 2,5  | 29.217    | 2,5  | 63.081    | 4,0  | 71.261    | 4,2  |
| Totales         | 1.060.786 | 100  | 1.146.922 | 100  | 1.369.663 | 100  | 1.191.033 | 100  | 1.585.680 | 100  | 1.694.870 | 100  |

Fuente: Casen 2017. Aninat & Hernando 2019: 13. Elaboración propia.

**Tabla 3**  
**Autorreconocimiento indígena en Censo 2017**

|          | Total      |        | Pertenecientes a pueblos indígenas |       | No pertenecientes a pueblos indígenas |       |
|----------|------------|--------|------------------------------------|-------|---------------------------------------|-------|
| Personas | 17.076.076 | 100,0% | 2.185.792                          | 12,8% | 14.890.284                            | 87,2% |
| Hombres  | 8.349.713  | 100,0% | 1.078.111                          | 12,9% | 7.271.602                             | 87,1% |
| Mujeres  | 8.726.363  | 100,0% | 1.107.881                          | 12,7% | 7.618.682                             | 87,3% |

Fuente: INE, Censo 2017. Elaboración propia.

**Tabla 4**  
**Pueblos indígenas con pertenencia declarada en Censo 2017**

| Pueblo         | Cantidad  | Porcentaje |
|----------------|-----------|------------|
| Mapuche        | 1.745.147 | 79,8%      |
| Aimara         | 156.754   | 7,2%       |
| Rapa Nui       | 9.399     | 0,4%       |
| Lican Antai    | 30.369    | 1,4%       |
| Quechua        | 33.868    | 1,6%       |
| Colla          | 20.744    | 0,9%       |
| Diaguita       | 88.474    | 4,1%       |
| Kawésqar       | 3.448     | 0,1%       |
| Yagán o Yámana | 1.600     | 0,1%       |
| Otro           | 28.115    | 1,3%       |
| Ignorado       | 67.874    | 3,1%       |
| Total          | 2.185.792 | 100%       |

Fuente: INE Censo 2017. Elaboración propia.

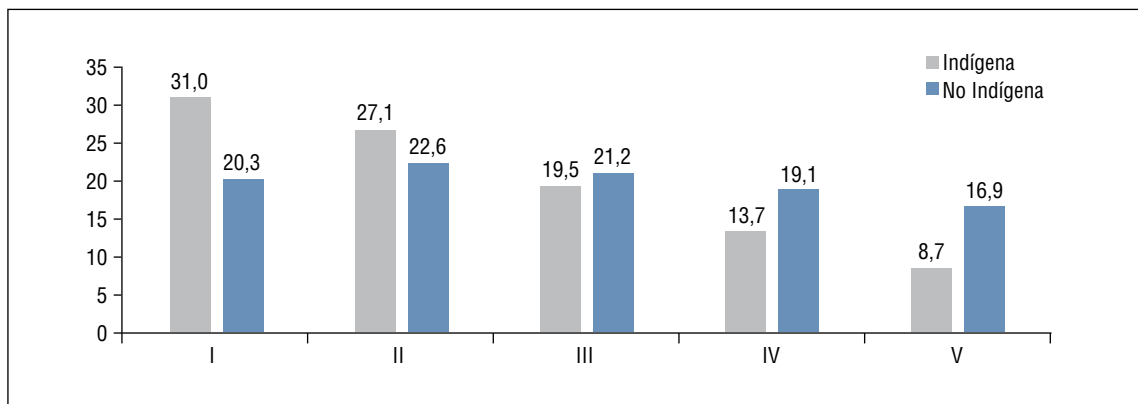
Del 12,8% que se declara indígena, el 9,9% se autoidentifica con el pueblo mapuche, porcentaje que se da fundamentalmente en los sectores urbanos, en este caso, en Santiago y también en la región de La Araucanía.



## B. Materia social

Ahora bien, desde el punto de vista social, como ya se ha señalado en las páginas anteriores de este artículo, los pueblos indígenas son más vulnerables que el resto de la población en general, de hecho, el 31% de los pertenecientes a los pueblos indígenas se ubica en el quintil más pobre versus el 20,3% de la población en general. De igual forma, y como se puede observar en el gráfico 6, dentro del quintil que presenta los ingresos autónomos más altos, las personas pertenecientes a los pueblos indígena representan sólo 8,7% versus 16,9% de la población en general.

**Gráfico 6**  
**Composición de la población según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar por pertenencia a los pueblos indígenas, año 2017**



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

Asimismo, se puede observar cómo, en materia etaria, los pueblos indígenas presentan contrastes entre los grupos etarios de más y menos edad, así, por ejemplo, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en la población por pertenencia a pueblos indígenas es casi 10 puntos superior respecto a los niños, niñas y adolescentes del resto de la población; los primeros representan el 31,6% de la población indígena versus las niñas, niños y adolescentes del resto de la población que llegan al 22,4%. Respecto a los adultos mayores, esta situación se revierte, dado que los pertenecientes a pueblos indígenas representan el 12,9% y los no indígenas llegan al 20%. Lo anterior muestra algunos elementos de análisis. La población indígena, que tiene un importante componente rural, mantiene la tradición de familias más numerosas donde la familia nuclear la componen, además de los hijos y padres, también los abuelos que, comúnmente y sobre todo en el mundo rural, viven junto a sus hijos debido a que comparten la tierra de la cual viven, a lo anterior se suma que en este espacio social existe la costumbre de asumir que los hijos cuidarán de sus padres, por lo que la tenencia de más hijos asegura mantener esta tradición (cf. Jouannet 2011a). Por su parte, en el mundo urbano, las familias se han ido disgregando, atomizando, relativizando los lazos sanguíneos. Los espacios de las viviendas son reducidos y se vive conforme se ha ido diseñando la modernidad líquida,

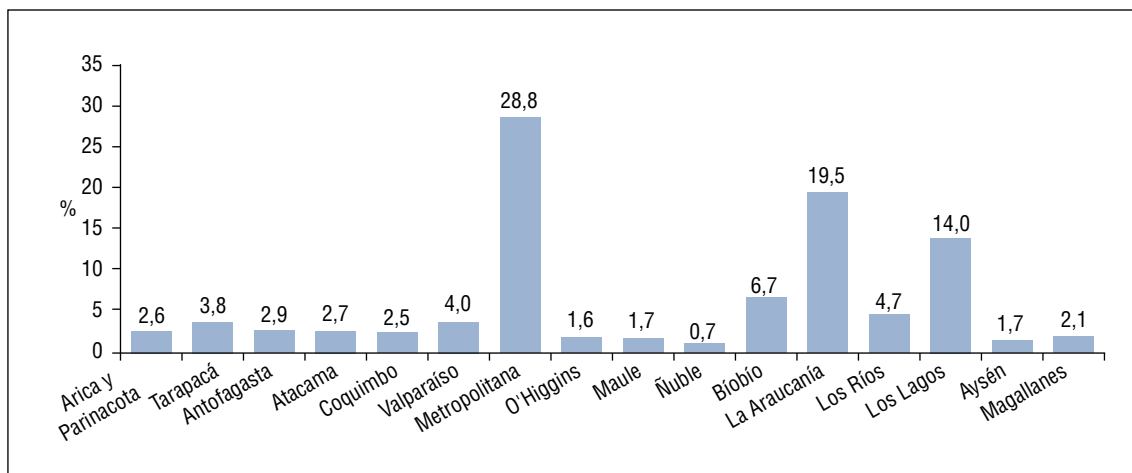
en la que se busca el bienestar de la familia en su conjunto, por lo que al tener más hijos, las condiciones de bienestar material general disminuyen.

Asimismo, en el caso de los adultos mayores, hay dos situaciones más que influyen –desde lo rural y urbano–, por una parte, en el mundo indígena la vida del trabajo ha tenido un transitar más duro respecto a lo que ocurre con quienes viven en la ciudad, por otra parte, en el campo hay mucho menos acceso, y de forma oportuna, a los centros de salud que se tiene en la ciudad, como también a prestaciones sociales básicas que son otorgadas en las urbes de forma más inmediata que en los espacios rurales. Como se ha visto en las páginas precedentes, hay un déficit en materia de cobertura de salud –con pertinencia cultural–, en general, hacia el mundo indígena versus lo que ha ido ocurriendo en los sectores urbanos.

No obstante, la mayor cantidad de población indígena se encuentra en los centros urbanos, a la vez que, no menos que un cuarto de esta población, en general, se sigue manteniendo en sectores rurales.

Como ya se ha señalado, Santiago presenta la mayor cantidad de población indígena que existe en Chile, luego le sigue la región de La Araucanía y la región de Los Lagos.

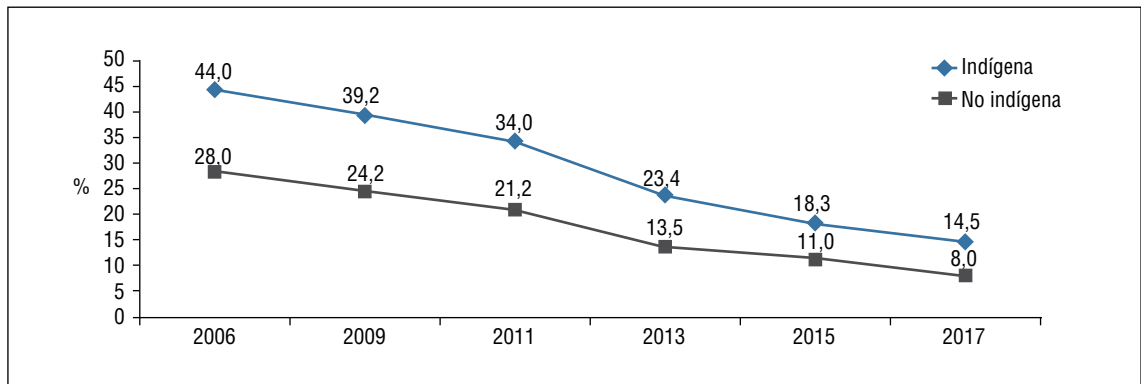
**Gráfico 7**  
**Distribución numérica de la población indígena a nivel nacional, año 2017**



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

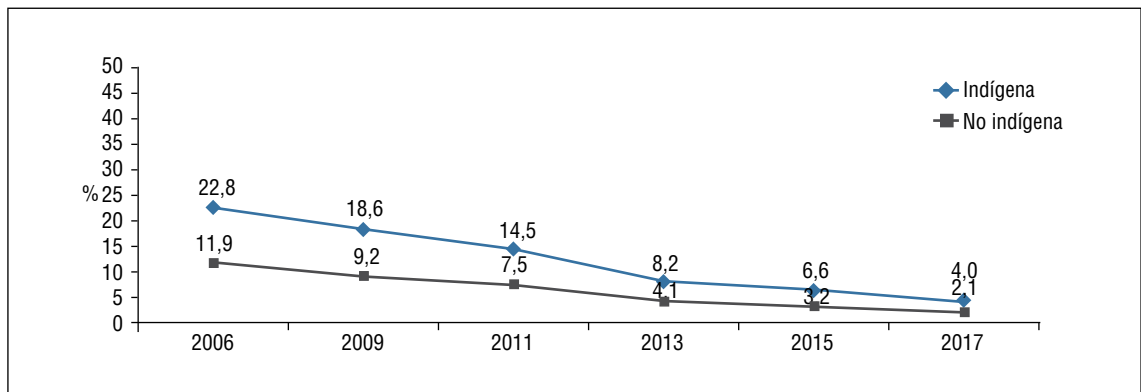
Como ya se ha ido describiendo, la situación social de los pueblos indígenas está desmedrada en relación a la población en general. En este sentido, señala la Casen 2017 que el porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos o multidimensional por pertenencia a pueblos indígenas es muy superior al de la población en general. Por ejemplo, respecto a la variable por ingreso, la pobreza en los sectores indígenas es de 14,5% versus 8,0% de la no indígena; respecto a este tipo de pobreza, el 4,0% de la población indígena se encuentra en la indigencia y la población no indígena llega al 2,1%. La variable referida a la pobreza multidimensional, en la población indígena se eleva a 30,2%, sin embargo, en la población no indígena llega a 19,7%.

**Gráfico 8**  
**Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos por pertenencia a pueblos indígenas, años 2006 a 2017**



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

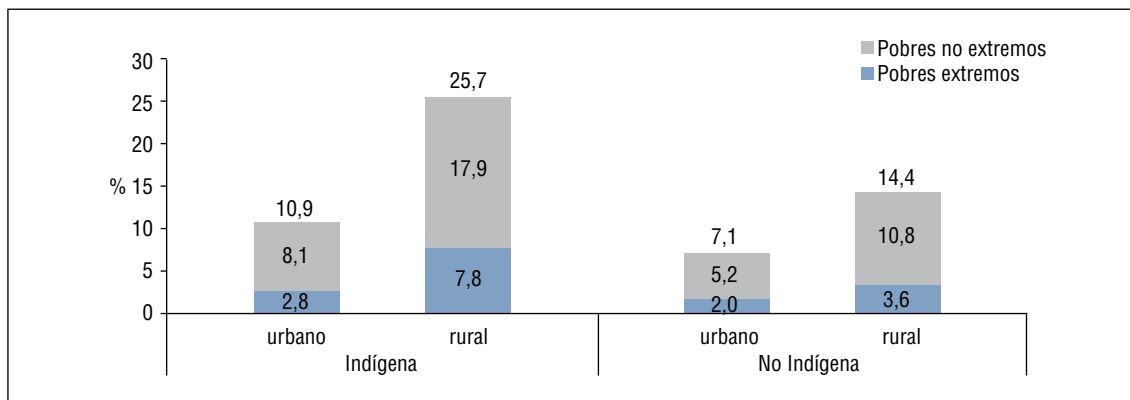
**Gráfico 9**  
**Porcentaje de personas en situación de pobreza extrema por ingresos y pertenecientes a pueblos indígenas entre los años 2006 y 2017**



Fuente Casen 2017. Elaboración propia.

Sin lugar a dudas, la pobreza e indigencia ha ido disminuyendo permanentemente en Chile, de hecho, en los últimos 30 años esta ha sido una de las políticas públicas que muestra mejores resultados –destacada también permanentemente por organismos internacionales–. Al mismo ritmo en que ha ido disminuyendo la pobreza en la población no indígena ha ido disminuyendo la pobreza en los sectores indígenas, pero aún sigue siendo más alta en esta población, fundamentalmente porque la pobreza indígena es mayoritariamente rural, como muestra el gráfico 10.

**Gráfico 10**  
**Porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos por pertenencia a pueblos indígenas y zona urbana y rural, año 2017**



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

### C. La cuestión laboral

Es menester de las políticas gubernamentales enfrentar la situación social, específicamente de pobreza en los pueblos indígenas de forma distinta a como se ha venido desarrollando hasta el día de hoy, cuando hay una importante carga de asistencialismo, sobre todo desde los municipios que concentran un mayor porcentaje de población indígena.

La pobreza en estos sectores no está dada por la variable de participación laboral, dado que en esta variable tanto la población indígena como la no indígena presentan guarismos similares. En este sentido, la participación laboral en el mundo no indígena es de 58% y en el no indígena es del 59,6%. Naturalmente, estas cifras son mejores en los sectores urbanos en comparación con los sectores rurales. Así, la empleabilidad del mundo indígena urbano es de 61% y del mundo rural es de 49,3%, lo mismo ocurre con el mundo no indígena, dado que la participación laboral en los sectores rurales es de 60,6% y en el mundo rural de 52%.

Las cifras y comportamientos preocupantes todavía se ven en la tasa de participación por género, tanto la población indígena como la población en general aún presentan cifras en desmedro de las mujeres. En la población indígena, en el caso de los hombres, la tasa es de 69,3% versus la de la mujer que sólo alcanza al 48,7%. En el caso de la población no indígena las cifras son similares, para los hombres la tasa de participación laboral es de 71,8%, en cambio, para las mujeres sólo llega al 48,9%. De igual forma, la tasa de ocupación presenta similares porcentajes de diferencia entre hombres y mujeres indígenas y no indígenas, pero se produce una diferencia levemente superior en favor de los hombres no indígenas: la tasa de ocupación en los hombres indígenas es de 63,8% y en la mujer indígena es de 44,4%, respecto a lo misma tasa, en el hombre no indígena es de 66,7% y en la mujer no indígena de 44,6%.

En ambos casos se requiere un esfuerzo coordinado de las políticas públicas para terminar con esta brecha entre hombres y mujeres, por lo que debieran las políticas públicas incentivar la capacitación de las mujeres, otorgarles mayor autonomía familiar con políticas de mayor cuidado a la infancia, y generar proyectos de mayor inversión social sobre las

mujeres a objeto que puedan emprender autónomamente y no depender económicamente de sus maridos o parejas.

**Tabla 5**  
**Ocupados según rama de actividad por pertenencia a pueblos indígenas**

| Rama de actividad económica  | Indígena | No indígena |
|--|----------|-------------|
| Agricultura, ganadería, caza y silvicultura                        | 11,9     | 7,8         |
| Pesca  | 2,2      | 0,8         |
| Explotación de minas y canteras                                    | 1,5      | 1,8         |
| Industrias manufactureras  | 10,0     | 9,3         |
| Suministro de electricidad, gas y agua                             | 0,6      | 0,7         |
| Construcción   | 10,8     | 8,7         |
| Comercio al por mayor y al por menor                               | 19,2     | 20,0        |
| Hoteles y restaurantes   | 4,6      | 5,1         |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones                        | 5,2      | 7,4         |
| Intermediación financiera  | 0,8      | 1,7         |
| Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler             | 5,2      | 7,7         |
| Administración pública y defensa                                   | 4,4      | 5,0         |
| Enseñanza  | 7,4      | 7,6         |
| Servicios sociales y de salud                                      | 5,3      | 5,7         |
| Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales | 3,3      | 3,8         |
| Hogares privados con servicio doméstico                            | 6,6      | 6,0         |
| Organizaciones y órganos extraterritoriales                        | 0,0      | 0,01        |
| No bien especificado   | 0,9      | 0,9         |
| Total  | 100,0    | 100,0       |

Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

Asimismo, el porcentaje de asalariados en el total de ocupados por pertenencia a pueblos indígenas llega al 72,2%, y no indígena al 76,1%. Respecto a lo anterior, el porcentaje de asalariados sin contrato de trabajo que pertenecen a pueblos originarios corresponde a 14,1% y el 12,8% corresponde a no indígenas. Relativo a esta materia, el porcentaje de ocupados que no cotizaron el mes anterior a la encuesta Casen 2017, en el sistema previsional por pertenencia a pueblos indígenas equivale al 36% y no indígena al 30,1%. Asimismo, en lo relativo al ingreso promedio por hora de la ocupación principal por pertenencia a pueblos indígenas, el año 2017 equivale a \$2.390, y en la población no indígena corresponde a \$3.232. En este guarismo se observa una diferencia considerable en la que la variable rural está explícita. En los sectores rurales los sueldos son más bajos debido a que la especialización del trabajo es más básica.

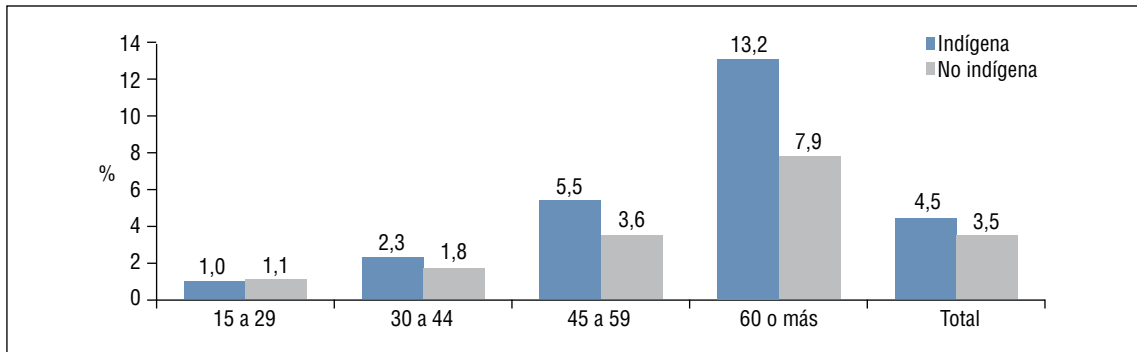
En materia laboral, de manera general la población indígena está en detrimento respecto a la población en general, por una parte por la ruralidad que esta presenta y, por otra, por los bajos niveles de educación y capacitación que se presentan en el mundo indígena versus el resto de la población en Chile.

#### D. Educación

En lo referente a los niveles de educación, se puede observar lo siguiente: por ejemplo, la tasa de analfabetismo en la población indígena es de 4,5%, un punto por sobre el analfabetismo de

la población en general, que llega a 3,5%, naturalmente, este factor es mayor en los sectores rurales. Aquí el analfabetismo en la población indígena llega a 8,9% y a 3,0% en las ciudades, por su parte, la población analfabeta no indígena en los sectores rurales llega a 8,2% y en las urbes a 3,5%. En este sentido, es auspicioso que el analfabetismo en los jóvenes haya disminuido de forma importante los últimos años, como demuestra el gráfico 11.

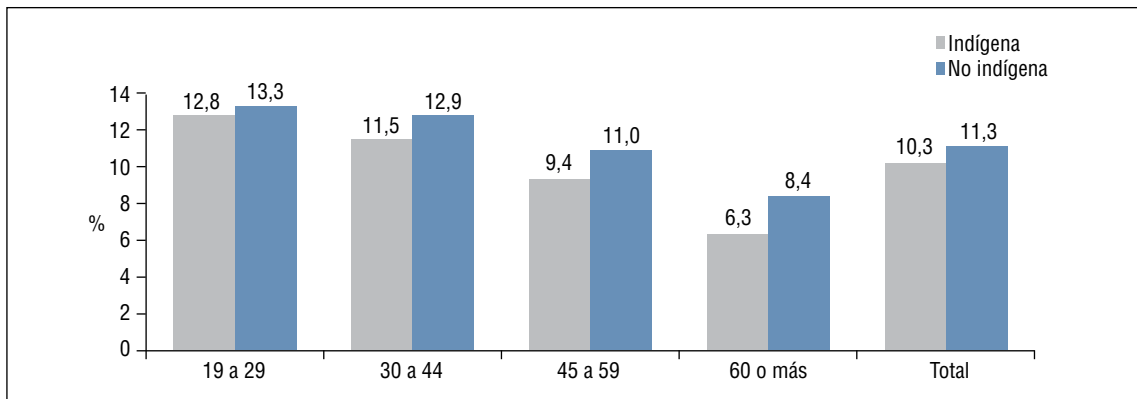
**Gráfico 11**  
Tasa de analfabetismo por pertenencia a pueblos indígenas y grupo de edad, año 2017



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

El promedio de escolaridad también ha ido aumentando en la población indígena, pero aún está un año más abajo que la población en general. En este sentido, llega a 10,3 años promedio de escolaridad en los sectores indígenas y a 11,3 años en los no indígenas. Lo anterior se desglosa de la siguiente forma: el promedio de escolaridad indígena urbano es 11,1 años y en el sector rural es de 8,2 años, por su parte, la población no indígena llega a 11,6 años en las ciudades y 8,9 en el campo. Como se puede ver, la brecha se acorta entre los años de escolaridad que poseen los indígenas urbanos y el resto de la población de las ciudades.

**Gráfico 12**  
Promedio de escolaridad por pertenencia a los pueblos indígenas y grupo de edad, año 2017

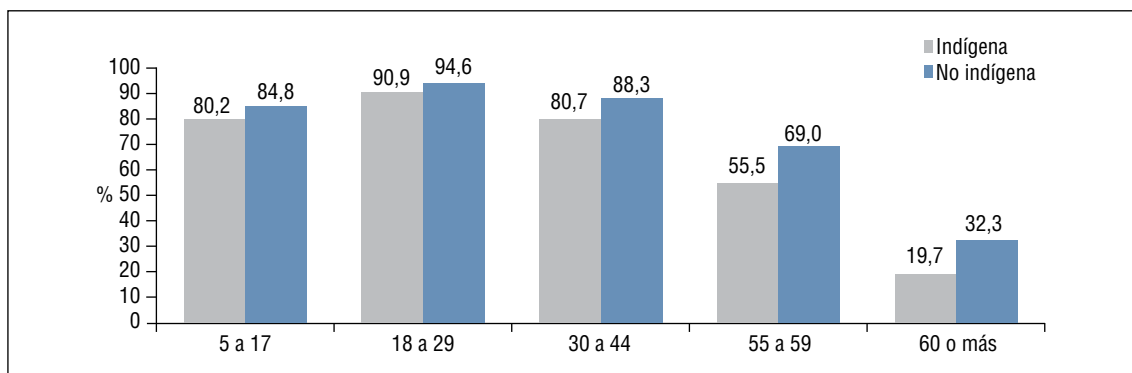


Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

Como se puede observar (gráfico 12), en los jóvenes, la brecha de años de escolaridad se va acortando versus lo que ocurría años antes, cuando, como se puede ver, llegó a existir en promedio dos años menos de escolaridad del mundo indígena versus la población en general. Lo anterior va teniendo un relato en la política pública, toda vez que actualmente la asistencia neta a la educación parvularia por parte de los niños indígenas (51,6%) es levemente superior a la de los niños no indígenas (51,2%), lo que habla de una cobertura con un componente de integralidad, que abarca a toda la población, sin diferenciarla. Lo mismo ocurre con la educación básica, el porcentaje de asistencia de niños a la educación primaria es casi similar, siendo en el mundo indígena levemente superior (un punto), con 92,1%, en comparación a la asistencia neta los niños no indígenas, 91,2%. Incluso en la educación media ya se nota una diferencia a favor del los adolescentes o jóvenes indígenas de 3,6%, en este sentido, la tasa de asistencia media por pertenencia a los pueblos indígenas es de 76,5% y en los adolescentes y jóvenes no indígenas llega a 72,9%. No obstante lo anterior, esta situación, en la actualidad, se revierte en la educación superior, donde los jóvenes indígenas llegan a 32,7% versus los jóvenes no indígenas que alcanzan 38,1%.

Una cuestión relativa a la educación es el acceso a las TIC, no hay una gran diferencia en su uso, así, por ejemplo, la población indígena llega al 69,9% y en el resto de la población al 73%. Lo anterior se debe al acceso a los teléfonos inteligentes por parte de la población en general y al programa gubernamental “Yo quiero mi PC”, implementado en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet y continuado por el segundo gobierno del presidente Piñera, que entrega de forma gratuita un computador de última tecnología a todos los niños de escuelas municipales de 7° básico.

**Gráfico 13**  
**Porcentaje de personas que usan internet por pertenencia**  
**a pueblos indígenas y grupo de edad, año 2017**



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.

No obstante, en materia educacional y como se ha señalado en la primera parte del artículo, existe un importante déficit respecto al uso de las lenguas originarias, donde, en promedio, 80,1% de la población indígena no habla ni entiende, el 10% sólo entiende y sólo el 9,9% habla y entiende. En esta área se deben hacer importantes esfuerzos para la recuperación de las

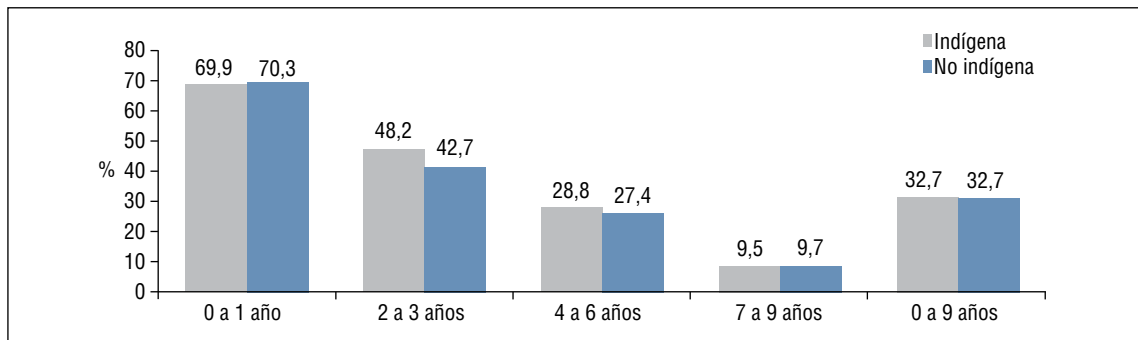
lenguas originarias de los pueblos indígenas. Sobre todo las universidades deben preocuparse por potenciar esta área, tanto desde la investigación como en la formación de educadores y monitores de lenguas indígenas.

En general, como se puede observar por la información entregada por la encuesta Casen 2017 en materia de educación, la diferencia entre la población indígena con la no indígena se ha ido reduciendo, de hecho, en los niños y adolescentes las cifras son mejores hacia la población indígena. En esta variable social se nota que las políticas públicas han ido surtiendo efecto, situación que se remonta a las reformas educacionales de fines del siglo pasado (gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle) y mediados de la década pasada (primer gobierno de Michelle Bachelet).

## E. Salud

En materia de salud, la población indígena está mayormente relacionada con el sistema público de salud y esta adscripción alcanza al 86,4% versus el 77,2% de la población en general. En esa misma línea, ante la pregunta de la encuesta Casen sobre el porcentaje de niños y niñas de 0 a 6 años que retiraron alimentos gratuitamente en el consultorio u hospital en los últimos 3 meses, por pertenencia a pueblos indígenas (año 2017), estos alcanzaron al 63,9% versus los niños no indígenas que llegaron al 53,5%. Asimismo, sobre el porcentaje de adultos mayores de 60 años o más que retiraron alimentos gratuitamente en el consultorio u hospital en los últimos 3 meses, por pertenencia a pueblos indígenas, el guarismo alcanzó al 27,7%, y en cambio, en los adultos mayores no indígenas la cifra fue de 24,2%. Si bien en las variables anteriores había alguna diferencia manifiesta, en el caso del examen del Papanicolau el porcentaje es más bien similar, siendo en las mujeres indígenas 57,1% y en las no indígenas 57,6%. Situación parecida ocurre con las mamografías realizadas en el transcurso de tres años (en el contexto de la Casen 2017), la respuesta de las mujeres indígenas llegó en total a 55,7% y en las no indígenas a 56,9%. Respecto al “control de niño sano”, el gráfico 14 da cuenta del uso del sistema público por parte de la población indígena, que es similar a la población no indígena.

**Gráfico 14**  
**Porcentaje de niños y niñas de 0 a 9 años que se realizaron el Control de Niño Sano en los últimos 3 meses, por pertenencia a pueblos indígenas y grupo de edad, año 2017**



Fuente: Casen 2017. Elaboración propia.



En lo referente a los adultos mayores, se indaga si es que estos se realizaron el Control preventivo del Adulto Mayor, el 22,2% indígena se lo había efectuado versus el 21,0% de la población no indígena que se lo había hecho. Como se ve, también son cifras equivalentes entre ambos grupos.

Llama la atención, en materia de salud, el estado nutricional de los niños. Estos, por pertenencia a los pueblos indígenas, presentan cuadros de desnutrición o riesgo de desnutrición en 2,7%, y en el caso de los niños no indígenas 2,8%; presentan características nutricionales normales el 74,0% de los niños indígenas y el 79% de los no indígenas. Esta diferencia se da fundamentalmente porque los niños indígenas presentan mayores tasas de sobrepeso, llegando a 17,1%, y los niños no indígenas a 13,2%; de igual forma, los niños indígenas muestran mayores grados de obesidad, llegando a 2,7%, en comparación con los niños no indígenas que alcanzan a 1,7%.

Como se puede observar, la variable salud aún presenta algunas dificultades, pero también es dable considerar los avances, que son objetivos. No obstante, falta, por ejemplo, profundizar la relación sinérgica entre la salud tradicional y las prácticas ancestrales de salud por parte del mundo indígena, debido a que proyectos bien ejecutados han dado muy buenos resultados. Es el caso, en La Araucanía, del consultorio y futuro hospital de Boroa Filulawen, donde comunidades mapuche pertenecientes a cuatro comunas que confluyen en ese territorio han logrado administrar un consultorio en el cual se combina la medicina tradicional con las prácticas de los machi. En la actualidad está en carpeta la construcción de un hospital de mediana complejidad en este lugar, comuna de Nueva Imperial, en la que lo relativo a la administración de salud será realizada por un médico, además habrá una construcción aledaña donde atenderán los machi y la administración burocrática estará a cargo de dirigentes de las comunidades mapuche. Lamentablemente este proyecto de salud intercultural está en carpeta desde el año 2016 y ha faltado gestión de las autoridades locales, regionales y nacionales, como también voluntad política, para sacar este centro de salud adelante.

Hay una brecha objetiva en materia social entre los pueblos indígenas y la población en general que se manifiesta, fundamentalmente, en los niveles de pobreza indígena. Sin embargo, es objetivo que desde el advenimiento de la democracia, hace 30 años, por primera vez esta población ha sido considerada desagregadamente dentro de las políticas públicas. En el último decenio existen claroscuros en lo referido a las políticas públicas hacia este grupos de interés, por ejemplo, hay avances en materia educacional e incluso también en salud, pero eso aún no se desarrolla plenamente. Hay un déficit que se expresa en toda la sociedad y por tanto se convierte en una demanda permanente en la población chilena, manifestada incluso en el malestar que provocó el estallido social de octubre de 2019. Por tanto, existen algunos avances, pero son absolutamente insuficientes, aún se debe desarrollar un trabajo mancomunado entre la salud tradicional y las prácticas ancestrales de salud indígena, todo esto aún está pendiente. Asimismo, en lo relativo a materias laborales y de emprendimiento, la población indígena presenta mayor vulnerabilidad que el resto de la población chilena, en esta área se debe trabajar con pertinencia cultural, pero entendiendo que se vive en un contexto posmoderno y sin perder las tradiciones culturales, políticas y sociales de los pueblos indígenas. Es necesario buscar una ecuación entre tradiciones y procesos modernos de productividad. De igual forma, urge potenciar la capacitación a la población indígena con el objetivo de que sean más calificados laboralmente y por tanto potencien sus habilidades y se ponderen de mejor forma

sus servicios debido a la experticia que van adquiriendo. Por último, es fundamental atender de forma urgente la brecha entre hombres y mujeres, ya que estas últimas están claramente en mayor indefensión por parte del Estado.

## V. Los pueblos indígenas y la nueva Constitución

En esta parte quisiera destacar que en los últimos meses se ha avanzado en materia de representatividad política electoral hacia el mundo indígena. En este caso se avanzó en el contexto de la discusión sobre la nueva Constitución en lo que se llama la cuota indígena, dado que de los futuros 155 constituyentes, 17 serán asignados a los pueblos indígenas, en lo que son escaños reservados.

Después de una ardua discusión en el Parlamento, que tuvo carácter de urgente, se promulgó la Ley 21.298 que “Modifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes”. Lo anterior quedó expresado en 17 escaños reservados que están distribuidos en cupos de norte a sur en las regiones de: Antofagasta (1), Atacama (1), Coquimbo (1), Valparaíso (1), Metropolitana (6), Biobío (2), La Araucanía (2), Los Ríos (1) y Los Lagos (2). Estos 17 cupos también han sido distribuidos por pueblos: 7 al pueblo mapuche, 2 al pueblo aimara, y los 8 restantes para los pueblos quechua, rapa nui, diaguita, atacameño, colla, kawésqar, chagán y chango.

Como puede observarse, es una situación sin precedentes en la historia de Chile. Respecto a la participación política de los distintos pueblos indígenas, es un paso fundamental e importante para el reencuentro con nuestras raíces originarias y también para comenzar a valorar el aporte permanente que pueden hacer los pueblos indígenas en la esfera pública.

## VI. La Araucanía, una cuestión pendiente<sup>7</sup>

La región de La Araucanía es una de las más pobres del país, condición que va siendo permanente. Por otra parte, presenta proporcionalmente la mayor cantidad de pertenencia indígena a nivel nacional, sobre el 30%, pero además, en esta región, desde el año 1998 se vive una situación particular que se ha denominado, en su momento, delincuencia o violencia rural, y que otros sectores, fundamentalmente productivos y víctimas de esta violencia, llaman terrorismo. Más allá de lo anterior, parece que hubiera un consenso sobre el hecho de que en la región hay un conflicto, o como se lo denomina popularmente: “el conflicto mapuche”. Por tanto, La Araucanía es la región del conflicto (cf. Oppliger 2013).

De hecho, hasta el estallido social del 18 de octubre de 2019, las crisis más importantes que han tenido los dos últimos gobiernos están en relación con la región de La Araucanía. En el caso de la expresidenta Michelle Bachelet, en agosto de 2015 los camioneros pararon las

<sup>7</sup> Parte de este punto ha sido tomado del libro *Golpe al Estado. El Octubre chileno* de 2020, en el que, en parte del capítulo 2º, entro en la problemática que cruza a La Araucanía, ver páginas 62 a la 69.

rutas nacionales y se transportaron hacia La Moneda. Respecto al presidente Piñera, la muerte de Camilo Catrillanca significó, hasta antes de octubre de 2019, la crisis más importante que había enfrentado su gobierno.

No obstante, sostengo empíricamente que es falso que en La Araucanía exista un conflicto de las dimensiones que se le ha tratado de dar. La violencia, si bien es real, es propiciada por una minoría que más que objetivos políticos, sociales o culturales, tiene pretensiones económicas y directamente delictuales y asistémicas.

Por tanto, sostengo que, en La Araucanía, lo que existe es una “tensión intercultural”, en términos como los planteados por el sociólogo Michel Wieviorka. Es muy fácil señalar que hay un “conflicto en La Araucanía”, luego, por tanto, el conflicto es con el pueblo mapuche, por lo que es un conflicto étnico, según se señala, dado que existe un pueblo indígena involucrado, entonces el conflicto es entre el pueblo mapuche y el Estado, o el pueblo mapuche con los no mapuche que viven en La Araucanía. O sea, es un conflicto de “todos” los Mapuche con el Estado o con todos los no mapuche. Las anteriores son demasiadas suposiciones sin entender primero que Chile es un país multiétnico y multicultural. Según la investigación editada por Soledad Berríos del Solar, denominada *El ADN de los chilenos y sus orígenes genéticos* (2016), hay algo de lo que nos damos cuenta todos los días cuando nos miramos al espejo, que la mayoría de chilenos y chilenas somos mestizos, en general, el 44% de los genes de los chilenos y chilenas tienen origen indígena, 52% europeos y 4% africanos –es el caso de mi persona, tengo 38% de origen indígena–, por tanto, en La Araucanía, convive una comunidad que es multiétnica y multicultural.

Plantear la cuestión a nivel de conflicto étnico, como son los casos del genocidio ruandés en que milicianos hutus masacraron a población civil tutsis, como describen los relatos del libro *La estrategia de los antílopes* de Jean Hatzfeld; o el apartheid en Sudáfrica descrito de una forma hermosamente fraterna en la autobiografía de Nelson Mandela *El largo camino hacia la libertad*; o el conflicto árabe-israelí escrito de forma muy pedagógica por Albert Fort y Enrique Martínez en *El conflicto palestino-israelí: un recorrido histórico para comprender el presente*, y muy bien relatado por Jean-Claude Lescure en *Conflicto palestino-israelí en cien preguntas*; en fin, una serie de situaciones que la historia, la sociología del conflicto y la ciencia política clasifican como un tipo y categoría de conflicto, y que por donde se mire, sobre todo para los que hemos nacido y vivido allá, no da para ubicar a la región de La Araucanía en esta dimensión política-social, que lamentablemente ha sido alimentada por un tipo de medios y de personas que se aprovechan de la tensión permanente que hay en la zona. Por eso me adscribo a la definición –que creo absolutamente adecuada para La Araucanía– que hace en su libro, *El racismo: una introducción*, Michel Wieviorka:

Por último, un cuarto polo corresponde a actitudes y conductas desplegadas en nombre de una identidad cultural, contra grupos que se definen a sí mismos como culturalmente distintos, más allá de cualquier referencia a la participación en la modernidad o en su control. *Aquí el racismo surge en el marco de tensiones culturales o interétnicas*, en las que puede tener lugar una dialéctica de las identidades: cualquier afirmación identitaria o comunitaria de un grupo, incluso muy minoritario, puede provocar, en efecto, la exacerbación identitaria de otros grupos, empezando por el dominante o mayoritario... El miedo y el odio se pueden construir o desplegar con una amplia dosis de imaginación a partir de simples representaciones de las comunidades juzgadas

amenazantes o superfluas, y cuya afirmación identitaria es subrayada o sugerida a través de lo que dicen los medios de comunicación, especialmente la televisión, o los rumores y conversaciones de la vida cotidiana. (2009: 59-60 y Jouannet 2020: 64)

Por lo tanto, lo que se ha ido construyendo en La Araucanía, por medio de un relato intencionado, es una falacia hermenéutica que ha contribuido a exacerbar la violencia y también los actos de tipo terrorista. Se ha confundido la violencia con legítimas reivindicaciones de justicia social, cultural, política y económica del pueblo mapuche, dado que la violencia que generan grupos minoritarios no lo representa. Como puede verse en distintos estudios de opinión, el pueblo mapuche rechaza la violencia tajantemente, pero naturalmente aspira a mejorar sus condiciones sociales. Véase, por ejemplo, la encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos el año 2016, denominada “Los Mapuches rurales y urbanos hoy”, en este estudio se desmitifica una serie de ideas preconcebidas respecto al pueblo mapuche, fundamentalmente que avalarían el supuesto “conflicto”. Contrariamente a eso no sólo lo rechazan, sino que además aspiran a la paz, pero en mejores condiciones sociales, que es la queja permanente de los mapuches rurales. Lo anterior queda establecido en el estudio realizado por la Fundación Aitue en 2015, “El lugar que amamos”, en el cual el pueblo mapuche manifiesta su aspiración al reconocimiento constitucional. Pero en ese mismo estudio el pueblo mapuche también apela a que haya mayor oferta laboral, mejor acceso a la educación, más capacitación, aspira, además, a que el Estado lo ayude para que pueda producir y vender lo que cosecha, desea proteger y fomentar su cultura, aspira a mejorar el acceso a la salud. El diálogo es un concepto mayoritario que se expresa en este estudio por parte del pueblo mapuche, pero asimismo asumen que el Estado tiene una deuda histórica. En fin, todos los estudios empíricos muestran una imagen distinta de aquella con la que se ha tratado de caricaturizar a la región. De hecho, los estudios muestran que el pueblo mapuche y la población de la región de La Araucanía rechazan la violencia, pero aspiran, por parte del Estado, un tratamiento serio respecto a la interculturalidad y que enfrente los problemas sociales que ya son endémicos en la región.

El gráfico siguiente muestra cómo, en cuatro de las regiones del sur y en concreto en La Araucanía, durante el gobierno de la presidenta Bachelet y cuando Jorge Burgos fue su ministro de Interior, bajaron de forma importante los hechos vinculados a violencia y delincuencia rural. No obstante, en esa misma época, el ciudadano Piñera y posterior candidato a presidente de la República señalaba que en La Araucanía se había debilitado el Estado de derecho: “no cabe la menor duda que el Estado de Derecho en La Araucanía se ha ido debilitando”<sup>8</sup>. Esto lo señaló complementando las declaraciones que hiciera la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) en su momento, en orden a que en la región de La Araucanía “ya no impera el Estado de Derecho”<sup>9</sup>. Posteriormente, este relato fue reforzado, horas antes de asumir el gobierno Sebastián Piñera, por quien fuera designado como intendente de La Araucanía, Luis Mayol, que afirmó que “la postura del Presidente: restablecer el imperio del Estado de Derecho y permitir que en esa región la ciudadanía pueda vivir en paz”<sup>10</sup>. La pregunta que cabe hacerse es si el ciudadano,

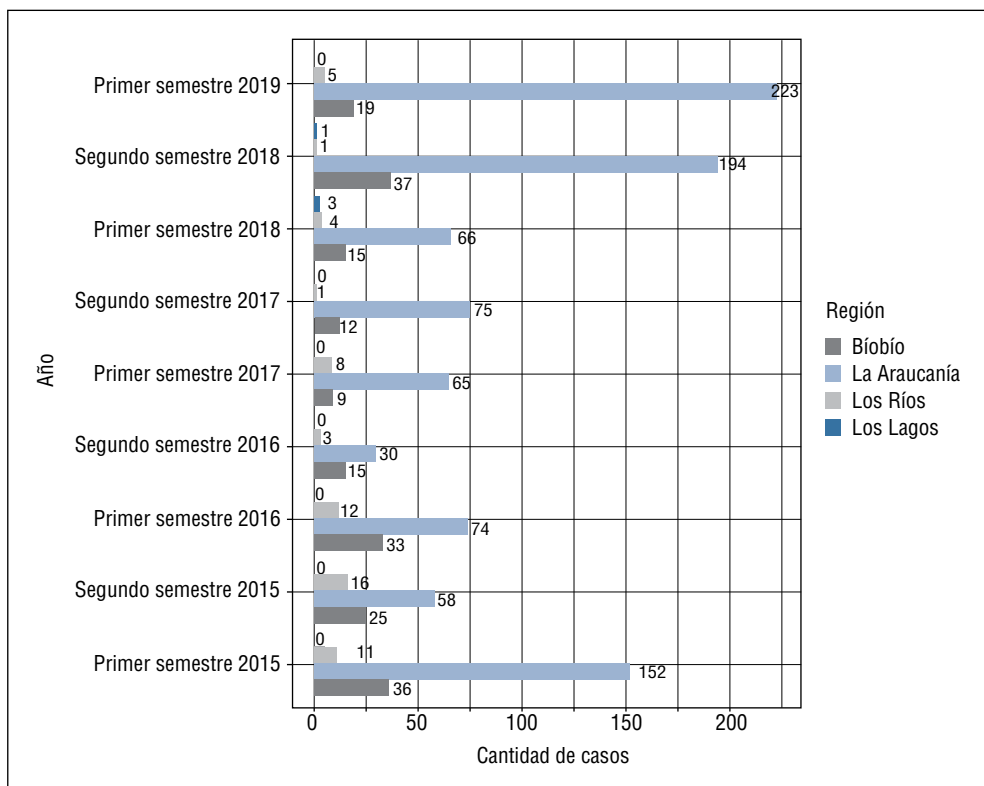
8 Véase [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl)

9 Véase [www.latercera.com](http://www.latercera.com)

10 Véase [www.t13.cl](http://www.t13.cl)

candidato y presidente electo Sebastián Piñera consideraba que en La Araucanía no había Estado de derecho, en qué situación se encuentra la región en el presente, toda vez que, como muestra el gráfico, la violencia se ha exacerbado durante su mandato.

**Gráfico 15**  
**Violencia rural en La Araucanía. Atentados con connotación indígena registrados en las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, periodo 2014-2019 (frecuencia)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Barómetro Multigremial de La Araucanía.

Lamentablemente, son al menos 23 las víctimas fatales que se contabilizan como consecuencia de la violencia rural en La Araucanía y que parten el año 2002, bajo el gobierno de Ricardo Lagos, con la muerte del estudiante Alex Lemun Saavedra. Mientras participaba en la ocupación del fundo Santa Alicia de Angol, propiedad de la Forestal Mininco, Lemun recibió un disparo de escopeta efectuado por el mayor de Carabineros Marco Aurelio Treuer, por lo que fallece 5 días más tarde, el 12 de noviembre, en Temuco.

Luego, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se registran dos víctimas fatales, entre los que se cuenta a Matías Catrileo Quezada, estudiante de agronomía en la UFRO, quien, la madrugada del 3 de enero de 2008, ingresó junto a un grupo de 30 personas al fundo Santa Margarita de propiedad de Jorge Luchsinger, en la comuna de Vilcún, predio reclamado por la comunidad Lleupeco. Allí falleció a causa de un disparo por la espalda que le propinó el cabo de Carabineros Walter Ramírez. Bajo el primer mandato de Bachelet también fallece

Jaime Mendoza Collío, quien, en agosto de 2009, participa en la ocupación del fundo San Sebastián de Collipulli, donde resulta muerto a causa de disparos efectuados por el cabo de Carabineros Patricio Jara Muñoz.

Promediando el primer mandato de Sebastián Piñera, el 3 de enero del año 2012, siete integrantes de una brigada perteneciente a la empresa Forestal Cerda, contratista de Mininco, fallecieron mientras combatían un incendio forestal de más de 300 hectáreas en el sector Casa Piedra de Carahue. Cabe destacar que en este caso el propio ministro del Interior de la época, Rodrigo Hinzpeter, la Intendencia de La Araucanía y la Forestal Mininco interpusieron querellas por la Ley Antiterrorista. Los brigadistas fallecidos fueron Rodrigo Cifuentes Llanquileo, Diego Mella Rosales, Ítalo Vidal Valdebenito, Marcelo de la Vega, Cristián Freire Bustos, Juan Carlos Cordero Cerón y Carlos Pinto Catalán.

Durante aquel primer periodo de Piñera falleció también el agricultor Héctor Gallardo Aillapán, quien fue asesinado el 1 de septiembre de 2012 mientras repelía un ataque a la parcela de su hermano en Ercilla. Tres comuneros recibieron condenas por este hecho, entre ellos, Luis Marileo Cariqueo, sentenciado a 20 años, abatido en 2013 mientras asaltaba el fundo de un exuniformado en Los Sauces. Durante el mismo periodo también pierde la vida el matrimonio de agricultores Werner Luchsinger y Vivianne Mackay, quienes durante la madrugada del 4 de enero de 2013 fueron asesinados por un grupo de desconocidos que efectuaron un ataque incendiario a su residencia en la parcela Lumahue de Vilcún. Por este crimen, el único condenado es Celestino Córdova Tránsito.

Bajo la segunda presidencia de Michelle Bachelet, el comunero José Quintriqueo Huaiquimil fallece mientras participaba en una toma del fundo Nilpe de Galvarino, luego de ser atropellado con un tractor por un trabajador del predio el día 1 de octubre de 2014.

Por último, bajo el actual mandato del presidente Sebastián Piñera, los fallecidos son Camilo Catrillanca, ultimado el 16 de octubre de 2018 por un disparo en la cabeza efectuado por funcionarios de Carabineros. La segunda muerte en este periodo fue del comerciante Jorge Maulén que recibió un tiro de escopeta en el camino entre Cañete y Tirúa, en diciembre de 2018, producto de las heridas de este ataque fallece en mayo de 2019. También Juan Barrios, quien resultó con el 30% de su cuerpo quemado tras un ataque incendiario al camión que conducía el día 9 de febrero de 2020, a las afueras de la ciudad de Victoria, por un grupo de delincuentes encapuchados. Como consecuencia de las graves lesiones, Barrios finalmente falleció el 4 de marzo de 2020. Se suma a los malogrados hechos anteriores, la muerte de Moisés Orellana el 8 de septiembre, joven de 21 años asesinado por encapuchados en Cañete. Previamente, los antisociales, en el sector camino interior Laguna Grande Lloncao, habían quemado dos viviendas y tres cabañas y, luego, en el sector Puente Colgante, ubicado en Lloncao-Paicaví, dispararon sin contemplación al joven Orellana. Asimismo, el 2 de octubre de 2020, a las 16:00 horas aproximadamente, Pedro Gabriel Cabrera Benavides, de 49 años y conductor de un furgón que trasladaba a trabajadores de la construcción de un parque eólico, fue asaltado por 8 encapuchados y uno de estos le disparó en el rostro con un fusil, muriendo horas más tarde en el hospital de Angol. En el lugar se encontró munición de guerra. Por último, fue asesinado el cabo segundo de Carabineros Eugenio Nain Caniumil, de 24 años; el joven carabinero mapuche murió de un disparo en la cabeza durante la mañana del 30 octubre de 2020, en medio de un corte de carreteras por barricadas en la Ruta 5 Sur en el sector Cantera de Metrenco. Fue un grupo de 10 encapuchados quienes le dispararon con armas de grueso calibre.

A estos lamentables decesos se suman, recientemente, Orwell Casanova, agricultor de Victoria que fue asesinado en el lugar que habitaba por un grupo de antisociales que previamente habían tomado su predio agrícola, le dispararon en el rostro; y Alberto Morales, inspector de la Policía de Investigaciones (PDI), en un allanamiento a la comunidad de Temuicui, comuna de Ercilla en La Araucanía, en el que participaron alrededor de 800 policías y 8 quedaron heridos y se encontraron armas, dinero y 1.277 plantas de mariguana y 40 kilos de mariguana prensada al interior de varias casas de la comunidad, murió este policía. Ambos hechos ocurrieron el 7 de enero de 2021 (cf. Jouannet 2020: 62-69)<sup>11</sup>.

## VII. Conclusiones

Desde el advenimiento de la democracia, Chile ha experimentado una profundización en sus libertades públicas y en sus derechos y deberes civiles, en ese sentido ha habido un avance objetivo en la construcción de políticas públicas para los pueblos indígenas. La Ley 19.253 y la aprobación del Convenio 169 de la OIT son tal vez los dos hitos más importantes en este periodo respecto a la reivindicación de los derechos indígenas y su expresión en políticas públicas.

Sin embargo, debe llamar la atención que en casi todos los gobiernos se creen comisiones para tratar la situación indígena o, en su defecto, dirigidas a La Araucanía, además de proponer planes que no llegan a puerto y sobre los que no hay control social. Esto demuestra que no hay una política integral hacia la población indígena y en definitiva lo que se hace es solamente reaccionar.

Salvo el gobierno del extinto presidente Patricio Aylwin, en que se dictó la Ley 19.253, y en lo que fue la implementación de esta ley por parte del gobierno del expresidente Frei Ruiz-Tagle, en general no se ha construido una política pública integral en materia indígena, que no sólo abarque el problema social, sino que tenga relación con los derechos políticos y culturales<sup>12</sup>. No es solamente cuestión de crear una política pública para un grupo de interés, se trata, además, de la vinculación de las políticas públicas indígenas al sistema general integrado de políticas públicas, vinculando a estas, pero también generando la posibilidad de que la sociedad en su conjunto asuma el legado indígena, que está presente, no como una mezcla, sino como la posibilidad de intercambio de saberes, en el entendido que Chile es la fusión de culturas originarias y culturas que arribaron posteriormente. La construcción de la política pública debe concurrir a que la aceptación cultural y social sea integral respecto a los distintos grupos que forman la sociedad chilena.

El país ha progresado y ha disminuido la pobreza, eso también se ha visto reflejado en la población indígena del país, sin embargo, esta sigue siendo la más pobre y esto se manifiesta, sobre todo, en los sectores rurales, los que en general cuentan con menos prestaciones públicas que el resto de la población. De la misma forma, en estos territorios existen menos

---

11 Véase también Jouannet 2021 y CNN Chile 2021.

12 En este periodo la democracia se estaba consolidando y se establecieron las bases de la nueva institucionalidad pública posdictadura.

oportunidades laborales y esta situación afecta en mayor medida a las mujeres, existe, por tanto, una brecha importante respecto a los hombres, esto ocurre tanto en la población indígena como en la no indígena.

Claro que hay inversión social y distintos programas, pero hasta el propio gobierno reconoce que no sólo no son suficientes, sino que, además, la inversión en la población indígena es proporcionalmente inferior que la que se hace en la no indígena.

No obstante, hay varios aspectos a destacar, por ejemplo, es muy esperanzador que se vaya aumentando paulatinamente en el autorreconocimiento indígena. Por otra parte, hay avances significativos en materia de educación y las brechas entre indígenas y no indígenas se han acortado, incluso en algunas variables de cobertura los niños y adolescentes indígenas superan a sus homónimos no indígenas, esto no ocurre en la educación superior, donde todavía se observan algunas brechas. En materia de salud, la cobertura aún es insuficiente y preocupa el alto porcentaje de obesidad en niños indígenas. En general, las deficiencias y fortalezas del sistema de salud son relativamente parejas tanto para la población indígena como para la no indígena.

Por último, hay una situación preocupante que tiene relación con la tensión intercultural que se está produciendo desde hace algo más de 20 años, fundamentalmente, en la región de La Araucanía. No ha habido una respuesta satisfactoria de los distintos gobiernos a esta problemática que combina violencia con discursos separatistas de una minoría que vincula sus actividades a la delincuencia y el sabotaje. En este proceso han quedado muchas víctimas fatales y pérdidas materiales. Esta situación se ha exacerbado cuando ha gobernado la derecha, situación que en la actualidad ya ha dejado a 6 personas muertas en la macro zona sur e innumerables pérdidas materiales, fundamentalmente privadas.

El primer problema es que se plantea el “conflicto mapuche”, y en este eslogan se involucra a todo el pueblo mapuche y se lo pone en contraposición al Estado y a la sociedad en general. Esta es una cuestión artificial, porque lo que hay en La Araucanía se denomina “tensión intercultural”, y esta se está profundizando por la inacción del gobierno que no atina a generar una política pública integral con pertinencia cultural pensando en toda la población de La Araucanía, que es la región más pobre de Chile. En su primer gobierno, el presidente Piñera propuso el Plan Araucanía, y en el actual propuso el Plan Impulso, ambos son sólo planes, que en términos concretos no han significado nuevos aportes para la región en materia social, política y cultural. Lo anterior ocurre porque el gobierno ha demostrado un mal diagnóstico del problema, por una parte, no ha logrado mantener el orden público y, por otra, la pobreza sigue campeando en la región.

Lo que se requiere es que con las armas del Estado de derecho se trabaje en la prevención del delito y a la vez se impulse una agenda de desarrollo con sendas inversiones públicas y atracción de inversiones privadas por medio de distintos instrumentos atractivos, como los tributarios. Asimismo, se requiere, en La Araucanía, generar permanentemente instancias de diálogo para discutir la interculturalidad que cruza la región y el modelo de desarrollo integral a implementar.

Chile enfrentará en el futuro próximo un cambio constitucional, es una oportunidad para el país y también una oportunidad para que en la Constitución se reencuentren los pueblos indígenas con Chile.



## Bibliografía

- Aninat, I. & Hernando, A.  
2019 “Mapeando el laberinto de la política pública indígena en Chile”. *Estudios Públicos* 153 (verano): 7-56.
- Bauman, Z.  
2017 *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Ciudad de México: Paidós.
- Bengoa, J.  
2007 *Historia de los antiguos mapuches del sur. Desde antes de la llegada de los españoles hasta las paces de Quilín*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Berríos del Solar, S. (ed.)  
2016 *El ADN de los chilenos y sus orígenes genéticos*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Beyme, K. von  
1995 *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Alianza Universitaria.
- Casen  
2017 Ministerio de Desarrollo Social y de Familia, Gobierno de Chile.
- Centro de Estudios Públicos (CEP)  
2016 Encuesta *Los mapuche rurales y urbanos hoy. Marzo-mayo 2016*. Santiago de Chile: CEP.
- CNN Chile  
2021 “Ex intendente Jouannet: ‘Lo que hay en La Araucanía es una situación al más estilo del Viejo Oeste’”. *CNN Chile*. Web. Publicado 8 de enero.
- De Cea, M. & Peralta, C.  
2018 “Consulta indígena en dos sectores del aparato estatal en Chile: Desarrollo Social y Cultura”. *Culturales*, Vol. 6: e341.
- Ffrench-Davis, R.  
2018 *Reformas económicas en Chile 1973-2017. Neoliberalismo, crecimiento con equidad, inclusión*. Santiago de Chile: Editorial Taurus.
- Fort, A. & Martínez, E.  
2002 *El conflicto palestino-israelí: un recorrido histórico para comprender el presente*. Valencia: Diálogo.
- Fundación Aitue  
2015 Encuesta *El lugar que amamos*. Temuco: Fundación Aitue.
- Hatzfeld, J.  
2011 *La estrategia de los antílopes*. Madrid: Ediciones Turpial.
- Hidalgo, J. C.  
2014 “Chile y la trampa de los países de ingreso medio”. *El País*. Web. Publicado 13 de mayo.
- Jouannet, A.  
2004 *Politische Parteien in Lateinamerika Strukturen und Innenleben im Kontext der marktwirtschaftlichen Reformen*. Inaugural - Dissertation. Heidelberg: Universität Heidelberg.

- 2011a “Participación política indígena: el caso mapuche”. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. Salmón Cárdenas et al. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung. 93-140.
- 2011b “La fraternidad como concepto de la acción política. El caso chileno”. *Fraternidad y conflicto. Enfoques, debates y perspectivas*. Buenos Aires: Ciudad Nueva.
- 2014a “Introducción a las ideas humanistas cristianas y su vinculación ideológica con los pueblos indígenas de América”. *Los valores comunes entre la democracia cristiana y los pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung. 7-26.
- 2014b “Habermas: la religión en la esfera pública”. *Reflexiones sobre la vigencia del pensamiento humanista cristiano*. Jorge Maldonado (ed.). Santiago de Chile: Ediciones JC Sáez.
- 2020 *Golpe al Estado. El octubre chileno*. Santiago de Chile: Editorial Historia Chilena.
- 2021 “La Araucanía y la normalización de la violencia”. *Elmostrador*. Web. Publicado 14 de enero.
- Jouannet, A. & Walker, I.  
2006 “Democracia cristiana y concertación: los casos de Chile, Italia y Alemania”. *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, Vol. XXVI, No. 2.
- Lerner, D. & Dwight, H.  
1951 *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press.
- Lescure, J. C.  
2019 *Conflicto palestino-israelí en cien preguntas*. Madrid: RIALP.
- Mandela, N.  
2013 *El largo camino hacia la libertad*. Santiago de Chile: Aguilar.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia  
2019 *Informe de Desarrollo Social*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- O’Neil, S.  
2017 “Making Chile Great Again. How Latin America’s Success Story Can Stay Ahead”. *Foreign Affairs*, May 3.
- Oppliger, M.  
2013 *Los chilenos olvidados. Hablan las víctimas del conflicto social de La Araucanía*. Santiago de Chile: Elige Vivir en Paz (Asociación de Víctimas de Violencia Rural).
- Parsons, W.  
2013 *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: FLACSO.
- Pinto, J.  
2015 *La población de La Araucanía en el siglo XX. Crecimiento y distribución espacial*. Temuco: Universidad de La Frontera.
- Rose, R.  
1984 “Comparative Policy Analysis: The Programme Approach”. *Studies in Public Policy*, No. 138. University of Strathclyde.
- Wieviorka, M.  
2009 *El racismo: una introducción*. Barcelona: Gedisa Editorial.



# Participación indígena en Colombia: la individualización del sujeto colectivo

El caso del pueblo arhuaco

*Guillermo Padilla Rubiano, PhD<sup>1</sup>*

## Resumen

El presente trabajo explora algunos de los efectos en la generación de un nuevo tipo de sujeto en el modelo de representación indígena que se ha venido gestando como consecuencia de la creación de espacios de participación para pueblos indígenas. Este fenómeno aparece como consecuencia de la promulgación de la actual Constitución Política de Colombia en 1991. La bondad del incremento de la participación indígena se explica por sí misma, pero del costo para las comunidades que este incremento ha tenido en términos de divisiones internas, rivalidades y conflictos por ambiciones individuales se habla menos. Este es el tema del presente artículo enfocado en lo que sucede hoy con el pueblo arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta en el norte de Colombia. Mi perspectiva en el presente trabajo está circunscrita al impacto que ha tenido en el ejercicio de la autonomía en pueblos indígenas estas transformaciones constitucionales y legales.

## I. Introducción

Hace 24 años, un artículo publicado en el *Journal of Latin American Anthropology* alertaba sobre la reforma constitucional que se había producido en Colombia en 1991 (Padilla 1996). Con los nuevos espacios de participación que se habían reconocido a los pueblos indígenas, existía un riesgo en lo que podría ocasionar el incremento de la legitimación del Estado en estos pueblos, especialmente en aquellos que, por su aislamiento, poco habían sentido la presencia del Estado. Este incremento podría aumentar la expansión de la ideología modernizante del Estado transformando la representación de la voz indígena, lo que a su vez podría poner en peligro los sistemas tradicionales propios de gobierno y justicia indígenas, basados en sus cosmovisiones ancestrales.

---

1 Abogado colombiano, con PhD de la Universidad de California en Berkeley. Miembro de PRUJULA. Residente en Bogotá, Colombia.

Este fenómeno, que denominé los efectos del caballo de Troya, se observa en la actualidad en el pueblo arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta (en adelante SNSM), donde un conflicto de intereses ligado a la administración de cientos de millones de pesos para servicios básicos, provenientes del gobierno por mandato constitucional, ha generado la división del pueblo entre un sector que ha estado al frente de su jefatura por varios años y otro que busca acceder a los más altos cargos del gobierno arhuaco.

En la actual carta política colombiana se creó la circunscripción electoral indígena que otorga, como mínimo, dos espacios en el Senado para indígenas y uno más en la Cámara de Representantes. Además, los indígenas tienen espacios en comisiones y mesas creadas en concertación entre los pueblos indígenas y el Estado para temas específicos en el desarrollo de políticas públicas que los afecta directamente, tales como la Mesa de Concertación, Mesa de Tierras, Mesa de DDHH y de víctimas del conflicto armado. Existen también cuatro comisiones técnicas mixtas que actualmente se encuentran funcionando, “la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas (CONTCEPI); la Comisión Técnica Nacional de Salud Propia e Intercultural Indígena; la Comisión Nacional de Territorios Indígenas; y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas” (Puyana 2013 22).

Con el incremento de la visibilidad indígena como actores políticos nacionales en eventos electorales, han logrado, además, ocupar espacios de primer orden político y administrativo, tales como Gobernaciones, Alcaldías, representación en Concejos Municipales y en Asambleas Departamentales. Todo lo cual es deseable y positivo, que pueblos, históricamente subalternizados e invisibilizados, puedan expresar su voz propia y que sean actores principales en las decisiones que los afectan. Pero es un camino que no está exento de peligros, uno de ellos es la sustitución del sujeto colectivo, característico de pueblos con tradiciones ancestrales, por el sujeto individual, más representativo de la modernidad que acuerpa los Estados.

Donde más se ha incrementado la rivalidad, como un efecto de la individualización que acompaña este enfoque constitucional en el modelo de representación indígena, es en los gobiernos internos, toda vez que, de acuerdo con la estructura actual del Estado, los Resguardos indígenas, como entidades territoriales, tienen derecho a la participación en los ingresos corrientes de la nación, llamado Sistema General de Participación (en adelante SGP). Por medio de este el gobierno distribuye recursos económicos per cápita a los Resguardos, para que sus autoridades administren educación, salud y algunas obras de infraestructura como inversiones en agua potable y saneamiento básico.

El dinero, y la autoridad que lo acompaña en el control de recursos para la administración de servicios ha incrementado la concentración de poder en personas y clanes al punto de generar pseudo-clases sociales en comunidades y pueblos que antes de estas reformas tenían sociedades igualitarias, en las que la diferencia estribaba más en el conocimiento y capacidad de servicio que en la acumulación de bienes materiales y dinero.

Con la creación de estos espacios de representación indígena, la demanda estatal ha sido provocada por un tipo de sujeto diferente a los pensadores tradicionales, pues es difícilmente imaginable ver ocupando estos espacios a un chamán, payé, mamo, jaibaná, etc., que las más de las veces solo hablan su propio idioma. Allí se espera que estén presentes líderes que han estudiado, que se comuniquen bien en castellano, que compartan los códigos comunicacionales propios de la modernidad y que sean buenos administradores de los recursos públicos.

Muchos pensarán que esto forma parte de un devenir histórico inevitable en el que solo se puede exigir que estos proyectos liberales, propios del Estado-nación, tomen en consideración y reconozcan la defensa de los principios de libertad, los derechos colectivos, la tolerancia, que se resuelva equitativamente la tensión entre el respeto de la autonomía individual y la protección de la diversidad, como principios de convivencia pacífica entre los individuos y las comunidades (Taylor: 2010).

La pregunta que nos hacemos es cómo encontrar un balance que permita incrementar la participación de pueblos indígenas evitando los costos culturales de procesos modernizantes que individualizan y desplazan al sujeto colectivo en la búsqueda y realización del bien común, sacralizando la tierra, manteniendo la memoria colectiva e interpretando los signos de la naturaleza. Se podría pensar que quienes ocupan los espacios creados por el desarrollo constitucional actúan como puentes con los sabedores de sus comunidades y las comunidades mismas, pero no siempre es el caso. El modelo sobre el que funciona el Estado y sus instituciones individualiza los procesos por medio de los cuales se llega a acuerdos y se toma decisiones.

De las diferentes fases por las que ha pasado la construcción hegemónica que nos ha llevado a la fase actual de cambio climático nos detenemos a finales de los años 80 del siglo XX, cuando se produce una ruptura en el discurso hegemónico político y legal. De la creencia en la inevitabilidad de la desaparición de culturas que eran percibidas como pre-modernas, mirada implícita en el Convenio 107 de la OIT de 1957, en el que se promovía la asimilación de dichas culturas a lo que se entendía como la cultura dominante, moderna e históricamente inevitable, pasamos a la aceptación de la multiculturalidad que promueve el Convenio 169 de 1989. Es en este marco que se acuerda la Constitución colombiana de 1991, en la que se promueve la participación y ampliación de la ciudadanía a los pueblos indígenas. Estos procesos se dan sobre la base de naciones que son redefinidas legal y políticamente, con perspectiva de género, ecológicas y como diversas cultural, lingüística y étnicamente.

También en este marco aparecen otros saberes, como la antropología, a manera de apoyo a la judicatura, para concurrir en la ubicación de elementos etnográficos que contribuyan a la identificación y configuración de una filosofía ambiental que parta del reconocimiento de la importancia de la relación entre el entorno natural y la cultura y examine el valor de los conocimientos indígenas ligados al lugar donde se han generado. Es importante recordar que los movimientos sociales están íntimamente ligados a geografías locales, que la cultura reside en lugares, incluso bajo las circunstancias de globalización actuales, pues como bien lo afirma Tilley: “el lugar es una parte irreductible de la experiencia humana, una persona está en el lugar tanto como está en la cultura” (1999: 18). La lucha indígena por la tierra es también la lucha por la protección de lo que para ellos es la pachamama (madre tierra), la autonomía y la autodeterminación.

De esta colaboración intercultural surgen cambios en la normatividad, como ocurrió con la transición del derecho a la Consulta Previa del Convenio 169 (1989) al Consentimiento Libre Previo e Informado de la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la ONU (2007). Allí se incrementa, para abogados, jueces y magistrados, la necesidad de contar con elementos etnográficos y culturales que les permitan interpretar de manera más conspicua las reclamaciones indígenas y fundamentar con mejores argumentos sus sentencias y resoluciones judiciales.

La resistencia indígena, el papel de los intelectuales (orgánicos y públicos), así como la elaboración y ratificación de cuerpos legales de origen internacional y sus efectos en las reformas

constitucionales de los Estados-naciones latinoamericanos, están relacionadas no solo porque el nuevo marco constitucional y legal es en gran medida consecuencia de la participación de estos diversos actores, sino porque, a su vez, los marcos jurídicos actuales contribuyen a consolidar ciertos tipos de subjetividad y los movimientos sociales indígenas que le sirven de base. El derecho crea (hace existir) aquello que pronuncia (Bourdieu 2014: 42): es la identificación en los sujetos indígenas del efecto de lo pronunciado.

El poder que en América Latina conquistó la invasión ibérica, avanzó con la colonización y se expandió con el capitalismo y la formación de los Estados-naciones independientes, que a partir del siglo XIX ha tenido como uno de sus instrumentos más eficaces la construcción de un sistema de representación que, a partir de la evangelización e instrumentalización desde el Estado con normas y leyes, políticas de ciudadanía, de educación, sistema de justicia, política y normatividad agraria, prensa, la burocracia pública y el Ejército, entre otros, se ha tornado hegemónico. Edward Said afirma que una de las características del colonialismo moderno es haber alcanzado su dominio no tanto por el peso de las armas y la violencia, sino por haber logrado la imposición/aceptación de un sistema de representación y la construcción discursiva que lo constituye (1995).

“Solo entre todos sabemos todo”, dicen los zapatistas para proclamar un mundo donde quepan todos los mundos. Está bien podría ser la meta del comunitarismo del siglo XXI. La globalización y las nuevas tecnologías no solo permiten, sino demandan, para hacer frente a las crisis, que una visión única y hegemónica, con la tremenda espada de Damocles del cambio climático, tenga a la humanidad al borde del colapso. Este es, sin duda, el gran reto del presente. Tendremos futuro en la medida en que hoy podamos imaginar y avanzar hacia una manera de relacionarnos con la naturaleza que no sea destructiva y contaminante, con una humanidad que entienda la naturaleza no solo como un medio para la explotación y el enriquecimiento privado, sino como el espacio para la celebración de la vida, que debe ser venerada y protegida. Es decir, como entienden y actúan los indígenas que interpretan a la naturaleza sacralizada en sus reflexiones y prácticas.

Para evaluar el proceso de individualización que los sistemas de representación actuales involucran, toda vez que la vulnerabilidad de los sujetos individuales frente a la arremetida extractivista del modelo actual es mayor a la de los sujetos colectivos, veamos quién, cómo y qué es lo que está siendo amenazado, para lo cual primero es importante identificar lo que es la Sierra, los principios y valores arhuacos y su lucha por la defensa de su territorio y su cultura.

## II. La Sierra Nevada de Santa Marta y los arhuacos

La SNSM es una región de una gran biodiversidad, poblada por cuatro pueblos nativos y cerca de dos decenas de municipios, en gran parte constituidos por colonos que migraron del interior del país a causa de la violencia que, desde el siglo pasado, continúa generando desplazamientos en el país. Es, asimismo, la cordillera de costa más alta del mundo. Este macizo montañoso de apenas 17.000 km<sup>2</sup> es asiento de una extraordinaria diversidad de flora y fauna, ya que allí se encuentra casi la totalidad de ecosistemas tropicales existentes. En sus cumbres nevadas encontramos los picos más altos del país (5.775 m), donde nacen 35 ríos, y hay aproximadamente 650 microcuencas que la convierten, además de sus aportes en términos

medioambientales, en una magnífica fuente de agua que garantiza la vida de, por lo menos, dos millones de personas que la habitan en sus partes bajas y medias.

Ahora, la SNSM enfrenta peligros inmediatos, cuyo avance significa un deterioro notable en su equilibrio socio-ecológico. En primer lugar, el cambio climático. La extensión de los picos nevados disminuye progresivamente, la disminución de las lluvias reduce el tamaño de la zona glaciaria, con lo cual se ocasiona una mengua de las fuentes de agua disponibles para su utilización por las poblaciones e industrias agrícolas aledañas. De acuerdo con datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), la zona glaciaria de la Sierra Nevada retrocedió 5,5% en 2017, mientras que en un periodo amplio entre 1850 y 2010 ha desaparecido el 90% de la superficie nevada (Ochoa 2020).

En 2013, la revista *Science* publicó los resultados de un estudio del centro de ecología más importante de Francia, el CEFÉ, en el que se analizaron 173.000 áreas protegidas en el mundo para luego cruzar los hábitats de las 21.500 especies en peligro de extinción, lo que los llevó a concluir que la SNSM “es el lugar con la mayor concentración de especies de flora y fauna que si se perdieran, sería el lugar más difícil de reemplazar en el mundo”. En otras palabras, al haber sido clasificada como la primera de la lista con especies en peligro de extinción, la sitúa también como la región biodiversa más amenazada del planeta.

Por estas y otras razones –entre ellas, sus aportes a la regulación del clima, ser uno de los lugares más destacados del planeta para los observadores de aves, la belleza de sus paisajes y el elevado sentido espiritual de sus habitantes ancestrales–, la SNSM ha sido reconocida y destacada internacionalmente, por ejemplo, cuando fue declarada, en 1979, Reserva del Hombre y la Biosfera por la Unesco. Ya en 1973 (Resolución 02 del 4 de marzo de 1973) el gobierno colombiano había declarado la Línea Negra como límite simbólico de los cuatro pueblos nativos de la Sierra, el que fue reformado y ampliado por la Resolución 837 de 1995 hasta llegar al Decreto 1500 del 6 de agosto de 2018, que consolida el acuerdo con los pueblos nativos sobre los puntos sagrados que marcan la frontera de la Línea Negra, buscando de esta manera la compatibilización entre las normas ancestrales que rigen la vida de los cuatro pueblos de la Sierra y las normas que regulan al Estado colombiano.

La SNSM fue asiento de una de las civilizaciones prehispánicas más desarrolladas del país, los tayrona, quienes la poblaron con cientos de caminos, terrazas, cercas y ciudades de piedra. Hoy la habitan, además de los municipios mencionados, cuatro pueblos nativos, los arhuaco, kogi, wiwa y kankuamo, que se autoadscriben descendientes de los tayrona y poseen sus propias normas, heredadas de sus ancestros y adaptadas por los mamos, sus guías espirituales, para enfrentar los problemas actuales. Estas normas los mandata a proteger la Sierra, por ser el corazón del mundo, donde, con el consejo de los mamos, cuidan con sus enseñanzas y rituales, agradeciendo y pidiendo a la naturaleza, la permanencia y el balance de la vida.

El triángulo de la Sierra abarca aproximadamente 1.750.000 ha, que incluye 670 mil hectáreas protegidas por los Resguardos y parques. Estos últimos cubren 383 mil hectáreas del parque SNSM y 15.000 hectáreas del parque Tayrona; con 12 mil terrestres y 3 mil marítimas, junto con los Resguardos indígenas, constituyen el total de áreas protegidas.

La división político-administrativa del territorio del pueblo arhuaco está formada por 60 asentamientos ubicados a lo largo y ancho del territorio ancestral de la SNSM y por 10 sectores de influencia que confluyen y participan de la comunidad central más cercana, siendo estas Nabusimake, Jewrwa, Simonorwa, Gunchukwa, Gun Aruwun y Kankawarua.



El territorio donde se asientan los arhuacos en la SNSM está dividido en tres Resguardos, cada uno con un cabildo gobernador y una directiva regional, a saber: Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco (aprobado mediante Resolución 0109 del 8 de octubre de 1980), Resguardo Arhuaco (creado por Resolución 078 del 10 de noviembre de 1983) y Resguardo Businchama (creado por Resolución 032 del 14 de agosto de 1996). Estos son, ante la normatividad colombiana, propiedades colectivas que tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, y son reconocidos constitucionalmente (artículos 63 y 329) como instituciones legales y sociopolíticas especiales que se rigen por la organización autónoma y el sistema normativo propio de los pueblos indígenas.

Estos Resguardos, sin menoscabo de su autonomía, están asentados en la jurisdicción de los municipios de Pueblo Bello y Valledupar en el departamento del Cesar y los municipios de Fundación y Aracataca en el departamento del Magdalena.

De acuerdo con el más reciente censo de población y vivienda de 2018, el pueblo arhuaco es el más numeroso de los cuatro pueblos nativos de la Sierra, con aproximadamente 34.711 habitantes; siguen los wiwa con 18.202; los kankuamos con 16.986 y los kogi con 15.820. Esto significa que los arhuacos son los que reciben la mayor cantidad de dinero del SGP. En Colombia existen 115 pueblos indígenas para un total de población de 1.905.617, equivalentes al 4,4% de la población nacional. Los arhuacos, como muchos pueblos indígenas, disputan los datos de este censo pues, según estadísticas de los servicios de salud, para 2014 la población arhuaca ya pasaba de las 46.000 personas.

Para adentrarnos en los cambios que observamos en el pueblo arhuaco, es necesario destacar los principios y valores que caracterizan este pueblo. Tres de los últimos cuatro presidentes han hecho visitas a la SNSM para llevar a cabo una toma de posesión simbólica como jefes de Estado ante los mamos de los pueblos, quienes son exaltados como personas sabias, portadores de un conocimiento prehispánico que es garantía de conservación de la naturaleza y elevada espiritualidad. Los mamos son la voz del sujeto colectivo arhuaco.

En la actualidad, los medios y la judicatura, en particular la Corte Constitucional, definen a los indígenas como guardianes de la SNSM, protectores de la biodiversidad y portadores de una cultura que sacraliza la naturaleza y la defiende del extractivismo que, según la mirada de la cosmogonía arhuaca, es propia de la ambición del hermanito menor que busca extraer dinero a un elevado costo medioambiental. Esta protección de la Sierra, que para quienes promueven la explotación de este lugar, único en el mundo en términos de riqueza cultural, biodiversidad y belleza natural, no parecen entender.

Desde tiempos inmemoriales el pueblo arhuaco ha habitado el territorio de la SNSM que, de conformidad con su Ley de Origen, les fue dado para que cumplieran el mandato de cuidar y sanar la naturaleza y, desde sus sitios sagrados, proteger la continuidad y armonía de la vida en todo el planeta. En palabras de los mamos arhuacos:

el mundo tiene su origen en espíritu, todo lo que vemos hoy existió en espíritu como el primer estado de existencia invisible e infinita. Lo nombramos en nuestras lenguas Sé, She o Seyn Zare (concepto que no puede traducirse literalmente).

De ahí, surge la “Madre espiritual”, Jaba SénenuLang, o Ati Zeynekun, como la esencia o energía que fue conformando todo el mundo, primero en Sé, en oscuridad, desde ahí se fue dando la organización del Universo y después se fue dando paso a la luz, a lo visible, y de allí a la materialización y evolución

del mundo. Desde ese primer estado espiritual e invisible se constituyó el orden de nuestro territorio ancestral y se nos dejó el conocimiento para administrar y cuidar todo, conocimiento que hemos expresado como nuestras normas o Ley de Origen. (Consejo Territorial de Cabildos 2015)

La administración, protección y seguridad del territorio, sus bosques, lagunas, nacimientos de agua, flora y fauna, así como la población que la habita, son responsabilidad de las autoridades designadas en las asambleas generales que se realizan bajo la guía de los mamos. De acuerdo con sus normas de origen, dicen los mamos que el pueblo recibió este mandato:

con un orden, con unas normas y procedimientos para que viviéramos bien y sin fronteras, por eso no deberíamos estar discutiendo cómo manejar o administrar la tierra, de quién es la tierra, etc., solo debemos basarnos en las normas dejados por nuestros Padres y Madres espirituales, que se leen en el orden y función natural de cada una de las capas del interior de la Tierra. (*ibid.*)

El orden y normas de los que se habla están sintetizados en lo que conocen como la Ley de Origen, sobre la cual sus intérpretes, los mamos, señalan:

nos dice dónde vivir, cómo vivir, dónde hacer casa, cómo hacer casa, dónde sembrar, cómo sembrar, nos dice cómo usar y cuidar el agua, la tierra, los árboles, las semillas, el viento, los animales, las plantas, nos da el conocimiento de cada elemento de la naturaleza, nos dice cómo debemos educar a los niños y organizarnos como comunidad, nos indica cómo debemos pensar y actuar, nos dice cómo no debemos estar, qué no debemos hacer y también nos dice cómo arreglar los problemas, el desorden, cómo pagar<sup>2</sup>, cómo curar la naturaleza cuando no cumplimos con nuestro deber. (*ibid.*)

El área que los cuatro pueblos delimitan espiritualmente como núcleo de lo que se debe proteger para cumplir con el mandato de la Ley de Origen es denominado Línea Negra; es esa la territorialidad sobre la cual los cuatro pueblos indígenas de la SNSM deben ejercer la protección que mandata sus culturas. Los límites que marcan el perímetro están señalados en varios puntos radiales que pasan por la plaza Alfonso López, en la ciudad de Valledupar, y siguen al norte hacia el departamento de La Guajira hasta llegar a la ciudad de Riohacha, y luego hacia el sur hasta el departamento del Magdalena, pasando por el parque Tayrona y la ciudad de Santa Marta. Posteriormente, continúa hacia el este y entra nuevamente hasta el departamento del Cesar, hasta llegar al punto de inicio.

Esta extensión engloba tres capitales de departamento para un total de 18 municipios, donde habitan aproximadamente dos millones de personas. Es mucho más extensa que los Resguardos indígenas y parques nacionales que son áreas protegidas, pero ha sido aceptada por el Estado como ámbito territorial sobre el cual los cuatro pueblos ejercen un nivel de control, al punto de garantizarse la consulta previa cuando haya iniciativas que la puedan afectar severamente. Esta determinación se ha dado por parte de los poderes Ejecutivo y Judicial, por medio de varias sentencias de la Corte Constitucional, que ha sido explícita sobre este reconocimiento:

2 El pago es una ceremonia en un lugar sagrado, dirigida por el mamo, en la que el oferente se “limpia” para luego entregar a la tierra sus buenas intenciones.

Debido al sentido particular que tiene para los pueblos indígenas la tierra, la protección de su territorio no se limita a aquellos que se encuentran titularizados, sino que se trata de un concepto jurídico que se extiende a toda la zona indispensable para garantizar el pleno y libre ejercicio de sus actividades culturales, religiosas y económicas, de acuerdo como las ha venido desarrollando de forma ancestral. (Sentencia T-858 de 2013)

Hay diferencias entre los cuatro pueblos de la SNSM, en el idioma, los vestidos, la forma de construir sus viviendas, pero son más las coincidencias. Así lo expresan los cuatro pueblos en el documento denominado *Plan Especial de Salvaguardia*.

Entre los principios de carácter transversal que denominamos comunes, nos abriga por igual a los cuatro pueblos, la concepción que poseemos sobre el origen de la madre tierra, la Línea Negra, los espacios y sitios sagrados, la Sierra Nevada, las casas de actividades tradicionales especiales [...], el uso y manejo de la hoja de coca [...], Poporo [...], la relación con la madre naturaleza, y el manejo y aplicación del lenguaje espiritual a través de los Mamos. En tanto que entre los principios que nos diferencian y que son la característica principal de cada pueblo está presente la lengua propia que hablamos desde el origen [...], están las formas y diseño de los vestidos, los colores diferenciados, la custodia espiritual de determinadas plantas especiales [...], el debido uso de materiales en trabajos tradicionales, el tamaño y forma de las mochilas [...], poporo y casas, espacio territorial y pagamento [...], están las canciones, danzas e instrumentos musicales en su ritualidad. (Consejo Territorial de Cabildos 2016: 28)

El Estado, ha dicho la Corte,

tiene la obligación de proteger a las comunidades indígenas frente a las perturbaciones que puedan sufrir en el ejercicio de sus actividades en lo que han considerado su territorio ancestral, y debe tomar todas las medidas pertinentes para evitar que conductas de particulares puedan afectar sus derechos. (Sentencia T-849 de 2014)

Asimismo, ha dicho la Corte que el reconocimiento sobre la importancia de la Línea Negra, para los cuatro pueblos, se da “en razón a que la estrecha relación que tienen con la tierra, entre otras cosas, es la que permite la continuidad de su cultura, tradiciones y costumbres, es decir que, garantiza su pervivencia como grupo étnico” (*ibid.*).

Por parte del Poder Ejecutivo, al final de la administración de Juan Manuel Santos, se promulgó el Decreto 1500 de 2018, por medio del cual se redefine el territorio ancestral de los cuatro pueblos en un ejercicio de interculturalidad que funda su razonamiento en la cosmología de estos. Dice el Decreto:

Por el cual se redefine el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la “Línea Negra”, como ámbito tradicional, de especial protección, valor espiritual, cultural y ambiental, conforme a los principios y fundamentos de la Ley de Origen, y la Ley 21 de 1991, y se dictan otras disposiciones.

La importancia de la protección de las culturas de los cuatro pueblos sobre el territorio, así como la legitimidad de sus sistemas de autoridad en cuanto a que son entidades de derecho público de carácter especial, están señaladas en el texto del Decreto

[q]ue de conformidad con lo previsto en los artículos 330 y 246 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley 89 de 1890 y el Decreto-Ley 4633 de 2011, el Estado colombiano reconoce y protege la coexistencia y desarrollo de los sistemas normativos de pueblos indígenas, de acuerdo con el principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y reconoce también el carácter de entidad de derecho público especial de los cabildos y autoridades tradicionales indígenas. Que así mismo, el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia establece en cabeza del Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

En la fundamentación del Decreto, el gobierno tomó el Convenio 169 de la OIT, convertido en Colombia en la Ley 21 de 1991, como marco en el cual se compromete a asumir la responsabilidad de adelantar “con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Señalando, a su vez, que en cumplimiento de esas responsabilidades los gobiernos deberán realizar acciones dirigidas a promover “la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”.

En adición a ello, el gobierno señala, igualmente, que la Corte Constitucional identifica que el derecho de los pueblos indígenas al territorio comprende

(i) derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades han ocupado tradicionalmente; (ii) El derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos; (iii) El derecho a disponer y administrar sus territorios; (iv) El derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; (v) el derecho a la protección de áreas de importancia ecológica; y (vi) el derecho a ejercer la autodeterminación y autogobierno. (Sentencia T-009 de 2013)

Destaco estas fundamentaciones que describen claramente la relación que existe entre el lenguaje estatal y los principios y valores culturales de los pueblos en su mirada hacia la naturaleza y el cuidado que ejercen en la protección de la SNSM. Sin embargo, este valioso patrimonio común podría estar amenazado con el avance de la individualización y la competencia que entraña el deseo de acceder a cargos de poder previstos en la estructura actual del Estado, lo que lastimaría, en esa dinámica, la unidad que los pueblos requieren para una misión tan importante frente al cambio climático que amenaza a la humanidad en su conjunto.

## A. La Línea Negra

La cosmología de los cuatro pueblos ha encontrado eco en sectores del Estado que comprenden la importancia que esta tiene para que el ser humano entienda la importancia de cambiar su relación con el medio natural y el cuidado de un ecosistema tan valioso y frágil como la SNSM. En este contexto, es fundamental proteger la existencia de culturas que se estructuran sobre la base del cuidado de la naturaleza y la vida.

La Línea Negra, dicen los mamos, está constituida a partir de la localización de sitios sagrados que generan un tejido energético que debe ser reconocido y visitado periódicamente

por mamos y gunamus (quienes acompañan al mamo en los trabajos espirituales) para sus prácticas de pagamento, en las que se establece comunicación con energías que mueven y hacen fluir la vida en el planeta.

#### La Línea Negra

marca el territorio entregado a nosotros por la Madre, para de ahí seguir creciendo ese Shi [‘hilo’ o ‘conexión’] hasta el infinito. Todo está conectado a través del Shi, que se representa en el hilo que se amarra en la mano para asegurar a las personas. Cuando se hace este acto se está asegurando, amarrando la persona a la Madre Universal. (Consejo Territorial de Cabildos 2015)

La partícula *shi* (kogui) refiere a las conexiones espirituales o energéticas que unen espacios sagrados: tierra, litorales y aguas continentales y marinas del territorio, y todo aspecto de la naturaleza y de las personas. *Shi* son las venas, o *zhiwa* (en wiwa, ‘agua’), que interconectan las diferentes dimensiones del territorio ancestral, como venas en el cuerpo. *Se* (kogui), *She* (Wiwa) y *Sey* (arhuaco) es el mundo espiritual en Aluna, el espacio negro de los principios espirituales antes del amanecer. En este sentido, la Línea Negra es la conexión del mundo material con los principios espirituales del origen de la vida. Es tejido sagrado del territorio y garantiza el sostenimiento de interrelaciones del territorio, la cultura y la naturaleza que es la base de la vida (Consejo Territorial de Cabildos 2015). Y es sobre esta base que la Sentencia de la Corte ordena que cualquier iniciativa o acción que potencialmente pueda afectar esta territorialidad y, en consecuencia, la pervivencia de la cultura y los pueblos debe ser previamente consultada con sus habitantes.

Dice la Corte:

[L]os pueblos de Sierra Nevada de Santa Marta han delimitado de manera ancestral su territorio mediante una serie de líneas virtuales radiales denominadas negras o de Origen que unen accidentes geográficos o hitos, considerados por ellos como sagrados, con el cerro Gonawindúa –Pico Bolívar–, de tal manera que sus pagos en estos hitos garantizan el flujo de fuerzas espirituales entre ellos y el centro de la Sierra, trabajo espiritual que a su vez garantiza el equilibrio de la Sierra Nevada y del mundo en general. [L]as concepciones radial y perimetral del territorio indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta corresponden a dos modelos de categorías diferentes: la primera, a la cosmovisión indígena, de delimitación espiritual, dinámica y holística del territorio; la segunda, a la concepción de área geométrica y estática occidental para definición de un territorio. [...] Esta Corte, de manera reiterada, ha protegido el territorio ancestral de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta delimitado por la línea negra, en razón a que la estrecha relación que tienen con la tierra, entre otras cosas, es la que permite la continuidad de su cultura, tradiciones y costumbres, es decir que, garantiza su pervivencia como grupo étnico y por tanto, deben ser consultados sobre las intervenciones que los afecten. (Sentencia T-849 de 2014)

La larga historia de leyes, declaraciones, resoluciones, autos, decretos y sentencias que se han venido emitiendo por organismos internacionales y el Estado colombiano para la protección de la Sierra, independientemente de su fuerza para transformar o al menos frenar las amenazas que se ciernen sobre ella, son consecuencia del giro que finalmente comienza a ocurrir en el Estado, y que ya es un fenómeno global, al reconocer la importancia de un lugar único en el mundo, un complejo geográfico, cultural y ambiental que evidencia la importante

conectividad que existe entre las prácticas culturales de los cuatro pueblos y la protección de este frágil y bello santuario de agua y vida que es la SNSM.

No obstante, la identificación de la importancia de la Sierra y las culturas que allí se han generado, expresada en las diferentes normas, sentencias y declaraciones, la SNSM ha sido gravemente afectada por la avalancha de atrocidades que han agobiado al país en las últimas décadas. Prácticamente la totalidad de los conflictos armados, con sus guerrillas, paramilitarismo, militarización y actividades relacionadas con el narcotráfico que han martirizado al país, han afectado igualmente a la SNSM. El alto número de víctimas entre los pueblos que la habitan así lo corroboran. Ante esta realidad, la Corte Constitucional emitió el Auto 004/09, producido para la consagración de la Sentencia T-025/04 en la que se afirma:

Algunos pueblos indígenas están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales y del derecho internacional humanitario. Todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas.

Los cuatro pueblos nativos de la SNSM aparecen en el listado de este Auto en el que la Corte hace un llamado de atención al Estado para que actué en su protección, en cumplimiento del mandato constitucional que así lo establece. Los pueblos más afectados por la guerra que llegó a la Sierra fueron los pueblos wiwa y kankuamo, que han sido los que mayor cantidad de víctimas han sufrido.

## B. La minería y el extractivismo

Hoy día, con un proceso de paz que retrocede y se deteriora más de lo que avanza, el problema más grave para la SNSM es el extractivismo. Actualmente, la mayor incertidumbre para los pueblos indígenas radica en aquellos proyectos de exploración y explotación que sitúan sus actividades dentro del perímetro que comprende el territorio ancestral de la línea negra con cerca de 400 títulos mineros, 163 otorgados sin consulta previa con los pueblos nativos y 323 solicitudes en curso al mismo tiempo, más 18 estudios de exploración radicados en la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (Contagio Radio 2017). Todo lo cual constituye la amenaza que más preocupa a los pueblos y a quienes tenemos a la Sierra como un referente de diversidad biológica y cultural que, por su importancia en términos de profundidad espiritual, conceptual y ambiental, debe ser preservada como patrimonio de las generaciones actuales y por venir.

La manera como los mamos ubican el peligro de esa mirada del hermanito menor que no puede ver a la SNSM más que como algo de donde extraer riqueza está decantada en el *Documento Madre de la Línea Negra* –Jaba Seshizha–. En este documento, plantean servir de puente entre el pensamiento de los cuatro pueblos, el Estado y sus instituciones, para garantizar la protección de su territorio ancestral. Manifiestan que

en un comienzo se constituyó la Madre Espiritual Jaba Senenulang, que es la esencia o energía de donde se conformó todo lo que existe, primero en Sé, en oscuridad, desde allí se fue dando la organización del universo y después se fue dando paso a la luz y a lo visible y de allí a la materialización y evolución del mundo [...] Desde ese primer estado espiritual e invisible se constituyó el orden de nuestro territorio ancestral y se nos dejó el conocimiento para administrar

y cuidar todo, conocimiento que muchas veces hemos expresado como nuestras normas o Ley de Origen". (Consejo Territorial de Cabildos 2015)

La base de la oposición a la minería y la explotación que se pretende sobre la SNSM la explican así:

Pero no solo se organizó este mundo, sino que este mundo físico se constituyó en nueve etapas, y está integrado a su vez en nueve niveles hacia abajo y nueve niveles hacia arriba. Nosotros nos encontramos justo en la mitad. Esos mundos quedaron constituidos en espiritual, pero mantienen una interacción con el nuestro a través de los espacios sagrados, desde donde se establecen hilos de conexión con esos otros niveles. En estos mundos habitan Seres en Espiritual: agua, brisa, fuego, animales y plantas en espiritual, todos son alimentados a través de esos hilos espirituales a través de los sitios, por eso si se cortan los cerros o se dañan los ríos o demás sitios por donde pasan esos hilos, se rompe la comunicación e intercambio de energía y alimento. Esos mundos influyen de manera positiva el nuestro, cumplen una función invisible para nosotros, vital para que podamos existir, es lo que permite que fluya el orden de la naturaleza. (*ibid.*)

El territorio ancestral de la SNSM, para los cuatro pueblos, cumple una función fundamental para el planeta en su integridad.

Los objetos sagrados que se encuentran dentro del lecho marino son los guardianes que permiten conformar toda una vida, de población acuático, es lo que le da vida al mar, si sacan lo que hay dentro de la tierra de este, como el petróleo, gas y otros minerales, se debilita la vida del mar y la tierra. Y es importante mencionar que esos minerales subterráneos en el mar establecen una articulación y forman parte también de las alimentaciones y energía a todo el cuerpo de la Madre tierra. Nosotros conocemos y trabajamos esos sitios en conexión con los lugares sagrados que tenemos en nuestro territorio ancestral y Línea Negra. (*ibid.*)

En visitas a la Sierra y conversaciones con los mamos, estos explican la importancia de la conservación de acuerdo con las normas de origen, y así lo afirman en sus lugares sagrados, en largas noches de mambeo<sup>3</sup> y reflexión, lo que más tarde se decanta en los documentos que han elaborado:

No es porque lo diga el indígena, es que la naturaleza tiene su propia ley, que fue dejada en su momento en la creación del mundo, para que cada uno tenga su articulación con el mundo, no puede alterarse esto, el mamo es la persona que consulta esta ley para su reproducción en el mundo para que la vida continúe su curso.

[...]

Incluso las figuras en las piedras nos indican su orientación para entender lo que existe en el subsuelo y en los astros que nos indican cómo debe hacerse en el mundo para poder hacer vida en este planeta, nosotros no estamos solos, los elementos que se encuentran debajo y arriba de la tierra nos indican, nosotros estamos en el medio y esos elementos son los que nos permiten vivir, si nosotros descompensamos esos elementos, si sacamos el petróleo, los minerales y si alteramos lo

3 *Mambeer*, o *poporiar*, es el consumo de las hojas tostadas de coca o hayu mezcladas con la cal que contiene el poporo, que ilumina el pensamiento y permite llegar a consensos, pues el hablar se hace dulce.

que está arriba de nosotros, entonces vamos a alterar el equilibrio y así la vida va a ser muy difícil, eso es lo que sabemos hacer, lo que entendemos, si no logramos que otros entiendan esto va a ser muy difícil lograr mantener el equilibrio necesario para que la vida continúe en el planeta. Toda la naturaleza es un ser vivo.

[...]

Muchos sitios sagrados de la Línea Negra controlan la entrada de lo negativo al territorio ancestral, y para que se pueda trabajar de manera cultural y espiritual para que exista la armonía entre la naturaleza y nuestra sociedad indígena. (*ibid.*)

### III. El conflicto

El principio constitucional de la diversidad étnica se ha constituido en el eje central de la defensa de los derechos de los diferentes grupos étnicos en Colombia y ha tenido un amplio desarrollo normativo y jurisprudencial en los últimos 25 años. La Corte Constitucional, en particular, como lo hemos destacado en la cita de varias sentencias, ha sentado una muy importante jurisprudencia que ha servido como parámetro interpretativo de las responsabilidades del Estado colombiano en la promoción y protección de los derechos de los grupos étnicos, en general, y de los pueblos indígenas, en particular. Uno de los principales derechos que reconoce el Estado colombiano a los pueblos indígenas es el derecho a la autonomía, del cual, el derecho a la participación es conexo. En este sentido, la participación se entiende como el proceso mediante el cual los pueblos indígenas e individuos intervienen en las diferentes instancias públicas de toma de decisión, con el fin de incidir en los asuntos políticos, económicos, culturales y sociales que les conciernen directa o indirectamente.

La exposición de líderes indígenas a la dinámica propia del quehacer político y electoral los puede llevar a asimilar comportamientos que son comunes entre personas que se dedican a esta actividad.

Los partidos políticos promueven la participación electoral de indígenas en sus listas con el objetivo de obtener réditos políticos, al mostrarse abiertos al pluralismo y la diversidad. Esto no deja de generar conflictos al interior de los pueblos y organizaciones indígenas, pues la competencia y personalismos que genera produce fisuras que resquebrajan la organización y unidad, que es siempre una meta de los pueblos y organizaciones en sus luchas.

Algunos pueblos indígenas se han pronunciado en contra de que personas indígenas, pretendiendo representar a sus pueblos, participen en las contiendas electorales sin consultar con las autoridades tradicionales respectivas. En este sentido, ha habido pronunciamientos por parte del Consejo Territorial de Cabildos que agrupa los cuatro pueblos de la Sierra. Los cabildos gobernadores expresaron su oposición a la participación de indígenas arhuacos en listas de diferentes partidos. Según indicaron, estos candidatos y los partidos políticos que los acogían vulneraban sus principios y ponían en riesgo su imagen y la historia de su pueblo. Estos pronunciamientos no siempre son bien recibidos por quienes aspiran a cargos políticos y generan tensiones que pueden llevar a rupturas y disidencias.

Observadores de la presencia indígena en el Congreso nacional señalan, en algunos casos, la falta de coherencia de algunos representantes indígenas. Según ciertos líderes indígenas, no todos los representantes en el Congreso mantienen, durante su permanencia en el Senado o



en la Cámara, la misma línea programática y política. En principio, quienes obtienen curules por la circunscripción especial indígena son elegidos por su propuesta política, la cual ha sido construida con la participación de su movimiento político y de los pueblos a los cuales representa. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo y que se dificulta la concreción de sus iniciativas, algunos congresistas indígenas terminan apartándose de lo acordado con sus bases y redefinen, sin mediar consulta ni comunicación, sus prioridades legislativas. Otros acaban contaminados por la politiquería y los arreglos bajo la mesa y terminan entrando al juego de la política tradicional.

El artículo 246 de la Constitución Política establece la competencia jurisdiccional de las autoridades indígenas, lo que es congruente con el artículo 330 desarrollado en el Decreto 1088 de 1993, que, a su vez, en su artículo 2 señala que las asociaciones de cabildos son entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. En consecuencia, las decisiones proferidas por las asociaciones creadas por los cabildos y autoridades tradicionales son decisiones de órganos de derecho público de carácter especial y poseen la misma importancia y entidad que las decisiones adoptadas por un juez de la República o por una autoridad administrativa.

De igual manera, la autonomía administrativa se encuentra consagrada a favor de las autoridades indígenas en el artículo 14 de la Ley 691 de 2001 (en materia de salud, las autoridades de los pueblos indígenas podrán crear Administradoras de Salud). En materia de educación, la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación reconoce el derecho a la etnoeducación y prevé su administración por parte de autoridades indígenas. Respecto al Sistema General de Participación, el artículo 82 de la Ley 715 de 2001 establece cierta forma de autonomía administrativa para los Resguardos indígenas, mientras no hayan sido constituidos como entidades territoriales indígenas (ETI), siendo beneficiarios de los recursos que transfiere la nación destinados a satisfacer necesidades básicas de salud, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena.

En el caso específico de la SNSM, debido a la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, las autoridades generales del pueblo arhuaco decidieron suspender una asamblea que había sido acordada y programada tiempo atrás con el fin de renovar las autoridades generales del pueblo, algo que había sido tratado y acordado previamente en otras asambleas. Un sector del pueblo, ligado a la administración de recursos para la salud en las últimas dos décadas y que aspiraba a obtener el gobierno del pueblo, no estuvo de acuerdo con esta suspensión y, con el apoyo del sector oriental y algunos mamos, promovió la realización de la asamblea, aun en contra de lo que la autoridad había decidido, apoyándose en que, en una reunión de mamos, estos habían dado carta blanca para la convocatoria a esta asamblea. Finalmente se llevó a cabo en Nabusimake, capital de los arhuacos, a partir de la primera semana de agosto de 2020, cuando se nombró a una nueva directiva general.

Como esta asamblea se había llevado a cabo contrariando la orden de las autoridades generales y el gobierno nacional sobre reuniones masivas en medio de la pandemia, hubo muchos sectores que no asistieron. La presencia, aunque había sido masiva –se calcula que hubo 800 personas, de acuerdo con la Directiva General–, no contaba con la representatividad de las autoridades de los diferentes asentamientos. Afirman que, de los 60 que existen, en la asamblea había participación de 19 y la Directiva General no había estado presente.

La asamblea resolvió enviar un nutrido grupo de semaneros (guardia indígena) a la casa indígena de Valledupar, sede del gobierno arhuaco, para traer a la Directiva General y consolidar de esta forma las decisiones que iban a ser tomadas. Esto dio lugar a un incidente bochornoso que fue registrado en videos, en el que se observa a los semaneros introduciendo con violencia al cabildo gobernador arhuaco en uno de los vehículos para trasladarlo hasta Nabusimake. Este intento fue frustrado por la Policía Nacional que fue llamada en auxilio del cabildo y las autoridades. Luego de su rescate, fueron conducidos a una clínica y posteriormente a la Fiscalía, donde denunciaron un “intento de secuestro”. El secretario y el fiscal general, que habían sido introducidos en otro vehículo que tomó otra vía para la Sierra, fueron trasladados hasta Nabusimake durante la noche, donde fueron detenidos en la cárcel y obligados a firmar documentos que acreditaban el nombramiento de las nuevas autoridades.

La suspensión de la asamblea por parte de las autoridades generales se había generado en el contexto de dos problemas. En primer lugar, la pandemia y la necesidad de la autoridad de controlar la movilización de personal dentro de los resguardos. En segundo lugar, el alcalde no indígena del municipio de Pueblo Bello, un municipio que se ubica en la frontera entre los Resguardos el Arhuaco y el Businchama, pretendía, sin argumentos legales, ejercer jurisdicción sobre estos territorios, oponiéndose a que las autoridades arhuacas prohibieran la movilización dentro de los resguardos.

La Confederación Indígena Tayrona (CIT), que es como se denomina la organización que agrupa a toda la población arhuaca, desde el comienzo de la pandemia había montado un sistema de seguridad constituido por semaneros, quienes vigilaban las puertas de acceso a los Resguardos. Se había restringido el ingreso de personas ajenas a las comunidades, como turistas, comerciantes, visitantes de instituciones privadas, delegados de ONG o cooperación internacional, con la excepción del personal médico que atendía la emergencia.

Durante los primeros meses esta vigilancia fue efectiva y no se tuvo noticia de contagios. Cuando el gobierno nacional, en el mes de marzo, aportó bolsas de alimentos, el alcalde de Pueblo Bello quiso ser quien distribuiría los alimentos en los Resguardos, lo que generó tensión con la prohibición de acceso. Esta disputa con las autoridades indígenas por el control político del municipio existe desde tiempo atrás. La mayoría de la población, aproximadamente el 70%, es arhuaca, por lo que en dos oportunidades han tenido candidatos arhuacos para la Alcaldía, quienes han alegado que los llamados mestizos, o no indígenas (*bunachi*), que han gobernado el municipio desde su creación en 1997, habían logrado obtener fraudulentamente su victoria.

Las autoridades generales lograron imponer su mandato en torno a las restricciones de movilidad dentro de los Resguardos y el acceso de foráneos al territorio, pero no consiguieron suspender la reunión del mes de julio, en Nabusimake, en la que salió la convocatoria de Asamblea General para agosto.

La asamblea de agosto se da en el contexto de la pandemia, razón que argumentaba la Directiva General para no asistir e insistir en su aplazamiento. La Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Salud habían emitido comunicados respaldando la prohibición de asambleas y reuniones en la SNSM.

El día 6 de agosto, cuando ya se agrupaban los asistentes a la asamblea, se conoció la noticia de la muerte del cabildo gobernador del pueblo kogi, José de los Santos Sauna, por COVID-19; y unas semanas después de concluida la reunión en Nabusimake, se dieron varios

casos de infectados con víctimas mortales, entre ellas, el *sakuko* ('autoridad-cabeza') mayor José Camilo Niño.

Al observar esta dinámica por el poder, sin precedente en la historia del pueblo arhuaco desde que existe la figura de cabildo gobernador, se debe tener cuidado de no estigmatizar. Al contrario, si hay algo en lo que están de acuerdo las facciones en desacuerdo es en reconocer a la asamblea del pueblo como la que tiene la última palabra, y saber que es allí donde se discute y se acuerda. Habrá que esperar a que las circunstancias lo permitan, ojalá, lo más pronto posible.

Esto no obvia que nos preguntemos por el origen de esta disputa que hoy divide al pueblo arhuaco. ¿Qué es lo que hay detrás de esta confusión y lucha por el gobierno del pueblo? La respuesta es también evidente en el contexto de transición del sujeto colectivo al sujeto individual: dinero y poder.

#### IV. Los mamos

Aquí vale la pena detenernos un momento para tratar de responder a otra pregunta ¿qué es un mamo, mamu, mama? Tantas veces mencionado y descrito como el arquitecto de un discurso sobre identidad que define al arhuaco como portador de principios y valores que vienen del origen mismo de la vida, es un buen ejemplo de expresión de una cultura contrahegemónica. Ellos han sido los articuladores y transmisores de una identidad que los sitúa como los "hermanos mayores" de la humanidad, poseedores de un conocimiento mayor que refiere al mantenimiento del balance indispensable para la continuidad de la vida en el planeta. Al "hermanito menor", los no indígenas, le ha sido dado un conocimiento menor que está relacionado con las máquinas, los negocios y las armas.

Gramsci, el autor que escribió en las prisiones del fascismo italiano sus célebres *Cuadernos de la cárcel* (*Prision Notebooks* 1992), desarrolla varios temas que nos ayudan a entender qué es un mamo y cuál es su función en la historia de los pueblos de la Sierra. Uno de los conceptos más importantes que Gramsci aportó a las ciencias sociales es el de hegemonía, que es el dominio de una visión del mundo construida por los intelectuales de la clase dominante, que sirve a los intereses de dicha clase y es impuesta y aceptada por las clases subordinadas. En el proceso de conquista y evangelización en América, observamos el funcionamiento y utilidad de la hegemonía: la espada logra el control territorial, pero es la cruz la que consolida el cambio mental con una visión particular del mundo.

Todos los seres humanos somos intelectuales en cuanto a que todos tenemos la facultad de pensar, pero en las sociedades no todos cumplen el papel de intelectuales, solo a unos pocos se les reconoce esta tarea, y son aquellos que desarrollan la capacidad de interpretar el sentir con el que el pueblo se identifica. En esta categoría, Gramsci distingue a los "intelectuales orgánicos", aquellos que la clase o el pueblo genera orgánicamente y que cumplen el papel de expresar, mediante el lenguaje de la cultura, las vivencias y el sentir que las masas no podrían articular por sí mismas. Este es el papel que cumplen los mamos entre los pueblos nativos de la Sierra. Frente a la crisis actual, son un recurso infaltable al que hay que recurrir. Es claro que no es desde afuera, bien sea el gobierno o la justicia, como se va a resolver el problema del pueblo arhuaco. Es desde adentro del pueblo, en las reflexiones profundas que los mamos

acostumbran a promover cuando invitan a ubicar el problema desde su origen y de esta forma procurar el consenso que requiere esta crisis de gobernanza. Con los aportes de los mamos y la asamblea, el pueblo podrá salir fortalecido.

Esta capacidad de los mamos de generar un discurso que blinda a sus pueblos del peligro de ser dominados por una hegemonía externa explica la percepción que la sociedad colombiana tiene alrededor de los pueblos de la Sierra. Pueblos que no han sido sometidos y no han cambiado su razón de ser, manteniéndose en su identidad, que los sitúa como guardianes de la Sierra, pues de ella depende el balance que garantiza el flujo de la vida en el planeta.

En la era del cambio climático y la amenaza del colapso ambiental, esta postura es éticamente superior y ello explicaría la apertura del Estado colombiano a la vinculación entre cultura y naturaleza y su importancia para la protección de la Sierra. Asimismo, explicaría las sentencias de las altas cortes que reconocen la importante función que, para el país y el mundo, tiene el respeto y la conservación de la diversidad cultural, sobre todo de quienes han optado, como destino vital, por la protección de la naturaleza y la vida. Postura que deja de lado argumentaciones propias de quienes denigran a los indígenas llamándolos irracionales, atávicos y atrasados.

## V. Reflexiones finales

Como hemos visto, los riesgos que actualmente tienen al pueblo arhuaco bajo una crisis de gobernanza se relacionan con la incorporación, en su sistema, de elementos, estructuras y energías ajenas, que son producto del desarrollo legal de principios creados en la Constitución de 1991 y la forma e influencia de cómo esta ha sido entendida por los gobiernos y sus instituciones.

La incorporación de elementos y estructuras foráneas, históricamente, se ha hecho bajo la guía de los mamos, que en sus *ka'dukwu* llevan a cabo los procesos que se requieren para que dichos elementos no hagan daño. En términos de Noel Alberto Torres Izquierdo:

En el universo Arhuaco hay 4 escenarios ubicados en diferentes regiones de la Sierra, cada uno con un mandato particular: Seykúmuke (relacionamiento); Numa'ka (semilla, alimentos, economía); Seynimin (cultura) y Kunzínkuta (territorio). Cada uno de estos niveles tienen una Kankurwa, un mamo y un poder, este es el auténtico y verdadero gobierno que ve por el bienestar de todos los entes: humanos, naturaleza, animales, el relámpago, la lluvia, y lo que no se ve. La serpiente, el escorpión, la avispa y otros animales ponzoñosos no pueden ser eliminados, tienen derecho a ser respetados, deben ser tenidos en cuenta en el gobierno interno, los padres espirituales no dejaron el café o el cacao en los niveles importantes, pero sí el maíz especial nuestro y una yuca especial, porque eso es alimento importante para nuestro pueblo. Del mismo modo, la figura del cabildo gobernador no fue dejada allí, sino la del mamo especial<sup>4</sup>.

La entrada de figuras de gobierno foráneas, se dio en el marco de la necesidad de mejorar la capacidad de comunicar peticiones, propuestas y demandas del pueblo arhuaco al Estado y a la sociedad. Desde un comienzo se evidenció el impacto positivo en el ejercicio de interlocución con las autoridades regionales y nacionales, tal y como menciona el mamo Kuncha:

4 Indígena arhuaco politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y asesor de la Confederación Indígena Tayrona. Entrevista en Valledupar, Cesar, el 11 de mayo de 2018.

...habíamos agotado nuestra forma pacífica de resistencia, había que pasar al diálogo y la negociación, ese cambio de estrategia fue utilizar la educación [...] y el castellano como instrumento de defensa [...] los grandes líderes fueron personajes que entendieron que además de ser gobernadores había que prepararse como mamos, entendiendo que el mundo de afuera tenía que entender la profundidad de nuestra cultura<sup>5</sup>.

El Decreto 1500 de 2018, que es resultado de esa interlocución lograda entre la cultura arhuaca y el Estado, ha sido objeto de demandas por parte de sectores políticos y económicos que lo entienden como un obstáculo para sus inversiones; les preocupa que, sobre la base de mitos indígenas, se obstaculicen grandes inversiones en proyectos de desarrollo en la Sierra.

Luego de que vieran frustrada su pretensión de lograr una medida cautelar que suspendiera provisionalmente el Decreto, la que fue negada por decisión del Consejo de Estado, estos sectores que cuentan con poder político y económico ven en la actual crisis de gobernabilidad entre los arhuacos una oportunidad para avanzar con sus intereses. Para ello, por medio de representantes invisibles que pueden ser políticos, empresarios, mineros o funcionarios, azuzan las divisiones, apoyando a unos contra otros, logrando desviar la identificación de la contradicción principal, llevando a la gente a pensar que el enemigo está entre su propio pueblo y no afuera, desde donde realmente ataca.

Algo que molesta a los sectores interesados en el extractivismo en la SNSM es la vinculación que el Decreto hace entre espiritualidad cultural y conservación de la naturaleza. El Decreto 1500 conecta los aspectos espirituales y culturales de los cuatro pueblos con la función ecológica y ambiental:

abarca la especial relación de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM con las tierras, litorales, aguas continentales y marinas y la armonía espiritual y material de áreas sagradas de especial importancia ritual y cultural; los fundamentos culturales propios que sustentan la integridad y conectividad ambiental, cultural y espiritual de su territorio, el de sus ecosistemas y el de los recursos naturales, así como los conocimientos ancestrales que sustentan su ordenamiento tradicional.

El que el pueblo arhuaco haya logrado instalar en la mentalidad estatal lo que se expresa en el Decreto 1500 ha sido una tarea de coherencia cultural de muchos años. En el último siglo, algo que no debe dejar de maravillarnos, es que este pueblo haya conseguido superar el periodo de la misión capuchina, que se había instalado entre 1916 y 1982 en el corazón del mundo arhuaco, en Nabusimake, para suplantar su patrimonio cultural, idioma, espiritualidad, autoridades por lo que estos misioneros consideraban superior y que, con el apoyo del Estado, implantaban a la fuerza. Y pasar de allí a una valoración desde el Estado, que se expresa en sentencias de las altas cortes y en los razonamientos que fundan el Decreto 1500, es extraordinario. La narrativa de ese sujeto colectivo está a tono con las necesidades actuales en materia ambiental, social y humana.

Esto valida lo asertivo de la perspectiva contrahegemónica que los mamos han logrado desarrollar e instalar entre su pueblo y desde allí al mundo de afuera, una identidad que los sitúa como hermanos mayores que han recibido un conocimiento mayor y tienen una responsabilidad mayor, que los lleva a tener a cargo, por medio de los mamos y sus rituales, el cuidado del

---

5 Entrevista a mamo Kuncha, Nabusimake, el 18 de julio de 2018. Traducción de Javier Torres.

balance que la vida requiere para continuar. Los otros, los *bunachi*, son los hermanos menores que, a partir de su conocimiento menor, aplican su ciencia y tecnología para el desarrollo de máquinas, químicos, fármacos y armas.

Pero el hermanito menor ejerce un control sobre funcionarios e instituciones y no deja de ver a la SNSM como un vehículo para aprovisionarse de minerales, petróleo, plantaciones, ganadería, y de todo de lo que pueda obtener riqueza. Es forzoso preguntarnos: ¿en qué medida la crisis actual, que no solo afecta al pueblo arhuaco y de hecho ha afectado a los cuatro pueblos, podría ser interferida y promovida desde afuera?

Uno de los argumentos con los que se suele denigrar la actitud de los pueblos indígenas cuando anteponen al llamado desarrollo o progreso criterios para la protección de la naturaleza, o como en el caso de los pueblos nativos de la Sierra, aluden a la Ley de Origen que los mandata a proteger lo que denominan el corazón del mundo, es acusarlos de ser un “palo en la rueda del desarrollo”. Pero si miramos a nuestro alrededor y tenemos que sufrir los efectos del cambio climático, respirar un aire contaminado que nos enferma, ver los ríos convertidos en desagües de aguas negras, corrientes mal olientes donde no anida la vida, y el mar, que lo sufre todo, moribundo por las toneladas de venenos que le llegan cada minuto, comprendemos que el llamado de nuestra Constitución acierta cuando nos conmina a no menospreciar las diferentes miradas de las culturas que nos enriquecen y nos permiten crecer a partir de compartir valores que protejan la diversidad y la vida. Tendríamos que decirles a los pueblos indígenas gracias por ser un palo en la rueda de *ese* modelo de desarrollo.

En el documento “Jurisdicción especial indígena del pueblo iku arhuaco”, escrito por la Asamblea del Pueblo Arhuaco reunido en Sabana Crespo (Gun Aruwun) el 6 de marzo de 1998, respecto a la introducción de religiones e ideas foráneas en la etnia iku-arhuaca de la Sierra Nevada de Santa Marta, se lee:

El continente americano es nuestro; no somos colonos en nuestra parte en donde estamos viviendo, manifestamos ante la opinión pública, cuál ha sido el ejemplo que nos han dado los bunachi (los no indígenas), solamente han sembrado angustia, destruyendo las montañas y creando únicamente oficinas materialmente para amparar la naturaleza; solo creando químicos, descuidando nuestra forma de mantener el equilibrio de la madre tierra y del mundo. Es así como se va desapareciendo todo lo natural, el agua, la nieve, los animales de las montañas, las plantas, los árboles naturales nativos, las comidas propias o KIA; se apesta todo por la introducción de materiales no utilizados por la naturaleza, de donde viene el cambio brusco del clima, de las aguas, de las tierras haciéndonos sufrir a todos. (Confederación Indígena Tayrona 2006: 44)

Continúa el relato de los arhuacos sobre su papel en el cuidado de la Sierra:

Para la administración de la Tierra Madre se requiere de conciencia étnica, la mejor arma es el conocimiento tradicional, es mantenernos como guardianes de la naturaleza, la madre no se cuida con abogacía por medio de dinero en sus oficinas materialmente; en un principio éramos un solo compartir nuestro planeta, como hermanos mayores administramos astralmente por medio de nuestra ciencia, formando una sola unidad para el bien de todo sobreviviente en este planeta; teniendo en cuenta todos los seres, no individualizados, sino una sola unidad entre ustedes y nosotros, era un solo compartir en el que no se veía la diferencia de lo que hoy estamos precisando. Nuestra era de civilización nos ha traído al inconformismo que estamos presenciando, es porque

los dueños de lo bueno están gobernados por cosas malas. Ahora es el momento de darnos cuenta qué somos, dónde estamos ubicados, para qué hemos sido creados, si hemos construido el bien, el mejor camino es darnos una mirada hacia la historia, para conocer el mundo en el que estamos. (*ibid.*)

En la Sentencia T-634 de 1999, acerca de la propiedad y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional explica que la Constitución reconoce a los pueblos indígenas un derecho sobre la base de un

concepto de tierra [que] involucra el de cultura, al considerar que las comunidades indígenas enriquecen la cultura nacional, e inclusive a la cultura universal porque es sabido que los indígenas tienen como eje de la vida a la naturaleza, luego esta, al no ser una simple mercancía, adquiere una connotación indispensable para un equilibrio ecológico que permita que sobreviva la humanidad. Ese solidarismo indígena alrededor de la naturaleza se contraponen al economicismo liberal del modelo de Estado liberal que proyectaron las revoluciones burguesas. No es justo, en ningún momento, que se afecte, o lo que es peor, se hunda esa cultura indígena, que como toda cultura está ubicada en la superestructura de las sociedades, y en ocasiones cumple funciones que el propio Estado descuida o está incapacitado para dar.

## Bibliografía

- Bourdieu, P.  
2014 *Sobre el Estado*. Cursos en el College de France (1989-1992) Barcelona: Anagrama.
- Confederación Indígena Tayrona  
2006 “Jurisdicción Especial indígena del pueblo iku arhuaco”. *Compilación y selección de los fallos y decisiones de la jurisdicción especial indígena 1980-2006*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura/Organización Nacional Indígena de Colombia. 42-45.
- Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada  
2015 *Documento Madre de la Línea Negra –Jaba Seshizha–. De los cuatro pueblos indígenas de la SNSM*. Manifiesto.
- 2016 *Plan especial de salvaguardia. Sistema de conocimiento ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta*. s.l.: Ministerio de Culturas/Consejo Territorial de Cabildos.
- Contagio Radio  
2017 “Más de 1000 solicitudes mineras amenazan a la Sierra Nevada de Santa Marta”. *Archivo Contagio Radio*. *Contagio Radio*. Web. Publicado 20 de noviembre.
- Corte Constitucional  
2009 Auto 004  
1999 Sentencia T-634  
2004 Sentencia T-025  
2013 Sentencia T-858  
2013 Sentencia T-009  
2014 Sentencia T-849
- Gramsci, A.  
1992 [1944] *Prison Notebooks*. New York: Columbia University Press.

- Ochoa, S. M.  
2020 “Colombia se derrite”. *Sostenible. Semana*. Web. Publicado 7 de enero.
- Padilla, G.  
1996 “La Ley y los pueblos indígenas en Colombia”. *Journal of Latin American Anthropology*. Volume 1, Issue 2. March: 78-97.
- Puyana, A. M. & Mejía, S. L.  
2013 “Nuevos enfoques de la política antidrogas para la Paz en Colombia”. *Aportes para el debate sobre la Paz*. Bogotá: FOKUS-Foro de Mujeres y Desarrollo.
- Said, E.  
2007 [1995] *Orientalismo*. Barcelona: Debolsillo.
- Taylor, C.  
2010 *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Tilley, C.  
1999 *Metaphor and Material Culture*. Oxford, UK: Blackwell.





# El campo de la plurinacionalidad y las tensiones de la participación indígena

Ecuador 2010-2020

*Diego A Iturralde G.*<sup>1</sup>

## Resumen

Este texto intenta poner al día la información sobre la participación política de las nacionalidades y pueblos de Ecuador en la complicada segunda década del siglo, y poner al día también la discusión sobre la irrupción de las dinámicas indígenas en la arena de la política y de la democracia. Se desarrolla un contrapunto entre la participación política impulsada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), como acción ciudadana de los pueblos que la constituyen, y el desempeño del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUUP), como su brazo de intervención en el escenario de la política electoral, el espacio de encuentro con la dinámica del resto de la sociedad. La comprensión está enmarcada en una breve pintura de las coordenadas normativas que surgen de la Constitución de 2008, como promesa, y del desempeño de las políticas públicas como la negación de la promesa.

## I. Introducción

Este texto se funda en una comprensión de las relaciones entre los pueblos indígenas, el Estado y la comunidad internacional como un campo o arena<sup>2</sup> constituido por las dinámicas

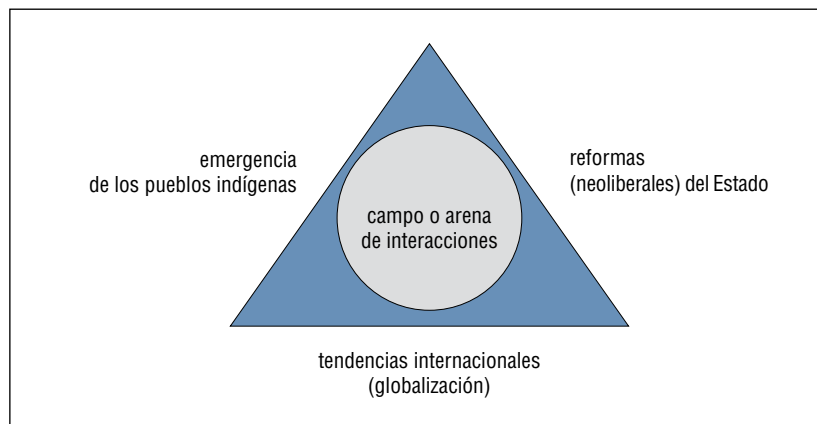
---

1 Abogado y antropólogo ecuatoriano. Especialista en Antropología Jurídica y Derechos de los Pueblos Indígenas. Ha sido docente e investigador universitario en Ecuador, México, Bolivia, Chile, Costa Rica y Guatemala, y ha desempeñado cargos de dirección en la Universidad Católica del Ecuador, el Instituto Indigenista Interamericano, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y El Caribe (CREFAL). En años recientes, en Ecuador, ha ocupado los cargos de director de Planificación de la Secretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y de Coordinador General Técnico del Consejo para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades.

2 Utilizo el concepto de campo como ha sido propuesto por P. Bourdieu a lo largo de toda su obra (cf. Bourdieu 2002). Ver también Guerra 2010. Esta propuesta puede ser también comprendida bajo los conceptos de 'arena',

de estos tres actores y su interacción. Las dinámicas dominantes desde la década de 1980 hasta la actualidad, y el campo que resulta de su interacción, pueden visualizarse como un triángulo cuyos lados o flancos representarían las dinámicas de la emergencia de los pueblos indígenas, la reforma neoliberal del Estado y las modificaciones en el escenario internacional en el marco de la globalización; en su interior emerge, como una excrescencia, la cuestión de la interculturalidad y la plurinacionalidad<sup>3</sup>.

**Cuadro 1**  
**Dinámicas que configuran el campo de lo étnico-nacional**



Fuente: Elaboración propia (2008)

Las fuerzas que interactúan al interior provienen de las dinámicas de los actores y los procesos que los moldean. Tales dinámicas, para los pasados cuarenta años (1980-2020), pueden sintetizarse de la siguiente manera: (i) el surgimiento y consolidación de organizaciones de comunidades y pueblos indígenas han formulado plataformas de reivindicación de derechos y desarrollo, cuya reclamación apela a mayores volúmenes de recursos financieros y técnicos, un acceso directo a tales recursos y la posibilidad de controlar ellos mismos la gestión de los programas y proyectos que les afectan; (ii) la tendencia de los gobiernos a modificar las políticas indigenistas tradicionales y establecer mecanismos especiales para atender las crecientes demandas de los sectores pobres y marginados, así como a introducir ciertas modificaciones legales e institucionales relacionadas con el tratamiento de los asuntos relativos a los pueblos indígenas; y (iii) la inquietud de las agencias de cooperación internacional (públicas y no gubernamentales) por colocar sus recursos de modo más directo y eficiente en objetivos definidos por los propios beneficiarios, su interés por aclarar el rol que juegan las oficinas gubernamentales y las organizaciones de apoyo al desarrollo en la gestión, administración y ejecución de proyectos y una tendencia creciente a concentrar inversiones en los sectores más pobres.

<sup>3</sup> 'escenario' o 'drama social', como lo han desarrollado Swartz, Turner y Tuden (1994) en la introducción a *Political Anthropology* (1966).

3 He desarrollado y utilizado en otros textos esta comprensión y esta imagen para dar cuenta de algunas exploraciones sobre la cuestión de la relación pueblos indígenas y Estado. Ver Iturralde 2008.

Ahora bien, aun cuando las relaciones entre estas tres dinámicas son sumamente complejas, en la última década del siglo XX la configuración de esta arena o campo privilegió las tensiones establecidas en el plano normativo, esto es una disputa de derechos. La configuración para las siguientes dos décadas, ya en el presente siglo, privilegia las tensiones en el campo político, esto es una disputa de poder. Esta variación del eje principal que organiza las tensiones y sus desenlaces se refleja también en los puntos de vista escogidos para el análisis del fenómeno, el legal para el primer momento, el político para el segundo; no únicamente como recurso metodológico y disciplinario, sino como respuesta a la *juridización de lo indígena*<sup>4</sup>, en el primer tiempo, y a la *incursión en las arenas electorales*<sup>5</sup>, en el segundo tiempo, en el contexto de la crisis de las formas convencionales (partidarias) de participación democrática.

La dinámica brevísimamente enunciada responde a diversos factores y ocurre con distintos ritmos y características en cada país de la región (América Latina) y respecto de cada pueblo indígena, pero marca de un modo muy importante los escenarios de la vida social y cultural en la región y está estrechamente ligada al destino de las democracias. En efecto, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se observan procesos de revitalización de las identidades étnicas en todos los países; un cuarto de siglo después se hace visible en buena parte de la región el proceso de emergencia de movimientos indígenas que desarrollan rápidamente una intensa interacción con la institucionalidad pública como demandantes de servicios –primero– y de derechos –más adelante–. En la última década del siglo XX y la primera del XXI, estos movimientos se colocan en la arena democrática como actores políticos, disputando espacios de poder a las formaciones políticas tradicionales –los partidos– en el campo electoral y asumiendo bajo diversas modalidades tareas de gobierno y/o de oposición. Estos fenómenos deben ser comprendidos cada uno en su especificidad, pero también como las hebras de una misma cuerda, y deben ser tomados en cuenta a la hora de reflexionar sobre los fenómenos más contemporáneos relativos a la participación política de los indígenas.

## II. Breve panorama de las nacionalidades y pueblos en Ecuador (2010-2020)

Ecuador es un país de ingresos medio altos que cuenta con una geografía diversa y abundante dotación de capital natural. El territorio ecuatoriano (283.561 km<sup>2</sup>) está atravesado en sentido norte-sur por la cordillera de los Andes, que configura tres regiones muy caracterizadas: la región costera en el oeste (29,61%), las tierras altas interandinas (21,09%) y la selva amazónica en el este (42,31%). La región insular de Galápagos (6,99%) se encuentra a mil kilómetros del litoral. La mayoría de los 17,5 millones<sup>6</sup> de habitantes del país viven en la costa (49,5%) y

4 Magdalena Gómez introduce estos términos para denotar que las plataformas de los movimientos indígenas habían llegado a un punto en el cual sus demandas se concentraban en la reivindicación de una nueva normatividad y que las respuestas desde el Estado se procesaban igualmente en la reforma legal (1992).

5 Un balance inicial sobre este tipo de procesos (llamados *de irrupción* por algunos autores) puede leerse en los estudios encargados y compilados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007). La presentación del libro ofrece un recuento breve de cómo el tema fue llamando la atención de los especialistas y de las instituciones involucradas en la cuestión electoral en la región.

6 Este dato corresponde a la proyección oficial que hace el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) de los resultados del Censo 2010. El censo previsto para 2020 ha sido temporalmente suspendido. El INEC ha

las tierras altas (45,00%); la población de la Amazonía es relativamente poco numerosa (5%) y sumamente dispersa. Ecuador es la undécima nación con mayor biodiversidad del mundo y tiene una de las poblaciones rurales más grandes (36%) en América del Sur, con tierras agrícolas que comprenden el 30% de la topografía en gran parte cultivada.

Según el Censo Nacional de 2010, el 21,6% de la población ecuatoriana se autoidentificó como perteneciente a un pueblo o nacionalidad en las siguientes proporciones: indígena (7,03%), afroecuatoriana (7,2%) y montubia (7,4%). El INEC introdujo el indicador de autoidentificación/pertenencia desde el censo de 2001<sup>7</sup>, incluyendo como opciones: indígenas, afroecuatorianos (en tres subcategorías), mestizos y blancos. En el censo de 2010 se añadió a las anteriores la opción de identidad montubia<sup>8</sup>. Algunas encuestas posteriores a la realización del censo (empleo, violencia intrafamiliar, vivienda), y los pocos registros administrativos (educación, salud) que toman en cuenta la variable autoidentificación, evidencian cierta inestabilidad en los resultados basados en la autoadscripción<sup>9</sup>. Las personas de estas nacionalidades y pueblos están asentadas en las tres regiones continentales, según se indica en la siguiente tabla:

**Tabla 1**  
**Porcentajes de población según auto-adscripción y región**

| Autoidentificación | % en la costa | % en la sierra | % en la Amazonía | % Total |
|--------------------|---------------|----------------|------------------|---------|
| Afroecuatorianos   | 75,57%        | 22,09%         | 2,22%            | 99,88%  |
| Indígenas          | 7,56%         | 68,20%         | 24,06%           | 99,82%  |
| Montubios          | 93,29%        | 6,22%          | 0,45%            | 99,96%  |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEC).

Las poblaciones indígena y montubia están asentadas principalmente en el medio rural (68,3% y 59,47%, respectivamente). La mayoría de la población afroecuatoriana (74,36%) está asentada en espacios considerados urbanos.

Formalmente, en el país coexisten 14 nacionalidades indígenas, cada una hablante de una lengua particular<sup>10</sup>. La nacionalidad kichwa distingue en su interior la existencia de 18 pueblos, caracterizados a partir de su territorialidad tradicional y del precedente étnico-lingüístico anterior a la conformación del señorío de los incas. Actualmente un 80% de los

publicado algunas aplicaciones de detalle de los resultados del Censo de 2010 en los pueblos y nacionalidades (INEC s.f.).

7 La lengua indígena se registra desde el censo de 1950.

8 La identidad montubia fue reconocida en la Constitución de 2008. El resultado en el Censo 2010 fue influenciado por una importante campaña de sensibilización por parte de las asociaciones del Pueblo Montubio del Ecuador, movimiento muy activo en el proceso constituyente.

9 Ligeros cambios en la sintaxis de la pregunta entre los censos 2001 y 2010 arrojaron cambios significativos en los resultados. Fenómeno que también se puede apreciar en los resultados de estadísticas a partir de coyunturas de diversos tipos como, por ejemplo, la adopción de la Declaración del Decenio Internacional para los Afrodescendientes.

10 Esta formalidad se ha forjado en el proceso de constitución de la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), en los reconocimientos administrativos de la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y del Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades (CODENPE) entre 1990 y 2007; y por la inclusión en los censos ya mencionados.

hogares<sup>11</sup> pertenecientes a estas nacionalidades y pueblos habla alguno de los 14 idiomas registrados.

**Tabla 2**  
**Nacionalidades y pueblos indígenas, % por región y lengua**

| Nacionalidades indígenas |  |                 | Pueblos de la Nacionalidad Kichwa 85,9% |  |
|--------------------------|--|-----------------|---|--|
| Nacionalidad             | % del total nacional de población indígena | Lengua          | Pueblo                                  | % del total nacional de población indígena |
| Región costa             |  |                 | Puruhá                                  | 32,0                                       |
|                          |  |                 | Panzaleo                                | 14,4                                       |
| Awá                      | 0,6  | Awap'it         | Otavaló                                 | 13,3                                       |
| Tsachila                 | 0,3  | Tsafiqui        | Kayambi                                 | 7,9  |
| Épera                    | 0,1  | Sia Pedee       | Kañari                                  | 6,7  |
| Chachi                   | 1,2  | Cha'palaa       | Saraguro                                | 4,0  |
| Región amazónica         |  |                 | Waranka                                 | 4,0  |
|                          |  |                 | Tomabela                                | 2,8  |
|                          |  |                 | Karanki                                 | 2,7  |
| Shuar                    | 9,4  | Shuar-Chicham   | Salasaka                                | 1,5  |
| Achuar                   | 0,95                                       | Achuar- Chicham | Chibuleo                                | 1,3  |
| Secoya                   | 0,1  | Paicoca         | Kitukara                                | 0,6  |
| Cofán                    | 0,2  | A'ingae         | Huancavilca                             | 0,5  |
| Waorani                  | 0,3  | Wao Terero      | Natabuela                               | 0,4  |
| Andoa                    | 0,8  | Kichwa-andoa    | Palta                                   | 0,1  |
| Shiwiar                  | 0,1  | Shiwiar-Chicham | Manta                                   | 0,1  |
| Siona                    | 0,1  | Baaicoca        | Pasto                                   | 0,3  |
| Zápara                   | 0,1  | Sápara          | Otros                                   | 4,8  |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEC).

Hay colectividades indígenas asentadas en todas las provincias del país, representando diversas proporciones del total de los habitantes. Las más altas proporciones relativas de indígenas se registran en cuatro provincias de la región amazónica (Orellana, Napo, Pastaza y Morona Santiago), y los grupos más numerosos y compactos en las provincias centrales de la sierra (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar). Ocho de las 14 nacionalidades están formadas por menos de 5.000 personas, y por lo menos seis de ellas son transfronterizas<sup>12</sup>.

A pesar de los importantes avances realizados en los últimos 15 años para la reducción de la pobreza y la desigualdad en Ecuador, los resultados no se compartieron equitativamente y las brechas en las medidas de bienestar entre los pueblos indígenas y los de la población blanca y mestiza persisten<sup>13</sup>. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas los indicadores de bienestar y etnia están estrechamente relacionados: los pueblos indígenas muestran un acceso inadecuado a los servicios básicos, peores resultados de salud y educación, y niveles de vida

11 Estimación promedio a partir de dos datos censales: 67,8% declaró hablar una lengua indígena, 92% declaró que su padre y/o madre hablan una.

12 Para información demográfica adicional ver Anexo I y las publicaciones del INEC mencionadas en la bibliografía.

13 Este y los siguientes enunciados, con pequeñas diferencias estadísticas, son datos comunes a la situación de las comunidades afroecuatorianas y las colectividades montubias.

más bajos que los blancos y mestizos. Mientras que la tasa de pobreza nacional es del 25%, los niveles de pobreza para los indígenas son del 78,6%, y los de necesidades básicas insatisfechas (NBI) apuntan a 63,41%<sup>14</sup>. Los indígenas sufren de un menor acceso a los servicios básicos, incluidos el agua, el saneamiento, la tecnología y la conectividad. En promedio, los indígenas asisten solo  $\frac{3}{4}$  de los años de escolarización completados por blancos y mestizos y tienen hasta tres veces más probabilidades de ser analfabetos; estas diferencias se amplían en los niveles de educación superior, a menudo debido a la discriminación y las dificultades económicas. Los resultados de salud son igualmente más bajos, ya que experimentan niveles altos de desnutrición crónica, peores medidas antropométricas, tasas más altas de retrasos en el desarrollo y una mayor exposición a la violencia. Las brechas son más amplias para las mujeres.

La pandemia ocasionada por el COVID-19 y la desaceleración de la economía por la caída en los precios del petróleo han exacerbado aún más estas brechas y están causando impactos significativos para los pueblos indígenas, lo mismo que para los afroecuatorianos y montubios. Las medidas de contención tomadas por el gobierno para combatir la propagación de virus, incluidos el cierre de las fronteras internacionales, el establecimiento de un toque de queda y cuarentena obligatorios y la limitación del transporte en el país, han provocado que las comunidades y las familias no puedan producir cultivos básicos o vender en los mercados, ni realizar actividades de las cuales dependen para su subsistencia y sustento. Los indígenas también son particularmente vulnerables al virus dada su falta de acceso a los sistemas de salud, agua y saneamiento. Se prevé que la pandemia cree desigualdades aún más amplias en medio de un gran sufrimiento. Como resultado del estrés emocional derivado de la inseguridad, el confinamiento y la pérdida de ingresos, la pandemia también ha provocado un aumento significativo de la violencia de género, que ya estaba presente con alta incidencia entre las colectividades rurales y pobres.

En las zonas rurales, los pueblos indígenas se dedican principalmente a la agricultura diversificada, no comercial, basada en granjas familiares articuladas en comunidades territoriales que explotan pequeñas parcelas (por debajo de cinco hectáreas) con mano de obra externa limitada o nula, y con un alto grado de dependencia de recursos a los que se accede en comunidad (bosques, pastos naturales, agua, esteros) y de formas tradicionales de reciprocidad laboral. En el país las diferentes formas de esta agricultura familiar y comunitaria generan alrededor del 4% del PIB y energizan la economía local empleando a uno de cada tres habitantes rurales; producen una porción significativa de los alimentos que consume toda la población ecuatoriana, un hecho que a menudo se conoce como el “subsidio rural a las zonas urbanas” no reconocido. Estos agricultores son cruciales para muchas cadenas de valor y alimentos básicos como el arroz (49% de la producción nacional), las patatas (64%), el maíz (76%) y las cebollas (80%).

La mayoría de las economías indígenas rurales pierde una alta proporción del valor en las ventas por intermediarios y genera un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. La intermediación, combinada con el aumento de la erosión, la pérdida de calidad del suelo y la falta de acceso a los servicios financieros, ha dejado a los productores rurales en una situación extremadamente precaria, como lo demuestra el aumento exponencial de la

---

14 61,8% y 82% para afroecuatorianos y montubios, respectivamente. NBI: 43,68% para los afroecuatorianos y 58,83% para los montubios.

proporción de indígenas –y campesinos en general– que migran de entornos rurales a urbanos, o en las tasas de desnutrición que alcanzan un asombroso 47%. La población económicamente activa (PEA) indígena (436.353 personas para 2010) ofrece los siguientes rasgos: 55,4% realiza actividades por cuenta propia; 13,6% es empleado/a u obrero/a privado/a; y el 13% desarrolla actividades como jornalero o peón. El 70,06% se dedica a la agricultura, el 10,52% a los servicios y el 9,5% al comercio (INEC, Censo 2010).

### III. El marco normativo: participación ciudadana y participación electoral

#### A. Régimen constitucional: interculturalidad y plurinacionalidad

La Constitución del Ecuador (2008) establece el carácter intercultural de su sociedad y la naturaleza plurinacional del Estado (art. 1); señala que el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan (art. 2); indica que la nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de todas las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional (art. 6); reconoce como ciudadanos ecuatorianos a las personas de las comunidades, pueblos o nacionalidades con presencia en las zonas de frontera (art. 7); y enuncia expresamente que las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales (art. 10), reconocimiento que no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento (art. 11, n° 7). En conexión con esta caracterización de la sociedad y el Estado, varias secciones y artículos del texto constitucional promueven el desarrollo inclusivo, la protección del medio ambiente, la diversidad cultural y la inclusión social; se establece el principio kichwa del *Sumak Kawsay* (traducido como Buen Vivir) como el pilar más importante del proyecto de país por construir con base en el reconocimiento de la cohesión social y los valores de la comunidad, la participación significativa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y los derechos de la naturaleza<sup>15</sup>.

Los sujetos sociales en cuya existencia real se asientan las declaraciones constitucionales sobre interculturalidad y plurinacionalidad son las nacionalidades y pueblos indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, tal como son definidos y provistos de derechos en el texto constitucional (art. 56). El artículo 57 reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas 21 derechos colectivos que se enuncian y caracterizan suficientemente en los numerales de ese artículo y algunos de ellos se reiteran, desarrollan o matizan en el resto del texto constitucional. En virtud de las disposiciones subsiguientes (arts. 58 y 59), estos derechos son otorgados también, en lo que fueran aplicables, a las colectividades

15 La Constitución incorpora al cuerpo normativo del país, con rango constitucional, los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Para el caso de los derechos de los pueblos indígenas esto es particularmente significativo en relación con el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT 169), ratificado en 1998.



afroecuatorianas y montubias. Finalmente, la norma constitucional otorga a los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios el derecho a constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura (art. 60).

A partir de la adopción de la Constitución en 2008, Alianza País, partido en ejercicio del gobierno con control mayoritario en todas las funciones del Estado, promovió reformas del marco legal e institucional tendientes, en un inicio, a generar las transformaciones requeridas para impulsar lo que denominó una “Revolución Ciudadana”. En ese empeño las menciones a la interculturalidad y los derechos garantizados a los pueblos y nacionalidades fueron incorporadas en, por lo menos, 40 piezas de legislación adoptadas por la Asamblea Nacional hasta 2017<sup>16</sup>. La mayoría de esas leyes reiteran expresamente el reconocimiento y promoción de la interculturalidad; muy pocas se refieren a los temas relacionados con el carácter plurinacional del Estado y sus consecuencias en cuanto al régimen político administrativo de las nacionalidades y pueblos. Los dos enunciados (interculturalidad y plurinacionalidad) fueron asumidos en los Planes Nacionales de Desarrollo (2009, 2013, 2017) y en el discurso oficial como un componente de propaganda, pero de ninguna manera como un horizonte de modificación de la naturaleza de las relaciones constitutivas del Estado.

Del mismo modo, el derecho al *Sumak Kawsay*/Buen Vivir, comprendido como una alternativa para la consecución del bienestar según una visión intercultural del mundo, su relación con la naturaleza y la armonía social, está referido en algunas piezas legislativas, relacionadas con las actividades de apoyo y asistencia a la economía marginal, en el marco de una política basada en la extracción y exportación de materias primas: minería y agronegocios. Asuntos como la educación bilingüe, la salud intercultural, la jurisdicción indígena, los conocimientos y saberes, las prácticas culturales propias, el combate a la discriminación y las acciones afirmativas en el campo laboral, la seguridad y la soberanía alimentaria, las formas alternativas de organización de la economía, entre otras, están encapsulados en códigos y leyes generales que tienen poco o ningún desarrollo instrumental, no cuentan con medidas de administración y reglamentación ni con institucionalidad apropiada, y no existe jurisprudencia importante sobre su exigibilidad o cumplimiento<sup>17</sup>. La producción legislativa en el periodo en curso (2017-2021) ha sido muy limitada. Reformas a algunas leyes anteriores no han prosperado o finalmente han sido observadas y vetadas por el Ejecutivo. No se ha modificado sustancialmente el aparato institucional, como no sea para reducir el gasto.

La promesa constitucional más importante para la construcción de la plurinacionalidad, de la que se pudieron derivar una serie de consecuencias muy importantes para la participación ciudadana y la participación electoral de las nacionalidades y pueblos, fue el establecimiento de la figura de las Circunscripciones Territoriales Indígenas. El enunciado inicial de esta medida se hizo en la Constitución de 1998, mediante la siguiente declaración:

---

16 Incluye leyes nuevas, recopilaciones o agregaciones en códigos orgánicos, reformas a leyes existentes. Ver en Anexo II una selección de referencias a legislación aplicable a los derechos de los pueblos indígenas relacionada con diversas formas de participación.

17 La cuestión de la justicia indígena ha sido materia de sentencias excepcionales de la Corte Constitucional. Organizaciones de dos nacionalidades de la Amazonía han logrado, recientemente, sentencias importantes en torno al derecho a la consulta previa y a la protección del medioambiente. Una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en favor del pueblo kichwa de Sarayacu (Amazonía) continúa teniendo pendientes de cumplimiento sus principales disposiciones.

El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la Ley. (art. 224)

Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. (art. 228)

La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley. (art. 241)

La Constituyente de Montecristi (2008) reiteró estas normas (arts. 242 y siguientes), a la par de reconocer la naturaleza plurinacional de Estado. Lo hizo con el siguiente tenor:

En el marco de la organización político-administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones. (art. 257)

Este principio constitucional fue recogido y desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, octubre 2010). En el TÍTULO IV: Regímenes especiales (art. 72), Capítulo II: Circunscripciones territoriales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias (arts. 93 a 103), el texto define con más precisión la naturaleza de las CTI, y establece las condiciones y procedimientos para su constitución y funcionamiento. Las CTI se caracterizan de la siguiente manera:

Naturaleza de las Circunscripciones Territoriales de Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias.- Son regímenes especiales de Gobierno Autónomo Descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Contarán con los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado que les correspondan. El estatuto constitutivo deberá contar con el dictamen favorable de la Corte Constitucional previo a la realización de la consulta popular.

En estos regímenes especiales, en el marco del respeto a los derechos colectivos e individuales, se aplicarán de manera particular los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, los usos y costumbres, así como los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que los habitan mayoritariamente, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y este Código. (art. 93)

De conformidad con la Constitución y el COOTAD, en 2011 empezó a funcionar el Consejo Nacional de Competencias (CNC) como entidad reguladora del proceso de descentralización basado en el sistema de circunscripciones territoriales y el ajuste de la división político territorial del país. A este Consejo correspondió promover el establecimiento de las CTI y/o atender los requerimientos de los pueblos indígenas interesados; otras instituciones (como la Corte Constitucional, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES] y el Consejo Nacional Electoral [CNE]) asumieron también algunas competencias relacionadas con los procedimientos y calificaciones para el establecimiento de las CTI. Como se advertirá más adelante esta promesa es una más y quizá de los principales compromisos no honrados por los gobiernos a lo largo de diez años.

## B. Derecho a la participación ciudadana

El derecho a la participación está regulado por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (abril 2010), cuyo objeto, declarado en el art. 1, es propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado y la sociedad; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa. Incluye expresamente entre los sujetos de derecho de participación a los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio (art. 2); señala entre sus objetivos: garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno y respaldar las diversas iniciativas de participación, organización, gestión y control social impulsadas de forma autónoma los sujetos de derecho (art. 3 numerales 1, y 7). Son sus principios la igualdad, la interculturalidad, la plurinacionalidad y el respeto a la diferencia, y la rendición de cuentas (art. 4).

Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad como expresión de soberanía popular; para el caso de pueblos y nacionalidades, reitera que “se respetarán y fortalecerán sus propias formas organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades, con equidad de género, desarrollados de conformidad con sus propios procedimientos y normas internas, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la ley” (art. 30); se refuerzan otros derechos de alcance específico como ejercer control social sobre las funciones del Estado mediante veedurías, observatorios y otros mecanismos (art. 46), integrar las instancias de participación ciudadana a nivel local (art. 65); el derecho de los pueblos y nacionalidades a la consulta previa libre e informada (art. 81), y de la comunidad en general a la consulta ambiental (art. 82); y a solicitar y recibir la rendición de cuentas de las instituciones públicas (art. 88).

En la práctica, a lo largo del decenio la participación política (no electoral) fue encasillada en una institucionalidad excluyente: un conjunto de *consejos* temáticos o sectoriales, sin competencias ejecutivas, incrustados en la estructura de la administración pública, contruidos con representación *paritaria* de las funciones del Estado y de la sociedad civil. En estos *consejos* la representación de la sociedad civil quedó librada a un sistema de concurso de méritos organizados y resueltos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), sin intervención relevante de las organizaciones o los movimientos sociales, operando con recursos limitados y competencias mínimas. Algunos de estos *consejos* mandatados por diversos cuerpos

legales nunca fueron constituidos, como el previsto para el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB), o quedaron bajo control del Poder Ejecutivo. Las formas de participación (y de organización) social fuera del formato establecido en la Ley dejaron de ser legítimas<sup>18</sup> y sus movilizaciones y protestas fueron sistemáticamente criminalizadas. Como se señalará más adelante, esta *nueva* manera de organizar la participación y representación sociales afectó de un modo importante a la institucionalidad generada en décadas anteriores para atender la relación entre el Estado y los pueblos y nacionalidades.

En un sentido aparentemente distinto al de participación ciudadana y participación política, en este decenio se estableció, a la manera de una acción afirmativa de inclusión laboral, un par de disposiciones para favorecer la incorporación (participación) de trabajadores de pueblos y nacionalidades en cargos públicos (Decreto Ejecutivo 60, septiembre 2009; y arts. 51, literal k, y 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público, octubre 2010). Ciertamente esta participación ha sido percibida, desde hace algunos años, como un derecho por parte de las personas y las organizaciones de pueblos y nacionalidades. Es una reivindicación central del movimiento afroecuatoriano, relacionado directamente con su alta presencia en las ciudades.

### C. Derecho a la participación electoral

La participación electoral es regulada por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador - Código de la Democracia (adoptada en abril de 2009, con 30 reformas hasta marzo de 2018). Enmarcada en el Capítulo Sexto del Título Cuarto de la Constitución de la República, esta ley dispone las bases normativas para la Función Electoral, para el ejercicio del derecho a ejercer el sufragio y para la conformación y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. El texto no contiene ninguna referencia expresa a la participación de los pueblos, las organizaciones o las personas indígenas. De modo colateral dos artículos de la Ley indican que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

En la práctica hay dos condiciones del régimen electoral vigentes desde la década de 1990 que han incidido favorablemente en la participación electoral indígena: (i) el establecimiento del sufragio como mecanismo para la elección de miembros de las juntas parroquiales rurales, nivel muy próximo a las comunidades; y (ii) la inclusión de los *movimientos políticos* como organizaciones públicas no estatales, con ámbito territorial y estructura mínima correspondientes a cualquier nivel de gobierno, pero con las mismas funciones de los partidos políticos, los cuales deben ser forzosamente de carácter nacional (art. 308).

La primera condición tiene ya cerca de veinte años de vigencia (cinco procesos electorales), en los cuales se aprecia un incremento del número de sufragantes rurales efectivos, que lo son para todas las dignidades sujetas a votación. Asimismo, cabe considerar que en 2019, para las 797 Juntas Parroquiales Rurales, se eligieron 4.094 vocales, cifra que representa el 72% de las 5.668 autoridades de los gobiernos descentralizados que se renovaron. En tales elecciones participaron, en todo el país, 53.265 candidatos a vocales de Juntas Parroquiales, representando el 66% del total de 80.281 candidaturas para el resto de las dignidades en cantones y provincias (*La Hora* 2019).

18 Calificativo reiterado a lo largo del texto de la Ley de Participación Ciudadana.

La multiplicación de movimientos registrados como organizaciones políticas, de muy variados niveles territoriales y en muchos casos con vigencias efímeras como una campaña electoral, ha sido criticada fuertemente y signada como causante de la crisis del sistema de partidos políticos; pero al mismo tiempo ha contribuido a aumentar las opciones de participación electoral, con su propia identidad y características, para movimientos impulsados por organizaciones territoriales, lo que ha sido aprovechado por organizaciones indígenas y otros sectores históricamente marginados de estos procesos.

**Tabla 3**  
**Organizaciones políticas habilitadas para las elecciones generales**

| Tipos de organizaciones  | Elección 2014 (nacionales) | Elección 2017 (sectoriales) | Elección 2021 (nacionales) |
|--------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Partidos nacionales      | 4                          | 7                           | 8                          |
| Movimientos nacionales   | 6                          | 9                           | 16                         |
| Movimientos provinciales | 45                         | 54                          | 72                         |
| Movimientos cantonales   | 63                         | n/d                         | 167                        |
| Movimientos parroquiales | 9                          | n/d                         | 20                         |
|                          | 127                        | 70                          | 283                        |

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral 2014 y 2019.

#### IV. Estado de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas (2010-2020)

Una política pública puede ser entendida como resultado de la concurrencia de varios factores entre los que es muy importante tener en cuenta: (i) la voluntad política expresada en el discurso de las autoridades y en los planes de desarrollo como su expresión más estructurada, (ii) el conjunto de la normatividad asumida, reformada o creada para manejar las dinámicas de la vida pública, incluyendo las normas internacionales ratificadas, el bloque constitucional, la legislación de aplicación, las medidas de administración y la experiencia jurisdiccional, (iii) la institucionalidad pública que encarna la distribución de competencias y funciones frente a las interacciones con la sociedad, y (iv) la movilización de una masa de recursos destinados a costear el funcionamiento del aparato y sus intervenciones bajo la modalidad de programas, proyectos y, actualmente, transferencias de efectivo. Desde esta comprensión, esta reflexión se propone transitar, muy rápidamente, entre la política como propaganda y la política como resultado.

A partir de la adopción de la Constitución de 2008, el Gobierno de Ecuador puso en marcha un amplio conjunto de transformaciones en la estructura del Estado y del gobierno. Independientemente de los logros que se hubieren alcanzado en este propósito, tales transformaciones tendieron a concentrar en los ministerios y secretarías de Estado las competencias rectoras y ordenadoras de las políticas públicas en todos los campos, a derivar hacia entidades desconcentradas y empresas públicas la organización y operación de los servicios principales, y a traspasar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD: Consejos Provinciales, Municipalidades y Juntas Parroquiales) las competencias para impulsar el desarrollo y asegurar la atención en los territorios.

En lo que se refiere a la relación del Estado y del gobierno con los pueblos y nacionalidades reconocidos en la Constitución como sujetos colectivos de derechos, se intentó colocar la atención a la interculturalidad como un eje transversal intersectorial, por lo tanto, de competencia de todos los ministerios según sus especificidades. En consecuencia con esa intención se cerraron las entidades ejecutivas encargadas de atender la relación y fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios (CODENPE, CODAE y CODEPMOC)<sup>19</sup>, para refundirlas en el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN), con competencias restringidas a la formulación, transversalización y monitoreo de políticas asociadas a la promoción de los derechos colectivos señalados en la Constitución, sin capacidad ejecutiva ni presencia territorial. Este proceso llevó siete años, desde 2007, cuando se creó la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPMSPC) “como organismo rector de las políticas públicas que norman y garantizan el derecho a la participación ciudadana” (Decreto Ejecutivo 33), hasta la expedición de la Ley de Creación de los Consejos de Igualdad, en 2014, instrumento en el cual, además de crear el CNIPN, se deroga la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas de Ecuador (Ley 86 de septiembre de 2007) que consolidó en su tiempo el CODENPE, fundado inicialmente en 1998, la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador y el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. En el intermedio esta institucionalidad fue puesta bajo autoridad de una Comisión de Transición y de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP), creada en 2013.

Este largo camino se propuso, como dice el decreto de creación de la SNGP, promover la participación ciudadana efectiva, la organización social y el diálogo democrático con nacionalidades, pueblos, organizaciones y comunidades urbanas y rurales; la construcción del Estado plurinacional e intercultural; posicionar a los pueblos, nacionalidades y culturas del Ecuador, en su justa importancia y dimensión; acompañar a los órganos competentes en el seguimiento y proposición de políticas públicas que garanticen los derechos colectivos contemplados en la Constitución; y “promover y coordinar el diseño y ejecución de políticas públicas, así como las acciones destinadas a fomentar la participación activa de la ciudadanía en general y, particularmente, de los pueblos y organizaciones hasta ahora marginados”. Pero dejó atrás, y afuera, una larga experiencia de interacción entre el gobierno y las organizaciones indígenas para construir consensos en contextos de presión, negociación y diálogo; impulsar proyectos basados en las necesidades y capacidades de las comunidades locales; ocupar paulatinamente los escenarios electorales (locales y nacionales) con sus propias propuestas; y por este estilo, llevar adelante un sinnúmero de experiencias e iniciativas que en un momento, el constitucional, parecieron quedar ancladas al porvenir del conjunto de la sociedad en el horizonte del *Sumak Kawsay*.

En este contexto, las Direcciones Nacionales de Educación Bilingüe y de Salud Intercultural perdieron su autonomía relativa, se debilitaron los programas y modelos de atención que se habían desarrollado en las dos décadas anteriores y se subordinaron a los pesados modelos de gestión de los Ministerios de Educación y de Salud. La Universidad Amawtay Wasy fue cerrada y los Institutos Pedagógicos Rurales perdieron su función de entidades formadoras de

---

19 Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana y Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral, respectivamente.

docentes bilingües. También resultó significativamente modificada la dinámica que enlazaba a los productores rurales con el Banco Nacional de Fomento (reemplazado por Ban-Ecuador), y se debilitaron los servicios del sistema de Seguro Social Campesino. Algunos de estos servicios, orientados hacia la población de menores ingresos y desde los márgenes del Estado, fueron reemplazados por la multiplicación de transferencias en efectivo mediante entrega de bonos.

A contrapelo, en sentido opuesto del discurso promisorio del gobierno como instrumento principal del *Estado de propaganda*<sup>20</sup> y de la participación ciudadana en la gestión de lo público, convertido el aparato de gobierno en una voluminosa, pesada, lenta y sobresubordinada estructura partidaria, la percepción de la política pública del decenio vista desde la experiencia de los pueblos y nacionalidades indígenas y otros actores rurales y pobres puede resultar representada, entre otras, en tres de sus manifestaciones más ominosas: la política agraria<sup>21</sup>, el privilegio del extractivismo<sup>22</sup> y el abandono del procedimiento de creación de las circunscripciones territoriales indígenas<sup>23</sup>.

Todo esto tuvo consecuencias en la pérdida de interlocución con los movimientos sociales, la criminalización de sus formas de presión, la desatención a sus propuestas y demandas y el abandono de compromisos. El distanciamiento entre el movimiento indígena, representado mayoritariamente en la CONAIE, y la plataforma de la Revolución Ciudadana organizada en la Alianza Patria Altiva i Soberana (PAIS) se presentó desde muy temprano por muchos factores. Salomé Cárdenas propone reconocer seis cuestiones que “explican tal interacción conflictiva”:<sup>24</sup>

1. la continuación de un modelo “desarrollista-extractivista” y el control del Estado de los recursos naturales;
2. la ausencia de una política agraria en beneficio de los campesinos y a favor de la agroindustria;
3. la hostilidad por parte del régimen a la movilización social independiente y la criminalización de la protesta social;
4. la reducción de espacios para la participación ciudadana y la autonomía de las organizaciones sociales en las políticas que las afectan;
5. la descorporativización y el control del Estado de instituciones étnicas como la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), el CODENPE (Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador) y el ECORAE (Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico - Ecuador); y
6. el “dilema intercultural” (Harnecker 2011; Lalander & Ospina 2012; Martínez Novo 2013).

Bajo estas condiciones, la formulación y el desempeño de una política pública para el manejo de la relación, siempre tensa, entre las dinámicas del movimiento indígena y las de la reforma del Estado no prosperó. La acción pública –apretrechada de una estructura normativa

20 Acertada adjetivación que se debe al periodista Roberto Aguilar, analista y editorialista activo en medios digitales como *4pelagatos*, actualmente cronista del *Diario Expreso de Guayaquil*. Ver su blog en la dirección electrónica: <https://estadodepropaganda.wordpress.com>

21 Sobre la política agraria de la década, ver Giacomo Finzi 2020. Sobre la situación agraria desnudada por la pandemia, ver FIAN Ecuador 2020.

22 Para una complejización de la problemática de extractivismo y mundo indígena, ver Restrepo & Peña 2018.

23 A propósito de la experiencia fallida de las CTI, ver el estudio de Ferran Cabrero 2019.

24 Sobre las divergencias entre la CONAIE y Alianza PAIS, ver Cárdenas 2017, Lalander & Ospina 2012, y Ospina y Lander 2012.

razonable, apropiada del discurso del *Sumak Kawsay* y favorecida con una abundancia coyuntural de recursos– buscó disolver la fuerza socio-organizativa, contener y judicializar las movilizaciones, hacer clientes a las bases y cooptar a los dirigentes históricos. Consiguió en buena medida complejizar la crisis del movimiento en un momento de renovación de su plataforma –más allá de la legalidad conquistada, del reemplazo generacional de sus cuadros y de sus formas tradicionales de actuación–, presionar en las calles y negociar sin intermediarios.

La administración que inició su gestión en mayo de 2017, una vez asegurados algunos aspectos básicos de gobernabilidad, reinició diálogos con las organizaciones sociales en torno a la consulta popular de 2018 y sus resultados. Entre otras acciones estableció en la Secretaría Nacional de Gestión de la Política el punto de contacto con las representaciones de las organizaciones de pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios, ofreció establecer mesas de negociación sobre una amplia agenda de demandas y aspiraciones por considerar, apoyó los procedimientos, entonces incipientes, de formulación de la Agenda de Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades. Hubo resultados iniciales en torno a la restitución del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la reapertura de la Universidad Amautay Wasi, se resolvieron algunos casos de criminalización de dirigentes de años anteriores por indulto o amnistía. La competencia para la rectoría de las políticas relativas a los pueblos y nacionalidades, incluyendo el impulso de medidas de promoción y reparación de sus derechos fundamentales, fue establecida como parte del mandato de la Secretaría Nacional de Derechos Humanos. Algunas competencias específicas permanecen en el Ministerio de Salud Pública (MSP), las relacionadas con educación bilingüe en el MINEDUC; las de educación superior en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT); algunos programas sobre economías campesinas y sobre riego en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y las cuestiones relativas a la economía popular y solidaria en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

Los avances mencionados, emergentes de diálogos más o menos prolongados, han encontrado límites en las disposiciones legales sobre aspectos administrativo-financieros de la gestión pública que no se han reformado. La legislación y prácticas burocráticas vigentes dificultan el traslado de capacidades de gestión a colectividades territoriales (como comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades), se han sobrecargado los procedimientos segregando y endureciendo competencias para la gestión de asuntos que, en muchos casos, tienen una naturaleza público-comunitaria, como la educación bilingüe, la salud ancestral, el manejo del agua, los emprendimientos comunitarios, la organización de servicios de transporte comunitario, etc. A la vez, la escasa y complicada actividad legislativa ha imposibilitado la apertura de puertas a formas renovadas de participación. Algunas frustraciones en el cumplimiento de lo acordado mediante diálogos han reactivado el recurso a formas de presión que en octubre de 2019 mostraron un nivel de violencia no conocida antes.

El rol y las competencias asignadas a las circunscripciones territoriales en el COOTAD, incluyendo las relaciones con los territorios donde están asentados los pueblos y nacionalidades indígenas y con sus autoridades, son un espacio de exploración para la participación en la formulación y desempeño de políticas públicas con base territorial. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deben establecer instancias participativas –incluyendo Consejos Consultivos de Pueblos y Nacionalidades– para interactuar con las Comisiones de Protección de Derechos. La eficacia de estas disposiciones depende de dos factores: la preparación y operación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y las transferencias



de recursos de inversión desde la administración central; dos asuntos que apenas estaban despegando en el nuevo periodo de gestión de los gobiernos descentralizados (2018-2022) y se han desacelerado con ocasión de la pandemia COVID-19 y la crisis económica y financiera.

## V. Estrategias de acción de los pueblos y nacionalidades indígenas en tanto sujetos colectivos de derechos y actores de los escenarios democráticos

### A. Pueblos indígenas del Ecuador: formas –no electorales– de operar en el campo del poder

La situación predominante de los pueblos indígenas en Ecuador está marcada por la desventaja social y la insatisfacción con la implementación y el disfrute de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales que se les otorga en la constitución del país. A lo largo de los años, se han vuelto cada vez más activos a través de movimientos y organizaciones representativas, llegando a constituirse en actores imprescindibles de la vida política e institucional. Los pueblos indígenas de Ecuador se han movilizado cada vez más para llamar la atención no solamente sobre sus reclamos o necesidades inmediatas, sino sobre las barreras estructurales a las que se enfrentan en la realización práctica de sus derechos y el disfrute de la igualdad de oportunidades. Al igual que en otros países, las colectividades territoriales (anejos, centros, caseríos, comunidades) se organizan bajo formas asociativas que facilitan su interacción en la sociedad más amplia, pero sus organizaciones regularmente se identifican de manera estrecha con sus líderes tradicionales y cultivan formas de tomar decisiones basadas en la formación de consensos. Sus organizaciones incluyen redes y estructuras territoriales y no territoriales que representan a las comunidades, subregiones y grupos dentro de diferentes espacios geográficos y para una diversidad de propósitos.

En todos los niveles las organizaciones sobreviven principalmente por el trabajo voluntario de las familias; en algunas ocasiones cuentan con financiamientos solidarios o asociados a la gestión de iniciativas de desarrollo. Las funciones de *dirigencia política* son asumidas regularmente por las autoridades tradicionales, en algunos casos compartidas con miembros más jóvenes que tienen destrezas técnicas y contactos hacia el exterior. En general hay pocos recursos para el fortalecimiento organizacional y el mantenimiento de las operaciones de las organizaciones, sin embargo, es preciso reconocer que el movimiento indígena ecuatoriano cuenta con liderazgos e inteligencias muy potentes: instruidos o no, numerosos profesionales, sabios y sabias, intelectuales organizados, forman un capital político y social muy importante. Aun cuando al interior de las comunidades hay cada vez más paridad de género, con algunas excepciones importantes, las mujeres fueron históricamente marginadas de funciones de liderazgo reconocidas y no siempre alcanzaron posiciones representativas dentro de sus organizaciones; esto está cambiando aceleradamente tratándose de las nuevas generaciones.

Al tiempo de la recuperación de la democracia, en 1980, los pueblos indígenas protagonizaron la formación de una alianza y una plataforma de lucha pluriétnica que se constituyó en una organización de nivel nacional en 1986 (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador [CONAIE]). La CONAIE proclamó su Proyecto Político en 1994, que ha sido revisado y actualizado entre 2003 y 2004, entre 2006 y 2007, y en 2012. En términos generales contiene

las propuestas del movimiento para la construcción del Estado plurinacional; ha servido como guía para la movilización permanente de la organización; para el desenvolvimiento de los debates y las negociaciones alrededor de la participación en las asambleas constituyentes que adoptaron los textos de 1989 y 2008. La versión más reciente toma posición frente al rumbo que el gobierno de la Revolución Ciudadana había dado a las conquistas de la Constitución de Montecristi (2008).

**Tabla 4**  
**CONAIE. Proyecto Político para la Construcción del Estado Plurinacional**

| <b>I: Declaración política</b>                         |  |
|--|--|
| <b>II: Nuestros principios políticos e ideológicos</b> |  |
| <b>III: Plan de acción</b>                             |  |
| Eje espiritualidad, culturas y saberes                 | Pluralismo espiritual  |
|  | Revalorización y desarrollo de las culturas                          |
|  | Educación bilingüe intercultural científica y humanista              |
|  | Diálogo de saberes   |
|  | Salud  |
| Eje de economía comunitaria                            | Economía de pueblos y naciones originarias                           |
|  | Revolución agraria y reordenamiento territorial                      |
|  | Proceso industrial   |
|  | Comercio   |
|  | Economía solidaria y popular   |
|  | Red vial y libre tránsito  |
|  | Patrimonio natural y biodiversidad                                   |
| Eje política plurinacional                             | Necesidad de construir el Estado plurinacional                       |
|  | Democratización del Estado   |
|  | Los sistemas jurídicos propios                                       |
|  | Los territorios y los Gobiernos Territoriales Comunitarios           |
|  | Reconstrucción y consolidación de las naciones y pueblos originarios |
|  | Reestructuración y reorientación de la fuerza pública                |
|  | Políticas de relaciones nacionales e internacionales                 |

Fuente: CONAIE 2013.

Son logros incontestables de la presencia, la presión y la capacidad de negociación de las nacionalidades y pueblos indígenas a lo largo de tres décadas: el reconocimiento constitucional (1998 y 2009) y algún desarrollo legislativo; el mantenimiento de la educación intercultural bilingüe<sup>25</sup>; los esfuerzos para crear y fortalecer un sistema de salud pública que incorpora y respeta las prácticas tradicionales y a sus especialistas comunitarios; la puesta en marcha de programas y proyectos de apoyo y fortalecimiento de las condiciones de vida de las familias en el marco de las economías de las comunidades; y la incipiente adopción de medidas de acción afirmativa para cerrar las brechas y mejorar el acceso a los servicios del Estado, al empleo, al mercado y a los productos financieros. Estos avances están ligados a la fortaleza y la capacidad de negociación de las organizaciones indígenas en todos los niveles territoriales, un buen número de ellas articuladas en la CONAIE como una gran red nacional, pero también de otras federaciones y

25 Para el caso del pueblo afroecuatoriano, la etnoeducación.

redes como la Federación Ecuatoriana de Indios, la más antigua de la modernidad; la que asocia a nivel nacional a las asambleas comunidades que han adoptado la fe evangélica (FEINE); y la que agrupa organizaciones campesinas, indígenas y negras de varias zonas del país (FENOCIN).

La vida política de este amplio y diverso universo de colectividades e identidades ha combinado a lo largo del tiempo, y lo sigue haciendo, cinco formas de operar en el campo del poder: (i) la acción directa en espacios públicos para ejercer presión sobre los gobiernos de los diferentes niveles y sobre la opinión pública, buscando ser atendidos alrededor de cuestiones concretas y prácticas hasta alcanzar soluciones pactadas; (ii) la judicialización de acción pública y de las autoridades por el irrespeto de los derechos o la comisión de violaciones a los mismos; (iii) la participación en contiendas electorales con un signo propio o en alianzas, o como huéspedes o invitados de otros signos electorales, para disputar en el escenario del poder establecido; (iv) la inserción en la vida pública mediante la creación de instituciones, la captación de empleos y posiciones de representación, la gestión de programas, proyectos, prestación de servicios; y (v) la gestión de la comunicación a través de radios comunitarias y hoy la utilización de las redes sociales y los medios de comunicación como una disputa en el campo de la información, la desinformación, la propaganda y la creación y manipulación de sentidos, una forma bastante reciente y en crecimiento ligada a la entrada en acción de una nueva generación de hombres y mujeres indígenas. Se trata de la generación nacida en un régimen constitucional en el que la diversidad cultural, las lenguas y los derechos, por lo menos de manera formal, no son puestos en cuestión como ocurría en el pasado, miembros de familias que pudieron optar por educarlos con el apoyo de las escuelas bilingües que están alcanzando el ingreso y, en muchos casos, el buen desempeño en la educación superior. Son la generación de reemplazo de la dirigencia tradicional, en la que las mujeres han conquistado importantes lugares de liderazgo, y para la cual las nuevas tecnologías de comunicación constituyen su principal herramienta para estar presentes en la vida nacional.

En la década 2010-2020, el movimiento indígena recurrió con frecuencia a la movilización para protestar, oponerse y reclamar medidas. Para el inicio de la década ya se había dado una importante ruptura entre la CONAIE y sus organizaciones<sup>26</sup> y el economista Rafael Correa, su gobierno y su partido. Aparecieron y fueron en aumento algunas formas violentas –principalmente la afectación a los bienes públicos y la confrontación con las fuerzas del orden; se incrementó notoriamente la participación de contingentes de personas indígenas asentadas en las ciudades y en la capital del país; se complejizaron y al mismo tiempo se dispersaron las plataformas de reclamación: se registraron más eventos convocados y organizados desde espacios locales o regionales, para cuestiones específicas, que desde el movimiento nacional, con múltiples propósitos; desde el gobierno, la Secretaría de Pueblos creada como un aparato gubernamental de contención de las dinámicas de los sectores sociales y principalmente de los movimientos indígenas no resultó ser un punto de interlocución eficiente, ni fue capaz

---

26 Esta ruptura o alejamiento, respecto de la amplia alianza que operó para la participación en la Asamblea Constituyente de Montecristi, incluyó a varios movimientos y actores de la sociedad civil, a algunas organizaciones políticas y a personalidades fundadoras del proyecto de la Revolución Ciudadana. En el caso de la CONAIE, fue notable la excepción de la dirigencia del Movimiento Indígena de Chimborazo (pueblo puruhá), que permaneció alineada con el gobierno central, produciéndose progresivamente una ruptura interna que dio origen a dos expresiones de la misma organización.

de conducir las tensiones hacia mesas de diálogo y negociación con el sector público<sup>27</sup>; las respuestas públicas privilegiaron la denostación de los líderes o su cooptación–, niveles aumentados de represión policial y altísima frecuencia de criminalización de los dirigentes, participantes en marchas, autoridades comunitarias ejerciendo funciones jurisdiccionales, dirigentes expresando críticas, etc. Para 2012, 189 activistas indígenas estaban procesados penalmente por iniciativa del gobierno<sup>28</sup>. Desde muy temprano en 2011 y hasta el cambio de gobierno en 2017, la dirigencia de la CONAIE no mantuvo contacto con funcionarios públicos de alto rango.

Durante el gobierno presidido por Lenin Moreno, la relación entre el gobierno y las organizaciones, con prudencia desde el lado indígena, con incertidumbres desde la parte oficial, retomó el carácter de diálogo cultivado en varias décadas. Algunas *marchas* hasta la sede del Poder Ejecutivo (Quito) transcurrieron con relativa calma y terminaron con alguna conversación de la que surgieron acuerdos, promesas de atención a problemas o medidas para la solución de algún conflicto. Cuestiones como las relacionadas con el régimen de aprovechamiento del agua o su preservación frente al uso y abuso para la minería; el impacto de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos; y regulaciones del mercado de productos básicos con impacto entre los productores indígenas, como la leche y sus derivados, implicaron tensiones y conatos de incidentes. Sobre asuntos ambientales ligados con el derecho a la consulta previa, libre e informada, organizaciones afectadas establecieron demandas judiciales, algunas de las que prosperaron favorablemente, dando pie en algunos casos a la interposición de quejas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Como informó la Presidencia de la República:

Durante los primeros cuatro meses de gobierno, el Presidente Lenin Moreno mantuvo más de 55 diálogos bilaterales con personalidades representativas de varios sectores sociales, políticos y económicos del país.

[...]

Asimismo, aceptaron la invitación al diálogo organizaciones que representan a pueblos y nacionalidades como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN); así como otras organizaciones del pueblo afroecuatoriano.

[...]

Los diálogos por la plurinacionalidad destacan con mucha fuerza los temas de tierras y territorios, frente a los cuales se demanda la garantía de la consulta previa para los asuntos que les conciernen, la resolución de conflictos permanentes que existen alrededor de la distribución y legalización de la tierra, la ejecución de acciones que ayuden a fortalecer la propiedad colectiva de las tierras comunales y de los territorios ancestrales, la conformación de circunscripciones territoriales y mancomunidades, bajo criterios de equidad, reducción de brechas sociales y justicia social. (2017)

En un movimiento para reorganizar su dinámica de interacción con el gobierno y la sociedad, la CONAIE preparó y socializó un *Mandato urgente para la implementación y construcción del Estado Plurinacional y la Sociedad intercultural* (28 de junio) que fue presentado y

27 El CODENPE, que cumplió en alguna medida esta función hasta 2007, se mantuvo hasta 2014, con una actividad reducida, como entidad administrando una difícil transición burocrática.

28 Para un recuento de los primeros años, ver Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) 2012.

entregado al gobierno el 4 de julio, en un acto que buscaba poner sobre la mesa su propia agenda. El *Mandato* organiza una visión diagnóstica y varias propuestas en cuatro ejes: (i) para la construcción del Estado Plurinacional; (ii) hacia el cambio del modelo económico; (iii) democracia y derechos humanos; y (iv) combatir la corrupción y la impunidad. Un mes y medio después, el VI Congreso de la CONAIE eligió a su nuevo Consejo de Gobierno (Zamora Chinchipe, 14 a 16 de septiembre de 2017) y, con la expectativa por recobrar la interlocución, acordó protagonizar una marcha a la capital de la República para acordar con el gobierno la puesta en marcha de procesos de diálogo en torno a los temas cruciales que se desprenden del *Mandato*. Efectivamente, en la ocasión se establecieron cinco mesas de trabajo: (i) territorio y biodiversidad; (ii) economía; (iii) democracia, derechos humanos y colectivos; (iv) educación; y (v) amnistía para los dirigentes judicializados por el gobierno anterior. El gobierno puso a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP) como punto de articulación y responsable de asegurar la participación de representantes de alto nivel por parte del Ejecutivo.

Los ejes del *Mandato* y la temática de las mesas se concretaron, desde el punto de vista de la CONAIE, en una serie de compromisos que el presidente de la República habría asumido en reunión del 11 de diciembre de 2017: (i) inmediata suspensión de nuevas concesiones mineras en todo el territorio nacional; (ii) revisión urgente de las concesiones mineras que han violado la Constitución y los instrumentos internacionales; (iii) restitución del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe; (iv) reconocimiento jurídico, como modalidad, al sistema de transporte comunitario; (v) precio de la leche de acuerdo a la normativa vigente; (vi) cese de la persecución de agro-calidad a los productores de las comunidades; (vii) respeto a la aplicación de la justicia indígena en sintonía con la realidad y los principios de la plurinacionalidad; y (viii) no permitir que se dilaten en procesos burocráticos (CONAIE 2018).

Si bien todos los temas fueron abordados en alguna medida en los meses siguientes, las dos mesas que operaron con regularidad logrando acuerdos concretos hacia la definición de medidas consensuadas que resolvieran la problemática planteada fueron las relativas a la restitución de la educación bilingüe (entabladas con representantes del Ministerio de Educación, la Secretaría Nacional de Educación Superior, el Ministerio de Inversión Económica y Social y la Secretaría Nacional de Planificación) y al reconocimiento legal de la modalidad de transporte comunitario (entablada entre una representación de los dirigentes de transporte comunitario de las provincias de la Sierra Central y personeros de la Agencia Nacional de Tránsito). Después de seis meses de deliberaciones, avances y negociaciones, se alcanzaron soluciones técnicas aceptables para las partes en la mesa, requiriéndose la preparación y suscripción de instrumentos administrativos (decretos, acuerdos o resoluciones) y, en los dos casos, el compromiso de impulsar iniciativas de reforma legal que permitirían abrir candados para viabilizar el cumplimiento de las soluciones acordadas<sup>29</sup>.

Para la cuestión de la educación bilingüe, se llegó hasta la emisión de un Decreto Ejecutivo que restituyó el Sistema de EIB y creó una secretaría con algunos atributos de autonomía relativa, pero adscrita al Ministerio de Educación, quedando pendiente la introducción de una reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) para hacer posible un modelo

29 Al final de primer semestre de 2018 estaban siendo discutidas, en la Asamblea Nacional, reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), a la Ley Orgánica de Educación Superior y a la Ley Orgánica de Transportes. Solo prosperaron las reformas a la LOES.

de gestión territorial propio para el SEIB. Este espacio de diálogo en torno a la educación también consiguió impulsar la reapertura, como institución pública de carácter comunitario, de la Universidad de los Pueblos y Nacionalidades Amawtay Wasi, incluyendo la reforma legal que permitió poner en marcha su rediseño. Los acuerdos alcanzados sobre transporte comunitario no fueron acogidos por el ministerio del ramo y el diálogo quedó interrumpido, o roto, sin ningún fruto. En todos los casos se ha puesto en evidencia la existencia de una cultura burocrática que obstruye sistemáticamente la realización de los acuerdos, escudada en una maraña de disposiciones legales y administrativas, legado de los diez años de Revolución Ciudadana, así como un grado importante de debilidad de las autoridades del nivel jerárquico superior para superarlas. La EIB continúa atrapada en esa maraña. La cuestión del transporte comunitario estuvo en el corazón del *Estallido*<sup>30</sup> de octubre de 2019, gestado a partir del amago de supresión del subsidio a los precios de los combustibles.

El Estallido de octubre puso en evidencia los cambios experimentados en la forma de expresar la protesta social. Siendo la CONAIE, desde hace cuarenta años, la columna vertebral de esa dinámica de la sociedad civil, ha sido proyectada como responsable del ejercicio de la violencia en niveles nunca antes conocidos, aun cuando fue evidente que los actores de esos comportamientos operaron fuera de su ámbito de influencia. También mostraron un manejo de la crisis, por parte de la autoridad, que contiene aún el legado del autoritarismo del gobierno precedente<sup>31</sup>.

## B. La ocupación de cargos en instituciones públicas

El hecho de prestar servicios en el sector público como autoridad electa, pero también y principalmente como funcionario, ha sido percibido de modo creciente y en la actualidad demandado como una forma de participación política por parte de las personas y las organizaciones de los pueblos indígenas. Esta aspiración y demanda son compartidas estrechamente con la plataforma de las organizaciones afroecuatorianas y, a la vez, tienen un componente de búsqueda de empleo –lo cual aumenta consistentemente conforme más hombres y mujeres de las dos identidades se asientan en los centros urbanos y en alguna medida alcanzan mayores niveles de educación formal–, con la expectativa de estar en condición de incidir en la gestión de las cuestiones públicas que favorecen sus reclamaciones colectivas y hacer más visible su presencia en la vida cultural, social y política.

La conquista de este derecho está asociada con la demanda de contar con instituciones especializadas en el sector público que cuenten con mandato y competencias para atender los asuntos que atañen a los pueblos y nacionalidades con la pertinencia que la diversidad histórica y cultural ameritan. Obviamente plantean también que estas instituciones estén dirigidas e integradas, de forma mayoritaria y representativa de su propia diversidad, por profesionales, técnicos y servidores indígenas. Esta suerte de participación se inicia con la creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe en la década de 1980; el establecimiento de la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas (SENAI) al inicio de la década de 1990; el CODENPE

30 Así lo han denominado algunos de sus protagonistas indígenas: Leónidas Iza, Andrés Tapia y Andrés Madrid en su libro, publicado en 2020.

31 La lectura, desde el punto de vista gubernamental, como un ataque a la democracia, se resume en el libro de María Paula Romo (ministra de Gobierno) y Amelia Ribadeneira: *Octubre, la democracia bajo ataque* (2020).

en diciembre de 1998; la institucionalidad para la ejecución del Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE, 1997-2005); la Dirección de Salud Indígena como instancia técnico-administrativa del Ministerio de Salud Pública; y en materia de derechos humanos, la Dirección Nacional de Derechos de los Pueblos Indígenas (DINAPIN), y posteriormente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CONADHPIN) de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, que operó hasta 2009, y las Fiscalías Indígenas impulsadas desde 2007 por la Fiscalía General del Estado. Todas estas instituciones fueron progresivamente desmanteladas, de modo que, en la década 2010-2020, únicamente queda en pie el CNIPN, con competencias muy disminuidas.

En una suerte de compensación por la extinción de la política antes indicada, el gobierno de la Revolución Ciudadana (2007-2017) estableció lo que constituye en realidad una medida (excepcional) de acción afirmativa, referida en una sección anterior que intenta favorecer la incorporación [participación] de trabajadores de pueblos y nacionalidades en cargos públicos<sup>32</sup>. Estas medidas, en su tiempo, recibieron comentarios favorables en el campo internacional<sup>33</sup>.

Un ejemplo emblemático de aplicación de estas medidas constituyó la apertura de cupos para el ingreso de personas de pueblos y nacionalidades en el servicio diplomático, en el 6° nivel del escalafón (tercer secretario), que se utilizó en concursos realizados en los primeros años de la década. El primer concurso de abril de 2011 seleccionó a 70 candidatos con los siguientes resultados: 20 indígenas, 11 afroecuatorianos, 10 montubios y 29 mestizos. En la segunda aplicación, para 100 candidatos, los resultados fueron favorables para 28 indígenas, 6 montubios, 16 afros y 50 mestizos<sup>34</sup>.

Un sondeo rápido realizado por el CNIPN en abril 2020 sobre el cumplimiento de la medida establecida mediante el Decreto 60, al que contestaron ocho ministerios, arrojó los siguientes porcentajes por entidad:

**Tabla 5**  
**Servidores públicos según autoidentificación, 8 ministerios**

| Identidad        | Turismo     | Economía y finanzas | Obras públicas | Trabajo     | Cultura     | Agricultura y ganadería | Secretaría derechos humanos | Energía recursos naturales | % por identidad |
|------------------|-------------|---------------------|----------------|-------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------|
| Montubio         | 6,00        | 1,41                | 3,13           | 3,00        | 3,13        | 4,18                    | 2,52                        | 1,18                       | 3,79            |
| Afrodescendiente | 2,00        | 1,41                | 4,07           | 4,00        | 4,69        | 1,95                    | 3,36                        | 1,97                       | 2,72            |
| Mestizo          | 88,00       | 91,75               | 88,97          | 89,00       | 88,28       | 88,06                   | 89,36                       | 92,68                      | 87,88           |
| Blanco           | 1,00        | 3,62                | 0,90           | 1,00        | 1,17        | 1,18                    | 0,56                        | 0,19                       | 1,30            |
| <b>Indígena</b>  | <b>3,00</b> | <b>1,41</b>         | <b>1,66</b>    | <b>2,00</b> | <b>2,73</b> | <b>2,68</b>             | <b>3,92</b>                 | <b>2,37</b>                | <b>2,67</b>     |
| Otros            | 0,00        | 0,40                | 1,28           | 1,00        | 0,00        | 1,95                    | 0,28                        | 1,58                       | 1,61            |
| Total            |             |                     |                |             |             |                         |                             |                            | 100%            |

Fuente: elaboración propia a partir de un informe interno del CNIPN, Servidores públicos 2020.

32 Decreto Ejecutivo 60 (septiembre 2009) y arts. 51, literal k, y 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público, (octubre 2010).

33 “En Ecuador, el decreto presidencial 60 de 2009 buscó promover la inclusión laboral de miembros de los pueblos y nacionalidades de Ecuador en instituciones públicas en la misma proporción que su porcentaje en el último censo de 2010” (LAPORA s.f.).

34 Ver: El Universo 3 de abril, 2012 ; y LAPORA s/f

Las cifras absolutas tras estos porcentajes señalan que, de un total de 9.471 funcionarios considerados, 253 son identificados como indígenas, 258 como afroecuatorianos y 359 como montubios. En todo caso, los porcentajes alcanzados una década después de adoptada la medida no alcanzan a la mitad del indicador propuesto: el porcentaje de autoidentificación establecida para cada identidad en el Censo 2010, esto el 7,3%.

En 2018 se difundió una nota de prensa según la cual el Consejo Nacional Electoral transitorio contaría con una mayor representación de pueblos y nacionalidades indígenas: tres directores provinciales (un waorani, un pantalleo y una kayambi), el director de relaciones internacionales y la vicepresidenta del organismo (shuar). La vicepresidenta de entonces, Diana Atamait, preside desde 2020 el Consejo Nacional Electoral (CNE) definitivo que prepara los comisos de 2021. El analista Santiago Basabe –dice la nota– atribuye esto a la cercanía de Atamait con el movimiento indígena, particularmente con Pachakutik (*El Comercio* 2018).

## VI. CONAIE y Pachakutik: movimiento social y partido político

### A. Como dos hebras de una misma cuerda

Un año después de la proclamación del Proyecto Político de la CONAIE, el 1 de noviembre de 1995, se fundó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, una organización política no partidaria impulsada por la CONAIE, en la que se integraron la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), el Movimiento de Ciudadanos por un Nuevo País y varios sindicatos y asociaciones de trabajadores de empresas y servicios públicos, entre los que tenía un papel destacado el sindicato del sector petrolero. Se unieron también grupos de militantes de la izquierda política.

En años anteriores, la CONAIE había exteriorizado una posición contraria a la participación del movimiento indígena en contiendas electorales, alejándose de los dirigentes y cuadros que eventualmente aceptaron integrar candidaturas unipersonales o plurinominales de los partidos políticos y deslindando la responsabilidad de la organización nacional respecto de las organizaciones provinciales o locales que apoyaran dichas candidaturas. La nueva actitud, favorable a incursionar en las contiendas electorales y para ello auspiciar la formación de un movimiento político-electoral, ocurrió en un momento de debate y de tensión al interior de la CONAIE, en el contexto de los cambios legales en el régimen electoral que hicieron posible, entre otras condiciones, la participación de candidaturas independientes, la constitución de movimientos sociales que pudieran proponerlas y la elección de miembros de las juntas parroquiales mediante sufragio. También fue muy importante la necesidad de ordenar y formalizar el amplio espacio de alianzas con otras fuerzas que había madurado en una década de movilizaciones alineadas en causas comunes, la mayor parte de ellas relacionadas con la oposición a la modernización neoliberal del Estado y a la pérdida de soberanía nacional en el marco de la globalización y la unipolaridad.

Desde entonces y a lo largo de 25 años, la acción política del movimiento nacional indígena discurre en dos planos: uno que tiene como su centro la reivindicación del reconocimiento y desarrollo de la diversidad étnica, implicando sus relaciones con la naturaleza, el uso y cultivo de las lenguas, el ejercicio de las espiritualidades; y otro que presiona por las modificaciones



estructurales que lleven al establecimiento de un Estado plurinacional que organice la vida de una sociedad realmente multicultural en lo normativo, la institucionalidad, la justicia y el bienestar del conjunto de la formación social. Estas dos dinámicas discurren como hebras de una misma cuerda, con episodios de predominio de alguna de las dos, momentos de tensión y de ruptura. El crecimiento demográfico de los pueblos y nacionalidades, los reemplazos generacionales en sus dirigencias, la articulación cada vez más cercana y frecuente con la sociedad en su conjunto, la creciente importancia del uso de los nuevos medios y estilos de circulación de información, inciden en el balance entre estas dos posibilidades de acción y se manifiestan en el protagonismo variable de la organización social y de la plataforma electoral. Entre la CONAIE y Pachakutik.

En un ensayo sobre la participación indígena en el contexto de los resultados de las elecciones de 2013, José Sánchez Parga señala con agudeza:

En primer lugar, dentro de las nuevas formas de oposición política en las democracias actuales, los movimientos sociales desempeñan un creciente protagonismo, y de hecho se ha podido constatar cómo desde 2009 el conflicto indígena se ha constituido como una poderosa forma de oposición política, reforzada por su intensa mediatización.

En segundo lugar, los pueblos indígenas con sus movimientos y organizaciones combinaron siempre una doble estrategia de integración al sistema político y sociedad nacionales con una creciente participación en los organismos del Estado, y por otro lado de autonomía o autarquía sociocultural y política, afirmando su pluriculturalidad y plurinacionalidad.

Sin embargo, la politización de los movimientos indígenas y su creciente fortalecimiento con sus movilizaciones de protesta y su estratégica oposición al Gobierno constituyen una seria limitación no solo del poder sino incluso de la misma legitimidad del partido, haciendo que Pachakutik aparezca más bien como un «brazo político desarmado» del poder de las organizaciones indígenas y sus dirigentes. Lo que en parte explica la debilidad electoral de Pachakutik en los últimos comicios.(2013: 13-14)

## B. Resultados para Pachakutik: *la sinuosa senda electoral*<sup>35</sup>

Los resultados conseguidos por Pachakutik a lo largo de 25 años, solos o en alianzas, entre 1996 y 2021, pueden leerse como una evidencia de la variabilidad del balance entre las dos dinámicas planteadas brevemente:

**Tabla 6**  
**Elecciones presidenciales**

| Año  | Candidatos      |                      | Primera vuelta |        | Segunda vuelta |        | Resultado | Notas                 |
|------|-----------------|----------------------|----------------|--------|----------------|--------|-----------|-----------------------|
|      | Presidente      | Vicepresidente       | Votos          | %      | Votos          | %      |           |                       |
| 1996 | Freddy Ehlers   | Rosana Vinueza       | 785.124        | 20,61% |                |        | 3°        |                       |
| 2002 | Lucio Gutiérrez | Alfredo Palacio      | 943.123        | 20,64% | 2.803.243      | 54,79% | Electo    | En alianza con el PSP |
| 2006 | Luis Macas      | César Sacoto         | 119.577        | 2,19%  |                |        | 6°        |                       |
| 2013 | Alberto Acosta  | Marcia Caicedo       | 280.539        | 3,26%  |                |        | 6°        | Parte de la UPI       |
| 2017 | Paco Moncayo    | Monseratt Bustamante | 634.030        | 6,71%  |                |        | 4°        | Parte del ANC         |

Fuente: elaboración propia con datos de Consejo Nacional Electoral 2014 y 2019.

35 Sugerente título del capítulo 4 del libro de Silvia Soriano Hernández (2016).

**Tabla 7**  
**Elecciones legislativas Congreso nacional (1996-2007)**

| Año  | Cabeza de lista          | Votos   | Escaños | Resultados | Notas                                   |
|------|--------------------------|---------|---------|------------|---|
| 1996 | Luis Macas               |         | 7/77    | 9,09%      |   |
| 1997 | Sin diputados nacionales |         | 7/70    | 10,00%     | Elección de Asambleístas Constituyentes |
| 1998 | León Roldós              |         | 7/121   | 5,79%      | En alianza con MCNP y PS-FA             |
| 2002 | Sin diputados nacionales |         | 11/100  | 11,00%     |   |
| 2006 | Sin diputados nacionales | 101,730 | 6/100   | 6,00%      |   |

Fuente: elaboración propia con datos de Consejo Nacional Electoral 2014 y 2019.

**Tabla 8**  
**Asamblea Nacional (2007-actualidad)**

| Año  | Cabeza de lista     | Votos     | Escaños | Resultados | Notas  |
|------|---------------------|-----------|---------|------------|--|
| 2007 | Silvia Vega         | 1.082.644 | 4/130   | 0,9%       | Elección para Asambleístas Constituyentes en alianza con PS-FA |
| 2009 | Gilberto Guamangate | 948.638   | 4/124   | 1,5%       |  |
| 2013 | Lourdes Tibán       | 4.151.000 | 5/137   | 4,72%      | En alianza con MPD   |
| 2017 | Humberto Cholango   | 2.740.043 | 4/137   | 2,67%      |  |
| 2021 |                     |           |         |            |  |

Fuente: elaboración propia con datos de Consejo Nacional Electoral 2014 y 2019.

**Tabla 9**  
**Elecciones seccionales**

| Año  | Prefectos  |                    | Alcaldes   |                 |
|------|------------|--------------------|------------|-----------------|
|      | % de votos | N.º de prefecturas | % de votos | N.º de alcaldes |
| 1996 | 0,0%       | 0/21               | 3,7%       | 2/27            |
| 2000 | 18,18%     | 4/22               | 7,9%       | 17/215          |
| 2004 | 13,63%     | 3/22               | 9,13%      | 20/219          |
| 2009 | 21,15%     | 5/23               | 11,76%     | 26/221          |
| 2014 | 13,0%      | 3/23               | 10,4%      | 23/221          |
| 2019 | 21,74%     | 5/23               | 9,05%      | 20/221          |

Fuente: elaboración propia con datos de Consejo Nacional Electoral 2014 y 2019.

En los tres niveles desconcentrados se puede identificar otras organizaciones políticas con carácter de movimientos que participan en elecciones, algunas de las cuales declaran organizar y/o representar a colectividades indígenas. Se trata, principalmente, de organizaciones circunscritas al ámbito cantonal –como parte del universo de 259 organizaciones inscritas para las elecciones de 2019– y al ámbito provincial (donde hubieron 127 en total). En el nivel parroquial estaban establecidos, para el mismo año, 18 movimientos locales.

**Tabla 10**  
**Elecciones de juntas parroquiales rurales**

El Atlas Electoral del Ecuador 2009-2014, Capítulo V: Elecciones parroquiales [CNE 2014], permite conocer el resultado de la elección de los cinco miembros de las juntas parroquiales según organización política que inscribió la candidatura (partido, movimiento o alianza).

En 2009 se eligieron 3.985 miembros de 797 juntas parroquiales rurales. Para 2014 el número de parroquias rurales se incrementó a 815, habiéndose elegido 4.075 miembros.

El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, solo o en alianzas con otros partidos o movimientos<sup>36</sup>, consiguió colocar: 418 en 2009; 463 en 2014; y 444 en 2019. De estos últimos, 320 fueron candidatos de Pachakutik solo, y 124 candidatos de alianzas diversas [CNE 2019].

Entre otras organizaciones político-electorales que se pueden identificar como indígenas destaca el movimiento inicialmente denominado Amawta Jatari<sup>37</sup>, actualmente Amawta Yuyay<sup>38</sup>, en tanto expresión de la Asociación de Indígenas Evangélicos de [la provincia] Chimborazo (AIECH), actualmente constituida como Confederación de Pueblos, Organizaciones, Comunidades e Iglesias Indígenas Evangélicas de Chimborazo (CONPOCIECH), que es su estamento provincial en el que dice organizar a 700 iglesias evangélicas distribuidas en los 10 cantones, a las cuales acuden cerca de 85.000 personas. Esta formación política ha mantenido, en los pasados años, por lo menos una curul en el Poder Legislativo, regularmente ocupada por el dirigente de turno de la AIECH o de la CONPOCIECH<sup>39</sup>.

### C. Mujeres indígenas en espacios legislativos

La participación de las mujeres en los sistemas electorales está prevista en la legislación desde 1997, cuando se introdujeron en el país los sistemas de cuotas mediante otro sistema de porcentajes mínimos obligatorios hasta alcanzar la paridad. En 2007, el porcentaje se estableció en 50%; y en la Constitución de 2008 la paridad se consagró como principio igualitario básico para la conformación de listas y fórmulas electorales.

Las mujeres indígenas de Ecuador estuvieron siempre presentes en los procesos de movilización y organización de sus pueblos. No se quedaron al margen de las discusiones y buscaron alianzas con otras mujeres para impulsar sus propias agendas desde una perspectiva de género. Pero sus modos de abordar la cuestión de las relaciones de género y de luchar por la equidad nunca dejó atrás ni la perspectiva de su identidad indígena ni su condición de clase. Participaron con los diferentes movimientos de mujeres del país para articular sus exigencias, alianza que se concretó en la Asamblea de Mujeres Populares y Diversas del Ecuador, que actuaron en la Constituyente de Montecristi (Pérez 2018: 66).

36 Variablemente, las alianzas se formaron con los partidos: Alianza País, Movimiento Popular Democrático, Izquierda Democrática y con movimientos de los tres niveles territoriales, incluyendo algunos de alcance parroquial.

37 “Levántate Sabio”.

38 Según dice su página de Facebook: “Movimiento Político Cristocéntrico Étnico que gestiona poder político y tecno político social para los pueblos y comunidades Kichwas del Ecuador”.

39 Ver Illicachi 2006 y 2013; Pinango & Jaramillo 2010.

Los resultados de su inclusión en los escenarios electorales son muy magros hasta ahora:

**Tabla 11**  
**Mujeres indígenas en espacios legislativos**

| Periodo   | Total de legisladores | Cuota de género* | Hombres | Mujeres | Mujeres indígenas |
|-----------|-----------------------|------------------|---------|---------|-------------------|
| 1998-2003 | 121                   | 30%              | 105     | 16      | 1                 |
| 2003-2007 | 100                   | 35%              | 83      | 17      | 1                 |
| 2007-2009 | 130                   | 45%              | 85      | 45      | 2                 |
| 2009-2013 | 124                   | 50%              | 84      | 40      | 2                 |
| 2013-2017 | 137                   | 50%              | 80      | 57      | 4                 |
| 2017-2021 | 137                   | 50%              | 81      | 56      | 1                 |

\*Se refiere a la cuota de género vigente para ese periodo.

Fuente: Pérez 2018: 65.

#### D. La gestión de Pachakutik y el estallido de octubre como colofón

Desde 2009 hasta 2017 el Movimiento Pachakutik, lo mismo que la CONAIE, fue parte de la oposición al gobierno de Rafael Correa, siendo sus asambleístas y miembros fuertemente críticos con su gestión, lo cual provocó que varios de sus integrantes fueran enjuiciados e incluso encarcelados. Junto con el Movimiento Popular Democrático (MPD), Pachakutik formó parte de la Unidad Plurinacional de las Izquierdas, alianza formada para las elecciones de 2013, oportunidad en la que obtuvo seis escaños en la Asamblea Nacional<sup>40</sup>. En 2016, junto al Movimiento Unidad Popular –que reemplazó al extinto Movimiento Popular Democrático MPD<sup>41</sup>– y al Partido Izquierda Democrática<sup>42</sup> conformó la coalición Acuerdo Nacional por el Cambio, de tendencia centro izquierda, con miras a las elecciones presidenciales de 2017, ocasión en que llega a la presidencia Lenin Moreno, sucesor formal de Rafael Correa como parte del Movimiento Alianza País.

Una vez que el nuevo gobierno tomó distancia del legado de Correa y emprendió una campaña para moderar ciertos excesos introducidos en la Constitución (como la reelección indefinida) y en la práctica autoritaria del poder, los votos de los asambleístas de Pachakutik se sumaron a las del segmento de Alianza País controlado por la facción morenista, sin que esto suponga la existencia de una alianza formal. En realidad, el grupo de legisladores formaron parte del bloque de la llamada Bancada de Integración Nacional, compuesta por las minorías legislativas en las que se incluyen, además, Izquierda Democrática (ID), Sociedad Patriótica (PSP), Fuerza Ecuador (FE) y movimientos provinciales que han mantenido una discreta disposición de cooperación con el bloque leal al Ejecutivo. Fuera de los muros del Parlamento, la CONAIE se involucró en su propio diálogo con el gobierno, con los altibajos de los que se ha dado cuenta en este texto.

En términos generales, el desempeño del Poder Legislativo en los pasados diez años ha sido muy discreto. Como se señaló a propósito del desarrollo de la normatividad que diera dirección y sentido a las promesas contenidas en la Constitución de 2008, si bien en los primeros

40 La alianza apoyó la candidatura presidencial de Alberto Acosta, quien obtuvo el sexto puesto.

41 Expresión de la tendencia maoísta del marxismo leninismo.

42 Expresión de la socialdemocracia.

años (2008 a 2011) se adoptó un conjunto de códigos y leyes orgánicas y se reformaron otras preexistentes, poco se avanzó en dirección a la construcción de un nuevo modelo de Estado, plurinacional, y mucho se disolvió el sentido de la interculturalidad en retórica de propaganda. En los años siguientes, hasta 2017, con una mayoría obsecuente con el Ejecutivo y en la nueva legislatura, sin una mayoría estable, la producción legislativa y el ejercicio del control político han sido de poca importancia. En consecuencia, el rol de los legisladores electos y el papel de los partidos y movimientos políticos ha sido poco relevante.

En estas condiciones, la relación entre la dirección de la CONAIE, la dirección del Movimiento Pachakutik y el pequeño grupo de legisladores con los que cuentan se mantiene en constante tensión. En el transcurso de 2019 la directiva de la CONAIE rechaza el voto de los asambleístas de Pachakutik contrario a la despenalización del aborto en casos de violación, o favorable al envío de la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria al Registro Oficial para su publicación. Como se señaló antes, los avances en asuntos acordados en los diálogos entre la organización y el gobierno entre 2017 y 2019 requerían modificaciones legales que nunca llegaron a ser tratadas en la agenda legislativa; y si bien el grupo de legisladores de Pachakutik y sus aliados en la bancada de Integración no habían podido impulsar con éxito esas iniciativas de reforma, es evidente que no se interesaron por acompañar las gestiones. Como señala Sánchez Parga:

Si Pachakutik no ha logrado consolidar una representación política de los sectores indígenas no es solo porque el mismo sistema de representación política (electoral, partidario y parlamentario) está en crisis en las democracias actuales, sino sobre todo porque la lógica y dinámica de la representación no corresponde a las lógicas y dinámicas organizativas de los pueblos indígenas y sus movimientos sociales: mientras que estos se fortalecen en la conducción social de su diversidad, la representación política requiere más bien de una unidad.

De otro lado, el carácter pluricultural de Pachakutik hace muy aleatorio el componente indígena del partido y de muchos de sus representantes políticos. Es tan contingente el carácter étnico de Pachakutik que, sobre todo en relación con el Gobierno y en circunstancias electorales, dirigentes indígenas o no indígenas abandonan el partido para integrar otras alianzas políticas. Como ha sido el caso de Mario Conejo, alcalde de Otavalo, de Auqui Tituaña, exalcalde de Cotacachi, de Gabriela Rivadeneira gobernadora de Imbabura...

Esta doble limitación estructural que condiciona la actuación política de Pachakutik parecería compensada por la creciente politicidad o reforzamiento político de las organizaciones del movimiento indígena, y en particular de sus dirigentes. (2013: 13-14)

Cuando ocurrió el Estallido de octubre, en el cual jugó un rol importante y delicado la dirigencia indígena, los miembros de la Asamblea Nacional, incluyendo los legisladores de Pachakutik, se mantuvieron al margen. Cada vez las dirigencias de la CONAIE y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (COFENAIE) pidieron a Marlon Santi, coordinador del Movimiento Pachakutik y expresidente de las dos organizaciones, sancionar a los involucrados. En el penúltimo periodo de sesiones de la actual legislatura, con algún protagonismo de la bancada de Pachakutik, la Asamblea dio paso al trámite largamente esperado para conceder amnistía en favor de los dirigentes indígenas juzgados y condenados durante el régimen de la Revolución Ciudadana por ejercer su derecho a la participación por la vía de la protesta.

El Estallido de octubre de 2019, cualquiera que sea la postura que se tome sobre los acontecimientos y sus impactos en la vida democrática, en la seguridad ciudadana y en el patrimonio de la ciudad, puso en evidencia algunos elementos nuevos en la configuración de la dinámica de revitalización, emergencia e irrupción de los pueblos indígenas en la democracia y en la vida nacional. La irrupción hoy es protagonizada, y lo será en el futuro, por una generación de recambio; este recambio ocurre en el corazón de una crisis de la política y de la política electoral como ordenadora de la participación; nuevas formas de expresión ponen por delante la movilización espontánea de redes de gestión autónomas, son expresiones abiertas a todo límite de identidad u origen, tolerantes de la clandestinidad del enmascaramiento y el anonimato de las redes de comunicación. El ejercicio de la violencia sin necesidad es su signo<sup>43</sup>.

Un año después del Estallido, CONAIE y Pachakutik han reafirmado la naturaleza distinta, distante y frecuentemente divergente entre el *movimiento social* y el *partido político*. Las tensiones en la definición del candidato de Pachakutik para las elecciones 2021 han subrayado estas distancias.

## VII. Conclusiones. Revitalización, emergencia e irrupción de los pueblos indígenas

A partir de la segunda mitad del siglo XX se observan procesos de revitalización de las identidades étnicas en todos los países de América Latina. Un cuarto de siglo después –esto es desde mediados de la década de 1970–, se hace visible en buena parte de la región otro proceso: la emergencia de movimientos indígenas que desarrollan rápidamente una intensa interacción con la institucionalidad pública como demandantes de servicios, primero, y de derechos, más adelante. Finalmente, en la última década del siglo XX, varios de estos movimientos irrumpen en la arena democrática como actores políticos, disputando espacios de poder a las formaciones políticas tradicionales –los partidos– en el campo electoral y asumiendo bajo diversas modalidades tareas de gobierno y/o de oposición.

Estos fenómenos responden a diversos factores y ocurren con distintos ritmos y características en cada país y respecto de cada pueblo indígena, pero marcan de un modo muy importante los escenarios de la vida social y cultural en toda la región y están hoy estrechamente ligados al destino de las democracias. Los tres fenómenos deben ser comprendidos en su especificidad, pero también como las hebras de una misma cuerda deben ser tomados en cuenta a la hora de reflexionar sobre los fenómenos más contemporáneos relativos a la participación política de los indígenas.

43 “Esto es muy potente, ameritaría unas cuartillitas más, porque efectivamente esta forma de movilización espontánea, inorgánica, marcada por los discursos de la red, de los jóvenes urbanos precarizados, le dará un signo distinto a lo que hemos entendido como movimientos de base étnica. Y es justo en los espacios de la ‘disolución’ comunitaria de la vida urbana que se recrudecen las respuestas clasistas y ‘racistas’ de los otros sectores sociales. Esos sectores que dicen: el movimiento indígena es *lindo y justo* siempre que los indios se vistan con plumas y ponchos y se *queden en el páramo*. Jóvenes desclasados, pobres, con pinta de pandilleros, no parecen constituir las aspiraciones de nadie, ni de las intelectualidades indígenas” (Gabriela Iturralde, comunicación personal, noviembre 2020).

La reconstitución de los pueblos indígenas y su organización en el ámbito nacional son fenómenos claramente asociados al desarrollo económico y social de las formaciones sociales nacionales y, en particular, a la modernización de las relaciones de producción en el campo. A partir de la mitad del siglo XX los procesos de reforma agraria –donde los hubo–, ampliación de la frontera agrícola y ocupación de la selva rompieron el encapsulamiento colonial y neocolonial de las comunidades indígenas, y las pusieron en contacto sobre amplios espacios territoriales, introduciendo sus economías domésticas en la densa red del comercio generalizado. Principios organizativos basados en el parentesco dieron paso a formas de identidad y de articulación territorializadas, a las que se corresponden, de manera creciente, procesos organizativos de carácter eminentemente político, porque al desaparecer los antiguos intermediarios de la relación con la nación (fundamentalmente curas y hacendados), las comunidades y pueblos de indígenas entran en relación directa con las agencias estatales y, por su intermedio, con las clases nacionales.

Al transformarse el régimen agrario u ocuparse intensivamente los bosques tropicales, estas comunidades tienden a reconstituirse como pueblos, en un proceso de revitalización que genera nuevas realidades enraizadas en viejas tradiciones y que no implica de ninguna manera un retorno al arcaísmo. En las zonas de colonización se dan también los mismos fenómenos, aunque lentamente y más temprano que tarde, se consolidan nuevas configuraciones sociales que combinan diversas tradiciones y condiciones comunes. En las selvas, los grupos domésticos de horticultores y cazadores itinerantes evolucionan hacia formas sociales cada vez más complejas, que los conducen a integrarse en la formación social nacional como entidades étnicas. Incluso en las ciudades, como estación final de las migraciones, los grupos indígenas empiezan a reconocerse como tales y a organizarse. A través de estos procesos, grupos de hablantes de una misma lengua, que han conservado prácticas culturales semejantes y estructuras organizativas paralelas, sujetas a los mismos factores de modificación, se reencuentran en espacios comunes que superan los límites de las antiguas haciendas o reducciones misioneras, o el aislamiento geográfico en las selvas, y que en algunos casos traspasan incluso las fronteras de los estados nacionales. La ocupación nacional y transnacional de nuevos territorios (como la Amazonía) y el desarrollo de intereses y estrategias de geopolítica regional (como en la costa atlántica de Centroamérica) tienen como correlato la revitalización y, en algunos casos, la constitución de nuevas configuraciones étnicas o nuevos pueblos indígenas.

La creciente inserción de las comunidades étnicas en relaciones de carácter mercantil, primero, e industrial, después, profundiza los efectos de la condición anteriormente señalada, fortalece aún más los nexos intra e interétnicas y provoca fenómenos de diferenciación en su interior. Por todo esto las etnias se desarrollan como entidades relativamente complejas y autónomas, que al consolidarse y entrar en relación con otras, tienden a expresarse como formas sociopolíticas aun mayores (pueblos o nacionalidades), mediante la ampliación de sus vínculos económicos y la unidad de su cultura e idioma. La aparición de sectores diferenciados, incluso en términos de clase, no hace inviable la continuidad de las configuraciones étnicas, más bien es una característica que las distingue respecto de grupos más simples y homogéneos y las dinamiza en tanto sociedades parciales.

Finalmente, hay que señalar que sobre las condiciones que provocan la revitalización de la presencia indígena y su visibilización en el ámbito nacional actúa, desde algunos años y lo hará en el futuro, una circunstancia adicional: la creciente informalización de las economías

latinoamericanas ha retardado el proceso de transformación de la población trabajadora en una clase formalmente proletaria, lo que habría implicado una más rápida desaparición de la matriz cultural indígena. Por el contrario, los informales (obreros, comerciantes, funcionarios ocasionales) tienden a fortalecer algunos nexos de solidaridad étnica y a mantener vinculaciones estrechas con sus comunidades de origen, lo mismo que a refuncionalizar y repetir prácticas tradicionales (médicas, rituales, tecnológicas, lingüísticas) como estrategias de sobrevivencia.

Ahora bien, sobre esta base, en varios países del continente han emergido importantes movimientos sociales que se han estructurado a lo largo del último cuarto del siglo XX y que se desarrollan como respuesta a la modificación del modelo tradicional de Estado, la aplicación de medidas de ajuste estructural, la descentralización y el nuevo orden del comercio y de las relaciones internacionales. En general se trata de movimientos diversos, en distintos momentos de estructuración y con diferentes estrategias de acción, pero en todos los casos con una creciente capacidad de incidir en la vida pública. En algunos países estos movimientos sociales muestran una importante impronta de carácter indígena por diversos factores, entre los cuales destacan: la centralidad de las organizaciones indígenas en la composición de las redes de interacción; la inclusión del reclamo de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y de los derechos que de esta se desprenden en sus plataformas de lucha; y la eficacia de la adopción de emblemas indígenas para la acción pública.

En los países de la región andina, estos movimientos tienen como antecedente inmediato las luchas campesinas por la tierra y el desarrollo de las comunidades agrarias de los altiplanos y las zonas de colonización, y la emergencia organizativa y de revitalización étnica de los pueblos de los bosques tropicales y sus luchas por territorios y autonomía. En Centroamérica, el fenómeno está relacionado con las dinámicas de desplazamiento y recuperación ligadas a las guerras civiles y con la participación en la construcción de la paz. En el Cono Sur –incluyendo Brasil–, se puede asociar a procesos de reinstitucionalización de la relación Estado-sociedad civil que hacen parte de la recuperación de la democracia. En todos los casos se trata de redes de comunidades, asociaciones, organizaciones y grupos que se vienen interconectando desde hace muchos años y que van conformando alianzas en torno a objetivos comunes relacionados con la conquista y reconocimiento de derechos, que paulatinamente dan origen a la formulación de planeamientos políticos ligados al reconocimiento de su calidad de entidades socioculturales y políticas diversas y a la transformación del sistema político nacional consistente con esta naturaleza plural de las sociedades nacionales.

Bajo estas condiciones las organizaciones indígenas, estructuradas inicialmente para gestionar la atención de las entidades públicas a las demandas concretas y coyunturales de las comunidades y pueblos, tienden a convertirse en mecanismos de representación permanente de los intereses y aspiraciones de conjuntos cada vez más amplios y diversos, de alcance nacional, y a desarrollar plataformas reivindicativas, medios de significación y maneras de acción pública que los van constituyendo como actores políticos. A partir de esta transformación y emergencia, se pueden apreciar tres cursos de la participación política de los movimientos indígenas en la región: (i) la protesta social bajo la forma de obstrucción del desenvolvimiento de la gestión pública, principalmente aquella relacionada con la adopción de medidas de ajuste y modernización; (ii) la presión por la participación corporativa (bajo sistemas de cupos o cuotas) en los órganos de toma de decisiones en varios niveles; y (iii) la penetración sistemática en el campo electoral, relativamente al margen del sistema de partidos políticos, orientada a



la captación de espacios de influencia en los órganos de gobierno, en el nivel nacional y local (municipios). Las tres formas coexisten y son concurrentes, si bien en algunos países en los últimos años han empezado a plantearse como disyuntivas.

Los movimientos indígenas, sin embargo, no son los únicos actores que demandan transformaciones (políticas, económicas, sociales y/o culturales) en los escenarios nacionales, ni los únicos que lo hacen desde un reclamo de reconocimiento y legitimación del ejercicio de la diversidad. No obstante, su capacidad de movilización y negociación en los últimos 10 años del siglo XX y las dos décadas del XXI ha atraído a otros sectores sociales que se están constituyendo como tales (sectores empujados a la informalidad, usuarios de servicios públicos, mujeres, vecinos, universitarios, jubilados), o que paulatinamente han perdido sus medios de participación en el escenario democrático y resienten su marginación del modelo modernizador (sindicatos, trabajadores del sector público), que encuentran en las alianzas con esas organizaciones una estrategia para colocar sus propias reivindicaciones dentro de un mecanismo eficiente de presión-negociación. En varios países, el discurso de los movimientos indígenas y sus actuaciones han resultado atractivos para amplios sectores ciudadanos en momentos de una crisis de eficacia simbólica de los planteamientos más tradicionales y de pérdida de credibilidad de la actuación de los partidos políticos. Este proceso da como resultado lo que se puede denominar hoy en día como movimientos sociales de base indígena, para identificar a esa extensa red de redes que actúa en los escenarios nacionales generando coyunturas críticas, capaces de afectar de un modo significativo el curso de la vida política, llegando a provocar incluso modificaciones en el orden constitucional.

## Bibliografía

- Bourdieu, P.  
2002 “La dinámica de los campos”. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Ciudad de México: Taurus.
- Cabrero, F.  
2019 *Soberanía indígena. Claroscuros en la construcción del Estado plurinacional e intercultural en el Ecuador*. s.l.: Universidad Estatal Amazónica/ICONES: Cooperación cultural para la transformación social.
- Cárdenas M., S.  
2017 “Representaciones sociales y divergencias político-ideológicas entre la CONAIE y Alianza PAIS (2006-2009): una aproximación sociológica”. 4to Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Universidad de Salamanca, 17 al 19 de julio.
- Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES)  
2012 “Criminalización de la protesta social. Un recuento desde el retorno a la democracia”. *Aportes Andinos* No. 30. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)  
2013 Proyecto político para la construcción del Estado Plurinacional Intercultural. Propuesta desde la visión de la CONAIE – 1994 (versión de 2012)

- 2018 “Movimiento indígena insiste en resultados dentro del proceso de diálogo con el Gobierno”. *Noticias. CONAINE*. Web. Publicado 30 de enero.
- Consejo Nacional Electoral (CNE)
- 2014 *Atlas Electoral del Ecuador 2009-2014*. Quito: CNE.
- 2019 *Resultados elecciones seccionales 2019*. CNE.
- El Comercio
- 2018 “El Consejo Nacional Electoral transitorio tiene cinco representantes indígenas”. *El Comercio*. Web. Publicado 28 de agosto.
- El Universo
- 2012 “Cholos, indígenas, afros y montubios en diplomacia”, Guayaquil 3 de abril.
- FIAN Ecuador/Instituto de Estudios Ecuatorianos/Observatorio del Cambio Rural, Tierra y Vida/FIAN Internacional
- 2020 *De quienes nos alimentan. La pandemia y los derechos campesinos en Ecuador*. Informe mayo 2019. Quito: FIAN Ecuador/Instituto de Estudios Ecuatorianos/Observatorio del Cambio Rural, Tierra y Vida/FIAN Internacional.
- Finzi, G.
- 2020 “La Revolución Ciudadana de Ecuador y la cuestión agraria: entre reformas ausentes y contrarreforma (2007-2017)”. *Revista Trimestral de Estudios Económicos Latinoamericanos* No. 40: 3-22.
- Gómez, M.
- 1992 “La juridización de los indígenas ante la nación mexicana”. *Revista Justicia y Paz*, No. 25.
- Guerra M., E
- 2010 “Las teorías sociológicas de Pierre Bourdieu y Norbert Elías: los conceptos de campo social y habitus”. *Estudios Sociológicos*, Vol. XXVIII, No. 83 (mayo-agosto): 383-409.
- Harnecker, M.
- 2011 Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud. Quito: Abya-Yala
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
- 2010 Censo de Población y de Vivienda. *Población y Demografía*. INEC. Web.
- s.f. *Las cifras del pueblo indígena: una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010*.
- s.f. *Las cifras del pueblo afroecuatoriano: una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010*.
- s.f. *Las cifras del pueblo muntubio: una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010*.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)
- 2007 *Estudios sobre participación política indígena. Bolivia-Colombia-Ecuador-México-Panamá-Perú*. San José C.R.: IIDH.
- Ilcachi G., J.
- 2006 *Catolicismo, protestantismo y movimiento indígena en Chimborazo 1960-2005*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO.
- 2013 *Diálogos del catolicismo y el protestantismo en Chimborazo-Ecuador*. Tesis de doctorado. México DF: CIESAS.
- Iturralde G., D.
- 2008 “Movimiento indígena, gobernabilidad y gobiernos locales”. *Organización Política y gobernabilidad en territorios indígenas de América Latina*. J. Hernández & A. Selee (coords.). México DF: Miguel Ángel Porrúa.

- Iza, L., Tapia, A & Madrid, A.  
 2020 Estallido: la rebelión de octubre en Ecuador; Quito, Editorial Red Pakari y otras.  
 La Hora
- 2019 “Elecciones en Ecuador: así se renuevan las Juntas Parroquiales de Pichincha”.  
*La Hora*. Web. Publicado 22 de marzo.
- Lalander, R. & Ospina P.  
 2012 “Movimiento indígena y Revolución Ciudadana en Ecuador”. *Cuestiones Políticas*,  
 Vol. 28, No. 48: 13-50.
- LAPORA  
 s.f. “Inclusión laboral de pueblos y nacionales en el servicio exterior del Ecuador”. *El  
 Anti-Racismo Latinoamericano en Tiempos ‘Post-Raciales’*. University of Cambridge.  
 Web.
- Martínez Novo, C.  
 2013 “The backlash against indigenous rights in Ecuador’s citizen’s revolution”. En  
 Latin America’s Multicultural Movements: The Struggle Between Communitarianism,  
 Autonomy, and Human Rights, editado por Eisenstadt, Todd, Michael  
 Danielson, Moises Bailon y Carlos Sorroza.
- Ospina P. & Lalander, R.  
 2012 “Razones de un distanciamiento político: El movimiento indígena ecuatoriano y  
 la Revolución Ciudadana”. *Revista OSAL*, Año 13, No. 32: 117-134.
- Pérez C., L.  
 2018 “Participación política de mujeres indígenas en tiempos de la Revolución Ciudadana”.  
*ALTERIDADES*, 28 (55): 61-72.
- Pinango, A. & Jaramillo, A.  
 2010 *Del Reino de Dios al gobierno humano. Participación política evangélica indígena: una  
 mirada a Amauta Yuyai*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO.
- Presidencia de la República  
 2017 *Informe sobre el diálogo nacional*.
- Restrepo B., D. & Peña G., C.  
 2018 “Territorios en disputa: Tensiones entre «extractivismo», derechos étnicos,  
 gobiernos locales y medio ambiente en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”.  
*International Development Policy. Revue internationale de politique de développement*.  
 Open Edition Journals. Web. Publicado 9 febrero.
- Romo, M. P. & Ribadeneira, A.  
 2020 Octubre, la democracia bajo ataque. Quito, 2020, s/e
- Sánchez P., J.  
 2013 *Los indígenas y la política. Representación y participación electorales: Ecuador 2013*.  
 Quito: Universidad Politécnica Silesiana.
- Soriano H., S.  
 2016 *El sentido de la disidencia. Indígenas y democracia en Ecuador*. México DF: UNAM/  
 Ediciones y Gráficos Eón SA de CV.
- Swartz, M. J.; Turner, V. W. & Tunden, A.  
 1994 [1966] “Antropología política: una introducción”. *Alteridades*, No. 8: 101-126.

## Anexo I. Estadísticas indígenas 2010

### Nacionalidades y pueblos indígenas. Población según provincia de residencia (2010)

| Costa/Provincias       | % indígenas | Sierra/Provincias | % indígenas | Amazonía/Provincias | % indígenas |
|------------------------|-------------|-------------------|-------------|---------------------|-------------|
| Esmeraldas             | 2,8         | Carchi            | 3,4         | Sucumbíos           | 13,4        |
| S. D. de los Tsáchilas | 1,7         | Imbabura          | 25,8        | Orellana            | 31,8        |
| Manabí                 | 0,5         | Pichincha         | 5,3         | Napo                | 56,8        |
| Los Ríos               | 0,6         | Cotopaxi          | 22,1        | Pastaza             | 39,8        |
| Guayas                 | 1,3         | Tungurahua        | 12,4        | Morona Santiago     | 48,4        |
| Santa Elena            | 1,4         | Chimborazo        | 38          | Zamora Chinchipe    | 15,6        |
| El Oro                 | 0,7         | Bolívar           | 25,4        |                     |             |
|                        |             | Cañar             | 15,2        |                     |             |
|                        |             | Azuay             | 2,5         |                     |             |
|                        |             | Loja              | 3,7         |                     |             |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEC).

### Nacionalidades Indígenas. Población (2010)

|          |         |        |        |
|----------|---------|--------|--------|
| Awa      | 5.513   | Hombre | 2.777  |
|          |         | Mujer  | 2.736  |
| Achuar   | 7.865   | Hombre | 3.850  |
|          |         | Mujer  | 4.015  |
| Chachi   | 10.222  | Hombre | 5.276  |
|          |         | Mujer  | 4.946  |
| Cofan    | 1.485   | Hombre | 766    |
|          |         | Mujer  | 719    |
| Epera    | 546     | Hombre | 301    |
|          |         | Mujer  | 245    |
| Siona    | 611     | Hombre | 323    |
|          |         | Mujer  | 288    |
| Secoya   | 689     | Hombre | 365    |
|          |         | Mujer  | 324    |
| Shiwiar  | 1.198   | Hombre | 607    |
|          |         | Mujer  | 591    |
| Shuar    | 79.709  | Hombre | 39.956 |
|          |         | Mujer  | 39.753 |
| Tsachila | 2.956   | Hombre | 1.519  |
|          |         | Mujer  | 1.437  |
| Worani   | 2.416   | Hombre | 1.241  |
|          |         | Mujer  | 1.175  |
| Zapara   | 559     | Hombre | 293    |
|          |         | Mujer  | 266    |
| Andoa    | 6.416   | Hombre | 3.139  |
|          |         | Mujer  | 3.277  |
| Total    | 120.185 |        |        |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEC).

**Pueblos de la nacionalidad kichwa. Población (2010)**

|                            |         |        |         |
|----------------------------|---------|--------|---------|
| Kichwas de la R. Amazónica | 328.149 | Hombre | 161.768 |
|                            |         | Mujer  | 166.381 |
| Pastos                     | 1.409   | Hombre | 713     |
|                            |         | Mujer  | 696     |
| Natabuela                  | 1.862   | Hombre | 871     |
|                            |         | Mujer  | 991     |
| Otavalo                    | 56.675  | Hombre | 27.376  |
|                            |         | Mujer  | 29.299  |
| Karanki                    | 11.590  | Hombre | 5.590   |
|                            |         | Mujer  | 6.000   |
| Kayambi                    | 33.726  | Hombre | 16.209  |
|                            |         | Mujer  | 17.517  |
| Kitukara                   | 2.399   | Hombre | 1.205   |
|                            |         | Mujer  | 1.194   |
| Panzaleo                   | 61.026  | Hombre | 29.581  |
|                            |         | Mujer  | 31.445  |
| Chibuleo                   | 5.383   | Hombre | 2.609   |
|                            |         | Mujer  | 2.774   |
| Salasaka                   | 6.445   | Hombre | 3.122   |
|                            |         | Mujer  | 3.323   |
| Kisapincha                 | 10.105  | Hombre | 4.915   |
|                            |         | Mujer  | 5.190   |
| Tomabela                   | 12.044  | Hombre | 5.789   |
|                            |         | Mujer  | 6.255   |
| Waranka                    | 16.963  | Hombre | 8.289   |
|                            |         | Mujer  | 8.674   |
| Puruhá                     | 136.141 | Hombre | 66.166  |
|                            |         | Mujer  | 69.975  |
| Kañari                     | 28.645  | Hombre | 12.948  |
|                            |         | Mujer  | 15.697  |
| Saraguro                   | 17.118  | Hombre | 8.120   |
|                            |         | Mujer  | 8.998   |
| Paltas                     | 424     | Hombre | 208     |
|                            |         | Mujer  | 216     |
| Manta                      | 311     | Hombre | 174     |
|                            |         | Mujer  | 137     |
| Huancavilca                | 2.063   | Hombre | 1.059   |
|                            |         | Mujer  | 1.004   |
| Total                      | 732.478 |        |         |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEC).

|                                |           |        |         |
|--------------------------------|-----------|--------|---------|
| Otros pueblos o nacionalidades | 20.525    | Hombre | 10.141  |
|                                |           | Mujer  | 10.384  |
| Se ignora                      | 144.988   | Hombre | 73.113  |
|                                |           | Mujer  | 71.875  |
| Total NACIONAL                 | 1.018.176 | Hombre | 500.379 |
|                                |           | Mujer  | 517.797 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEC).

## Anexo II. Normatividad aplicable a participación

### Selección de legislación aplicable a los derechos a la participación y el desarrollo de los P y N

|   |   |   |
|---|---|---|
| Constitución de la República  | 2008 y sus reformas   | Artículos 1, 7, 10; Capítulo segundo Derechos del buen vivir (arts. 13 a 32); Capítulo cuarto Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (arts. 56 a 60); Capítulo séptimo Derechos de la naturaleza (arts. 71 a 77); Título IV Participación y organización del poder, Sección segunda: Organización colectiva (art. 96); Título VI: Régimen de desarrollo, Capítulo tercero Soberanía alimentaria (arts. 281 y 311); Capítulo sexto Trabajo y producción |
| Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación        | RO: Año IV - N° 899, 9 de diciembre de 2016   | Título VI: De los conocimientos tradicionales<br>Artículos 511 a 537  |
| Código Orgánico de la Función Judicial  |   | Título VIII: Relaciones de la Jurisdicción Indígenas con la Jurisdicción Ordinaria<br>Artículos 343 a 346   |
| Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones                                    | RO: Año II - N° 351, 29 de diciembre de 2010  | Título II: Del Desarrollo Productivo de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria<br>Artículos 22 y 59   |
| Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización                  | Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010                                    | Título IV, Capítulo II:<br>Circunscripciones territoriales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias<br>Artículos 93 a 103  |
| Ley de Creación de la Universidad Amawtay Wasi. Reformada 2018                              | Registro Oficial N° 297, 2 de agosto de 2018  | Disposición reformativa. SEXTA<br>Reformese la Ley de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, <i>Amawtay Wuasi</i>  |
| Ley de Minería  | RO: Año III - N° 517, 29 de enero del 2009 - Suplemento                                   | Título IV, Capítulo III:<br>De la gestión social y participación de la comunidad<br>Artículos 87 a 91-Derecho a la información, participación y consulta-   |
| Ley de Organización y Régimen de las Comunas [codificación 4]                               | Registro Oficial Suplemento 315, 16 de abril de 2004                                      | Estado: Vigente   |
| Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable         | Registro Oficial: Año I - N°10 8 de junio de 2017   | Título I, Capítulo I: De los derechos, Artículo 8.-Derechos de pueblos y nacionalidades; Título III: De las semillas, Capítulo I: De ellos sistemas de producción. Artículos 25, 28, 35   |
| Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario | Registro Oficial 444, 10 de mayo de 2011  | Sección 1: De las Organizaciones del Sector Comunitario, artículos 15, 16 y 17  |
| Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)  | Reformativa publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 572, 25 de agosto de 2015 | Título VI: Sistema de Educación Intercultural Bilingüe  |
| Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del agua                          | Registro Oficial Año II - N° 305, 6 de agosto de 2014                                     | Capítulo V: Derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Artículos 71 a 75  |
| Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado                                  | Registro Oficial Suplemento 555, 13 de octubre 2011                                       | Art. 4. Lineamientos para la regulación y principios para la aplicación. - 8. El desarrollo de mecanismos que garanticen que las personas, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos a través de la redistribución de los recursos como la tierra y el agua   |
| Ley Orgánica de Salud   | Registro Oficial N° 423 -Suplemento, 22 de diciembre de 2006                              | Capítulo II: De las medicinas tradicionales y alternativas.<br>Artículos 189 a 192  |
| Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales                                   | RO: Año III - N° 711, 14 de marzo de 2016   | Capítulo II: De la agricultura familiar campesina. Artículos 28 a 30; Capítulo V: Derechos a la tierra comunitaria y territorios de los pueblos y nacionalidades. Artículos 77 a 87   |
| Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria  |   | Título V: Participación social para la soberanía alimentaria. Artículos 31 a 33   |
| Ley Orgánica de Participación Ciudadana   | Abril 2010  | Artículo 4  |

Fuente: Elaboración propia. (2018)



# Guatemala: de la participación institucional a la demanda de un Estado Plurinacional

*Catalina Soberanis*<sup>1</sup>

## Resumen

La participación de los pueblos indígenas es crucial para el desarrollo de Guatemala, pero, a pesar de su importancia poblacional, existen grandes brechas de desigualdad que impactan en sus condiciones de vida y obstaculizan el pleno ejercicio de sus derechos, incluyendo el derecho a la participación en las diversas instancias de toma de decisiones. En ese contexto, los pueblos indígenas han desarrollado diversas estrategias para promover la aprobación y ratificación de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que reconozcan sus derechos y para participar en la formulación e implementación de políticas públicas que respeten y reconozcan su cosmovisión, sus formas de vida y organización, así como sus formas propias de toma de decisiones. Pero a causa de su limitada presencia en los cargos de elección y de nombramiento, aún deben recorrer un largo camino para que esos propósitos se realicen.

## I. Introducción

Guatemala forma parte de la subregión conocida como Mesoamérica y está situada en el istmo centroamericano en una extensión territorial de 108.889 km<sup>2</sup>. A pesar de su extensión

---

1 Abogada y notaria, académica y consultora en diversas ramas del Derecho y la Ciencia Política. Con especialización en Formación Política, Gerencia Política, Análisis y Resolución de Conflictos. Estudios de posgrado en Derecho de los Pueblos Indígenas, Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica, y doctorado en Seguridad Estratégica. Fue una de las 88 constituyentes que integraron la Asamblea Nacional Constituyente desde agosto de 1984 a enero de 1986, Asamblea que promulgó la Constitución de Guatemala en 1985. Ministra de Trabajo entre 1986 y 1990. Primera mujer en presidir el Congreso de La República 1991-1992. Candidata presidencial 1999. Es integrante del Consejo de Expertos del Programa Regional Participación Política Indígena (PPI) en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer. Actualmente trabaja como consultora en Análisis Estratégico en el PNUD de Guatemala y como docente del curso Derecho de los Pueblos Indígenas en la Universidad Rafael Landívar.



relativamente pequeña, cuenta con gran diversidad biológica y de ecosistemas. Por la composición de su población, Guatemala es un país con carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe.

Del 23 de julio al 31 de agosto de 2018, se realizó en el país el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, después de 16 años de haberse realizado el anterior (2002). Según los datos presentados en septiembre de 2019, la población censada fue de 14.901.286 personas; 51,5% mujeres (7.678.190) y 48,5% hombres (7.223.096). El total de personas que se autoidentificaron como pertenecientes a pueblos indígenas fue de 6.518.846. Debido a que hubo un 9% de omisión censal, se realizó un ejercicio posterior de estimación y proyecciones, presentando como dato definitivo una población total de 16.346.950; 8.296.403 mujeres y 8.050.547 hombres. En este ejercicio no se hicieron proyecciones según pueblo de pertenencia, por lo que podría existir algún grado de subestimación del porcentaje de población que se autoidentifica como perteneciente a un grupo indígena. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la población indígena ascendería a 7.513.459 (2020: 153).

**Tabla 1**  
**Porcentaje de población por departamento, según pueblo de pertenencia (2018)**

| Departamento   | Maya  | Garífuna | Xinka | Afro descendiente | Ladina | Extranjera | Total |
|----------------|-------|----------|-------|-------------------|--------|------------|-------|
| Total          | 41,7% | 0,1%     | 1,8%  | 0,2%              | 56,0%  | 0,2%       | 100%  |
| Guatemala      | 13,3% | 0,2%     | 0,1%  | 0,2%              | 85,5%  | 0,7%       | 100%  |
| El Progreso    | 1,5%  | 0,1%     | 0,0%  | 0,0%              | 98,2%  | 0,1%       | 100%  |
| Sacatepéquez   | 40,2% | 0,1%     | 0,1%  | 0,1%              | 59,0%  | 0,4%       | 100%  |
| Chimaltenango  | 78,2% | 0,1%     | 0,0%  | 0,2%              | 21,4%  | 0,1%       | 100%  |
| Escuintla      | 5,1%  | 0,1%     | 0,0%  | 0,2%              | 94,4%  | 0,2%       | 100%  |
| Santa Rosa     | 2,0%  | 0,2%     | 14,1% | 0,2%              | 83,2%  | 0,3%       | 100%  |
| Sololá         | 96,4% | 0,1%     | 0,0%  | 0,1%              | 3,3%   | 0,1%       | 100%  |
| Totonicapán    | 98,0% | 0,1%     | 0,0%  | 0,1%              | 1,8%   | 0,0%       | 100%  |
| Quetzaltenango | 50,9% | 0,1%     | 0,0%  | 0,1%              | 48,7%  | 0,2%       | 100%  |
| Suchitepéquez  | 38,1% | 0,1%     | 0,0%  | 0,6%              | 61,0%  | 0,1%       | 100%  |
| Retalhuleu     | 15,0% | 0,1%     | 0,0%  | 0,2%              | 84,6%  | 0,1%       | 100%  |
| San Marcos     | 30,8% | 0,1%     | 0,0%  | 0,0%              | 69,0%  | 0,1%       | 100%  |
| Huehuetenango  | 65,0% | 0,1%     | 0,0%  | 0,1%              | 34,8%  | 0,1%       | 100%  |
| Quiché         | 89,2% | 0,1%     | 0,0%  | 0,2%              | 10,6%  | 0,0%       | 100%  |
| Baja Verapaz   | 60,0% | 0,1%     | 0,0%  | 0,2%              | 39,6%  | 0,1%       | 100%  |
| Alta Verapaz   | 92,9% | 0,1%     | 0,0%  | 0,1%              | 6,8%   | 0,0%       | 100%  |
| Petén          | 30,2% | 0,1%     | 0,0%  | 0,2%              | 69,3%  | 0,2%       | 100%  |
| Izabal         | 28,2% | 0,7%     | 0,0%  | 0,4%              | 70,4%  | 0,2%       | 100%  |
| Zacapa         | 1,9%  | 0,1%     | 0,0%  | 0,3%              | 97,4%  | 0,2%       | 100%  |
| Chiquimula     | 26,8% | 0,2%     | 0,0%  | 0,2%              | 72,6%  | 0,2%       | 100%  |
| Jalapa         | 7,3%  | 0,2%     | 31,6% | 0,2%              | 60,5%  | 0,1%       | 100%  |
| Jutiapa        | 1,0%  | 0,2%     | 19,3% | 0,2%              | 79,1%  | 0,2%       | 100%  |

Fuente: XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018.

En todo caso, la población indígena, en conjunto, representa como mínimo el 43,8% de la población; y según pueblo de pertenencia, se autoidentifica en un 41,7% como maya, 0,1% como garífuna, 1,8% como xinka, 0,2% como afrodescendiente, 56% como ladino y 0,2% como extranjero. La diversidad sociocultural del pueblo maya se expresa en sus comunidades lingüísticas, siendo estas: Achi', Akateka, Awakateka, Chalchiteka, Ch'orti', Chuj, Itza', Ixil, Jacalteka, Kaqchikel, Kiche', Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteka, Sipakapense, Tektiteka, Tz'utujil y Uspanteka.

En ocho departamentos la población indígena es mayoritaria (más del 50%); en 153 municipios la mayoría se identifica como maya; y en tres municipios la mayoría se identifica como xinka, con un total de 156 municipios con mayoría indígena. La población afrodescendiente ha crecido, pero no constituye la mayoría en ningún municipio.

Como se observa en la tabla anterior, en una gran parte del país habitan pueblos indígenas, por lo que hay que considerar elementos sociolingüísticos y de pertinencia cultural en las políticas públicas y para la prestación de servicios. La población maya y, dentro de esta, la población monolingüe que no sabe leer ni escribir padecen una mayor exclusión y, por lo tanto, se encuentran en mayor desventaja para alcanzar un desarrollo humano integral.

Los datos del Censo de 2018 evidencian que el 18,5% de la población de 7 años y más no sabe leer ni escribir (más de 2.7 millones de personas), con mayor incidencia en la población maya y xinka. Para las poblaciones mayas, las comunidades lingüísticas con un mayor porcentaje de personas que no saben leer y escribir son: Chuj con 42,1%, Akateka y Ch'orti con 39,1% cada una, 33,7% Ixil, 33,6% Q'eqchi' y 33,4% Pocomchí.

**Tabla 2**  
**Porcentaje de población de 7 años y más que no sabe leer y escribir, según pueblo de pertenencia (2018)**

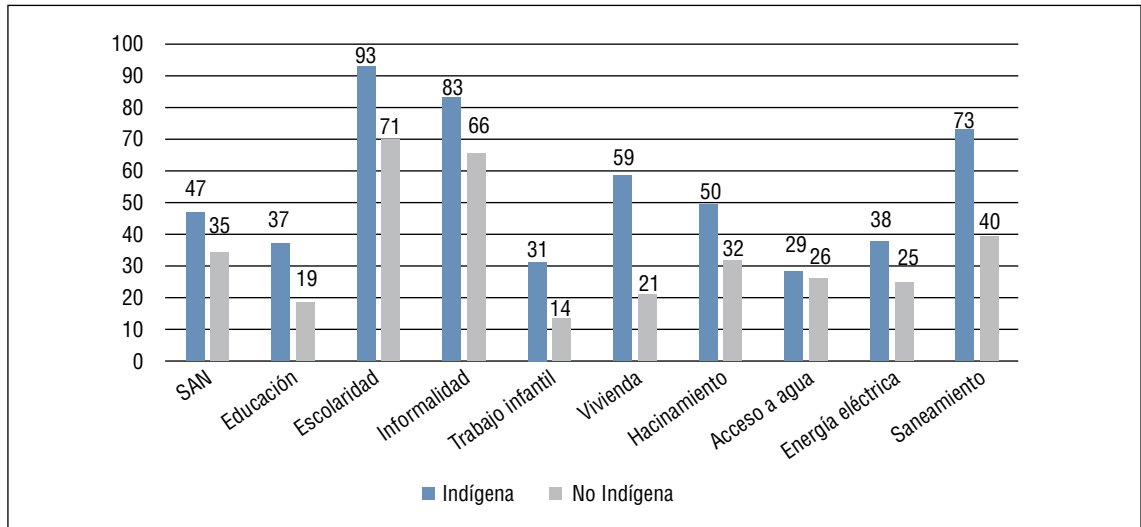
| Pueblo de pertenencia               | Porcentaje |
|-------------------------------------|------------|
| Maya                                | 28,2%      |
| Garífuna                            | 14,7%      |
| Xinka                               | 20,9%      |
| Afrodescendiente/creole/afromestizo | 11,3%      |
| Ladina(o)                           | 11,5%      |
| Extranjera(o)                       | 4,8%       |
| Total, nacional                     | 18,5%      |

Fuente: XII Censo de Población y VII de Vivienda 2018.

Al analizar los indicadores de desarrollo humano en Guatemala, se observa que quienes sufren de mayores privaciones son las personas pertenecientes a pueblos indígenas. Esta situación se refleja en el índice de pobreza multidimensional (IPM), que muestra las brechas existentes en todos los indicadores.

Además del racismo, la discriminación y la marginación que se traducen en desventajas en las distintas variables de bienestar, los pueblos indígenas enfrentan serios obstáculos respecto a la certeza jurídica sobre sus tierras y territorios ancestrales, siendo frecuentemente desplazados o desalojados de sus áreas de residencia por el desarrollo de proyectos extractivos y monocultivos, lo que origina serios conflictos que afectan su tejido social.

**Gráfico 1**  
**Población que sufre privaciones en el IPM según etnicidad (% de la población)**



\* San: Seguridad alimentaria y nutricional.

Fuente: PNUD-MIDES, con base en datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI).

Por otra parte, el cambio climático y los recurrentes desastres naturales afectan particularmente a sus comunidades, pues erosionan sus tierras, causan desertificación, amenazan la biodiversidad y disminuyen su acceso a alimentos, agua y otros recursos. Esta situación se agrava por la ausencia de institucionalidad estatal y su débil respuesta ante estos fenómenos naturales.

La débil institucionalidad estatal y baja cobertura de los servicios públicos en los territorios de los pueblos indígenas no hace sino acentuar el panorama descrito, que ahora es más complejo por la irrupción de la pandemia del COVID-19, pues además de tener serios impactos macroeconómicos, amenaza con generar mayor pobreza, debilitamiento fiscal del Estado e inestabilidad social, que puede conducir a una crisis de gestión pública y gobernabilidad.

Si bien el país es signatario de la mayoría de los convenios internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, el ejercicio efectivo de estos se ve limitado, tanto por obstáculos de orden fáctico como de orden normativo.

En las páginas que siguen se hará referencia específica al ejercicio de los derechos cívico-políticos de los pueblos indígenas, tanto en el ámbito individual como colectivo.

## II. Marco normativo

El marco normativo que define los derechos cívico-políticos de los pueblos indígenas en Guatemala tiene una dimensión internacional constituida por el conjunto de instrumentos jurídicos internacionales suscritos y ratificados por el Estado, y una dimensión nacional contenida en las normas constitucionales y la legislación interna.

La importancia de hacer alusión a ambas dimensiones reside en el reconocimiento constitucional de la suprallegalidad de los instrumentos internacionales y en la aplicación, en la jurisprudencia en desarrollo, del concepto de bloque de constitucionalidad, entre otras herramientas de interpretación e integración jurídica. En ese sentido, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, siguiendo las tendencias del neoconstitucionalismo latinoamericano, invoca en sus resoluciones los tratados, convenios, convenciones y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, asumiéndolos como parte del bloque de constitucionalidad.

### **A. Marco jurídico internacional**

Guatemala ha suscrito y ratificado un número considerable de instrumentos jurídicos internacionales, siendo pertinentes respecto a los derechos políticos de los pueblos indígenas el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1992) y el Protocolo Facultativo del mismo (2000).

También en la década de los años 90 del siglo pasado y los primeros años del nuevo siglo, los Estados suscribieron varios acuerdos que, si bien no abordaban como tema central los derechos de los pueblos indígenas, contenían elementos que contribuyeron a situarlos en la agenda internacional y crearon las bases para su posterior desarrollo en textos normativos específicos. Entre ellos cabe destacar la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), en cuyas declaraciones y consensos se destaca la importancia de los pueblos indígenas y su contribución al desarrollo de la sociedad.

En América Latina y el Caribe es importante mencionar como antecedente la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Montevideo, 2013), con una serie de acuerdos alcanzados en el llamado Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, entre los cuales se incluye lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas.

A continuación, se presenta una tabla comparativa de tres instrumentos jurídicos internacionales aprobados en el seno de la OIT, la ONU y la OEA, sobre los derechos de los pueblos indígenas: el Convenio 169 de OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos indígenas. En cada uno de los tres instrumentos se hace referencia a los contenidos relativos a la toma de decisiones y la participación política, tanto de manera general como específica.

**Tabla 3**  
**Tratamiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas en el Convenio 169 de OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

| Contenido/materia                   | Convenio 169 de OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes  | Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas   | Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas  |
|-------------------------------------|--|--|--|
| <b>Normas generales</b>             | “Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación [...]”. (Artículo 3.1)   | “Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos”. (Artículo 1)   | Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho al goce pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en el derecho internacional de los derechos humanos. (Artículo V)  |
| <b>Igualdad y no discriminación</b> | <p><b>Igualdad</b><br/>           Los Estados deben tomar medidas, con la participación de los pueblos indígenas, “que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población”. (Artículo 2.a)</p> <p><b>No discriminación</b><br/>           “Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos” (Artículo 3.1)</p>  | <p><b>Igualdad y no discriminación</b><br/>           “Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas”. (Artículo 2)<br/>           “Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: [...] e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos”. (Artículo 8.2)</p>  | <p><b>Garantías contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia</b><br/>           Los pueblos indígenas tienen derecho a no ser objeto de racismo, discriminación racial, xenofobia ni otras formas conexas de intolerancia. Los Estados adoptarán las medidas preventivas y correctivas necesarias para la plena y efectiva protección de este derecho. (Artículo XII)</p>  |
| <b>Participación</b>                | <p><b>Participación en la adopción de medidas</b><br/>           Los Estados, al adoptar medidas para proteger los derechos de los pueblos indígenas, deben hacerlo “con la participación de los pueblos interesados”. (Artículo 2.1)</p> <p><b>Participación en la toma de decisiones</b><br/>           Los Estados deben “establecer 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 adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.</p> | <p><b>Derecho a la participación en la vida política, económica, social y cultural del Estado</b><br/>           “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”. (Artículo 5)</p> <p><b>Participación en la toma de decisiones</b><br/>           “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”. (Artículo 18)</p> | Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluidos los cuerpos deliberantes. (Artículo XXI 2) |

| Contenido/materia            | Convenio 169 de OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes   | Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas   | Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas   |
|------------------------------|---|--|---|
|                              | Los Estados deben “establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”. (Artículo 6 b y c).<br><b>Participación en los planes y programas de desarrollo</b><br>“...dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. (Artículo 7.1) | <b>Participación en los planes y programas de desarrollo</b><br>“Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”. (Artículo 23) | <b>Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas</b><br>Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas. (Artículo XXIII 1) |
| <b>Derecho a la consulta</b> | <b>Obligación del Estado de consultar</b><br>Los Estados, al aplicar las disposiciones del Convenio, “[d]eben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. (Artículo 6.1.a)  | <b>Obligación del Estado de consultar y finalidad de la consulta</b><br>“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”. (Artículo 19)  | Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. (Artículo XXIII 2)  |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los instrumentos jurídicos internacionales referidos.

## B. Marco jurídico nacional

En la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en 1985, los derechos específicos de los pueblos indígenas están contenidos en el capítulo II, correspondiente a los Derechos Sociales, en la Sección Tercera, que lleva por título Comunidades Indígenas. En el artículo 66 se hace referencia a los pueblos indígenas como uno de los grupos étnicos que forman Guatemala:

Protección a grupos étnicos. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

Por otra parte, la Constitución otorga un carácter de supralegalidad a los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos en los siguientes artículos:

Artículo 44.- Derechos inherentes a la persona humana. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana.

Art.46. Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que, en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.

En cuanto a otros instrumentos nacionales de carácter normativo, es importante mencionar, como un marco general, los Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 29 de diciembre de 1996, cuyo carácter se sustenta en la Ley Marco de los Acuerdos de Paz.

La Ley Marco de los Acuerdos de Paz otorga carácter de compromiso de Estado a los Acuerdos de Paz, entre ellos, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en Ciudad de México el 31 de marzo de 1995 (Decreto 52-2005 del 1/IX/2005). En dicho Acuerdo, el Gobierno de la República se compromete a promover una reforma de la Constitución Política que defina y caracterice a la nación guatemalteca como una unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe. Además, se reconoce el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades, constituidas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos y el Gobierno se compromete a promover una reforma del Código Municipal para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten.

La reforma constitucional fue aprobada por el Congreso de la República en 1998, pero no fue aprobada en el referéndum realizado en 1999. El Código Municipal fue reformado en 2002.

En cuanto al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y su participación en la toma de decisiones, se sustentan en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural prevé la adopción de una “ley que regule la consulta a los pueblos indígenas”. Como medida transitoria, estipula que la consulta debe realizarse a través de representantes indígenas en los consejos de desarrollo en todo lo que se refiere a las “medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente” a los pueblos indígenas (Decreto 11-2002 del 11 de abril de 2002).

El Código Municipal (Decreto 12-2002 del 9 de mayo de 2002) desarrolla los derechos referidos de la manera siguiente:

Art. 20. Comunidades de los pueblos indígenas. Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales.

Art. 21. Relaciones de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí. Se respetan y reconocen las formas propias de relación u organización de las comunidades de los pueblos indígenas entre sí, de acuerdo a criterios y normas tradicionales o a la dinámica que las mismas comunidades generen.

Art. 55. Alcaldías indígenas. El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando estas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo. Decreto 12-2002 del 9 de mayo de 2002.

Art. 63. Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.

Art. 65. Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de

las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

Art. 66. Modalidades de esas consultas. Las modalidades de las consultas a que se refiere los artículos 64 y 65 de este Código, entre otras, podrán realizarse de la manera siguiente:

1. Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta.
2. Aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta (50) por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

**Tabla 4**  
**Instrumentos normativos relativos a políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas**

| Instrumento   | Contenido   | Año de emisión |
|---|---|----------------|
| Ley de Alfabetización Decreto Legislativo 43-86, reformado por el Decreto 54-99   | Reconocimiento del pluralismo lingüístico para adecuar el proceso de alfabetización a las diferentes características culturales y regionales del país; uso de idiomas indígenas en la alfabetización de personas indígenas, mediante personal bilingüe.   | 1986           |
| Ley de Educación Nacional Decreto Legislativo 12-91   | Fortalecimiento de un sistema educativo que responda a la realidad multilingüe, multiétnica y pluricultural del país; preeminencia de la educación en las "lenguas vernáculas" de las zonas de población indígena.  | 1991           |
| Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer Decreto Legislativo 7-99  | Reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la Nación; promoción de medidas jurídicas para que en las organizaciones e instituciones públicas y sociales y en todos los niveles de decisión y de ejecución, exista representación de las mujeres, incluyendo mujeres mayas, garífunas y xincas; uso opcional del traje indígena. | 1999           |
| Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación Decreto Legislativo 81-2002   | Promoción de programas tendientes hacia la eliminación de la discriminación étnica o racial, de género y toda forma de discriminación; Enfoque del proceso de Reforma Educativa hacia la eliminación de la discriminación en todas sus formas: en el nuevo currículo, en los materiales educativos y en las acciones de Enseñanza-Aprendizaje.  | 2002           |
| Ley General de Descentralización Decreto 14-2002  | Respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe; Uno de los principios de la descentralización es reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales.  | 2002           |
| Ley de Idiomas Nacionales Decreto Legislativo 19-2003   | Reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas Mayas, Garífuna y Xinka en las esferas públicas y privadas.   | 2003           |
| Generalización de la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural en el Sistema Educativo Nacional Acuerdo Gubernativo 22-2004                    | Obligatoriedad de la enseñanza y práctica de la multiculturalidad e interculturalidad como políticas públicas para el tratamiento de las diferencias étnicas y culturales para todos los estudiantes de los sectores público y privado.   | 2004           |
| Acuerdo Ministerial 930, relativo al uso del traje indígena en los centros educativos oficiales y privados Reformado por Acuerdo Ministerial 759-2005 | Promoción y respeto del uso del traje indígena por parte de estudiantes, maestros y personal técnico y administrativo, como ejercicio del derecho a la identidad cultural.  | 2003           |
| Estrategia para el fortalecimiento de la gestión y atención en salud Acuerdo Ministerial 152-2017   | Modelo de atención en salud que promueva la participación de la comunidad organizada; Organizar la red de servicios de salud, para responder a las necesidades de salud de las personas, familias y comunidades e incidir en los determinantes sociales de la salud, con enfoque de género e interculturalidad.                                 | 2017           |

Fuente: Elaboración propia, con base en la revisión de leyes de Guatemala.



Aunque no se refiere expresamente a la participación política, es útil mencionar también el Código Penal. En dicha ley, se adiciona el artículo 202 Bis, referente a la Discriminación, la cual se entenderá como

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil, o en cualesquiera otro motivo, que impidiere el ejercicio de un derecho legalmente establecido incluyendo el derecho consuetudinario de conformidad con la Constitución Política de la República y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos. (Decreto 17-73, reformado por Decreto 57-2002)

En la tabla anterior aparecen otros instrumentos normativos nacionales que están orientados a garantizar y promover el cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto a los derechos de los pueblos indígenas en materia de políticas públicas.

### III. Estado de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas entre 2010 y 2020

#### A. La Política Nacional de Desarrollo y las políticas públicas

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento técnico-político en el que se integran las prioridades del desarrollo y se establecen las directrices estratégicas que orientan las políticas públicas en Guatemala. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se establece como finalidad revertir las condiciones de vida de gran parte de la población guatemalteca, cuyo derecho al desarrollo se ha obstaculizado durante largo tiempo como consecuencia de esquemas de diferenciación social, desigualdad y exclusión, sobre todo de los indígenas, las mujeres y de quienes viven en el área rural. (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural [CONADUR] 2014:4).

El Plan fue formulado en el seno del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y aprobado mediante el Acuerdo Resolutivo 03-2014, bajo el nombre de “Plan Nacional de Desarrollo: K’atun, Nuestra Guatemala 2032”<sup>2</sup>. Su denominación alude a la cosmovisión maya y su conocimiento de la astronomía: un *k’atun* constituye un periodo aproximado de 20 años en que ocurre el proceso de edificación de una gestión. Al inicio y al final de cada *k’atun*, los gobernantes mayas presentaban resultados de sus logros. Si se toma como referencia el calendario gregoriano, el 20 de diciembre del año 2012 correspondía a la fecha en que finalizó el 13 Baktún, compuesto de veinte katunes. Este evento da cierre a una era que duró más de cinco mil años y, de acuerdo con el texto del Plan Nacional, representa la oportunidad para el pueblo guatemalteco de reflexionar sobre su futuro, la manera de vivir cada día y lo que se debe hacer. En este marco contextual, la Política Nacional de Desarrollo es una política de largo plazo que articula políticas, planes, programas, proyectos e inversiones, es decir, el ciclo de gestión del desarrollo.

2 En el Consejo Nacional de Desarrollo participan 4 personas representantes del pueblo maya, una persona representante del pueblo xinca y una persona representante del pueblo garífuna.

Al enunciar los principios que orientan la gestión de la Política Nacional de Desarrollo, se incluye la equidad para la reducción de las desigualdades de sexo, económicas, étnicas y territoriales, así como la gradualidad de las acciones, partiendo de la atención prioritaria de los grupos en situación de vulnerabilidad hasta alcanzar la universalidad en la prestación de bienes y servicios del desarrollo para toda la población. Más adelante, se define como una de las prioridades “la profundización y generalización de políticas de protección social que favorezcan el desarrollo de las mujeres, jóvenes y contra el racismo y la discriminación”. En ese sentido, en el Eje de Bienestar para la gente, se establece como meta: “Consolidar el sistema de asistencia social, con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género, para reducir a la mitad la pobreza general y extrema” (SEGEPLAN 2015: 20).

En el mismo Eje de Bienestar para la gente, otra de las prioridades es garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y niñas menores de cinco años, con énfasis en grupos en condiciones de vulnerabilidad y en alto riesgo nutricional, teniendo como meta, para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, con énfasis en los niños y niñas indígenas y del área rural (*ibid.*: 56).

Estos ejemplos de prioridades y metas ilustran el enfoque de política pública que tiene el Plan Nacional de Desarrollo acerca de los pueblos indígenas. A pesar de expresar en su título un reconocimiento a la ciencia astronómica de los mayas en su forma de calcular el tiempo histórico, en su marco conceptual, si bien coloca en el centro a las personas proponiendo un modelo de desarrollo humano sostenible, no hace referencia a la diversidad de pueblos que conforman la sociedad guatemalteca ni a las grandes asimetrías que afectan particularmente a los pueblos indígenas, y los identifica, más bien, como grupos vulnerabilizados o como sujetos de protección social, junto a otros grupos como los niños y adolescentes, las mujeres, las personas adultas mayores, las personas con capacidades diferentes, las personas que viven con el VIH, etc. Para incluir a todos ellos se utiliza la expresión “con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género” (SEGEPLAN 2015: 51). Este enfoque de vulnerabilidad contribuye a reforzar ciertas visiones paternalistas y tutelares que aún subsisten, tanto en el ámbito de la institucionalidad del Estado como en las percepciones y actitudes de otros actores de la sociedad.

En cuanto a las políticas públicas, en la página de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia se encuentran 71 políticas, entre las cuales figuran nueve destinadas a poblaciones en situación de vulnerabilidad (Atención Integral a las Personas Adultas Mayores; Política Pública contra la Violencia Sexual en Guatemala; Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia; Política Nacional de Juventud; Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial; Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia; Política Pública Contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas; Política Nacional en Discapacidad; Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres).

En la nomenclatura de las políticas públicas no aparece la categoría de Pueblos Indígenas, y aunque muchas políticas contienen términos como multiculturalidad, interculturalidad, pertinencia cultural, pertinencia étnica, pueblos indígenas, diversidad cultural,

comunidades indígenas, población indígena y muchas otras expresiones similares, ya sea como ejes transversales o al definir a los grupos priorizados en las políticas respectivas, las acciones contempladas son de tipo general o en términos puramente declarativos.

Las políticas que expresamente se refieren a los pueblos indígenas son: Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial; Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres; Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas, y Política Nacional de Comadronas de los Cuatro Pueblos de Guatemala: Maya, Garífuna, Xinka y Mestizo.

Otras políticas que desarrollan la alusión a la identidad nacional y la diversidad cultural son: Política Cultural en el Marco General de la Política Exterior de Guatemala; Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible, y Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala.

Aunque su relación con los pueblos indígenas es menor, también es importante mencionar las políticas que aparecen bajo la categoría social: Política Nacional de Desarrollo Rural Integral; Política de Fortalecimiento de las Municipalidades; Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo; Política de Desarrollo Social y Población; Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y Política Agraria.

## **B. Los avances reportados por el Estado**

En febrero de 2018, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) dio a conocer los Informes periódicos 16° y 17° combinados, que Guatemala presentó en diciembre de 2017 en virtud del artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En este informe, el Gobierno de la República se refiere a las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole adoptadas para el cumplimiento de dicha Convención, reconociendo la existencia de “retos y desafíos pendientes relacionados con la condición y situación actual de los pueblos indígenas, la cual está condicionada por factores históricos como la discriminación y el racismo, que siguen limitando las oportunidades y el ejercicio de sus derechos” (CERD2018: 2).

Al reportar los avances respecto a políticas públicas, el informe indica que el Ministerio de Cultura y Deportes, como ente rector de la conservación y desarrollo de la cultura guatemalteca, promovió la concreción de las Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas 2015-203, las cuales contienen lineamientos para transversalizar la cultura, el deporte y la recreación en los planes, programas, proyectos y acciones de las entidades estatales, para así incidir en el desarrollo integral y el buen vivir de los pueblos maya, xinka, garífuna y ladino, mediante el intercambio de las diversas expresiones culturales en el marco de una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe.

Tomando en cuenta que las municipalidades, por su naturaleza, son las instancias de gobierno más cercanas a la población y atienden los servicios públicos locales y la emisión de ordenanzas y reglamentos en contextos multiétnicos, pluriculturales y multilingües, el Gobierno informa que el Instituto de Fomento Municipal, con apoyo de la Cooperación Alemana GIZ, impulsó la Política y el Plan de Fortalecimiento de las Municipalidades con el fin de fortalecer el organismo rector del municipalismo en su contribución al desarrollo humano del país.

Asimismo, el Ministerio de Economía diseñó la Política Económica 2016-2021, que establece las líneas de acción en las que el Gobierno se enfocará para atender los desafíos en el tema económico, a largo plazo, basado en la equidad social, económica y cultural y respetando los derechos de los pueblos indígenas.

Ante la preocupación del Comité con relación al fortalecimiento de las instituciones que tienen por mandato la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, el Estado indica que, por medio del Ministerio de Finanzas, cuenta con el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), que permite dar seguimiento a los avances en la ejecución de las asignaciones presupuestarias de las instituciones vinculadas a los clasificadores temáticos, entre ellos, el clasificador de pueblos indígenas.

También se informa que, desde el año 2015, la inversión pública se centra en tres temas estratégicos para el país: salud, educación, agua y saneamiento; medida que fortalece la calidad de inversión en el desarrollo local para los pueblos indígenas.

Por otra parte, se indica que la Defensoría de la Mujer Indígena, institución mandatada para atender las particulares situaciones de vulnerabilidad, indefensión y discriminación de la mujer indígena, en los años 2013 y 2014 tuvo un incremento en su presupuesto institucional que le permitió aumentar el número de sus oficinas regionales, habiendo atendido a 30.075 mujeres indígenas en 13 sedes regionales y su sede central.

El informe también destaca la autorización de un nuevo fideicomiso para el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), por un plazo de 20 años, con el objetivo de seguir promoviendo procesos individuales y colectivos de desarrollo cultural, político, social, ambiental y económico de los pueblos indígenas, así como la reactivación, en 2016, del Gabinete de Pueblos Indígenas como órgano consultivo y deliberativo de alto nivel para la atención de los derechos de los pueblos indígenas. Entre otras acciones le fue asignada la elaboración de la propuesta de la Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad.

Se reporta que la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas divulgó la Ruta de Abordaje de Atención Integral de Embarazos en Niñas y Adolescentes menores de 14 años de edad, en los idiomas kaqchiquel, k'iche', q'eqchi' y mam, así como materiales de sensibilización para prevenir la trata de personas en 10 idiomas mayas, más el garífuna. Además, se hace referencia a la promulgación de la Política de Equidad de Género Institucional aprobada por el Tribunal Supremo Electoral, con el objetivo de promover la equidad entre mujeres y hombres en la gestión institucional del Tribunal, con énfasis en el fortalecimiento de la participación activa de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas, para optar a cargos de elección popular en los distintos niveles de decisión política, a efecto de incrementar su participación ciudadana ejerciendo su derecho a elegir y ser electas.

En cuanto a la política de empleo, se reporta que el Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala, mediante servicios de capacitación, certificación y asistencia técnica, asesorías e información de oportunidades de trabajo, benefició a 9.857 jóvenes (52% mujeres y 48% hombres) de las comunidades lingüísticas: Achi, K'iche', Kaqchikel, Q'eqchi', Sipakapense, Mam, Poqomchi, Tzutujil, Ixil, Uspanteka, Q'anjob'al y mestizos.

Para dar respuesta a la preocupación y recomendación del Comité relativas al derecho a la consulta a los pueblos indígenas, el Estado informa que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en el marco de un trabajo conjunto con el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, impulsó un proceso de diálogo e intercambio de experiencias en las comunidades

lingüísticas del país para recoger opiniones sobre la manera correcta en que debiera practicarse la consulta a pueblos indígenas.

En cuanto a la discriminación estructural, para atender las preocupaciones del Comité sobre las condiciones de pobreza y exclusión social que afectan particularmente a los pueblos indígenas y afrodescendientes, el Estado indica que el Programa de Hogares Comunitarios atiende a niñas y niños mayas, garífunas, xinkas y mestizos de 0 a 7 años, con presencia en los 22 departamentos de la República, contando con una base de datos que permite establecer la cantidad de población atendida de acuerdo al pueblo de pertenencia. En ese mismo apartado se informa que el Fondo de Tierras, por medio del Programa de Desarrollo de Comunidades Agrarias Sostenibles, en el periodo 2013-2016, brindó asistencia técnica a 13.016 familias (286 del pueblo xinka, 9.305 del pueblo maya y 3.425 mestizos). En materia de salud, se informa que, en el año 2015, se implementó la Guía para el Registro de Autoidentificación de las Personas en los Servicios de Salud para la captura de datos de manera desagregada por pueblo y comunidad lingüística de las y los usuarios de la red de servicios de salud pública; respecto a la educación bilingüe e intercultural se comunica que la formación inicial docente se ha elevado a nivel superior, estableciendo un periodo de tres años en diferentes especialidades como Profesorado de Educación Primaria Intercultural, y que se profesionalizaron 2.926 docentes en servicio en los niveles de preprimaria y primaria bilingüe intercultural. También se describe el desarrollo, por parte de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, de dos diplomados dirigidos a servidores públicos y sociedad civil: 1) Curso de Formación de Formadores sobre el Abordaje del Racismo y la Discriminación (2015); y 2) Diplomado “Lucha contra el racismo, discriminación y derechos humanos del pueblo garífuna y afrodescendientes” (2015).

### C. Dificultades y desafíos

En el apartado final del texto anteriormente reseñado, que es el único documento oficial disponible para acceder a información sobre lo actuado por el Estado de Guatemala en la promoción y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, se reconocen los desafíos pendientes para hacer frente a las distintas formas de discriminación que sufren los pueblos indígenas de Guatemala, entre ellos, la importancia de institucionalizar las políticas públicas, armonizando las mismas con los estándares internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, para garantizar el acceso de los pueblos indígenas a la salud, educación y justicia; una mayor inversión del Estado en los pueblos indígenas para un desarrollo económico y la reducción de las brechas de desigualdad; respetar la concepción de desarrollo de los pueblos indígenas y garantizar el derecho a la libre determinación, establecida en Convenios Internacionales ratificados por el Estado de Guatemala.

En efecto, existen varios factores que dificultan la implementación de las políticas dirigidas a los pueblos indígenas, así como el monitoreo y evaluación de sus resultados y el cumplimiento de sus metas. El primero de ellos es la ausencia de información estadística actualizada y desagregada por pueblos que permita analizar el impacto en las condiciones de vida y la obtención de resultados, en términos de reducir las brechas de desigualdad que afectan particularmente a los pueblos indígenas.

Por otra parte, en la formación académica y profesional de los funcionarios públicos muy raramente se tiene la oportunidad de aprender sobre la identidad y derechos de los pueblos indígenas, y por ello se les dificulta seguir los lineamientos técnicos de SEGEPLAN para la implementación de las políticas y para la elaboración de informes de resultados. A ello debe agregarse que pueda existir una resistencia consciente o inconsciente a acatar la orientación de desagregar la información por pueblos, debido a prejuicios culturales discriminatorios.

Al igual que en las políticas públicas dirigidas a las mujeres, existe un clasificador presupuestario de pueblos indígenas para identificar los recursos que se destinan a la implementación de las políticas, pero su aplicación técnica resulta difícil, sobre todo en aquellas que no definen metas específicas o acciones concretas a realizar. Un problema adicional es la disponibilidad de recursos financieros, pues frecuentemente se hacen recortes presupuestarios precisamente en los rubros destinados a los llamados grupos vulnerables, que tienen menos capacidad de oponerse o reaccionar ante dichos recortes.

No es menor el hecho de que, al no existir en la práctica una carrera de servicio civil, los funcionarios y empleados estatales cambian constantemente, especialmente cuando se produce el relevo en la administración gubernamental después de un proceso electoral.

#### **IV. Estrategias de participación política de las organizaciones indígenas**

A lo largo de la historia de Guatemala, los pueblos indígenas han desarrollado diversas estrategias en su relación con el Estado y han participado de la política de distintas formas. Desde la segregación en pueblos de indios, que les fue impuesta en el periodo colonial y que fue aprovechada para conservar sus idiomas, sus propias autoridades, formas de organización y toma de decisiones, combinada con episodios de resistencia activa o pasiva a la autoridad española, pasando después por periodos en los cuales las alcaldías indígenas eran reconocidas y otros en los cuales se eliminaban en el ordenamiento legal, dependiendo de la orientación conservadora o liberal de los gobiernos, y hasta su participación en partidos políticos, en organizaciones indígenas, en movimientos insurreccionales o en el actual movimiento indígena que propugna por una refundación del Estado para construir el Estado plurinacional.

##### **A. Estrategia de incidencia**

En las últimas décadas del siglo XX, en el contexto de la transición política iniciada en 1986, surgieron numerosas organizaciones indígenas que incidieron en los cambios democráticos que entonces se produjeron y, particularmente, en el proceso de paz que puso fin al conflicto armado interno, proceso que culminó con la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996.

El proceso de paz en Guatemala coincidió con acontecimientos que potenciaron el protagonismo de los pueblos indígenas, iniciándose con el movimiento de resistencia a la conmemoración del V Centenario del llamado “Descubrimiento de América”, también denominado “Encuentro de dos Mundos”, promovida por España, con el incentivo de apoyar con recursos financieros diversos proyectos, en colaboración con los países iberoamericanos. En Guatemala,

estando en el ejercicio del poder el gobierno militar del general Oscar Humberto Mejía Víctores, se creó la Comisión Nacional Conmemorativa del V Centenario del Descubrimiento de América, pero dicha comisión se limitó a actividades burocráticas y a la organización de una de las reuniones de las comisiones nacionales, probablemente porque siendo un régimen de facto no le interesaba promover en la sociedad guatemalteca la reflexión y deliberación sobre ese acontecimiento histórico.

Por el contrario, los liderazgos de los pueblos indígenas de Guatemala, que participaron en el Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios en 1990 y organizaron el II Encuentro de la Campaña Continental 500 años de Resistencia Indígena y Popular, realizado en Quetzaltenango en 1991, promovieron activamente la “Declaración de Xelajú”, en la que se reafirmaba la condena al colonialismo y el neocolonialismo rechazando toda celebración o conmemoración que pretendiese reconocerlos o justificarlos y se reivindicaba la lucha por la emancipación y autodeterminación. En los puntos torales del documento, se declara el año de 1992 como Año Internacional de Resistencia Indígena, Negra y Popular; se propone a Rigoberta Menchú, de Guatemala, para el Premio Nobel de la Paz, y se decide iniciar la campaña: “500 Años de Resistencia, Indígena, Negra y Popular”. En la realización de los actos político culturales de dicha campaña tuvieron una participación significativa el Comité de Unidad Campesina (CUC), la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA) y el Centro de Comunicaciones Étnicas Runujel Junam (CER) (Ordóñez 1996: 121-128). En estas acciones se combina una estrategia de resistencia con una estrategia de incidencia.

Simultáneamente, en 1991, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) planteaba, en las negociaciones sobre la paz en Guatemala, el tratamiento de la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas como tema sustantivo de la agenda<sup>3</sup>.

En 1994 surgió la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya Saqb'ichil (COPMAGUA), espacio de articulación promovido por el CUC y la Defensoría Maya, que participó en la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC). Esta instancia, integrada por 11 sectores representativos de distintos estratos de la sociedad, proponía a las partes negociadoras el contenido de los temas sustantivos. COPMAGUA logró que la mayor parte de sus aportes para el tema de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas fuera aceptada por la Asamblea y que el Gobierno de la República y la URNG tomaran como base del Acuerdo respectivo la propuesta de la ASC.

El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (1995), que precedió a la adopción de otros instrumentos jurídicos internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, fue considerado como un logro de las organizaciones indígenas que así fueron fortaleciendo su reclamo por su reconocimiento como actor protagónico y por la participación política desde su identidad.

En la etapa de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, COPMAGUA participó, por medio de sus representantes, en las comisiones paritarias y especiales que definieron propuestas de iniciativas de ley, de políticas públicas y de mecanismos para el cumplimiento del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en los siguientes temas: tierra, reforma

---

3 El temario se definió en el Acuerdo de México, suscrito en Querétaro el 25 de julio de 1991.

educativa, reformas y participación a todos los niveles, espiritualidad y lugares sagrados, oficialización de los idiomas, reformas constitucionales y derecho indígena.

COPMAGUA se disolvió poco después del triunfo del No respecto a las reformas constitucionales derivadas de los Acuerdos de Paz, pero la estrategia de incidencia siguió vigente y continúa desarrollándose por varias organizaciones indígenas, ya sea por iniciativa propia o como parte de coordinaciones o espacios de articulación de la sociedad civil.

## **B. Estrategia de participación electoral**

Durante muchos años, las personas indígenas fueron privadas de su derecho a elegir, pues en los textos constitucionales se les impedía hacerlo al establecer que solo podían votar quienes poseyesen determinado patrimonio y supiesen leer y escribir, condiciones que raramente podían cumplir dada la pobreza y el analfabetismo que prevalecían en la población indígena. Después de la Declaración de Independencia de 1821, no todos podían votar. Las mujeres y los guatemaltecos analfabetos y sin recursos económicos no eran considerados ciudadanos y no tenían derecho a ejercer el voto. La primera Constitución de 1825 establecía que eran ciudadanos “los habitantes del Estado [...] que fuesen casados o mayores de 18 años, siempre que ejerzan alguna profesión útil o tengan medios conocidos de subsistencia” (art. 46).

No es hasta 1965 que se instituye el sufragio universal que reconoce el derecho de todo ciudadano mayor de edad, sin distinciones de género o económicas, a ejercer el voto. Una nueva Constitución, decretada ese año, reconocía como ciudadanos con derecho a elegir y ser electos a “todos los guatemaltecos hombres y mujeres, mayores de 18 años” (art. 13). A partir de entonces, se amplía la participación electoral de los pueblos indígenas como electores, pero también postulándose a cargos de elección en las listas de los partidos políticos o los comités cívicos.

En este último caso, además de la participación individual, también se ha manifestado la decisión de organizaciones indígenas de hacer alianzas con partidos o comités cívicos, incidiendo en la selección de candidaturas y en la inclusión de demandas de dichas organizaciones. Además, han surgido diversos partidos que, aunque no se autodefinen como indígenas, sí se consideran promotores de los derechos de los pueblos indígenas. En la segunda mitad del siglo XX, el partido Democracia Cristiana Guatemalteca tuvo una participación importante de liderazgos indígenas en sus filas, tanto en el ámbito municipal, en el que postuló numerosas candidaturas indígenas, como en la Asamblea Nacional Constituyente electa en 1984 y en el Congreso de la República, habiendo llevado al mismo a la primera mujer indígena, la diputada Ana María Xuyá Cuxil. Después de la suscripción de los Acuerdos de Paz, el primer partido en incorporar muchos liderazgos indígenas fue el Frente Democrático Nueva Guatemala y, más adelante, la Unión Nacional de la Esperanza, que aún mantiene apoyo electoral en varios distritos electorales con población mayoritaria indígena. Los partidos políticos Winaq y, actualmente, el Movimiento para la Liberación de los Pueblos, además de contar en sus filas con liderazgos y militancia de personas indígenas, plantean una agenda que se identifica con los derechos y demandas específicas de los pueblos indígenas y mantienen comunicación con sus liderazgos y autoridades.



El partido Winaq fue fundado en 2007 por la lideresa indígena ganadora del Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú. En las elecciones generales de 2007, el comité pro-formación de Winaq participó junto al partido Encuentro por Guatemala postulando a Rigoberta Menchú como candidata presidencial. La alianza obtuvo el séptimo lugar en las preferencias electorales. En las elecciones generales de 2011 se creó la alianza denominada Frente Amplio, constituida por los partidos políticos Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-MAIZ), Alternativa Nueva Nación (ANN), Winaq y el comité pro-formación del Movimiento Nueva República (MNR). De nuevo, Rigoberta Menchú fue postulada como candidata presidencial, obteniendo cerca del 3% en la votación presidencial. En 2015, llevando como candidato presidencial al excombatiente de la URNG Miguel Ángel Sandoval, bajó al 2,11% de preferencia electoral; y, en 2019, esta vez llevando al académico Manuel Villacorta como candidato presidencial, obtuvo el 5,22%. Además, en esta última elección, Winaq obtuvo cuatro diputaciones y una Alcaldía.

El Movimiento para la Liberación de los Pueblos fue inscrito como partido político en 2018. La mayor parte de su membresía proviene del Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), organización que ha realizado numerosas movilizaciones en demanda de diversas reivindicaciones de grupos campesinos e indígenas. Las comunidades y pueblos que integran CODECA, junto a otros movimientos sociales, desarrollaron un Proceso de Asamblea Constituyente Plurinacional y Popular (PACP) mediante el cual, inicialmente, estuvieron demandando la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente Originaria, y posteriormente, su esfuerzo se concentró en convertir a esa expresión del movimiento social en un instrumento político electoral. En su primera participación, en 2019, obtuvieron un inesperado 10,42% de apoyo a la candidatura presidencial de la lideresa campesina maya mam Thelma Cabrera, alcanzando un cuarto lugar en votación, lo que nunca había logrado un partido de esa naturaleza. Sin embargo, no obtuvieron ninguna corporación municipal y en el Congreso de la República solamente les fue adjudicada una diputación.

### **C. Estrategia de autodeterminación y lucha por la plena autonomía**

En esta estrategia se incluye la revitalización y el fortalecimiento de autoridades propias de los pueblos indígenas, tanto las de origen prehispánico que han subsistido hasta el presente como las que habiendo sido organizadas por los españoles fueron refuncionalizadas por los pueblos, así como las nuevas formaciones que reivindican el derecho a la autodeterminación y la autonomía fundamentándose en los instrumentos normativos que reconocen ese derecho, especialmente el Convenio 169 de la OIT y las declaraciones de derechos de los pueblos indígenas de la ONU y la OEA.

En el orden social de los pueblos indígenas existe un complejo sistema de autoridades regido por la costumbre, que cuenta además con normas y procedimientos relativos a la organización de la comunidad, la toma de decisiones, las prácticas sociales y la resolución de conflictos. Este sistema de autoridades no es idéntico para todas las comunidades y no todos los tipos de autoridad existen en todas las comunidades; también puede variar la denominación de los cargos y no existe una delimitación estricta o absoluta de las responsabilidades. No obstante, en la mayoría de las comunidades pueden existir las siguientes autoridades:

**Tabla 5**  
**Autoridades de los pueblos indígenas**

| Origen                                   | Nombre y función de la autoridad   |
|--|--|
| <b>Autoridades de origen prehisánico</b> | <p><b>Ajq'ij</b> o <b>Ajq'ijab'</b>, guía espiritual o sacerdote maya. Es la persona que, según su nawal, tiene el don de orientador, guía, consejero espiritual de las personas. Atiende problemas desde un enfoque espiritual. Resuelve problemas en el ámbito individual y familiar.</p> <p><b>K'amalb'e</b>, guía, líder. Es la persona que tiene la facilidad de conducir y buscar desarrollo para la comunidad.</p> <p><b>Ajkun</b>, comadrona. Es la que orienta a las mujeres en el embarazo, parto y crianza de los hijos e hijas. Da indicaciones según el calendario maya. Da consejos, orientaciones, ayuda espiritual, moral y social.</p> <p><b>Q'atal tzij</b>, el que imparte justicia. Es la autoridad que resuelve conflictos en la sociedad.</p> <p><b>Ajch'mi'</b>, el alcalde comunitario. Son considerados como autoridades indígenas, pues en algunos casos contribuyen en la resolución de conflictos en las comunidades.</p> <p><b>Ajcholoj</b>, rezador, pedidor. Es la persona que ejerce la autoridad en lo espiritual, al igual que el Ajq'ij.</p> <p><b>Consejos de Ancianos, mayores o Principales</b>, están formados por las personas que han ejercido todos o la mayoría de los cargos. Son personas con mucha experiencia, respetadas por la comunidad.</p> |
| <b>Autoridades de origen colonial</b>    | <p><b>Ajxe'lab'</b> / <b>Ajapatan</b>, cofrades. Responsables de organizar celebraciones religiosas cristianas, pero también cumplen otras funciones sociales y culturales. En algunas comunidades, su autoridad es equivalente a la de los Ajq'ij, pues conservan principios y valores mayas.</p> <p><b>Cabildo indígena</b>, establecidos por Cédula Real del 9 de octubre de 1949, para los llamados Pueblos de indios.</p>   |

Fuente: Elaboración propia con datos del texto de Saríah Acevedo (s.f.).

Merecen especial mención las alcaldías indígenas que en la época independiente sustituyeron a los antiguos cabildos indígenas y que ejercen funciones que podrían considerarse paralelas a las corporaciones municipales, ya que, coexistiendo con estas, a menudo asumen funciones relativas a servicios públicos, aunque su rango de actuación es mucho más amplio. En la historia reciente, el reconocimiento legal de las alcaldías indígenas y de las alcaldías comunitarias se hizo en la legislación municipal (Código Municipal, Decreto 12-2002) y su designación se hace de conformidad con los usos, normas y tradiciones o derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, lo que tiene una incidencia significativa en el sistema municipal.

Las alcaldías indígenas tienen una jurisdicción que en ciertos municipios se extiende a todo el territorio que habitan, mientras que en otros se restringe a la cabecera municipal. En el nivel comunitario, están los alcaldes comunitarios o comunales, que tienen jurisdicción sobre una comunidad, siendo esta la diferencia básica entre ambos niveles (Ochoa 2013: 5). Muchas veces, los alcaldes comunales o comunitarios son a la vez representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y, con esa representación, participan en el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE); ambos niveles corresponden a una estructura de planificación participativa establecida en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

La participación de las autoridades comunitarias en los COCODES y el COMUDE no está exenta de tensiones, tanto por el periodo de ejercicio de las instancias oficiales, que no coincide con el periodo de las autoridades indígenas, como porque muchas veces los alcaldes tratan de instrumentalizar dichas instancias con fines clientelistas.

Tanto los alcaldes indígenas municipales como los alcaldes comunales son designados (no electos) por asambleas, que son formas comunitarias de deliberación y de toma de decisiones en las que generalmente se busca el consenso. Otros temas alrededor de los cuales se trata de construir acuerdos comunes son el uso de la tierra, el agua, los bosques, las ceremonias espirituales, la administración de justicia y las relaciones familiares.

Unos años después de la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte del Estado de Guatemala y en la misma década en que se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, coincidiendo, además, con la creciente presencia de proyectos de explotación de los recursos naturales en el país, surgió una nueva expresión de los liderazgos indígenas, inicialmente encabezando la resistencia a la implantación de dichos proyectos que eran autorizados sin cumplir con la consulta establecida en el Convenio 169. Estos liderazgos han desempeñado un rol importante en los últimos años: algunos de ellos participando activamente en las movilizaciones ciudadanas contra la corrupción y la impunidad en 2015, promoviendo la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente originaria desde la Asamblea Popular y Social –instancia creada en el contexto de dichas movilizaciones– y respaldando la reforma constitucional de la justicia en 2016 y 2017. Otros liderazgos han desarrollado acciones de litigio estratégico en los tribunales de justicia, obteniendo sentencias favorables para impedir el avance de proyectos extractivos o megaproyectos de otra naturaleza; en otros casos, han logrado la devolución de territorios que históricamente han pertenecido a los pueblos indígenas; y en algunos otros, sentencias condenatorias en casos de violación a sus derechos humanos durante el conflicto armado interno.

Entre las expresiones organizadas de los pueblos indígenas que han sido protagonistas en esos procesos se pueden mencionar las siguientes: 48 Cantones de Totonicapán, Formación e Incidencia del Pueblo Maya, Asociación de Abogados Mayas, Consejo de Pueblos Mayas-CPO Kaqchikel, Consejo de Autoridades Maya Achí, Gran Consejo de Autoridades Mayas, Garífunas y Xinkas de Iximulew, Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas Oxlajuj Tzikin, Parlamento del Pueblo Xinka de Guatemala, Pueblo Xinka de San Francisco Jumaytepeque, Gobierno Plurinacional / Yajabil Payxailbom Konob Akateko, Chuj, Popti, Qanjobal, Autoridades ancestrales del Pueblo Ixil, Central de Organizaciones Indígenas Campesinas Ch'orti' Nuevo Día.

En los últimos años han cobrado fuerza las demandas de autodeterminación, autonomía, redefinición de las relaciones de los pueblos indígenas con el Estado y cuestionamiento de su estructura. Por otra parte, existen relaciones de las nuevas formaciones políticas indígenas con la izquierda indígena latinoamericana, vinculadas a las experiencias políticas de los pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia y como parte de un creciente movimiento indígena internacional. Además, teniendo como referencia el éxito electoral del MAS en Bolivia, algunos liderazgos indígenas están impulsando alianzas estratégicas con movimientos sociales y políticos progresistas y populares que promueven y defienden derechos ambientales, de género, etarios, culturales, proponiendo la formación de frentes amplios, mediante los cuales se pueda alcanzar el poder político y desde ahí impulsar la refundación del Estado.

## **V. Participación política indígena en el ámbito institucional**

### **A. Institucionalidad dirigida a pueblos indígenas**

En el ámbito estatal existen diversos espacios institucionales en los que se toman decisiones, se desarrollan políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas o se prestan servicios

especializados a las personas indígenas<sup>4</sup>. Las personas o las organizaciones a menudo participan en estos como una estrategia para incidir “desde adentro”, en pro de aspectos específicos de los pueblos indígenas. Puede ser a título individual, por parte de liderazgos indígenas o bien institucional, en representación de sus organizaciones, cuando así está establecido en una ley o acuerdo gubernativo o ministerial. También puede ser una combinación de ambas formas cuando una persona indígena consulta a su organización antes de aceptar un cargo público y se compromete con esta a impulsar determinadas propuestas o iniciativas.

Varias entidades que forman parte de la llamada “institucionalidad indígena” se crearon en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, particularmente del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Otras unidades dentro de las instituciones han surgido por la incidencia de los liderazgos y organizaciones indígenas o para dar cumplimiento a algunos aspectos establecidos en los instrumentos normativos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas.

En 2003 se creó la Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado (CIIE), espacio predominantemente técnico para la coordinación, articulación y desarrollo de acciones conjuntas, enfocadas a fortalecer la atención de las necesidades, intereses y problemas de los pueblos indígenas. Uno de los aportes de la CIIE, en 2005, fue la elaboración de una “Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas 2005-2012”. Sin embargo, esta instancia ha funcionado de manera intermitente, dependiendo de la voluntad política de cada administración gubernamental. En 2017, bajo la coordinación del Ministerio de Cultura y Deportes, la CIIE elaboró su plan estratégico definiendo los siguientes ejes:

1. Posicionamiento de la Coordinadora ante los tres organismos del Estado y la sociedad en general.
2. Fortalecimiento técnico de los integrantes de la Coordinadora, para alcanzar una coordinación lineal para poder realizar grandes acciones.
3. Incidencia de CIIE en los temas que afectan la vida de los pueblos indígenas.

Además, en 2014, se creó el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, órgano consultivo temporal dependiente de la Presidencia de la República para la coordinación, diseño y gestiones de políticas a ser presentadas al presidente, con el fin de dotar de pertinencia cultural según la diversidad existente en la nación, los planes, programas y proyectos (Acuerdo Gubernativo 117-2014). En 2016, el presidente Jimmy Morales decidió adscribir al Gabinete de Pueblos Indígenas a la Vicepresidencia de la República, habiéndose elaborado en su seno una propuesta de Política Pública para los Pueblos Indígenas que no fue formalmente aprobada; actualmente, dicho Gabinete está adscrito al Gabinete Social.

La participación de los pueblos indígenas en la institucionalidad estatal se concentra básicamente en el nivel nacional, pero también puede incluir la participación en otros niveles territoriales. Por otra parte, puede ser en una entidad con institucionalidad propia, una dependencia dentro de una institución o estar adscrita al Despacho Superior.

---

4 En el Gabinete Ministerial del presidente Alejandro Giammattei, inicialmente (enero, 2020) fue nombrada como ministra de Cultura y Deportes Silvana Martínez, proveniente del pueblo garífuna. En septiembre de 2020 fue destituida.

A continuación, se presenta una tabla descriptiva de la institucionalidad con mandato o funciones relacionadas con los pueblos indígenas:

**Tabla 6**  
**Institucionalidad estatal con mandato respecto a pueblos indígenas**

| Institucionalidad     | Unidades o dependencias  |  |   |
|-----------------------|--|--|---|
| Organismo Ejecutivo   | Presidencia de la República <sup>5</sup>   | Ministerios de Estado  | Desconcentradas y descentralizadas                      |
|                       | SEGEPLAN<br>SEPAZ<br>SAA<br>COPREDEH<br>CODISRA<br>DEMI<br>CONJUVE                                 | MINEX<br>MINGOB<br>MINEDUC<br>MSPAS<br>MINTRAB<br>MICUDE<br>MARN | FODIGUA<br>INGUAT<br>INE<br>FONTIERRAS<br>INAB<br>CONAP |
| Organismo Legislativo | Comisión de Pueblos Indígenas  |  |   |
| Organismo Judicial    | Secretaría de Pueblos Indígenas<br>Centro de Interpretación y Traducción Técnica Jurídica Indígena |  |   |
| Entidades autónomas   | USAC<br>PDH<br>ALMG<br>MP<br>CNAP<br>IDPP  |  |   |

Fuente: Elaboración propia a partir de organigramas institucionales e informes gubernamentales.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); Secretaría de la Paz; Secretaría de Asuntos Agrarios (SEPAZ); Comisión Presidencial coordinadora de la política del ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH); Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA); Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA); Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI); Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE); Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA); Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX); Ministerio de Gobernación (MINGOB); Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB); Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE); Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN); Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT); Instituto Nacional de Estadística (INE); Fondo de Tierras (FONTIERRAS); Instituto Nacional de Bosques (INAB); Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); Procurador de los Derechos Humanos (PDH); Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG); Ministerio Público (MP); Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP); Instituto de Defensa Pública Penal (IDPP).

Existen factores que condicionan la capacidad y la efectividad de la institucionalidad estatal dirigida a los pueblos indígenas.

El primero de ellos es la sustentación legal, pues solamente cuatro de las entidades arriba identificadas se originaron en un decreto del Congreso de la República, mientras la mayoría se sustentan en un Acuerdo Gubernativo, un reglamento o una disposición administrativa. Esa debilidad normativa implica que, al producirse un cambio en la administración gubernamental, la entidad puede ser suprimida, reestructurada o reubicada en otro nivel de la institucionalidad.

5 El 30 de julio de 2020, la Presidencia de la República anunció el cierre de SEPAZ, SAA y COPREDEH, que serían absorbidas por la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEH). Sin embargo, esta decisión podría quedar sin efecto en virtud de haberse presentado una Acción de Inconstitucionalidad y una Solicitud de Amparo para impugnar el cierre de dichas instituciones. (CONJUVE) ¿por qué figura la CONJUVE?

Otro aspecto importante es la asignación presupuestaria, pues la mayoría de las entidades tienen un presupuesto exiguo, lo cual limita su capacidad para desarrollar las actividades planificadas y, además, les impide contratar el personal que sería necesario para ello.

El nivel jerárquico en el que están situadas también incide en sus facultades para tomar decisiones, pues cuando están adscritas a otra institución o subordinadas al Despacho Superior, deben contar con la aprobación de sus autoridades para su plan de trabajo y su debida implementación. Tampoco hay certeza respecto a la continuidad de sus planes, pues al cambiar el titular de la institución pueden cambiar también las prioridades.

Aunque existe cierto grado de coordinación entre la institucionalidad indígena, lo más difícil es su coordinación con otras unidades dentro de la misma institución si carecen de independencia, o la coordinación con otras entidades del Estado. Cuando no existe una buena relación de la entidad estatal con las organizaciones o los liderazgos indígenas, esto puede afectar la percepción sobre su legitimidad y, entonces, a su debilidad al interior de la institucionalidad estatal se suma la descalificación de que puede ser objeto por parte de los propios indígenas.

A pesar de que varias instituciones dirigidas a los pueblos indígenas fueron creadas a petición de organizaciones indígenas e incluso fueron diseñadas con su participación, en los últimos años las funcionarias y funcionarios indígenas han respondido más a la orientación política del gobierno de turno que a los intereses de los pueblos indígenas.

## **B. Participación en el Congreso de la República**

En el Congreso de la República, de acuerdo con el informe de la Misión Indígena de Observación Electoral (2019), se indica que fueron electos 29 hombres y 6 mujeres indígenas; al asumir sus escaños en el Congreso de la República solo 6 representantes (tres mujeres, entre ellos) se autoidentificaron como indígenas y solamente las mujeres han tenido una participación protagónica en las actividades parlamentarias.

Para impulsar un incremento de la representación en el Congreso de la República, varias organizaciones indígenas propusieron acciones afirmativas en las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos ante la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME), instalada después de los comicios de 2019, pero no obtuvieron el apoyo de otros actores sociales que participaron en las mesas de trabajo que prepararon las propuestas que se entregaron al Tribunal Supremo Electoral. Este aún no ha tomado una decisión sobre dichas propuestas, ya que tendría que hacer uso de su iniciativa de ley para presentarlas al Congreso de la República y que se apliquen en el próximo proceso electoral.

## **C. Participación en las corporaciones municipales**

De acuerdo con el informe de la Misión Indígena de Observación Electoral (2019), 158 hombres y una mujer, provenientes de pueblos indígenas, fueron electos como alcaldes y alcaldesa en 2019 en los 340 municipios del país, lo que denota que, en el ámbito local, sobre todo en los municipios como mayor porcentaje de población indígena, el electorado ha incrementado su apoyo a candidatos indígenas. Esto podría atribuirse a la mayor proximidad de la autoridad local con la población y a que esta tendría mayor confianza de acercarse a una persona que habla su idioma y conoce de cerca sus problemas.

## D. Participación en el Organismo Judicial

En el Organismo Judicial, uno de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia es el magistrado Josué Felipe Baquix, pero no existe información sobre el número de magistrados indígenas en las salas de apelaciones ni de los jueces en los tribunales de primera instancia.

La Secretaría de Pueblos Indígenas del Organismo Judicial informó, en 2018, que contaba con 106 intérpretes en 14 de los 22 departamentos del país y para 12 de los 22 idiomas mayas. No existen intérpretes para el idioma garífuna.

## VI. La participación de las mujeres indígenas

Las mujeres, especialmente las indígenas, han sido excluidas tradicionalmente de los procesos de toma de decisión, teniendo acceso limitado a los cargos de elección y designación en los distintos ámbitos de la institucionalidad estatal y dentro de sus propias organizaciones, lo cual ha limitado su avance y empoderamiento. Esta exclusión, de hecho, priva a las mujeres indígenas de la oportunidad de contribuir al desarrollo, al cambio social y a la democratización.

Los resultados electorales reseñados evidencian esa baja inclusión de las mujeres indígenas, tanto en las listas de postulación como en la elección misma, ya que, cuando son postuladas, se las ubica en los últimos lugares de dichas listas o en distritos electorales en los cuales no tienen posibilidad de obtener el triunfo electoral. Así, en ausencia de acciones afirmativas, es muy difícil prever que esta realidad cambie en el corto y mediano plazo.

En palabras de la lideresa indígena Otilia Lux de Cotí, que formó parte de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto interno, exdiputada al Congreso y ex ministra de Cultura y Deportes:

Son pocas las mujeres indígenas con capacidades desarrolladas, con un liderazgo natural y producto de autoformación, las que tienen el espacio de participar políticamente hablando, las que han llegado a alcaldías, gobernadoras o ministras de Estado. Sin embargo, la mayoría de las mujeres indígenas no asume como reto formar parte de las listas. El temor frente a un mundo externo y ajeno las cohibe. (Lux, 2011: 254)

Ella menciona varias causas que han limitado la presentación de las mujeres en el ámbito público a través de la participación política, siendo las más importantes:

1. Los partidos políticos aún permanecen con la visión eminentemente masculina, no se democratizan para ceder espacios a las mujeres.
2. El financiamiento para promover la elección de las mujeres indígenas, los obstáculos financieros a la representación política de las mujeres y de los indígenas están directamente relacionados con la naturaleza antidemocrática del financiamiento de la actividad política.
3. La inexistencia de inscripción civil o documentación afecta a muchas personas indígenas, por la dificultad para obtener dicha documentación.
4. La doble y triple jornada de trabajo, que se ven obligadas a desarrollar, les impide asumir mayores responsabilidades (que requieren de más tiempo y dedicación) en sus empleos.
5. La feminización de la pobreza es otra de las causas del alejamiento de las mujeres de todo tipo de independencia, autonomía y participación en la toma de decisiones colectivas.

6. El desinterés en la política, por la falta de confianza en los partidos políticos.

7. La falta de conocimiento y ejercicio de su ciudadanía plena.

Para enfrentar esas causas, la autora considera necesario promover la participación política de la mujer indígena, ya que esta frecuentemente tiene que batallar contra el racismo y demostrar su capacidad propositiva, conocimiento temático, tenacidad para enfrentar los conflictos y romper estereotipos. (*ibid.*: 258)

## VII. Conclusiones

La información y análisis acá presentadas ponen de relieve la importancia de la participación política de los pueblos indígenas en Guatemala y la necesidad de que su plena participación en el desarrollo nacional sea abordada desde las políticas públicas no solamente como población, sino como sujetos de derechos tanto individuales como colectivos.

En ese sentido, se plantean las siguientes conclusiones:

1. Los pueblos indígenas representan un porcentaje importante de la población guatemalteca y no pueden ser tratados como minorías étnicas, pues, aunque el sistema de registro censal adolezca de imprecisiones y omisiones y la autoidentificación pueda ser afectada por el racismo y la discriminación aún existentes, es evidente que su fuerte presencia en todas las dimensiones de la sociedad guatemalteca caracteriza a esta como pluricultural, multilingüe y pluriétnica.
2. Los indicadores de desarrollo humano evidencian cómo las múltiples privaciones que afectan a los pueblos indígenas colocan a la mayoría de las personas pertenecientes a estos en situación de pobreza y extrema pobreza, lo que constituye un gran desafío para Guatemala, puesto que el despegue hacia el desarrollo sostenible solo será posible si la sociedad avanza en el respeto y la garantía de todos los derechos para todas las personas y para todos los pueblos, sin exclusión alguna.
3. El marco normativo internacional garantiza los derechos de los pueblos indígenas, pero es necesaria su plena inserción en el marco normativo nacional. Por otra parte, no basta con que existan normas jurídicas; estas deben ser implementadas por instituciones que internalicen la perspectiva de los pueblos indígenas en la cultura institucional y la apliquen en su práctica cotidiana. Más aún, la propia sociedad guatemalteca debe empeñarse en erradicar el racismo y la discriminación en todas las dimensiones de la convivencia.
4. Las organizaciones de los pueblos indígenas han desplegado diversas estrategias políticas para el reconocimiento de sus derechos y en la demanda de respuestas del Estado a los problemas que enfrentan para su plena participación en el desarrollo nacional, sin descartar ninguna vía de aproximación a sus objetivos, incluyendo la lucha por la refundación del Estado.
5. Los Acuerdos de Paz, que pusieron fin al conflicto armado interno, propiciaron el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y comenzaron a abrir espacios para su participación en la institucionalidad del Estado.
6. En Guatemala existe una institucionalidad estatal dirigida a los pueblos indígenas que, si bien adolece de serias falencias, es producto de la incidencia de los pueblos indígenas



- y del avance de los instrumentos normativos relativos a sus derechos. Su existencia hace que los pueblos indígenas sean visibilizados en las políticas públicas y que las políticas públicas comiencen a ser sensibles a la diversidad y multiculturalidad del país.
7. La participación de los pueblos indígenas en organismos del Estado y en instituciones autónomas aún es débil e insuficiente, debido a causas estructurales que aún pesan fuertemente y a la ausencia de acciones afirmativas que permitan acelerar su inclusión y participación en la toma de decisiones.
  8. La participación político electoral de los pueblos indígenas ha tenido un mejor desempeño en el ámbito local, como lo demuestra el alto número de alcaldes indígenas electos en 2019, pero en el Congreso de la República, el porcentaje de diputados electos aún es insuficiente, pues no refleja el alto porcentaje de población indígena en los distritos electorales con población predominantemente indígena.
  9. La participación política de las mujeres indígenas en el ámbito electoral es mínima y obedece tanto a los rasgos patriarcales de la sociedad como al racismo y discriminación que se acentúan hacia ellas.
  10. El avance de los pueblos indígenas guatemaltecos y de sus organizaciones hacia la obtención de sus objetivos es una realidad, pero es también evidente que cobra fuerza la idea de que su plena participación será más viable si se tiene la capacidad de establecer alianzas estratégicas con otros actores sociales que promuevan la construcción de una democracia más incluyente y efectiva.

## Bibliografía

- Acevedo, S.  
s.f. Caracterización del sistema jurídico maya. *academia.edu*. Web.
- Barrios, L.  
2001 *Tras las huellas del poder local: La alcaldía indígena en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX*. Serie Socio-cultural. Ciudad de Guatemala: Universidad Rafael Landívar/ Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
2020 *Los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/FILAC.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR)  
2018 *Informes periódicos 16° y 17° combinados que Guatemala debía presentar en 2017 en virtud del artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Web. Disponible: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fdocstore.ohchr.org%2FSelfServices%2FFilesHandler.ashx%3Fenc%3D6QkG1d%252FPpRiCAqhKb7yhsteCMBhIGqa0XHJvL38Nq1kulwoulGOJ98cFHQ%252BZpb2URjWl0cdVqONMsLuZNIkJfvdlHiYU4FJk5LRJUFv6W6mho4BQR23H1Stmd%252FStqLg5>

## Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)

2014 *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Ciudad de Guatemala: CONADUR/SEGEPLAN.

## Gobierno de la República de Guatemala

2017 *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario, 2017*. Ciudad de Guatemala: s.e.

## Instituto Nacional de Estadística Guatemala

2019 XII Censo de población Nacional y VII de Vivienda 2018. *Resultados del Censo 2018*. INE Guatemala. Web.

## Lux, O.

2011 “La participación política de las mujeres indígenas: importantes desafíos”. *Pensamiento Iberoamericano* No. 9: 247-262.

## Misión Indígena de Observación Electoral

2019 *Quinta Misión Indígena de Observación Electoral. Informe final*. s.l.: Organismo Indígena Naleb’.

## Naciones Unidas Guatemala

2020 *Análisis de los efectos e impactos socioeconómicos COVID-19 en Guatemala*. Documento de Trabajo. Publicaciones. Naciones Unidas Guatemala. Web.

## Ochoa García, C. F.

2013 *Alcaldías indígenas. Diez años después de su reconocimiento por el Estado*. Tomo I. Ciudad de Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Departamento de Investigaciones Sociopolíticas.

## Ordóñez Cifuentes, J. E.

1996 *Rostros de las prácticas etnocidas en Guatemala*. México DF: UNAM.

## Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

2015 Política Nacional de Desarrollo. K'atun, Nuestra Guatemala 2032. Ciudad de Guatemala.

## Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)/Centro de Acopio de Políticas Públicas (CAPP)

2020 *Listado de Políticas públicas vigentes*. Gobierno de Guatemala/SEGEPLAN. Web.



# Políticas públicas y pueblos indígenas

(México)

*Griselda Galicia García*<sup>1</sup>

## Resumen

La composición pluricultural y étnica de México ha obligado a realizar cambios en su marco normativo, para garantizar el ejercicio de los derechos y participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos. Las reformas de 2001 y 2005 han sido trascendentes y marcan un antes y un después para los pueblos indígenas, a partir de ellas se generaron políticas públicas e instituciones para salvaguardar su diversidad lingüística, promover la investigación y reconocimiento de la medicina tradicional, generar condiciones para la participación política de los pueblos indígenas, definiéndose distritos electorales indígenas para garantizar su representación y, en lo particular, avances para garantizar la participación política de las mujeres. La paridad de género está hoy en día garantizada, pero en riesgo la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre las acciones que se desarrollan en sus territorios.

## I. Introducción

México se caracteriza por ser un país con una gran riqueza histórica y cultural. Cuenta con la presencia de 68 pueblos indígenas que se corresponde con las 68 lenguas que se hablan a lo largo de todo el territorio nacional (INALI 2008).

La Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) revela que en los Estados Unidos Mexicanos habitan 119.530.753 hombres y

---

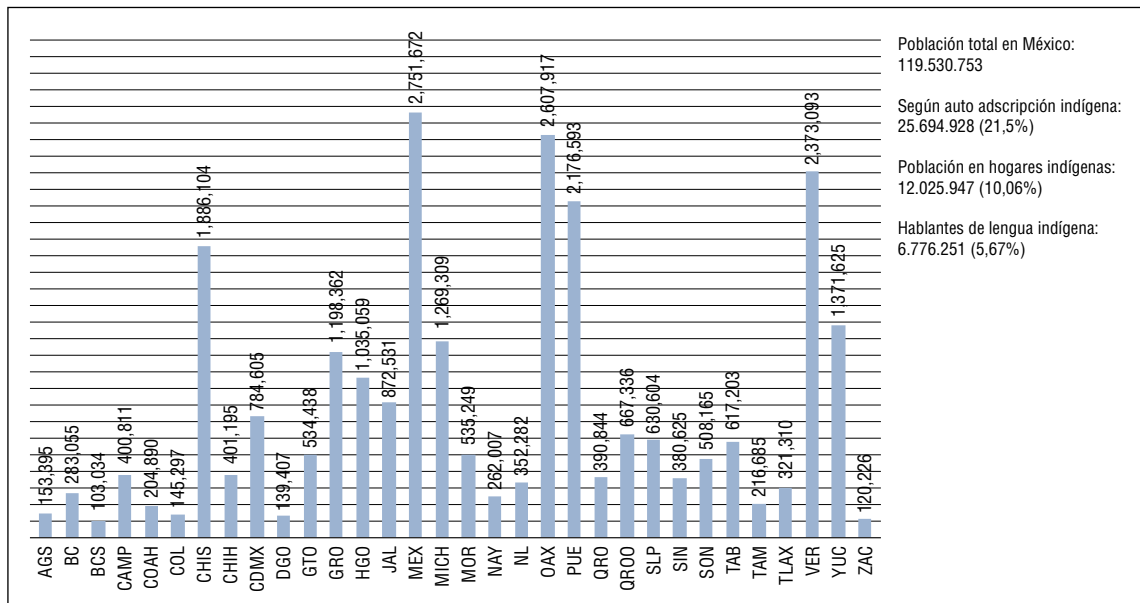
1 Promotora cultural mixteca, originaria de Cosoltepec, Huajuapán, Oaxaca, actualmente directora de Derechos de los Pueblos Originarios en la Secretaría de Pueblos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca. Estudió Sociología Rural en la Universidad Autónoma Metropolitana. Miembro del Seminario de Análisis de Asuntos Indígenas, integrante del Consejo Consultivo del Programa de Participación Política Indígena de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (PPI-KAS). Fue directora general de Culturas Populares e Indígenas, ha colaborado en el Congreso Estatal y Federal, en instituciones del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, en áreas de desarrollo social, derechos de la mujer, cultura y pueblos indígenas.

mujeres, siendo la población indígena 12.025.947 personas, cantidad que significa el 10,1% de la población total del país.

La misma fuente menciona que existen 6.776.251 personas mayores de 3 años de edad hablantes de lenguas indígenas, lo que representa el 5,67% del total de población de ese sector del país, y de ellos, el 12,3% son monolingües. Por otra parte, 4.623.197 no hablan una lengua indígena, pero viven y guardan relación de parentesco con el jefe, el cónyuge o algún ancestro que habla una lengua indígena.

De acuerdo al Atlas de los pueblos indígenas de México (cf. INPI/INALI s.f.), en el país habitan 70 pueblos indígenas: Akatecos, Amuzgos, Awakatecos, Ayapanecos, Cochimíes, Coras, Cucapás, Cuicatecos, Chatinos, Chichimecas, Chinantecos, Chocholtecos, Ch'oles, Chontales de Oaxaca, Chontales de Tabasco, Chujes, Guarijíos, Huastecos, Huaves, Huicholes, Ixcatecos, Ixiles, Jakaltecos, Kaqchikeles, K'iches, Kiliwas, Kikapúes, Ku'ahles, Kumiais, Lacandones, Mames, Matlatzincas, Mayas, Mayos, Mazahuas, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Mochós, Nahuas, Olutecos, Otomíes, Paipais, Pames, Pápagos, Pimas, Popolocas, Popolucas de la Sierra, P'urhépechas, Q'anjob'ales, Q'eqchis, Sayultecos, Seris, Tacuates, Tarahumaras, Tékos, Tepehuas, Tepehuanos del Norte, Tepehuanos del Sur, Texistepequeños, Tlahuicas, Tlapanecos, Tojolobales, Totonacos, Triquis, Tseltales, Tsotsiles, Yaquis, Zapotecos, Zoques.

**Gráfico 1**  
**Población indígena**



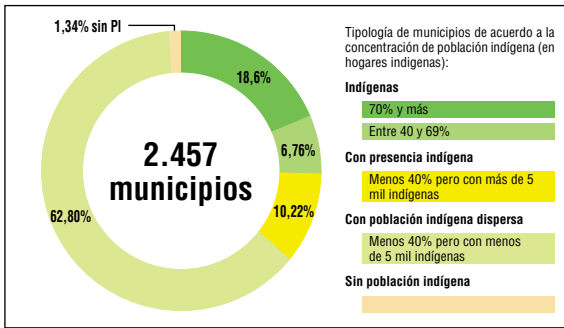
Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI). Elaboración propia.

Los datos del INEGI muestran que, según el criterio aplicado para el conteo, a saber: por autoadscripción, habitantes en hogares indígenas y población de 3 años y más hablante de alguna lengua indígena, el porcentaje de población indígena respecto del total nacional presenta variaciones.

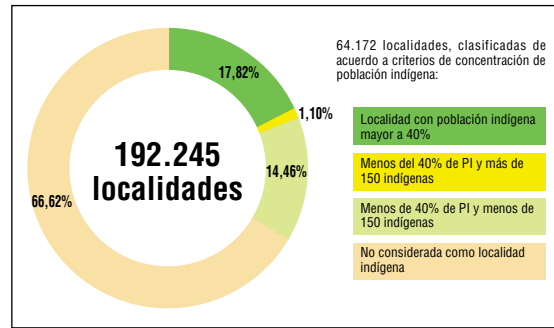
Las entidades que concentran el mayor número de población indígena son: Oaxaca (14,4%), Chiapas (14,2%), Veracruz (9,2%), México (9,1%), Puebla (9,1%), Yucatán (8,8%), Guerrero (5,7%) e Hidalgo (5,0%). *En conjunto, en estos Estados vive el 75% de la población indígena a nivel nacional.*

De los 2.457 municipios del país, solo el 1,34% no registra población indígena (gráfico 2); y en 33,38% de las localidades del país se concentra la mayoría de la población indígena (gráfico 3).

**Gráfico 2**  
Municipios y población indígena



**Gráfico 3**  
Localidades y población indígena

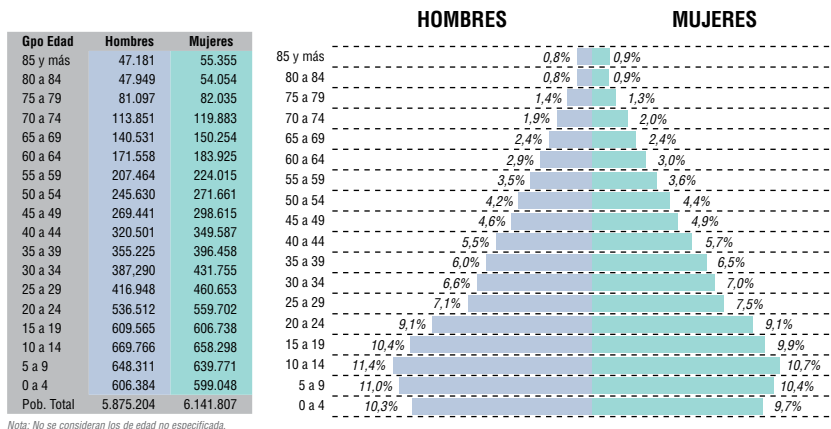


Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI) • Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015 - (INPI) Elaboración propia.

Fuente: Catálogo de localidades indígenas (INPI 2010) Elaboración propia.

La pirámide de edad de la población indígena en 2015 muestra que este conjunto de población es mayoritariamente joven, ya que el 58,3% es menor de 30 años de edad, proporción que es mayor a la registrada a nivel nacional, que es del orden del 53,1%, es decir, la diferencia resulta de más de cinco puntos porcentuales.

**Gráfico 4**  
Pirámide de población de los pueblos indígenas



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI) • (INPI 2015) Elaboración propia.

Asimismo, muestra que, de las personas indígenas del país, 51,1% son mujeres y 48,9% hombres; la relación hombre-mujer es de 96 varones por cada cien mujeres.

## II. Marco normativo

El interés por el tema de los derechos indígenas comenzó su auge, tanto en los distintos órganos del gobierno como en la sociedad en su conjunto, a partir del 1 de enero de 1994, fecha en que surgió el movimiento Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Para poner fin al conflicto armado, el gobierno federal ordenó la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) el 9 de marzo de 1995. Un año después se llevó a cabo la firma del Convenio de San Andrés Larráinzar, Chiapas, cuyos principales puntos de acuerdos fueron los siguientes:<sup>2</sup>

1. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución.
2. La ampliación de la participación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas.
3. La libre determinación y autonomía para elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno.
4. Garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad.
5. El establecimiento de la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, considerando la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.
6. La promoción de la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los Estados y el ajuste de los distritos electorales conforme a la distribución geográfica de los pueblos considerando la delimitación que realizaba el entonces Instituto Nacional Indigenista.

Fruto de este diálogo y acuerdo entre el gobierno y EZLN fue la reforma Constitucional de 2001, promovida por el entonces presidente de la República Lic. Vicente Fox Quezada<sup>3</sup>, lográndose el reconocimiento de los derechos indígenas en sus diversas modalidades (jurídica, política social, económica y cultural).

Aun cuando los Acuerdos de San Andrés no fueron incluidos en su totalidad en la Constitución y la Cámara de Senadores modificó de manera sustancial la propuesta surgida del proceso de diálogo y aprobó una ley que no se apegaba a su espíritu, los logros de la reforma constitucional antes mencionada son muy significativos. Los más sobresalientes han sido la creación de leyes e instituciones que promueven los derechos culturales de los pueblos indígenas.

---

2 Resumen de los documentos originales de los Acuerdos de San Andrés firmados el 16 de febrero de 1996. Su fuente original es el boletín de la organización Xi'Nich, Palenque, Chiapas. Ver <https://e00-elmundo.uecdn.es/especiales/2001/03/internacional/zapatistas/leyindigena.pdf>.

3 Primer presidente de México electo de un partido de la oposición, el Partido Acción Nacional (PAN).

Con la reforma al artículo 2 de la Constitución se reconoce a México como una nación pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. De igual forma insta a que las constituciones y leyes de las entidades federativas promuevan la igualdad de oportunidades de la población indígena, la eliminación de cualquier práctica discriminatoria y el establecimiento de las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos.

Una de las partes centrales del artículo 2 se encuentra en el inciso A, párrafo III, donde se establece que los pueblos indígenas podrán:

Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

La nueva reforma de 2015 al artículo 2 de la Constitución fortaleció el derecho al sufragio activo de los indígenas:<sup>4</sup>

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Con este nuevo precepto se logró reconocer y garantizar el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: “VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables” (Art 2).

Tanta importancia ha tenido en la vida política del país estas reformas constitucionales, que de las 32 entidades federativas que integran el país, solo tres no cuentan con una ley que garantice los derechos de los pueblos indígenas, a saber: Baja California Sur, Tamaulipas y Michoacán. La iniciativa presentada en 2005 por este último Estado no procedió por oposición de las organizaciones indígenas: Organización Nación Purépecha (ONP) y Organización Nación Purépecha Zapatista (ONPZ). Coahuila se encuentra en proceso de legislatura, se presentó una iniciativa que ya pasó la primera lectura de dictamen en octubre 2017.

---

4 Reforma presentada por la diputada zapoteca CP Eufrosina Cruz Mendoza, presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas e integrante del Partido Acción Nacional (PAN).



**Tabla 1**  
**Leyes referidas a los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas**

| NP | Estado              | Año de publicación                                       | Nombre  |
|----|---------------------|--|---|
| 1  | Aguascalientes      | 16 de marzo 2015   | Ley de Justicia Indígena del Estado de Aguascalientes   |
| 2  | Baja California     | 26 de octubre 2007/última reforma 15 de mayo 2015        | Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California  |
| 3  | Baja California Sur | En proyecto  | Iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se expide la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Baja California Sur |
| 4  | Campeche            | 15 de junio 2000/última reforma 14 de septiembre 2015    | Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche   |
| 5  | Chiapas             | 29 de julio de 1999/ última reforma 27 de noviembre 2014 | Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas   |
| 6  | Chihuahua           | 29 de junio 2013/última reforma 30 de agosto 2017        | Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua<br>Ley de la Coordinación Estatal de la Tarahumara   |
| 7  | Ciudad de México    | 31 de enero 2017   | Constitución Política de la Ciudad de México, Art 2; Capítulo VII Cd Pluricultural  |
| 8  | Coahuila            | 2016. 1 lectura de dictamen octubre 2017                 | Iniciativa para crear la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, a través de una reforma al artículo 7 de la Constitución Local      |
| 9  | Colima              | 30 de agosto de 2014/última reforma 16 de julio 2016     | Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima  |
| 10 | Durango             | 22 de julio 2015/ última reforma 19 de marzo 2017        | Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango  |
| 11 | Estado de México    | 10 de septiembre 2002/última reforma 14 de mayo 2014     | Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México   |
| 12 | Guanajuato          | 08 de abril 2011/ última reforma 7 de junio 2013         | Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato  |
| 13 | Guerrero            | 8 de abril 2011  | Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero   |
| 14 | Hidalgo             | 31 de diciembre 2010/última reforma 24 de marzo 2014     | Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo  |
| 15 | Jalisco             | 11 de enero 2007   | Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco   |
| 16 | Michoacán           | 2005, iniciativa   | Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán  |
| 17 | Morelos             | 18 de enero 2012/última reforma 12 de noviembre 2014     | Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos  |
| 18 | Nayarit             | 18 de diciembre 2004/última reforma 21 de octubre 2015   | Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit  |
| 19 | Nuevo León          | 22 de Junio 2012   | Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León  |
| 20 | Oaxaca              | 19 de junio de 1998/última reforma 15 de septiembre 2001 | Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca   |
| 21 | Puebla              | 24 de enero 2011   | Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla   |
| 22 | Querétaro           | 24 de julio 2009/última reforma 30 de noviembre 2016     | Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro  |
| 23 | Quinta Roo          | 31 de julio de 1998/última reforma 19 de agosto 2013     | Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo   |
| 24 | San Luis Potosí     | 29 de septiembre 2014                                    | Ley de Justicia Indígena y Comunitaria para el Estado de San Luis Potosí  |
| 25 | Sinaloa             | 9 de febrero 2018  | Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sinaloa   |
| 26 | Sonora              | 20 de agosto 2015  | Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora  |

| NP | Estado     | Año de publicación                                       | Nombre   |
|----|------------|--|--|
| 27 | Tabasco    | 25 de abril 2009   | Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco                                 |
| 28 | Tamaulipas | 30 de agosto 2011  | No hay ley   |
| 29 | Tlaxcala   | 7 de abril 2006/ última reforma 20 de diciembre 2013     | Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala |
| 30 | Veracruz   | 3 de noviembre 2010/ Última reforma 22 de agosto de 2013 | Ley de Derechos y Cultura Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave    |
| 31 | Yucatán    | 3 de mayo 2011/ última reforma 31 de octubre 2017        | Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán        |
| 32 | Zacatecas  | 10 de julio 2002/última reforma 26 de octubre 2005       | Ley de Justicia Comunitaria del Estado de Zacatecas                                      |

Fuente: Galicia 2019.

Otro avance muy importante en el ámbito legal fue la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, que logró ampliar el marco jurídico de protección de los derechos políticos y electorales de las comunidades indígenas al establecer en su artículo 1 que el derecho internacional de los derechos humanos es parte del bloque de constitucionalidad que rige al Estado mexicano.

#### Artículo 1°

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Obviamente, los ordenamientos internacionales ratificados por el Estado mexicano lo obligan a generar acciones a favor del ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas. De ahí que, por ejemplo, apegados al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los pueblos indígenas del país tengan el derecho a participar en las decisiones que les afecten.

Otro avance de gran consideración es la reforma constitucional de paridad de género publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2019, que en su artículo 2 establece que el Estado mexicano:

reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

La reforma constitucional de paridad de género establece que la mitad de los cargos de decisión en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los organismos autónomos deberán asignarse a mujeres.

Gracias a esta modificación, el 13 de mayo de 2020 se logró reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), que en su artículo 26 reconoce el derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos con población indígena observando el principio de paridad. Cito textualmente:

las constituciones y leyes en las entidades federativas reconocerán y regularán el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades garantizando el principio de paridad de género, de manera gradual, conforme lo establecido en el artículo 2 de la Constitución.

Así pues, de acuerdo con el marco normativo mexicano, las entidades federativas tienen la obligación de reconocer las normas indígenas, así como el conjunto de su sistema, lo que incluye principios, autoridades, instituciones, procedimientos y formas de resolver controversias de los municipios.

El resultado de lo anterior fue que, según datos del Instituto Nacional Electoral, la lista nominal<sup>5</sup> para el proceso electoral 2017-2018 estuvo integrada por 89.123.355 electores, de los cuales el 52% fueron mujeres y el 42% hombres.

Es importante mencionar que el INE verifica los padrones de afiliados a los partidos políticos cada tres años, con el objetivo de calificar y revisar el cumplimiento del número mínimo de afiliados. Para mantener su registro, los partidos políticos nacionales deben obtener al menos el 3% del porcentaje de votos en una elección para presidente de la República; para registrarse, debe contar con al menos 3 mil afiliados en un mínimo de 20 entidades federativas. El padrón de afiliados de partidos políticos en relación al listado nominal representa solo el 16% de ciudadanos que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político. Es de notar que en el total de militantes en partidos políticos haya un 18% más de mujeres.

La composición de los partidos políticos, en general, observa una mayor militancia de mujeres, salvo en el Partido Acción Nacional (PAN), con una diferencia del 1,52% más de mujeres, y Morena, con el 4,6% más de militantes hombres.

**Tabla 2**  
**Padrón de afiliados a partidos políticos nacionales**

| Partido          | Afiliados  | Hombres   | %     | Mujeres   | %     |
|------------------|------------|-----------|-------|-----------|-------|
| PAN              | 378.838    | 186.548   | 49,24 | 192.29    | 50,76 |
| PRI              | 6.368.763  | 2.746.078 | 43,12 | 3.622.685 | 56,88 |
| PRD              | 5.254.778  | 1.950.286 | 37,11 | 3.304.492 | 62,89 |
| PT               | 513.315    | 202.136   | 39,38 | 311.179   | 60,62 |
| PVM              | 308.224    | 118.388   | 38,41 | 189.836   | 61,59 |
| MC               | 468.945    | 208.179   | 44,39 | 260.767   | 55,61 |
| Nueva Alianza    | 657.864    | 264.103   | 40,15 | 393.761   | 59,85 |
| Morena           | 319.449    | 167.071   | 52,30 | 152.378   | 47,70 |
| Encuentro Social | 244.338    | 95.058    | 38,90 | 149.33    | 61,10 |
| Total            | 14.514.564 | 5.937.847 | 40,91 | 8.576.718 | 59,09 |

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2017).

Lamentablemente, no se encuentran datos en los registros de partidos políticos y en los del Instituto Nacional Electoral (INE) que den cuenta del perfil étnico de la militancia y del padrón electoral<sup>6</sup>, para identificar a los integrantes de los pueblos indígenas.

5 Considera a los habitantes que cuentan con su credencial para votar vigente y podrán emitir su voto en la jornada electoral.

6 En este se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo con la finalidad de obtener su Credencial para Votar, con fotografía, y así ejercer su derecho al voto.

### III. Políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas entre 2010 y 2020

Las políticas públicas implementadas desde el año 2000 en materia indígena han sido múltiples y con diversos énfasis programáticos de acuerdo a la naturaleza de las acciones institucionales y propósitos de gobierno. Sin embargo, hay que reconocer que la mayoría de ellas se enmarcan dentro de una visión asistencialista y benefactora por parte del sector gubernamental.

Los esfuerzos de los diferentes gobiernos para erradicar la pobreza y marginación de la población indígena han sido insuficientes. De hecho, sus niveles se han incrementado entre 2000 y 2020, lo que pone en duda la eficacia de las políticas y estrategias que se han utilizado.

A continuación, presentamos un breve resumen de los principales avances.

Por decreto del presidente Vicente Fox Quesada (PAN), el 21 de mayo de 2003 se creó la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CDI)<sup>7</sup> e inició sus funciones formalmente el 5 de julio de 2003, sustituyendo al Instituto Nacional Indigenista de México, que fue creado en 1948.

De acuerdo con el artículo segundo de su ley de creación y según lo establecido por el artículo segundo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la CDI fue un organismo descentralizado de la administración pública federal del Estado mexicano que tuvo como objetivo orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de México.

De acuerdo con la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, sus principales funciones fueron:

- I. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia.
- II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales.
- III. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado.
- IV. Proponer y desarrollar las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades.
- VI. Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas.
- VII. Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas.
- VIII. Coadyuvar y, en su caso, asistir a los indígenas que se lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales.
- IX. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para

---

7 Comisión que desapareció en 2018.

- promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo.
- X. Asesorar y apoyar en materia indígena a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten.
  - XI. Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes.
  - XII. Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos internacionales relacionados con el objeto de la Comisión.
  - XIII. Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para las entidades federativas y municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas.
  - XIV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas.
  - XV. Concertar acciones con los sectores social y privado para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas.
  - XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de estos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.
  - XVII. Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Federal.
  - XVIII. Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas.
  - XIX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables. (Cámara de Diputados 2018 [2003])

La reforma constitucional de 2001 da respuesta a una de las demandas más importantes de los pueblos: el reconocimiento y protección de su diversidad lingüística, se reconoce el derecho de los pueblos a preservar sus lenguas, conocimientos y cultura. Posterior a esta, en 2002 se promulga la Ley General de Derechos Lingüísticos que da pie, entre otras acciones, a la creación del INALI, que se hará cargo de definir las políticas públicas orientadas a la revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas de México. Una de sus acciones relevantes ha sido la realización del *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales*. Después se crea también la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (DGEIB), la cual tiene el objetivo de impulsar, coordinar y evaluar que el respeto a la diversidad cultural y lingüística esté presente en las políticas y propuestas educativas para todos los niveles y modalidades de estudio. En este mismo orden de ideas y derivado del apartado B fracción III del artículo 2, referido a asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, el 19 de septiembre de 2006 se modifica la Ley General de Salud y se reconoce a la Medicina

Tradicional como parte del Sistema de Salud, sin duda un logro muy importante, al poner en el mismo nivel dos sistemas de conocimiento.

El *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, creado en el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (PAN), promovió el desarrollo con identidad, es decir, con respeto y reconocimiento a las culturas, las lenguas y los derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas del país, y en el marco de la estrategia del Gobierno Federal Vivir Mejor.

Partiendo del mandato de que todas las instituciones del Estado han de atender, en el ámbito de sus respectivas competencias y con pertinencia cultural, a la población indígena, la CDI, a finales de 2007, convocó a las dependencias y entidades federales para que participaran en la definición de las estrategias y líneas de acción de dicho programa. Las dependencias que participaron en este esfuerzo, con sus entidades y organismos sectorizados, fueron:

- Secretaría de Gobernación (SEGOB)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de la Función Pública (SFP)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Salud (SSA)
- Secretaría de Turismo (SECTUR)
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) (CDI 2009)

El programa contó con cinco ejes estratégicos de atención:

- Eje 1. Derechos indígenas
- Eje 2. Superación de los rezagos y desarrollo con identidad
- Eje 3. Reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística
- Eje 4. Participación y consulta para una democracia efectiva
- Eje 5. Gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso (*ibid.*)

En el periodo del presidente Enrique Peña Nieto (PRI), se crea el *Programa Especial de los Pueblos Indígenas (PEI) 2014-2018*, que promovió el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. Sus objetivos y líneas de acción buscaron vencer las carencias y rezagos que afectaban a ese sector, con el fin de avanzar hacia una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades para asegurar el ejercicio efectivo de sus derechos.

En materia de salud, a noviembre de 2018 se alcanzó la cifra de 7.431.547 afiliados al Seguro Popular en localidades indígenas. En materia de vivienda, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) otorgó subsidios para la adquisición y mejoramiento o ampliación de la vivienda en municipios indígenas. Además, el Programa de Infraestructura construyó 4.243 cuartos adicionales e instaló 5.654 estufas ecológicas.

**Tabla 3**  
**Resultados del objetivo: Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación en los pueblos indígenas**

| Nombre   | Línea base                      | 2012  | 2013 | 2014  | 2015 | 2016  | 2017 | 2018 | Meta 2018 |
|--|---------------------------------|-------|------|-------|------|-------|------|------|-----------|
| 2.1 Porcentaje de población indígena con carencias básicas de alimentación (bianual) | 34,4% (2012)                    | 34,4% | NA   | 38,8% | NA   | 30,5% | NA   | ND   | 0,5%      |
| 2.2 Porcentaje de población indígena con carencias básicas de salud (bianual)        | 24,3 % (2012)                   | 24,3% | NA   | 19,5% | NA   | 15,1% | NA   | ND   | 14%       |
| 2.3 Tasa de abandono escolar en educación primaria indígena (Anual)                  | 1,3%<br>Ciclo escolar 2011-2012 | 1,8 % | 1%   | 1%    | 0,6% | 1,2%  | 1,5% | ND   | 0,7%      |

Fuente: CDI, 2018.

**Tabla 4**  
**Resultados del objetivo: Proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a las comunidades indígenas**

| Nombre  | Línea base   | 2012  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016  | 2017 | 2018 | Meta 2018 |
|---|--------------|-------|------|------|------|-------|------|------|-----------|
| 2.1 Porcentaje de población indígena que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional (bianual) | 59,7% (2012) | 59,7% | NA   | 61%  | NA   | 56,3% | NA   | ND   | 48%       |

Fuente: CDI, 2018.

**Tabla 5**  
**Resultado del objetivo: Preservar y fortalecer la cultura de los Pueblos Indígenas reconociendo su carácter de patrimonio nacional**

| Nombre  | Línea base  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018  | Meta 2018 |
|---|-------------|------|------|------|------|------|-------|-----------|
| 6.1 Percepción de las personas indígenas de la conservación de las costumbres como una ventaja cultural (bianual) | 9,4% (2010) | 9,4% | NA   | ND   | ND   | ND   | 86,8% | 16%       |

Fuente: CDI, 2018.

En el periodo del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) (MORENA), se crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas<sup>8</sup>, que sustituye a la CDI, creada en la administración de Vicente Fox.

Artículo 2. El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los

8 La ley de creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2018.

derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

Artículo 3. Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público; utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia.

Los pueblos indígenas y afromexicano, en ejercicio de su libre determinación tendrán el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.

#### **IV. Estrategias de participación política de las principales organizaciones indígenas**

La acción política en las organizaciones indígenas y sus formas de representación han comenzado a llegar a los partidos políticos particularmente a partir de la reforma constitucional de 2001. El tema se ha vuelto prioritario en el ámbito electoral de los pueblos indígenas y del país entero.

En México ha habido cierto avance en la construcción de los derechos indígenas. Entre estos figura el reconocimiento de algunos en materia electoral, lo que forma parte de un proceso en el que existen aún importantes retos. A pesar de los avances que se pudieran registrar, la presencia indígena en la vida política del país sigue siendo muy limitada. Los pueblos indígenas no han encontrado la representación que requieren en los partidos políticos, y ello se expresa en su muy reducida presencia en los cargos de representación popular.

Pese a la amplia participación electoral de muchas comunidades indígenas, sobre todo en 2018, como veremos más adelante, persiste un gran rezago en el ámbito de su representación política, que se asocia con prácticas de discriminación, marginación y explotación.

De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral y los institutos electorales locales, en 13 de las 32 entidades federativas hay partidos políticos locales, al menos en el proceso electoral de 2018, con presencia en poblaciones indígenas.

Fue en los procesos electorales de 1995 y 1998, en el caso particular del Estado de Oaxaca, que los municipios definieron el sistema por el que elegirían a sus autoridades, optando entre el régimen de partidos políticos y sus usos y costumbres. En el caso de Oaxaca, se dio una coincidencia territorial de pueblos y comunidades indígenas con la delimitación política y territorial de la categoría administrativa del municipio, manteniéndose la unidad social, económica y cultural y, desde entonces, también política, al mantener sus procesos propios de autoridad y gobierno como comunidades indígenas. Así, de los 570 municipios del Estado, 417 se rigen por usos y costumbres, hoy Sistemas Normativos Internos, y 153 municipios por partido político. Fuera del Estado de Oaxaca, en 2018, en el Estado de Guerrero, luego de cuatro años de lucha, el municipio náhuatl de Ayutla de los Libres logró elegir a sus autoridades por su sistema normativo propio. Y en 2019, igualmente después de un largo proceso en el Estado de Chiapas, el municipio tzeltal de Oxchuc logra pasar del sistema del partidos



políticos al de usos y costumbres. Después de ellos, han continuado otros municipios su batalla legal para poder ejercer su derecho a la autonomía y libre determinación para elegir a sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres.

Para comprender los procesos de participación y representación política indígena, es necesario reflexionar sobre la configuración y ejercicio de la ciudadanía, en lo individual y de manera colectiva. En lo individual, es el ejercicio de los derechos políticos al voto pasivo y activo, votar y ser votado, practicado por una persona en ejercicio de su derecho individual. La representación implica el ejercicio de una persona en nombre de toda una comunidad como derecho colectivo, en este los mecanismos de legitimidad de la comunidad indígena se centran en su sistema de cargos y la asamblea general.

En Oaxaca, las comunidades indígenas estructuran su proceso de formación en el servicio a través del sistema de cargos. En algunas comunidades, el servicio empieza a la edad de 7 años, considerando el servicio en la iglesia como monaguillo, pero normalmente se considera la participación en el momento en que se tiene un hijo o se integra una familia, si se es menor de 18 años, que es la edad oficial establecida en la que se adquieren derechos como ciudadano. El servicio que se presta a lo largo de la vida del ciudadano en la comunidad no es remunerado, la compensación se da a través del reconocimiento de la comunidad, así se trabaja y participa desde diferentes ámbitos.

La asamblea es el lugar donde la comunidad y los individuos participan en la toma de decisiones para configurar la vida social, política y económica de la comunidad; es en la asamblea donde se discuten y deciden los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad que permiten su reproducción y continuidad.

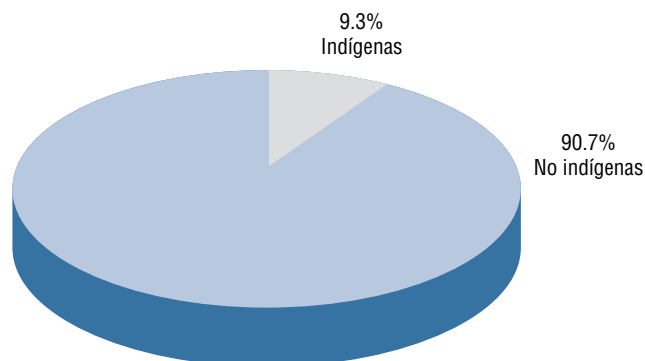
La asamblea comunitaria es considerada una fuente normativa del orden jurídico mexicano. En el caso de Oaxaca, ha servido para identificar las tensiones normativas entre el derecho individual y colectivo y así proponer estrategias y mecanismos para la conciliación y acuerdo comunitarios, para armonizar su Sistema Normativo Interno con los derechos humanos fundamentales. Tal es el caso del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

## V. Participación de representantes indígenas

En apego al artículo tercero transitorio del artículo 2° constitucional, en 2006 se realizó una redistribución electoral por el Instituto Federal Electoral (IFE), atendiendo al acuerdo CG104/2004 de fecha 15 de julio de 2004, con un acompañamiento importante de la CDI. Se definieron 28 distritos electorales indígenas en 9 Estados: 7 distritos en Oaxaca, 5 en Chiapas, 4 en Puebla, 3 en Veracruz, 3 en Yucatán, 2 en Guerrero, 2 en Hidalgo, 1 en Quintana Roo y 1 en San Luis Potosí. Atendiendo a criterios de concentración, continuidad geográfica e integración territorial.

En el periodo 2016-2017, el Instituto Nacional Electoral (INE), previo al proceso electoral de 2018, revisó nuevamente la integración de los 28 distritos electorales federales indígenas considerando el criterio de población indígena radicada en ellos. Se definieron como indígenas aquellos que tuvieran el 40% o más de población indígena, estos distritos representan el 9,3% por ciento del total de distritos electorales federales del país.

**Gráfico 5**  
**Distritos electorales federales indígenas y no indígenas 2018**



Fuente INE 2017.

En estos distritos se concentra una población de alrededor de 10.507.120 personas, de las cuales, el 58,8% son indígenas, es decir, un poco más de 6 millones. De acuerdo al estimado de población integrantes de hogares indígenas, esta población representaría alrededor del 50% del total de población indígena bajo este criterio<sup>9</sup> en el país.

**Gráfico 6**  
**Circunscripciones federales y Distritos Federales Indígenas**



Fuente: Distritos Electorales Indígenas. Acuerdo INE/CGC508/2017.

<sup>9</sup> Se considera un hogar indígena cuando alguno de sus miembros es hablante de una lengua indígena; y se contabiliza al total de los integrantes del hogar bajo el supuesto de que “aun no siendo hablantes de lengua indígena comparten modos de vida y relaciones activas en el marco de las identidades étnicas”.

**Tabla 6**  
**Población indígena en los 13 Distritos Electorales Federales Indígenas**  
**en los que fue obligatorio que los partidos políticos postularan a un candidato indígena**

| Estado          | Distrito                             | Población total del distrito | % de población indígena | Etnia   |
|-----------------|--------------------------------------|------------------------------|-------------------------|---|
| Chiapas         | Distrito 1 Palenque                  | 384.000                      | 74,67                   | Chol  |
| Chiapas         | Distrito 2 Bochil                    | 380.877                      | 77,31                   | Tzeltal y tzotzil   |
| Chiapas         | Distrito 3 Ocosingo                  | 389.763                      | 83,98                   | Tzeltal y chol  |
| Chiapas         | Distrito 4 San Cristóbal las casas   | 420.527                      | 70,77                   | Tzotzil   |
| Chiapas         | Distrito 5 Las Margaritas            | 347.500                      | 69,24                   | Tojolabal   |
| Guerrero        | Distrito 6 Tlapa de Comonfort        | 375.196                      | 85,44                   | Tlapanecos y mixtecos                                     |
| Hidalgo         | Distrito 7 Ejutla de Reyes           | 411.274                      | 82,41                   | Náhuatl   |
| Oaxaca          | Distrito 8 Teotitlán de Flores Magón | 391.816                      | 81,96                   | Chinanteco, mazateco, cuicateco, ixcateco, náhuatl y mixe |
| Oaxaca          | Distrito 9 Tlacolula de Matamoros    | 419.796                      | 77,52                   | Zapotecos   |
| San Luis Potosí | Distrito 10 Tamazunchale             | 394.359                      | 80,22                   | Huasteco  |
| Veracruz        | Distrito 11 Tantoyuca                | 376.829                      | 77,20                   | Náhuatl y huasteco  |
| Yucatán         | Distrito 12 Valladolid               | 397.541                      | 83,67                   | Maya  |
| Yucatán         | Distrito 13 Ticul                    | 409.000                      | 83,93                   | Maya  |
| Población Total |                                      | 5.098.478                    |                         |   |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE.

De la misma forma, el INE definió 56 distritos electorales locales en los que los partidos políticos debieran presentar preferentemente candidatos indígenas.

**Tabla 7**  
**Número de distritos locales definidos por el INE en el proceso electoral 2018**

| Entidad         | Distritos electorales locales | Distritos indígenas |
|-----------------|-------------------------------|---------------------|
| Oaxaca          | 25                            | 12                  |
| Chiapas         | 24                            | 9                   |
| Yucatán         | 15                            | 8                   |
| Guerrero        | 28                            | 5                   |
| Puebla          | 26                            | 4                   |
| San Luis Potosí | 15                            | 3                   |
| Veracruz        | 30                            | 3                   |
| Campeche        | 21                            | 3                   |
| Hidalgo         | 18                            | 3                   |
| Quintana Roo    | 15                            | 2                   |
| Chihuahua       | 22                            | 1                   |
| México          | 45                            | 1                   |
| Nayarit         | 18                            | 1                   |
| Michoacán       | 24                            | 1                   |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE.

Cabe destacar que solo en el 17% (417) de los municipios del país eligen a sus autoridades por usos y costumbres, y están ubicados en el Estado de Oaxaca, el único en el que conviven los dos sistemas electorales: por Partido Político y por Sistemas Normativos Indígenas. En el Estado de Oaxaca hay una población hablante de lenguas indígenas de 3 años y más del 32,2%, mientras que el 65,7% de la población se autoadscribe cómo indígena. Es importante destacar que el 4,9% de la población de la entidad se considera afromexicana, población que habita en 17 municipios del Estado y a la que se reconoce como un pueblo que se suma a los 15 que conforman la diversidad del Estado.

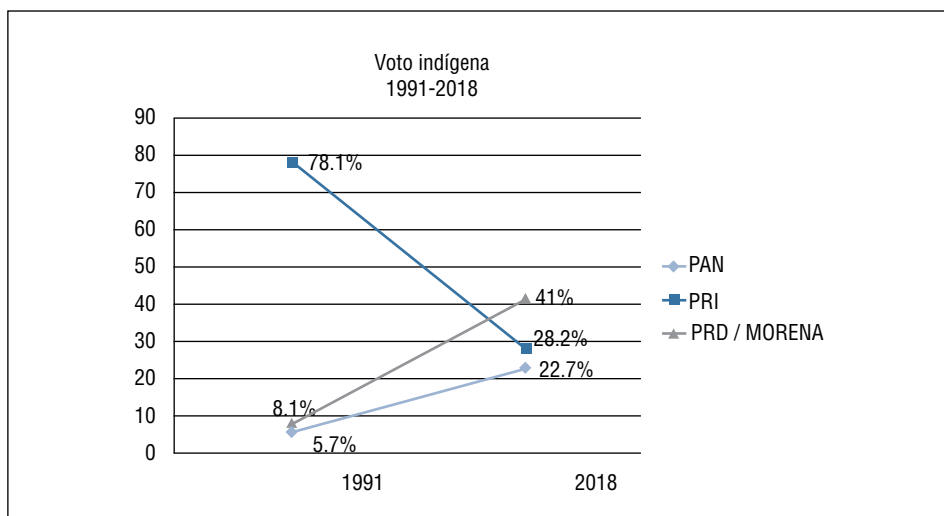
Por último, cabe destacar que los indígenas aportaron en el proceso de 2018 un poco más de 2 millones de sufragios a la cuenta nacional de López Obrador, casi el 10% del total de los que recibió a nivel nacional.

**Tabla 8**  
**Resultados de la elección de diputados federales, nacionales y en los distritos electorales federales indígenas, 2018**

| Nacional/distritos federales electorales indígenas | Porcentaje Por México al Frente/PAN | Porcentaje Todos por México/PRI | Porcentaje Juntos Haremos Historia/Morena | Total |
|--|-------------------------------------|---------------------------------|---|-------|
| Nacional   | 67                                  | 15                              | 218                                       | 300   |
| Distritos federales electorales indígenas          | 4                                   | 6                               | 18  | 28    |
| Aporte indígena                                    | 5,9%                                | 40,0%                           | 8,2%                                      | 9,3%  |

Fuente: Programa de Resultados Preliminares 2018 (INE).

**Gráfico 7**  
**Comportamiento del voto indígena**



Fuente: Dra. Laura Ruiz Mondragón. Presentación power point: Histórico, los indígenas votaron por morena 2018, Oaxaca, 24 de noviembre de 2018.

## VI. Situación actual en materia de participación política de mujeres indígenas

La diversidad cultural y la globalización obligan a la inclusión de las mujeres indígenas en la toma de decisiones. Por fortuna, en los últimos diez años, en México se ha registrado un avance favorable para las mujeres indígenas en los cargos de representación popular. Veamos el caso Oaxaca, que concentra casi la totalidad de municipios que se rigen por sistemas normativos internos:

**Tabla 9**  
**Participación política de la mujer indígena**

| Año  | Avances y condiciones  |
|------|--|
| 2012 | En 95 municipios las mujeres no participaban en la elección de sus autoridades municipales<br>Información del departamento de Acreditación de Autoridades Municipales de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca          |
| 2013 | Fueron electas<br>8 presidentas municipales<br>2 síndicas<br>92 regidoras<br>7 conflictos electorales por no permitir la participación de la mujer   |
| 2016 | 412 municipios con participación de mujeres<br>398 municipios en el que se integraron mujeres<br>20 presidentas municipales<br>18 síndicas<br>565 regidoras<br>10 conflictos electorales por no permitir la participación de las mujeres |

Fuente: Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca.

Como se puede observar, ha habido avances “favorables” en el proceso de garantizar que las mujeres disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votadas en igualdad de condiciones con los hombres, así como en acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas. El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPCO), a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, ha conducido un trabajo de sensibilización en las comunidades indígenas para la incorporación de las mujeres en la esfera pública de la comunidad; el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil también ha contribuido de manera importante. Sin embargo, aún hay que incorporar la perspectiva de género en los sistemas de cargos, de manera que facilite y concilie el papel de las mujeres en la vida familiar y comunitaria con su derecho a participar de la vida política de su comunidad, por lo cual es necesario un proceso de recomposición de sus reglas. Siguen algunos ejemplos.

En San Pedro Mártir: las mujeres pueden participar en los procesos internos si sus maridos ya han participado, es una equiparación de la pareja en el servicio comunitario, considerando que la familia participa y respalda la prestación de servicio público.

En Choapan: ir a hacer tequio es una obligación como en la mayoría de las comunidades, en este el ciudadano se jubila a los 60 años, así deja de cumplir el servicio con sus cargos y cuotas.

En San Pedro Cajonos: como en la mayoría de los municipios de Sistemas Normativos Indígenas, el servicio público es gratuito, pero para facilitar el ejercicio del cargo se ha considerado brindarle una compensación económica solo a las mujeres, para que puedan

cumplir con el servicio durante el periodo de ejercicio del cargo, considerando que dejan de aportar a la economía familiar. En otros municipios se considera un menor tiempo para el servicio de las mujeres.

Estos son algunos ejemplos de cómo se busca resolver las tensiones normativas entre los Sistemas Normativos Indígenas y el derecho individual, generando condiciones para el ejercicio de los derechos y buscando una solución que permita a la norma comunitaria prevalecer sobre el derecho positivo. Obligar a las mujeres a participar en la vida pública de la comunidad las revictimiza, sobre todo si no hay condiciones generadas para el ejercicio de sus derechos.

## VII. Conclusiones

La reforma constitucional de 2001 significó una reconfiguración de las relaciones entre pueblos indígenas y el Estado, fue pasar de un enfoque integracionista a establecer condiciones para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones para orientar su desarrollo; permitió crear instituciones y, por lo tanto, políticas públicas dirigidas a proteger la diversidad lingüística del país, a reconocer a la medicina tradicional como sistema de salud y a establecer la obligación de Estado para promoverla, además de definir políticas en contra del racismo y la discriminación existentes. La desaparición de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y su sustitución por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas representó un retroceso en la definición de políticas públicas, pues pierde autonomía y queda como un órgano ejecutor de la estrategia del Ejecutivo.

La CDI, en coordinación con el PNUD, en 2010 realizó un análisis sobre el comportamiento del índice de desarrollo humano (IDH) en México y en poblaciones indígenas, y concluyó que mientras a nivel nacional el IDH de la población no indígena es de 0,8304, el de las poblaciones indígenas es, en promedio, de 0,7057, mostrando una diferencia de casi 15%. Esta desigualdad se expresa en las carencias de alimentación, en la falta de acceso a la educación, salud, a bienes y servicios básicos, así como en el empleo y el respeto a sus derechos.

Se han reconocido los derechos culturales de los pueblos indígenas, en consecuencia, se han implementado políticas públicas orientadas al fortalecimiento de sus expresiones culturales, con ello se vislumbró y se identificó la oportunidad económica que representa para el turismo el patrimonio cultural inmaterial y vivo de los pueblos indígenas. Pero este patrimonio es solo uno de sus recursos para que puedan hacer efectiva su autonomía y autodeterminación en la definición de una propuesta de desarrollo que sea congruente con su visión y valores. Hace falta que se definan de manera clara los mecanismos para ejercer de manera plena sus derechos políticos y territoriales.

Es necesario que se haga efectivo el derecho a la representación indígena en el ámbito municipal y se considere, en atención al porcentaje y concentración de población indígena residente en un municipio, la constitución de una comisión de asuntos indígenas y/o una regiduría, para garantizar la representación y participación indígena en la toma de decisiones.

Por otro lado, la participación indígena en los procesos electorales ha sido significativa. El proceso electoral de 2018 significó el fin del dominio electoral del PRI entre los electores indígenas. Durante décadas este partido tuvo el control y el voto mayoritario entre esa población, sin que esto se refleje en el avance de la conquista de sus derechos. Esto ha sido resultado

de movimientos ajenos a los propios partidos políticos, movimientos que han ejercido presión para su consideración. Los avances han sido logros coyunturales, no vinculados ni en respuesta a su preferencia electoral.

En este sentido, es importante que las autoridades indígenas y los integrantes de los pueblos reflexionen sobre la importancia y pertinencia de avalar a un candidato como su posible representante a través de un partido político. La participación por la vía de un partido político no promueve la unidad de las comunidades y pueblos, ya que al final se atiende a intereses personales y de los partidos que los postulan, olvidándose de los intereses de su comunidad.

Finalmente, es urgente establecer lineamientos claros y procedimientos ágiles para el cambio de régimen de partido político a sistemas normativos internos, así como la ley de consulta y el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas como sujetos de derecho público.

## Bibliografía

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
2018 [2003] Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Leyes Federales Abrogadas*. Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Web.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)  
2018 *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Informe de avance y resultados 2018*. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444570/informe-avances-resultados--PEI-2014-2018.pdf>
- 2009 Decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012. *Gaceta Oficial*. Gobierno de México. Web. Publicado 4 de diciembre.
- Galicia García, G.  
2019 *Participación y representación política indígena*. Ciudad de México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)  
2015 *Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados*. Datos. INEGI. Web.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)  
2008 *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*. Gobierno de México. Web. Disponible en <http://www.inali.gob.mx/clin-inali/>. Consultado agosto de 2017.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)  
2017 *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*. INPI. Gobierno de México. Blog. Publicado 11 de julio.
- 2010 “Catálogo de localidades indígenas 2010”. *Localidades Indígenas*. INPI. Gobierno de México. Web.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)/Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)  
s.f. *Atlas de los Pueblos Indígenas de México*. Web. Disponible en: <http://atlas.inpi.gob.mx/>. Consultado 21 de diciembre de 2018.

# El marco jurídico y las políticas públicas de protección, reconocimiento, promoción y participación de los pueblos indígenas de Panamá en las últimas décadas

*José Miguel Olivares Tramón<sup>1</sup>*

## Resumen

El estudio comienza con un análisis del desarrollo internacional de los pueblos indígenas. La transición desde el derecho internacional de los derechos humanos hasta el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas y cómo su participación política es el instrumento que asegura la implementación de esos derechos a nivel nacional. Luego se hace una descripción y análisis de la evolución de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado panameño y su resultado normativo. Este protege y promueve los derechos de los pueblos originarios y su participación, lo cual se manifiesta en el reconocimiento de territorios indígenas y su autonomía, creciente reconocimiento de su cultura y tradiciones y una expansión de los mecanismos de consulta, expresión y consentimiento de los pueblos indígenas. La última parte se dedica a mostrar datos socioeconómicos de la población indígena y los desafíos que eso representa para el ambicioso Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Originarios de Panamá acordado en 2014.

## I. Introducción

Es indudable que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha evolucionado rápidamente en toda América Latina desde las últimas décadas del siglo pasado. Este ha sido un proceso impulsado principalmente por los movimientos y organizaciones que han representado a los indígenas y cuyo éxito e influencia ha quedado reflejado en la aprobación de reformas constitucionales y legales en muchos países de la región.

---

<sup>1</sup> Abogado chileno y licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Dr. iur. del Europa-Institut de la Univ. del Sarre, Alemania. MBA de la Universidad Emory, Estados Unidos. Ha sido académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile y exbecario de la Fundación Konrad Adenauer para realizar doctorado.



Se suele indicar a Bolivia y Ecuador como los países de América Latina que representan los mejores ejemplos de países en los cuales los movimientos y organizaciones indígenas han dado lugar a partidos políticos de carácter indígena que han alcanzado gran influencia y poder. En el caso de Bolivia, el partido Movimiento al Socialismo (MAS) obtuvo, en 1995, una gran cantidad de cargos locales; en 1997 entró en el Congreso boliviano y en 2002 estuvo a dos puntos porcentuales de alcanzar la presidencia. En 2005, el MAS alcanzó la mayoría absoluta y el mayor margen de victoria desde la transición a la democracia a comienzos de la década de 1980, lo que lleva a Evo Morales a la presidencia de la República de ese país, primer indígena en la historia del continente elegido para ocupar esa magistratura (Van Cott 2010: 389). Sin perjuicio de ello, Morales gobernó por más de catorce años y su intento por ser presidente por un cuarto periodo consecutivo terminó el año 2019 en medio de reclamos por fraude electoral y protestas en las calles exigiendo su renuncia, las que terminaron por ser respaldadas por la Policía y las Fuerzas Armadas de ese país. Como consecuencia, Morales abandonó el país alegando que había ocurrido un golpe de Estado contra él. El 22 de octubre pasado, los bolivianos apoyaron con un 55% de votos a Luis Arce, candidato del MAS, lo que es visto como una nueva oportunidad para el MAS y la democracia boliviana (Turkewitz 2020).

En el caso de Ecuador, el partido Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País ganó en 1996 cargos a nivel local y nacional, y en 2002 contribuyó a la elección del presidente del país a través de una alianza con el Partido Nuevo País, un partido populista y personalista. Pero debido a tensiones al interior de la coalición gobernante se retiró del gobierno solo 204 días después de haber asumido el poder. Después de eso, decayó como fuerza electoral (Van Cott 2010: 389; Rice 2017).

Diversos factores son considerados, por autores e investigadores, como los precursores de este cambio en la influencia y reconocimiento social, jurídico y político de los pueblos indígenas en América Latina. Así es como se menciona a la ola democratizadora de la década de 1980 en la región, la cual habría abierto los espacios políticos para la irrupción de los movimientos y organizaciones indígenas en distintos países. Otros mencionan a las reformas económicas atribuidas al denominado “Consenso de Washington”, que desregularizaron las economías, disminuyeron la participación del Estado en las economías nacionales, abrieron estas al comercio exterior e introdujeron políticas fiscales y económicas de carácter ortodoxo. Asimismo, la agenda de negociaciones internacionales, al amparo de la ONU, la OIT y la OEA, ha reflejado también una preocupación e interés por alcanzar un consenso respecto a los estándares internacionales para el reconocimiento y protección de los pueblos indígenas. Agenda que, a su vez, también ha debido estar influida por lo que acontecía con los movimientos, organizaciones y partidos políticos indígenas a nivel nacional. Pese a ello, hay quienes piensan que las reformas constitucionales que se han llevado a cabo en América Latina a favor del reconocimiento de los pueblos indígenas y los derechos por ellos reclamados han sido principalmente impulsadas por la influencia de movimientos nacionales (Van Cott 2010: 390).

En medio de estos cambios políticos, sociales y constitucionales, el caso de Panamá no deja de sorprender, pues, aunque no ha estado ajenos a ellos, se trata de un país de la región que ha regulado cuestiones concernientes a los pueblos indígenas con décadas de anticipación al resto de América Latina. Esa particularidad no ha dejado a los indígenas de este país ajenos de los avances en otros países de la región y del surgimiento del derecho internacional de

los pueblos originarios. Asimismo, ha superado los conflictos entre el gobierno del país y los pueblos indígenas, dando lugar a un ambicioso plan para el desarrollo de esas comunidades.

## II. La protección internacional de los pueblos indígenas

Aunque ni la Carta de las Naciones Unidas ni la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 hacen referencia directa a los pueblos indígenas, estos instrumentos internacionalizaron la protección de los derechos humanos, esto es, han eliminado la posibilidad de considerar las violaciones de derechos humanos como asuntos internos de los Estados, obligando a estos a proteger a cualquier ser humano sin consideración de su raza, sexo, religión o idioma. Una correcta implementación de la prohibición de discriminación por motivos raciales beneficia específicamente a los miembros de pueblos indígenas, dado que, acorde con el tenor de la prohibición, estos no podrían ser excluidos de la participación en los asuntos públicos de los países a los que pertenecen. Esta prohibición de discriminación específica fue complementada posteriormente por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, que establece un organismo de expertos independientes, denominado Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que siempre ha mostrado un particular interés en la protección de los pueblos indígenas. Como consecuencia de eso, este comité adoptó recomendaciones que enfatizan que la discriminación en contra de pueblos indígenas constituye discriminación en el sentido de la convención y que los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para combatirla y eliminarla (Wolfrum 1999: 370-371).

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 tampoco se refiere específicamente a los derechos de los pueblos indígenas, sino a los derechos de carácter individual de los seres humanos. Sin embargo, este pacto, en adición al derecho a no discriminación por motivos raciales reconocidos en los artículos 2 N° 1 y 26, establece en el art. 27 una protección indirecta de carácter colectivo, ya que reconoce que los miembros de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas tienen el derecho “en común con los demás miembros de su grupo a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”. Conviene destacar también que el art. 25 del mencionado pacto internacional reconoce el derecho de las personas a participar directa o indirectamente en los asuntos públicos sin interferencias o discriminación.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 es el acuerdo internacional más completo sobre pueblos indígenas. Este modificó el anterior Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (1957), también de la OIT, el cual, se consideraba, tenía un tratamiento más paternalista de los pueblos indígenas basado en su integración en las comunidades no-indígenas (Wolfrum 1999: 372). En efecto, el C-OIT 107<sup>2</sup> concebía la protección como un proceso en el que las poblaciones tribales e indígenas eran apoyadas para salir de su estado de segregación y así ser integradas en las sociedades nacionales por medio de educación y entrenamiento profesional que les permitiera incorporarse a la fuerza laboral ordinaria de los respectivos países. Asimismo, el C-OIT 107

---

2 Convenio 105 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957.

establecía “políticas públicas recomendadas”, no derechos, que es el lenguaje usado en el C-OIT 169<sup>3</sup> (Mereminskaya 2011: 221). Este último está basado en el principio de preservación del multiculturalismo (Wolfrum 1999: 372), que es un concepto opuesto al de asimilación, ya que este supone que una cultura es superior a la otra.

De acuerdo con Wolfrum, el C-OIT 169 es un tratado internacional que establece tres tipos de obligaciones para los Estados parte, a saber:

a) Las prohibiciones de no discriminación u obligaciones de tratamiento igualitario, las cuales comprenden no solo la ausencia de discriminación en la vida pública, el empleo, la sindicalización, así como los beneficios sociales, sino también discriminaciones socioeconómicas. El corolario de esta categoría de obligaciones de los Estados parte es la exigencia de asegurar a los miembros de los pueblos indígenas el goce igualitario “de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población” (art. 2.2.a).

b) La obligación de respetar los derechos humanos de los hombres y mujeres que son miembros de los pueblos indígenas de la misma manera como se respetan los de las personas que no forman parte de estos pueblos (art. 3). En términos prácticos, esto significa conectar el contenido de la C-OIT 169 con el PIDCP<sup>4</sup> y el PIDESC<sup>5</sup>

c) Las obligaciones de proteger la identidad de los pueblos indígenas y tribales son las que componen la mayoría de las disposiciones de este tratado internacional. De acuerdo con estas disposiciones, la identidad de los pueblos indígenas es protegida mediante el reconocimiento y resguardo íntegro de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, de las instituciones (art. 5), normas jurídicas consuetudinarias (art. 8), incluyendo las normas de carácter penal (art. 9), así como de las tierras y hábitat (art. 13) que ocupan dichos pueblos (cf. Wolfrum 1999: 372-373).

En concordancia con lo anterior, la C-OIT 169 establece la obligación de consultar, de buena fe y de una manera adecuada a las circunstancias, con los pueblos indígenas la adopción de normas jurídicas que les puedan afectar directamente, así como garantizar y fomentar la participación de estos pueblos en la adopción de las políticas y programas que también los afecten (art. 6). En palabras de Mereminskaya, el procedimiento de consulta “es el instrumento previsto por el Convenio para institucionalizar el diálogo, asegurar procesos de desarrollo incluyentes y prevenir y resolver conflictos” (2011: 235). Asimismo, la Convención obliga a los Estados a garantizar un grado de autonomía a los pueblos indígenas y tribales para que estos puedan decidir sus propias prioridades cuando el proceso de desarrollo “afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera” (art. 7) (Wolfrum 1999: 374).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007 es otro de los instrumentos internacionales de mayor relevancia que determinan estándares para la protección y promoción de los pueblos indígenas. A diferencia de la C-OIT 169, la DNUDPI no es un tratado internacional, lo que significa que no es norma internacional vinculante para los Estados que la aprobaron. Sin embargo, la DNUDPI es considerada *soft law* o “derecho

3 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales de 1989.

4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

5 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

blando”, lo cual significa que, aunque su carácter no es vinculante, no quiere decir que no tenga efecto jurídico internacional alguno. Este tipo de normas jurídicas internacionales “blandas” corresponden a instrumentos tales como: declaraciones de conferencias realizadas entre Estados, resoluciones de la Asamblea General de la ONU, códigos de conducta, indicaciones y recomendaciones de organizaciones internacionales (Barelli 2009: 960). Este tipo de normas internacionales impulsan habitualmente:

...un proceso que culmina en una convención internacional vinculante. Más aún, en la práctica, los derechos y estándares proclamados en una declaración determinada comienzan a invocarse desde ya por organizaciones no gubernamentales y movimientos de derechos humanos en sus campañas en pro del respeto de determinados derechos, independientemente de su carácter jurídico de *soft law*; del mismo modo, las declaraciones contribuyen al desarrollo de opiniones doctrinarias y, por esa y otras vías, influyen en los razonamientos y decisiones de tribunales nacionales y de las cortes u otros órganos de protección de los derechos humanos, sean internacionales o regionales. (Zalaquett 2008: 142)

En el caso particular de la DNUDPI, el hecho de que se trate de *soft law* puede, además, ser una característica que facilitara su aprobación por una abrumadora mayoría de los Estados miembro de la ONU. En efecto, tanto el C-OIT 107 como el Convenio OIT 109 son tratados que han sido ratificados por un número reducido de Estados, por lo que podemos suponer que lo mismo habría sucedido con el contenido de la DNUDPI si hubiese sido vertida en el texto de un tratado aprobado en el marco de la ONU (Barelli 2009: 964-965). El alcance universal que se deriva del apoyo abrumador recibido por la DNUDPI en la Asamblea General de la ONU facilita su utilización por los pueblos indígenas en los términos indicados en la cita anterior.

Otro aspecto positivo de la naturaleza de *soft law* de la DNUDPI es que permitió una participación directa y amplia de los representantes de los pueblos indígenas durante el largo proceso de discusiones y negociaciones de más de dos décadas llevado a cabo para redactar su texto. Las negociaciones de tratados no permiten normalmente la participación de actores no estatales en etapas cruciales de las negociaciones y adopción del texto. Se considera, además, que la activa participación de los representantes de los pueblos indígenas fue de trascendental importancia en el avanzado contenido de los derechos y obligaciones contemplados en la DNUDPI (*ibid.*: 965-966).

Una de las características de la DNUDPI que primero salta a la vista es que está fundamentalmente basada en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Wolfrum 1999: 376), en concordancia con las demandas históricas de estos pueblos, sin perjuicio de reconocer sus derechos humanos como individuos a lo largo de su articulado (Barelli 2009: 963).<sup>6</sup>

La otra característica relevante de la DNUDPI es que recoge y sistematiza los derechos de los pueblos indígenas que han sido reconocidos en distintos instrumentos e instancias internacionales (Zalaquett 2008: 140), siendo uno de los más relevantes el derecho a la protección de sus “tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”, de sus formas tradicionales de propiedad, ocupación o utilización de esas tierras (art. 26) y de la “relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros

6 Arts. 1, 2, 6, 7, 8, 9, 14, 17, 24, 33, 35, 40 y 44.

recursos que allí se encuentren” (art. 25). El reconocimiento de estos derechos sobre el hábitat en el que se ha desarrollado la cultura de estos pueblos está en línea con los derechos reconocidos en el C-OIT 169 que antes han sido indicados y la Recomendación General N° 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>7</sup> que exhorta a los Estados parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial a reconocer y proteger “los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales” (numeral 5). En el mismo numeral de la mencionada recomendación, se hace referencia al derecho a la devolución de tierras de las que los pueblos indígenas hayan sido privados o a la debida indemnización cuando lo anterior no sea posible, tal como también ha sido reconocido en el art. 16 del C-OIT 169 y en el art. 28 de la DNUDPI (Barelli 2009: 974).

El derecho de más alcance reconocido en la DNUDPI es el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas (art. 3) (Wolfrum 1999: 377), el cual también se encontraría reconocido en el art. 1 del PIDCP, de acuerdo con las interpretaciones hechas por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH). Sin embargo, la misma DNUDPI se encarga de precisar que el derecho a la libre determinación es pleno desde una dimensión interna de los Estados y no puede “quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes” (art. 46.1). La dimensión externa del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas solo permitiría justificar una eventual personalidad jurídica internacional para entablar negociaciones y llegar a acuerdos con Estados en pie de igualdad y para ejercer un control efectivo sobre sus tierras, mas no, como se ha indicado anteriormente, como un derecho de secesión de los pueblos indígenas (Barelli 2009: 975-976). De lo que no puede quedar dudas es que la dimensión interna del derecho a la libre determinación otorga a los pueblos indígenas un “derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales...” (art. 4), lo que concuerda con el derecho de autonomía que, como hemos indicado antes, es reconocido también por el C-OIT 169.

### III. La participación política indígena en el contexto del derecho internacional

En esta sección queremos dar contenido al concepto de participación política indígena al tenor de las protecciones y reconocimientos que el derecho internacional ha establecido para los pueblos indígenas y que antes hemos descrito brevemente. Evidentemente, la participación política de los pueblos indígenas debe incluir el derecho a la participación de los miembros de estos pueblos como ciudadanos de los Estados de los que son nacionales<sup>8</sup>. Eso significa que, en los términos indicados en el PIDCP, como ciudadanos, los indígenas tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de sus países, ya sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Eso incluye el derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas y libres y el derecho a acceder, sin discriminación alguna, a las funciones públicas de

7 Es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación por los estados parte de la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

8 Art 6: “Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad” (DNUDPI).

sus países (art. 25 PIDCP). Sin embargo, el derecho a la participación política indígena es un derecho protegido de forma más amplia por el derecho internacional de los pueblos indígenas ya que ha sido construido sobre la evidencia de siglos de marginación, humillaciones, abusos, explotación y crímenes cometidos en su contra. En innumerables ocasiones estos actos han sido cometidos de forma furtiva o abierta contra los individuos miembros de estos pueblos, pero lo más importante para entender la fundamentación axiológica de la protección internacional de los pueblos indígenas, es que todos esos terribles actos han sido también cometidos de forma sistemática e institucionalizada<sup>9</sup>, esto es, han sido prácticas políticas y normas jurídicas a lo largo de la historia que han sido sancionadas por los Estados y han tenido como consecuencia la marginación política, social y económica de estos pueblos (Martínez 2015: 255). Solo así se puede entender que la DNUDPI esté basada en reconocimientos de derechos colectivos, ya que la intención de estas normas es prevenir que los indígenas, en su conjunto, esto es, como pueblos, sean marginados y no tengan el poder para determinar su propio destino. Por eso, a la luz de las normas del C-OIT 169 y de la DNUDPI, la participación política de los pueblos indígenas debe ser entendida como el mecanismo idóneo que estos instrumentos internacionales le proporcionan a las sociedades democráticas para implementar y desarrollar a lo largo del tiempo los derechos colectivos reconocidos en esos instrumentos, tales como el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en sus asuntos internos<sup>10</sup>, los derechos sobre sus tierras ancestrales y la resolución de los problemas que existan para poder ejercer esos derechos sobre sus territorios y hábitat<sup>11</sup>, y las obligaciones de consulta con los pueblos indígenas que tienen los gobiernos, a todos los niveles, sobre cuestiones que les afecten directamente<sup>12</sup>, todo con el fin de proteger la integridad de sus tradiciones, culturas y, por supuesto, promover y respetar los derechos humanos de los individuos que son parte de estas comunidades.

Estos estándares internacionales antes estudiados son los que nos entregan el marco jurídico internacional en este estudio para evaluar el estado, evolución y resultados alcanzados por la participación política indígena en las últimas décadas en Panamá. Este marco normativo posee, además, la ventaja de servir también para evaluar la participación política de los pueblos indígenas en cualquier país, ya que la C-OIT 169 y DNUDPI en su conjunto puede no constituir un bloque de normas internacionales obligatorias, pero sí, como hemos afirmado antes, representan al menos un consenso internacional sobre los estándares que deben respetar los Estados con respecto a los pueblos indígenas. En el caso de Panamá, la diferenciación entre normas internacionales “duras” (*hard law*) y blandas (*soft law*) es, adicionalmente, de particular relevancia, ya que es un Estado parte de la C-OIT 107<sup>13</sup> pero no de la C-OIT 169, y votó a favor de la DNUDPI<sup>14</sup>. Sin perjuicio de ello, el tenor del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá, al cual nos referimos más abajo, permite concluir que, en un tiempo relativamente breve, Panamá va a firmar el C-OIT 169 y con ello desahuciar el C-OIT 109.

9 Hacer referencia a la ley colombiana que habla de los “salvajes”.

10 Art. 7.1 (C-OIT 169) y art. 4 (DNUDPI).

11 Arts. 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 (C-OIT 169) y preámbulo y arts. 8.2, 10, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 32 (DNUDPI).

12 Arts. 6, 15.2, 17.2, 22.3, 27.3, 28.1 (C-OIT 169) y arts. 17.2, 19, 30, 32, 36.2 y 38 (DNUDPI).

13 Panamá depositó el instrumento de ratificación respectivo del C-OIT 107 el 4 de junio de 1971. Este convenio sigue en vigor ya que Panamá no ha ratificado el C-OIT 169. Véase ILO s.f.]

14 Véase United Nations 2007.

En las páginas siguientes vamos a utilizar el marco jurídico internacional antes explicado no solo para evaluar la participación política de los indígenas en las elecciones nacionales o locales y la influencia de las organizaciones que los representan o sus líderes individuales en la agenda de discusión de las políticas públicas que los afectan, sino también el grado de avance de la evolución institucional de Panamá respecto a la materialización de los estándares internacionales antes estudiados.

#### IV. La cuestión indígena en la historia de Panamá

Panamá y Nicaragua son considerados los Estados de América Latina en los que algunos de los pueblos indígenas que los habitan han alcanzado la mayor autonomía territorial, política y jurídica, en ambos casos como consecuencia de movimientos armados apoyados por EEUU (Van Cott 2010: 388). En efecto, las relaciones entre el Estado panameño y los pueblos indígenas están sustancialmente determinadas por los acontecimientos derivados de la proclamación de independencia realizada por el pueblo de los kuna en 1925 y la creación de la denominada República de Tule que solicitó el protectorado de EEUU, y el temor de que los kunas se vuelvan a rebelar en contra del Estado panameño (Wickstrom 2003: 72). Las negociaciones de paz entre el Gobierno de Panamá y los kuna fueron realizadas a bordo de un destructor estadounidense (Herrmann 1977: 305-306)<sup>15</sup>. La deposición de las armas y la revocación de la declaración de independencia se llevó a cabo a cambio del reconocimiento de ciertos privilegios y derechos de autonomía para los kunas, los cuales condujeron, entre 1925 y 1953<sup>16</sup>, a la creación oficial de la comarca de San Blas, la primera comarca indígena (actualmente denominada Kuna Yala). Asimismo, una dirigencia política organizada en torno al Congreso General Kuna, el cual tenía amplia representatividad y legitimidad para todas las facciones y contaba con el apoyo de un grupo de profesionales jóvenes con la adecuada preparación académica para negociar con diplomacia y habilidad, terminaría en la década de 1960 por convertirse en el modelo a seguir para construir la relación entre el Gobierno de Panamá y los indígenas. Este modelo también acabaría por ser defendido tanto por los pueblos indígenas panameños como por las agencias gubernamentales encargadas de los asuntos indígenas (Martínez Mauri 2011: 235; Valiente López 2002: 14). Con este modelo de reconocimiento de autonomía territorial y político-administrativa a favor de pueblos indígenas, Panamá se adelantaría en varias décadas al resto de los países de América Latina (Van Cott 2001: 31), tanto con respecto a la articulación de la demanda por mayor autonomía y su consecuente reivindicación por las organizaciones indígenas en las décadas de 1980 y

---

15 Según Valiente, no debe sorprender la mediación de los Estados Unidos, ya que la Revolución Dule era una amenaza para la seguridad del Canal de Panamá (2002: 14).

16 La circunscripción de San Blas existía desde 1915. La Ley 59 de 1930 declaró como "...reservas indígenas las tierras baldías de la costa Atlántica y reconoció que estaban poseídas en común por las tribus aborígenes que las habitaban, sin que pudieran ser enajenadas ni arrendadas". La Ley 2 de 1938 creó la comarca San Blas, pero no reconoció a las autoridades tradicionales indígenas. La Ley 16 de 1953 utilizó por primera vez el concepto de "pueblos indígenas" y reconoció, también por primera vez, la existencia del Congreso General Kuna y los congresos de los pueblos de las comunidades locales con competencia sobre infracciones legales con excepción de los asuntos penales. Asimismo, reconoció a los caciques y sáhilas (*ibid.*).

1990 en el resto de la región como con respecto a las reformas políticas, constitucionales y legales que posteriormente las acogerían.

Panamá tiene una superficie de 74.177 km<sup>2</sup> y las comarcas indígenas abarcan una superficie de 16.599 km<sup>2</sup>, lo que equivale a 22% del total de la superficie del país. De acuerdo con los datos recogidos en el último censo poblacional realizado en Panamá en 2010, el país tenía 3.405.013 habitantes, de los cuales 417.559 eran indígenas, cifra que equivale a un 12,3% de la población. Los habitantes de las comarcas sumaban un total de 206.042 habitantes.

**Tabla 1**  
**Superficie y población de las comarcas indígenas, Censos de 2000 y 2010<sup>17</sup>**

| Comarca        | Superficie | Población |           |
|----------------|------------|-----------|-----------|
|                |            | 2000      | 2010      |
| Total País     | 74,117     | 2,039,177 | 3,405,813 |
| Total Comarcas | 16,599     | 154,077   | 206,42    |
| Wargandi (1)   | 956        | 1,107     | 1,914     |
| Madungandi     | 2,076      | 3,305     | 4,271     |
| Kuna Yala      | 2,358      | 32,446    | 33,109    |
| Emberá Wounaan | 4,394      | 8,246     | 10,001    |
| Ngäbe Buglé    | 6,814      | 110,080   | 156,747   |

Fuente: INEC/Contraloría General de la República s.f.: 40.

La siguiente tabla muestra la evolución de la cantidad de indígenas en Panamá entre 2000 y 2010.

**Tabla 2**  
**Distribución porcentual de la población, por condición étnica, según sexo, Censos 2000 y 2010**

| Censo 2000 |         |      |         |      |             |           |      |           |      |
|------------|---------|------|---------|------|-------------|-----------|------|-----------|------|
| Indígena   |         |      |         |      | No indígena |           |      |           |      |
| Total      | Hombres | %    | Mujeres | %    | Total       | Hombres   | %    | Mujeres   | %    |
| 285,229    | 146,122 | 51.2 | 139,107 | 48.8 | 2,553,948   | 1,286,444 | 50.4 | 1,267,504 | 49.6 |
| Censo 2010 |         |      |         |      |             |           |      |           |      |
| Total      | Hombres | %    | Mujeres | %    | Total       | Hombres   | %    | Mujeres   | %    |
| 417,559    | 212,451 | 50.9 | 205,108 | 49.1 | 2,988,254   | 1,500,133 | 50.2 | 1,488,121 | 49.8 |

Fuente: INEC/Contraloría General de la República s.f.: 57.

La siguiente tabla muestra el aumento de la población indígena según los respectivos pueblos.

17 Los datos del Censo sobre los pueblos indígenas han sido cuestionados por los mismos pueblos indígenas. Sus representantes alegan que la población indígena es superior a la indicada por los resultados (Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 28-29).

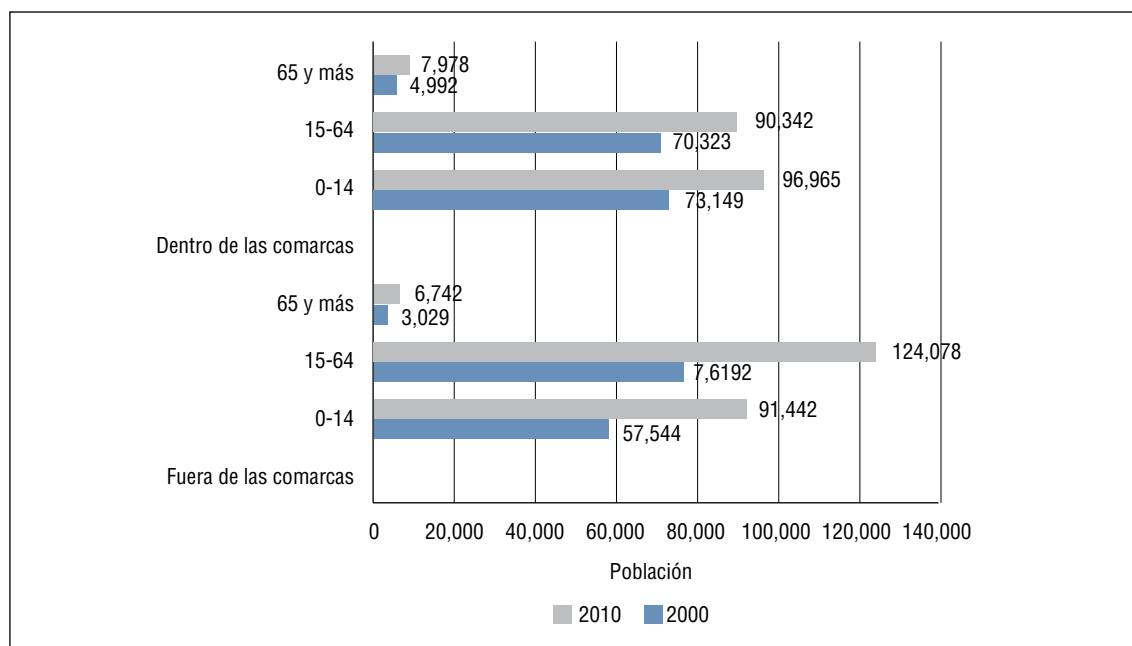


**Tabla 3**  
**Población indígena de Panamá según pueblo indígena al que pertenece, Censos de 2000 y 2010**

| Pueblo Indígena | 2000    | %     | 2010    | %     |
|-----------------|---------|-------|---------|-------|
| Total           | 285,231 | 100.0 | 417,559 | 100.0 |
| Kuna            | 61,707  | 21.6  | 80,526  | 19.3  |
| Ngábe           | 169,130 | 59.3  | 260,058 | 62.3  |
| Buglé           | 17,731  | 6.2   | 24 912  | 6.0   |
| Teribe/Naso     | 3,305   | 1.2   | 4,046   | 1.0   |
| Bokota          | 993     | 0.3   | 1,959   | 0.5   |
| Emberá          | 22,485  | 7.9   | 31,284  | 7.5   |
| Wounaan         | 6,882   | 2.4   | 7,279   | 1.7   |
| Bri Bri         | 2,521   | 0.9   | 1,068   | 0.3   |
| Otro            | —       | 0.0   | 460     | 0.1   |
| No Declarado    | 477     | 0.2   | 5,967   | 1.4   |

Fuente: INEC/Contraloría General de la República s.f.: 40.

**Gráfico 1**  
**Población indígena dentro y fuera de las comarcas, según grandes grupos de edad, Censos 2000 y 2010**



Fuente: INEC/Contraloría General de la República s.f.: 60.

Como se puede ver en el tabla 3, en Panamá hay al menos ocho pueblos indígenas<sup>18</sup>. Los ngábe, buglé, bokota, naso tjërdi y bri-bri están localizados básicamente en el área occidental

18 En el documento elaborado por la Mesa Nacional de Desarrollo, se indica que en Panamá hay siete pueblos indígenas. El pueblo buglé también sería conocido como pueblo bokota.

del país. Los kunas, emberá y wounaan están localizados fundamentalmente en el este del país (Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 26). En particular, la historia de cómo el pueblo kuna y el pueblo ngöbe se han adaptado a las condiciones impuestas por una sociedad dominante y los desafíos al control de sus tierras y recursos es un buen resumen de cómo se ha desarrollado el proceso de reconocimiento y participación de los pueblos indígenas en Panamá. Esas historias son las que resumimos a continuación.

## A. Los kunas

Los kunas se llaman a sí mismos pueblo gule y son originarios de la zona colombiana del Darién. Se establecieron en el territorio actual de Panamá a finales del siglo XVI o comienzos del siglo XVII. Las incursiones de otros grupos étnicos forzaron a algunos de los kunas a migrar hacia el este del istmo y a mediados del siglo XIX la mayoría de ellos había migrado hacia las islas de San Blas en la costa caribeña. Los kunas de Kuna Yala son descendientes de este grupo. Los madungandí kunas permanecieron en el interior y mantuvieron vínculos comerciales y familiares con los de Kuna Yala. La posesión, gestión y producción de sus tierras eran realizadas de manera colectiva y cualquier asunto de importancia era decidido de la misma forma, habitualmente, después de largas horas de debate (Wickstrom 2003: 46-47).

Los contactos y vínculos entre las aldeas dieron lugar a estructuras organizativas de carácter regional duraderas que les permitió actuar en conjunto, primero, frente al Gobierno de Colombia y, luego, ante el Gobierno de Panamá. Dicha capacidad de organización política les ha permitido adaptarse a los cambios políticos, económicos y sociales del entorno, así como atacar, defenderse y negociar con el Gobierno de Colombia hasta conseguir el reconocimiento de su autonomía luego de proclamar su independencia. Las tierras de la región de Kuna Yala, la cual es a la vez provincia y comarca, han sido defendidas de expropiaciones a manos de terceros con relativo éxito, mientras que de los kunas de Madungandí perdieron un 80% de sus tierras a mediados de la década de 1970 debido a la construcción de la represa hidroeléctrica Ascanio Villalaz (Wickstrom 2003: 47-49).

Después de la revolución de 1925, los líderes kunas formalizaron un sistema unificado de gobierno regional dirigido por el Congreso General Kuna, que se reúne tres veces al año y sobre el cual descansa la administración de la comarca de Kuna. Este fue confirmado legislativamente en 1953 por el Gobierno de Panamá<sup>19</sup>. El Congreso General Kuna ha creado organizaciones para preservar la cultura de su pueblo y proteger sus derechos sobre sus tierras y recursos (Wickstrom 2003: 52-53).

Como ha sido indicado anteriormente, este modelo de autonomía político-administrativa reconocido para el pueblo kuna ha sido el modelo seguido para permitir que otros pueblos indígenas panameños puedan elegir sus propias autoridades y tener control sobre sus territorios.

## B. Los ngöbe

Empujados por la llegada de los europeos y las guerras entre pueblos indígenas, los ngöbe, que practicaban una agricultura nómada de subsistencia, se instalaron en las regiones montañosas

---

19 Art. 13, Ley 16 de 1953.

del oeste de Panamá. Los registros históricos indican que debido a la baja calidad de los suelos, y para evitar ser conquistados, estaban organizados en caseríos, esto es, pequeños grupos cuyos miembros estaban ligados entre sí por vínculos familiares. Esto dio lugar a un tipo de cultura política muy segmentada y sin liderazgos definidos, en la que la toma de decisiones estaba localizada en los caseríos. Este sistema de organización les permitía cooperar como pueblo cuando era necesario y dispersarse rápidamente cuando eran atacados. Sin embargo, a partir de la década de 1930, este sistema de organización comenzó a mostrarse como inadecuado para afrontar la ocupación de sus territorios, cambios demográficos dentro del mismo pueblo ngöbe, desafíos ecológicos y la presión en general por incorporarlos en el sistema económico y político del país (Wickstrom 2003: 49).

Con el fin de ganar el apoyo de los ngöbe para el proyecto minero cuprífero Cerro Colorado dentro del territorio ocupado por ellos, a comienzos de la década de 1970, el régimen del general Torrijos (1969-1981) reconoció la autoridad política de tres caciques, los representantes de estos a nivel local y las asambleas organizadas por los caciques para la toma de decisiones. También les otorgó representación parlamentaria. Al comienzo, la ausencia de una cultura de representación política centralizada jugó en contra de la representatividad y legitimidad de los caciques. Con el paso de los años, la necesidad de articular la oposición al proyecto minero antes mencionado y a la construcción de la represa hidroeléctrica Teribe-Changuinola, junto a la influencia del movimiento de revitalización de la comunidad ngöbe surgido en torno a Mama Chi (o Mama Tãta)<sup>20</sup>, así como la asistencia de la Iglesia Católica, otros pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales y miembros mejor educados del pueblo ngöbe, terminaron por unificar la representación política y las demandas del pueblo ngöbe por una comarca. Esta fue establecida sobre cerca de la mitad del territorio reclamado por los ngöbe en 1997 (Wickstrom 2003: 56-58).

## V. El marco constitucional panameño de protección a los indígenas

El cambio de actitud de los países de América Latina hacia los pueblos indígenas no solo se ha reflejado en la ratificación de la C-OIT 169 y el apoyo a la DNUDPI en la Asamblea General de la ONU, sino que también ha tenido como consecuencia reformas constitucionales que han dado lugar a un “constitucionalismo multicultural” (Van Cott 2010: 387) o “constitucionalismo plurinacional”. Se trata del reconocimiento, a nivel constitucional, de la transformación que deben sufrir los ordenamientos jurídicos de los países de América Latina para servir y reflejar mejor los intereses de los pueblos indígenas, por medio del reconocimiento de la existencia y legitimidad de una pluralidad cultural, legal y de organización político-administrativa dentro del territorio de un mismo Estado (Rice 2017).

En términos prácticos, se trata del reconocimiento, en diversas constituciones de países latinoamericanos, de cuestiones como:

- la existencia de los pueblos indígenas y la diversidad cultural;
- el derecho de autonomía de los pueblos indígenas para gobernar sus propios asuntos;

20 Véase Herrera 2012: 52.

- la promoción de la participación política indígena a través de mecanismos como la reserva de cuotas de representación parlamentaria, el derecho a ser consultados en las cuestiones que les conciernen, el derecho a establecer sus propias formas de gobierno;
- las tierras habitadas por los pueblos indígenas y las modalidades de propiedad colectiva sobre ellas;
- la protección y promoción de las lenguas indígenas; y
- la existencia y protección de las normativas jurídicas consuetudinarias de los pueblos indígenas. (Aguilar *et al.* 2010: 47-90)

La Constitución Política de la República de Panamá contiene normas sobre las cuestiones indígenas antes enumeradas, pero estas no fueron introducidas como consecuencia del surgimiento del “constitucionalismo multicultural” a partir de la década de 1990, si no que, con dos décadas de anticipación, al ser discutido el anteproyecto constitucional de 1972 en la asamblea de representantes de corregimientos durante el régimen de Torrijos (Martínez Mauri 2011: 228). Por ello, no es de extrañar que sea criticada por no contemplar una cláusula que reconozca a Panamá como un Estado plurinacional (*ibid.*: 237; Valiente 2008: 207), sin perjuicio de que ahora este clasificada en un lugar intermedio entre las constituciones latinoamericanas más avanzadas en la materia y aquellas que no hacen referencia alguna a las cuestiones indígenas (Aguilar *et al.* 2010: 91-92).

En el art. 90 del texto fundamental panameño, hay un reconocimiento a la diversidad cultural que está estipulado así: “El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas [...]”. El art. 124 establece que la “participación económica, social y política en la vida nacional” de las comunidades indígenas debe ser promovida; y el art. 108 indica que los “programas de educación y promoción para los grupos indígenas” son los medios para “lograr su participación en la función ciudadana”. El art. 127 de la Constitución contempla “la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas” a las comunidades indígenas, delegando expresamente en el legislador la materialización de esta garantía. Esta es una disposición muy avanzada para la época, considerando el año en que la Constitución fue adoptada (1972) y los años de la evolución del derecho internacional de los pueblos indígenas y el despliegue del “constitucionalismo plurinacional” en América Latina. Aunque no constituye un reconocimiento expreso al derecho de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales, está muy cerca de ello, y es consecuencia, sin lugar a dudas, de la evolución histórica de la relación entre el pueblo de los kuna y el Estado panameño.

El art. 88 estipula la protección y promoción de lenguas aborígenes, así como la educación bilingüe en las comunidades indígenas, lo cual concuerda con una de las demandas básicas de los pueblos indígenas para la protección de su cultura, ya que históricamente se ha prohibido el uso de sus lenguas en el ámbito educacional con el fin de forzar la asimilación de los pueblos indígenas dentro de una cultura dominante (Aguilar *et al.* 2010: 76-77). Además, está en concordancia con lo previsto en la C-OIT 169<sup>21</sup> y la DNUDPI<sup>22</sup>.

21 Preámbulo y arts. 28 y 30.

22 Arts. 13, 14 y 16.

El art. 257 de la Constitución de Panamá dispone en sus numerales 5 y 6 que “las riquezas del subsuelo [...], las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos de toda clase” pertenecen al Estado, lo cual es concordante con otras constituciones de países de América Latina que han introducido reformas al alero del advenimiento del “pluralismo constitucional” y el reconocimiento y protección constitucional de los pueblos indígenas en la región. La Constitución de Argentina asegura la participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos naturales, sin distinguir entre recursos naturales renovables o no-renovables (art. 75.17). La Constitución de Bolivia, considerada una de las constituciones latinoamericanas más vanguardistas respecto al reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas, también asegura la participación de estos en los beneficios de la explotación de los recursos naturales no renovables en sus territorios (art. 30.16). Esta misma Constitución asegura una obligación de consulta previa por parte del Estado, la cual debe practicarse de buena fe, “...respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”. Similares disposiciones sobre la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas están contempladas en las constituciones de Brasil, respecto a los recursos hidráulicos y minerales (art. 231.3); de Ecuador, respecto a los recursos no renovables (art. 57.7); y Venezuela, respecto a los recursos naturales en general (art. 120) (Aguilar *et al.* 75-76). Hay que tener presente, además, que derecho de consulta no es igual a derecho de veto y que muchas de estas disposiciones han sido de conflictiva y difícil aplicación cuando han gobernado gobiernos de izquierda en la región que han financiado sus programas sociales con los recursos provenientes de industrias extractivas (Rice 2017).

En el caso de Panamá, las leyes que reconocen los territorios de los pueblos indígenas y las normas que rigen su gobierno, a las que nos referimos más abajo, establecen mecanismos de comunicación, información y consulta sobre la realización de proyectos de la industria extractiva. Sin embargo, la “presencia de empresa extractivas en los territorios indígenas con licencias del [E]stado pero sin el consentimiento de las autoridades tradicionales y de las comunidades” ha sido parte de las reclamaciones constantes de las comunidades indígenas panameñas y de los conflictos entre estas y el Gobierno de Panamá a lo largo del tiempo (Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 36-37). Conflictos de esta naturaleza han marcado particularmente la relación entre el pueblo ngöbe y el Gobierno panameño, y posteriormente entre la comarca Ngöbe-Buglé y el Gobierno. La Ley 11 de 2012, a la que también nos referimos más abajo, ha terminado por prohibir los proyectos mineros en esta comarca y ha creado un marco muy restrictivo para la realización de proyectos hidrológicos.

## VI. El marco legal panameño de protección a los indígenas

El marco legal de protección a los indígenas en Panamá está determinado fundamentalmente por las denominadas leyes comarcales. De acuerdo con el art. 5 de la Constitución, la subdivisión territorial más grande son las provincias. A su vez, estas se dividen en distritos y estos en corregimientos. También establece que se pueden crear otras divisiones políticas por ley.

Conocidas inicialmente como “reservas”, un concepto derivado del término estadounidense *reservation* (Wickstrom 2003: 63; Herrera 2012: 50), “comarcas” es la denominación de

los territorios de pueblos indígenas que gozan de mayor autonomía político-administrativa en Panamá. Estas han sido creadas por ley. Tres comarcas, las de Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Ngöbe-Buglé, tienen rango de provincia; y dos, la de Kuna de Madungandi y Kuna de Wargandi, tienen la categoría de corregimientos. Todas las leyes comarcales establecen que las tierras que forman parte de ellas son de propiedad colectiva, así como inajenables, imprescriptibles e inembargables (Martínez Mauri 2011: 223, 238). Aunque no se trata de una regulación de rango constitucional, estas normas, que, como veremos más adelante, también están recogidas en las respectivas cartas orgánicas de las comarcas, tienen el mismo efecto práctico que disposiciones similares en las constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela (Aguilar *et al.* 2010: 74).

El presidente de Panamá, en 2018, vetó un proyecto de ley que creaba una comarca para el pueblo nasó tjer di cerca de la frontera con Costa Rica, la que habría llegado a ser la sexta comarca indígena (EFE Servicios 2018).

**Gráfico 2**  
Comarcas indígenas de Panamá por año de creación



Fuente: INEC/Contraloría General de la República s.f.: 34.

### A. Comarca Kuna Yala

Después de la revolución de los kunas en 1925, la primera sanción legal al proceso de autonomía del pueblo kuna es la Ley 2 de 1938 que crea la comarca de San Blas. La Ley 16 de 1953 establece la organización política de la comarca (Territorio Indígena y Gobernanza s.f.) y reconoce la existencia y jurisdicción del Congreso General Kuna, los congresos de los pueblo y tribus y demás autoridades indígenas (arts. 12 y 13). La Ley 99 de 1998 oficializó el cambio de nombre de la comarca de San Blas a comarca Kuna Yala.

La comarca de Kuna Yala es la que ha conseguido el mayor grado de autonomía, ya que incluso ha aprobado su propia legislación sin que esto haya sido sancionado legalmente por el Gobierno de Panamá, lo cual solo puede explicarse por el estatus “histórico” que esta comarca

tiene en el marco de la evolución de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá. Las normas más importantes aprobadas por esta comarca son la Ley Fundamental de 1995, que es en realidad una propuesta de reforma de la Ley 16 de 1953, y el estatuto de la comarca de 2000, que es en realidad una propuesta de carta orgánica que debió haber sido aprobada por el presidente de la República (Valiente 2008: 211). Además, han sido aprobados el Reglamento del Congreso General, en 1993, y las normas que regulan la actividad turística en la comarca de Kuna Yala, en 2007 (Martínez Mauri 2011: 237).

La Ley 16 de 1953 permite la aplicación del derecho consuetudinario del pueblo kuna en aquellas materias que no sean de carácter penal (art. 12). Con la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal en 2008, la justicia, incluso en materia penal, puede ser administrada por las autoridades tradicionales indígenas (art. 30, numeral 10) y de acuerdo con los procedimientos consuetudinarios comarcales (art. 49)<sup>23</sup> (Valiente 2008: 212-215). En los asuntos que son de su competencia, las autoridades tradicionales indígenas incluso pueden aprehender personas y recabar pruebas para remitirlas a la autoridad competente (art. 236).

## B. Comarca Emberá-Wounaam

Esta comarca fue creada por la Ley 22 de 1983 y su carta orgánica fue aprobada en 1999. Basado en la estructura de organización político-administrativa de la comarca Kuna Yala, ambos cuerpos normativos reconocen como instituciones decisorias de la comarca al Congreso General Emberá-Wounaan, los congresos regionales, los congresos locales y el Consejo de Nokora-Chi Por Naan como organismo de consulta<sup>24</sup>. Como primera autoridad ejecutiva reconoce al cacique general. Las autoridades de las subdivisiones administrativas más grandes son los caciques regionales. La autoridad a nivel local, en cada comunidad, es el noko o chi por, quien es apoyado en asuntos policiales por el emberá zarra-papan<sup>25</sup>.

La Carta Orgánica de la comarca Emberá-Wounaan, Artículo 118, también regula “las prácticas tradicionales de conciliación y solución de conflictos, siempre y cuando no sean de competencias de autoridades ordinarias y administrativas”, prácticas que denomina en su conjunto como administración de justicia tradicional. La regulación de esta materia convertiría a esta carta orgánica en una de las más avanzadas en esta área, según Valiente (2008: 216-217). Los organismos competentes para este tipo de administración de justicia son el cacique general, los caciques regionales y los noko-chi por. El único requisito para que estas decisiones sean respetadas por las restantes autoridades administrativas y judiciales del país es que no sean contrarias a la Constitución y ley (Carta Orgánica, arts. 118-120). La administración de la justicia ordinaria queda entregada a los juzgados regulares competentes en la zona, sin perjuicio de indicarse que “[l]as autoridades administrativas y judiciales instituidas en la comarca, aplicarán las leyes nacionales y tomarán en cuenta las costumbres y tradiciones del pueblo Emberá-Wounaan” (*ibid.*: arts. 121-123).

El art. 20 de Ley 22 de 1983, que crea la comarca, establece que “la explotación de los recursos del subsuelo, las salinas, la minas, las aguas subterráneas y termales, las canteras y los

23 Ver Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación 2018.

24 Arts. 10-14 (Ley 22 de 1983) y arts. 12-42 (Carta Orgánica).

25 Arts. 12-13 (Ley 22 de 1983) y arts. 12-42 y 43-52 (Carta Orgánica).

yacimientos de minerales de cualquier clase [...]” que se encuentren en la comarca requiere de autorización presidencial, y garantiza la participación comunal de la comarca “en los beneficios económicos y sociales que se deriven de cada explotación [...]”. Los respectivos contratos deben indicar el porcentaje de los recursos percibidos por el Estado que se destinarán en beneficio de la comarca. El cacique general debe designar un representante para cada negociación de contrato de explotación de los recursos naturales antes indicados.

### C. Comarca Kuna de Madungandí

La comarca Kuna de Madungandí es la segunda de las tres comarcas kunas. Fue creada mediante la Ley 24 de 1996 y su carta orgánica fue aprobada en 1998<sup>26</sup>. Siguiendo la misma estructura organizativa establecida al ser creada la primera comarca kuna, reconoce el Congreso General (Onmaquet Dumad), el Congreso Regional (Onmaquet Danaled), los congresos locales (Onmaquet Negcueburgad) y a los sáhilas como autoridades de los pueblos<sup>27</sup>. Asimismo, es reconocido el Congreso Tradicional (Onmaquet Dumad Pabse Coled), conformado por sáhilas tradicionales, que “...es el organismo de expresión religiosa de protección, conservación y divulgación del patrimonio histórico y costumbres del pueblo Kuna de Madungandí” (Carta Orgánica, arts. 8 y 9). La única referencia al derecho consuetudinario está en el art. 65 de la Carta Orgánica, que señala que quienes habitan la comarca deben respetar “...la Constitución Política, las leyes de la República y sus normas de conducta tradicionales”.

El art. 2 de la Ley que crea la comarca reitera el art. 257 de la Constitución panameña y señala que el subsuelo pertenece al Estado.

### D. Comarca Ngöbe-Buglé

El pueblo ngöbe constituye el pueblo indígena mayoritario en Panamá. Pese a ello, para constituir su comarca, se unió con los buglés (Valiente 2002: 18). La comarca fue creada por la Ley 10 de 1997 y su carta orgánica fue aprobada mediante el Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999. En conjunto, estos cuerpos normativos establecen como órganos normativos y de expresión al Congreso General Ngöbe-Buglé, los congresos regionales, los congresos locales, el Consejo Comarcal de Coordinación, los consejos municipales y los encuentros interregionales de dirigentes comarcales<sup>28</sup>. Como autoridades tradicionales de la comarca son reconocidos el cacique general, los caciques regionales, los caciques locales, los jefes inmediatos y los voceros<sup>29</sup>.

Respecto de la administración de justicia, se indica que los tribunales ordinarios y el Ministerio Público, en la comarca, deben tener en cuenta la realidad cultural del área y el principio de la sana crítica al aplicar la constitución y las leyes (Ley 10, art. 40). Esto constituye tanto un reconocimiento de las culturas indígenas como una aplicación de lo recomendado por el C-OIT 107. También se reconoció el Buko Day como cuerpo de seguridad tradicional, cuyos

26 Decreto Ejecutivo 228 de 3 de diciembre de 1998.

27 Arts. 4-7 (Ley 24 de 1996) y arts. 6 y 10-29 (Carta Orgánica).

28 Arts. 17-23 (Ley 10 de 1997) y arts. 47-138 (Carta Orgánica).

29 Arts. 24-32 (Ley 10 de 1997) y arts. 139-153 (Carta Orgánica).



oficiales pueden realizar arrestos que hayan sido ordenados por una autoridad competente (Carta Orgánica, art. 210) (Valiente 2008: 218-219).

La Ley 10 de 1997 contempla también un capítulo sobre los recursos naturales que obliga al Estado a indemnizar y promover la consulta y comunicación participativa cuando se deban reubicar personas debido a proyectos de desarrollo (arts. 47-51). La comunicación, difusión de información y participación también es necesaria cuando haya planes de desarrollo industrial, agropecuario, turístico, minero y energético, vial y comunicación u otros. Siempre se requiere efectuar un estudio de impacto ambiental que tome en consideración el impacto cultural, cuando sean factibles cualquiera de los proyectos indicados<sup>30</sup>. Los resultados de estos estudios deben ser presentados al Consejo de Coordinación Comarcal. También se dispone la obligatoriedad de planes de desarrollo turístico sostenible e instancias de supervisión en la ejecución de estos proyectos. Tampoco puede haber aprovechamiento industrial de los recursos renovables sin autorización previa del Instituto Nacional de Recursos Naturales y con la participación efectiva de las autoridades comarcales.

La mayor innovación de la Carta Orgánica de la comarca Ngöbe-Buglé respecto a la explotación es que agrega a la obligatoriedad de la realización de un estudio de impacto ambiental la necesidad del consentimiento de la comarca a través del Congreso General (arts. 228-229). En otras palabras, se le ha otorgado un derecho de veto a la comarca sobre los proyectos de explotación de recursos naturales que sean realizados dentro de su territorio (Valiente 2002: 19).

La Ley 11 de 2012 dispuso una prohibición para el otorgamiento de concesiones para la exploración, explotación y extracción mineras en la comarca Ngöbe-Buglé, sus áreas anexas y las comunidades ngöbe-buglé adyacentes (art. 3). Además, canceló las concesiones mineras de exploración y explotación existentes en la comarca Ngöbe-Buglé y sus áreas anexas (art. 4). Por último, condiciona el desarrollo de cualquier proyecto hidroeléctrico a la aprobación previa del Congreso General, Regional o Local, según sea la superficie ocupada por el respectivo proyecto y la aprobación por parte del electorado de la comarca, región o localidad por medio de un referéndum (art. 6).

### E. Comarca Kuna de Wargandí

Esta tercera comunidad kuna es la última comarca en haber sido instituida, está compuesta por los pueblos indígenas wala, nurna y mortí y tiene estatus de corregimiento (Valiente 2002: 10-20). Fue creada mediante la Ley 34 de 2000 y su carta orgánica fue aprobada en 2008<sup>31</sup>. Los organismos tradicionales de discusión y toma de decisiones son el Congreso General Kuna de Wargandí, la Junta Directiva del Congreso General y los congresos locales<sup>32</sup>. Las autoridades ejecutivas tradicionales son los caciques generales<sup>33</sup>, los sáhilas de cada comunidad, los argarkan, que son colaboradores de los sáhilas (Carta Orgánica, art. 37), y los sualibegan, que constituyen los policías tradicionales (*ibid.*, art. 40).

30 Fue la primera vez que el requerimiento de un estudio de impacto ambiental para la explotación de recursos naturales había sido contemplado legalmente (Valiente 2002: 18).

31 Decreto Ejecutivo 414 de 22 de octubre de 2008.

32 Arts. 3-4 y 6 (Ley 34 de 2000) y arts. 6-20 (Carta Orgánica).

33 El art. 21 de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Wargandí dispone lo siguiente: "Habrán en la Comarca un Cacique General, un Segundo Cacique y un Tercer Cacique con sus respectivos suplentes".

La Carta Orgánica de la Comarca Kuna de Wargandí dispone que la administración de justicia debe considerar “las formas tradicionales de la cultura del Pueblo Kuna de Wargandi” (art. 75). Igualmente, la resolución de conflictos y los casos sobre “violación de principios morales y de normas sociales [...]” deben ser resueltos de acuerdo a “[...] los patrones y criterios tradicionales [...]”, con respeto a los derechos humanos universalmente reconocidos (art. 76).

La Ley 34 de 2000 prohíbe la explotación forestal intensiva y cualquier actividad que atente contra la biodiversidad y la conservación de los recursos naturales, ya que el territorio de la comarca es una reserva natural donde existe un corredor biológico mesoamericano. El Congreso General debe elaborar un plan de desarrollo sustentable de los recursos naturales que requiere ser aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente (art. 9-13).

#### **F. Otras protecciones y derechos de los pueblos indígenas reconocidas en la legislación panameña**

La regulación de las materias medio ambientales y sobre utilización de los recursos naturales que conciernen a los pueblos indígenas de Panamá también está prevista en la Ley General del Ambiente (Ley 41 de 1998). Luego de arduas negociaciones, e incluso un veto presidencial, fue introducido dentro de la ley un capítulo sobre las comarcas y los pueblos indígenas. En este capítulo se contemplan disposiciones como, por ejemplo, la que “reconoce los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas en materia de conservación y utilización de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus territorios”. Asimismo, se contempla la participación de los pueblos indígenas en diversos organismos públicos de consulta o asesoría tanto a nivel nacional como comarcal (Valiente 2002: 21-22).

La educación bilingüe está contemplada en las cartas comarcales. Sin embargo, la implementación de este objetivo ha sido deficiente. La Ley 34 de 1995 reitera el mandato de la enseñanza bilingüe en las comarcas e indica que los planes educativos deben considerar la idiosincrasia y la realidad cultural de los pueblos indígenas, incluyendo su entorno geográfico, social, político, económico y espiritual (*ibid.*: 22-23).

Otra ley importante para el reconocimiento y protección de los pueblos indígenas de Panamá es la Ley 72 de 2008. Esta establece un procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas y que han sido tradicionalmente ocupadas por esos pueblos. Los títulos de propiedad colectiva determinados por el procedimiento previsto en esta ley son imprescriptibles, intransferibles, inembargables e inalienables. El reglamento<sup>34</sup> para la implementación de esta ley fue dictado en junio de 2010. Hasta mediados de la década pasada habían sido reconocidos tres territorios colectivos indígenas en la provincia de Darién, las comunidades de Piriati, Quebrada Caña y Puerto Lara (PNUD 2015: 12-14). El Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá seguía resaltando la insuficiente implementación de la educación bilingüe (Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 50-51).

---

34 Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010. En uno de los considerandos que fundamentan su dictación se declara que el “Estado panameño es de carácter multiétnico, pluricultural y plurilingüe, entre ellos representados por los siete (7) pueblos indígenas y los organismos tradicionales”.

## G. Organismos dedicados a los asuntos indígenas en Panamá

En 1995, la Asamblea Legislativa, el parlamento de Panamá, creó la Comisión de Asuntos Indígenas. Su función es la agilización de la aprobación de leyes y la recepción de denuncias que sean elevadas por los pueblos indígenas. También puede promover la creación de nuevos territorios indígenas, así como informar sobre los tratados internacionales en cuestiones indígenas. La comisión está integrada por una mayoría de parlamentarios indígenas electos en sus territorios.

En 2000 fue creado el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, una entidad de carácter consultivo sobre políticas públicas indígenas (Valiente 2002: 27-29). En 2007, se instituyó la Dirección Nacional de Política Indígena como secretaría técnica del Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, entre sus funciones estaba la creación de un mecanismo de comunicación entre las autoridades indígenas y el gobierno central para garantizar el derecho de consulta y participación de los pueblos indígenas. En 2008 se creó la Comisión de Alto Nivel para “atender los problemas de los Pueblos Indígenas de Panamá”, con la función de formular soluciones a las problemas y demandas de los pueblos indígenas y promover planes de desarrollo para estas mismas poblaciones. Tanto el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena como la Dirección Nacional de Política Indígena y la Comisión de Alto Nivel fueron criticadas por su falta de efectividad (PNUD 2015: 17).

El Consejo Nacional de Desarrollo Indígena fue reemplazado por el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, al cual se le entregaron las funciones de supervisar la implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, consensuar políticas públicas de desarrollo y derechos de los pueblos indígenas, supervisar la ejecución de la inversión pública en los territorios indígenas, sugerir normas jurídicas administrativas sobre derechos de los pueblos indígenas y apoyar la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales para la implementación de ese plan de desarrollo. Está integrado por el ministro de Gobierno y los representantes de doce organismos tradicionales de los pueblos indígenas.<sup>35</sup>

## H. El Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá

Con la mediación de la Iglesia Católica y la facilitación de la ONU fue llevado a efecto un proceso de diálogo entre representantes del Estado panameño y la comarca Ngäbe-Buglé como consecuencia de los levantamientos, en 2011 y 2012, de este pueblo indígena contra la minería y proyectos hidroeléctricos que causaron muertos, heridos y daño a la economía (PNUD 2015: 19). El acuerdo final contemplaba la conformación de una mesa nacional para la elaboración, estudio y diseño de un Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Originarios de la República de Panamá (PDIPO). La mesa nacional de discusión estaba conformada por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas. La ONU también prestó asistencia técnica y facilitó el funcionamiento de la mesa (Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 6-12).

---

35 Decreto Ejecutivo 203 de 27 de julio de 2018.

El diseño y elaboración del PDIPO tuvo las siguientes cuatro etapas:

- Consultas comunitarias a los indígenas
- Redacción del borrador del plan con la información recogida en las consultas
- Aprobación de la propuesta del plan por los organismos de representación indígena
- Aprobación del plan por el Parlamento panameño

Las consultas en los territorios indígenas fueron implementadas por las autoridades tradicionales de cada pueblo indígena. Se realizaron 94 consultas en las que participaron más de 10.000 personas. La redacción del plan fue realizada por un comité compuesto por un experto de la ONU, cuatro representantes indígenas elegidos por sus autoridades tradicionales y un representante del gobierno nacional (PNUD 2015: 29-31).

El PDIPO está estructurado en torno a tres ejes sobre los que se agrupan actividades para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y la implementación de sus derechos. Estos ejes son el eje político y jurídico, el eje económico y el eje social subdividido. Para cada eje se plantean objetivos, metas, acciones e indicadores de ejecución. El periodo de vigencia del plan es de 15 años, esto es, hasta 2029 (*ibid.*: 34).

El objetivo del eje político y jurídico es el

[f]ortalecimiento de las estructuras y autoridades tradicionales para consolidar su interlocución frente a las instituciones del Estado y la sociedad nacional, garantizar la gobernanza territorial, avanzar hacia el pluralismo jurídico afianzando las prácticas tradicionales de la administración de justicia indígena y lograr la consolidación de procedimientos de consulta y participación plena y efectiva de los pueblos indígenas coherentes con los estándares internacionales, prestando especial atención al liderazgo de mujeres y jóvenes indígenas. (Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 68)

El objetivo del eje económico consiste en

[r]educir los niveles de pobreza y mejorar las condiciones económicas de los pueblos indígenas de Panamá, mediante el fortalecimiento de sus estructuras productivas y económicas tradicionales, la promoción de la soberanía alimentaria y programas de desarrollo económico específicos, fomentando especialmente el acceso de las mujeres y jóvenes indígenas al sistema económico. (*ibid.*: 76)

El objetivo del eje social es

[m]ejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas de Panamá mediante la implementación de programas específicos para aumentar los niveles de la educación, la cultura, la salud, la vivienda y las infraestructuras dentro de los territorios indígenas de Panamá, según los contenidos de los planes de desarrollo establecidos en cada estructura tradicional. (*ibid.*: 85)

Las actividades contempladas en el PDIPO están resumidas en la tabla a continuación:

**Tabla 4**  
**Ejes, subejos y actividades contempladas en el Plan de Desarrollo Integral**  
**de los Pueblos Indígenas de Panamá**

| <b>Eje/subeje</b>                    | <b>Actividades en el plan</b>   |
|--------------------------------------|---|
| Político y jurídico                  | Fortalecimiento del liderazgo de las autoridades tradicionales  |
|                                      | Fortalecimiento de los Congresos como instituciones políticas tradicionales. Hacia un modelo de Estado plurinacional  |
|                                      | Mejora de la Gobernanza en los territorios indígenas y la seguridad territorial   |
|                                      | Adaptación a estándares internacionales y establecimiento de salvaguardas   |
|                                      | Adopción de un procedimiento o mecanismos para garantizar consulta, consentimiento y participación  |
|                                      | Promoción del liderazgo político de jóvenes y de las mujeres indígenas  |
|                                      | Fortalecimiento de los sistemas propios de justicia   |
|                                      | Mejorar la convivencia entre los sistemas de justicia reconociendo la aplicación de la justicia tradicional dentro de los territorios indígenas                     |
| Económico                            | Desarrollar una cultura ambiental y productiva con enfoque de protección y conservación con pertinencia cultura   |
|                                      | Promoción de la autogestión económica y de modelos de desarrollo territorial propios  |
|                                      | Fortalecer los sistemas productivos tradicionales y desarrollo de nuevos cultivos   |
|                                      | Promoción de la soberanía alimentaria   |
|                                      | Mejora de las actividades económicas propias y de sus estructuras económicas  |
|                                      | Construcción de modelos de producción sostenible para el desarrollo económico en los territorios  |
|                                      | Fomento del acceso de la mujer y de los jóvenes indígenas a actividades productivas y económicas  |
| Social (educación)                   | Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos y aumentar procesos de innovación y competitividad   |
|                                      | Mejorar servicios de tecnología y comunicación educativa en las comarcas y territorios indígenas y las infraestructuras educativas                                  |
|                                      | Revisión e implementación de la Ley 88 de Educación Bilingüe Intercultural  |
|                                      | Desarrollar programa de valorización de conocimientos ancestrales y rescate de identidad cultural   |
|                                      | Aumentar y mejorar la educación superior de jóvenes y mujeres   |
| Social (cultura)                     | Revitalizar las culturas propias y promocionar su desarrollo  |
| Social (salud)                       | Mejora de las infraestructuras y de las condiciones de atención para fomentar la atención integral de la salud en los territorios indígenas                         |
|                                      | Mejora de condiciones de salubridad en los territorios indígenas y prevención de enfermedades   |
|                                      | Aumento de personal médico en las comarcas y los territorios indígenas (médicos, enfermeras y personal técnico de prevención) y la coordinación con las autoridades |
|                                      | Fortalecimiento de la medicina tradicional con presupuesto del Estado, desde las autoridades indígenas  |
| Social (vivienda)                    | Construcción de viviendas tradicionales   |
|                                      | Programa de atención especial a indígenas urbanos y las viviendas que utilizan  |
| Social (infraestructuras y energías) | Mejora y ampliación de infraestructuras existentes en los territorios indígenas   |
|                                      | Programas de generación de energías alternativas  |

Fuente: PNUD 2015: 47-48.

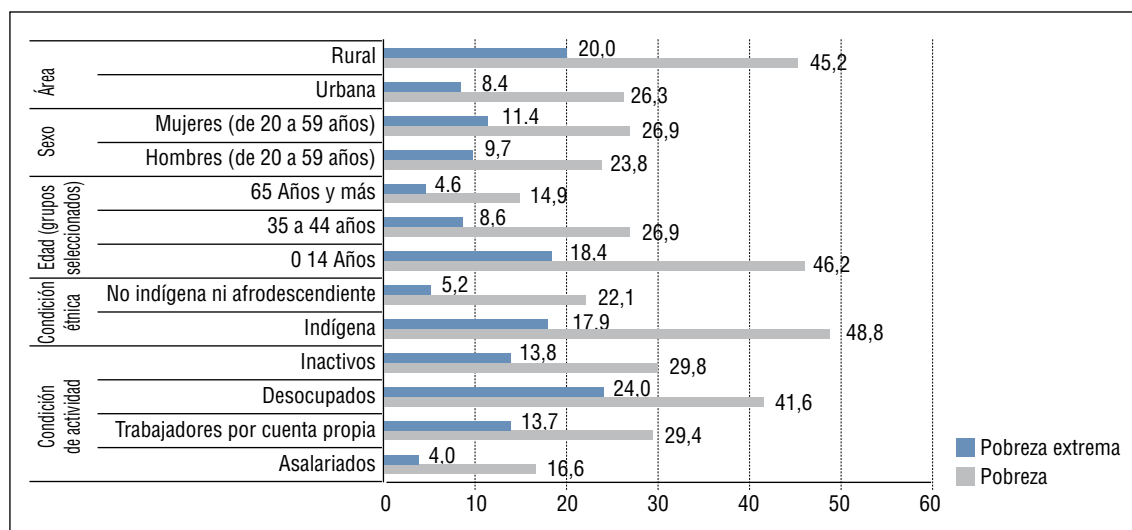
## VII. Situación socioeconómica de los pueblos indígenas en Panamá

### A. Situación de los pueblos indígenas en América Latina

De acuerdo con el informe anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre desarrollo social de la población de América Latina en 2019, la pobreza no afecta de la

misma forma a los distintos grupos que componen la población latinoamericana. En el caso de los indígenas, la condición de pobreza afecta casi a la mitad de la población indígena, como se puede ver en el gráfico que está a continuación.

**Gráfico 3**  
**Tasas de pobreza y pobreza extrema según área de residencia y distintas características sociodemográficas, 2018**



Fuente: CEPAL 2019: 19.

**Tabla 5**  
**Tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza según estimaciones de la CEPAL, 2018**

|                              | Pobreza extrema |      |      |      | Pobreza total |      |      |      | Variación 2017/2018 |      |
|------------------------------|-----------------|------|------|------|---------------|------|------|------|---------------------|------|
|                              | 2015            | 2016 | 2017 | 2018 | 2015          | 2016 | 2017 | 2018 | PE                  | P    |
| Argentina                    | —               | 2,9  | 2,8  | 3,6  | —             | 21,5 | 18,7 | 24,4 | 0,8                 | 5,6  |
| Bolivia Estado Plurinacional | 14,6            | —    | 16,4 | 14,7 | 34,7          | —    | 35,2 | 33,2 | -1,7                | -1,9 |
| Brasil                       | 4,0             | 5,0  | 5,5  | 5,4  | 18,8          | 19,8 | 20,3 | 19,4 | -0,1                | -0,9 |
| Chile                        | 1,8             | —    | 1,4  | —    | 13,7          | —    | 10,7 | —    | —                   | —    |
| Colombia                     | 11,3            | 12,0 | 10,9 | 10,8 | 30,6          | 30,9 | 29,8 | 29,9 | -0,2                | 0,1  |
| Costa Rica                   | 4,6             | 4,2  | 3,3  | 4,0  | 17,4          | 16,5 | 15,4 | 16,2 | 0,7                 | 0,8  |
| Ecuador                      | 7,0             | 7,5  | 7,0  | 6,5  | 23,9          | 24,3 | 23,6 | 24,2 | -0,5                | 0,5  |
| El Salvador                  | 10,4            | 10,7 | 8,3  | 7,6  | 42,6          | 40,5 | 37,8 | 34,5 | -0,8                | -3,3 |
| Honduras                     | 19,0            | 18,8 | —    | 19,4 | 55,2          | 53,2 | —    | 55,8 | —                   | —    |
| México                       | —               | 11,7 | —    | 10,6 | —             | 43,7 | —    | 41,5 | -10                 | -2,3 |
| Panamá                       | 8,0             | 8,5  | 7,6  | 6,2  | 17,9          | 17,0 | 16,7 | 14,5 | -14                 | -2,2 |
| Paraguay                     | 7,3             | 7,9  | 6,0  | 6,5  | 23,4          | 24,0 | 21,6 | 19,5 | 0,5                 | -2,1 |
| Perú                         | 5,4             | 5,2  | 5,0  | 3,7  | 19,0          | 19,1 | 18,9 | 16,8 | -1,3                | -2,1 |
| República Dominicana         | 9,2             | 7,2  | 6,4  | 5,0  | 29,7          | 27,3 | 25,7 | 22,0 | -1,5                | -3,0 |
| Uruguay                      | 0,2             | 0,2  | 0,1  | 0,1  | 4,2           | 3,5  | 2,7  | 2,9  | 0,0                 | 0,3  |

Fuente: CEPAL 2019: 100.

De acuerdo con el mismo informe, en Panamá, en 2018, la tasa de pobreza era menor al 14,5% de la población y la de pobreza extrema era de 6,2%, en un contexto de reducción progresiva de la pobreza total y extrema entre 2014 y 2018, como se puede ver en el gráfico anterior.

Los datos proporcionados por la misma organización internacional indican que en América Latina, en 2018, “[l]os indígenas y afrodescendientes tienden a ser más pobres que los no indígenas ni afrodescendientes tanto en las zonas rurales como en las áreas urbanas”, siendo la diferencia entre los dos grupos el hecho de que en las zonas rurales la pobreza es más alta entre los indígenas y en las zonas urbanas es más alta entre los afrodescendientes. En las zonas rurales la pobreza indígena es, en promedio, 1,62 veces más a la apreciada entre la población no indígena ni afrodescendiente. En las áreas urbanas, la población afrodescendiente es, en promedio, 1,94 veces más pobre que la población no indígena ni afrodescendiente. La incidencia de los indígenas pobres sería 1,79 veces superior a la de la población que no es indígena ni afrodescendiente. Ahora bien, si se consideran los países que proporcionan datos para ambos grupos, entre los cuales se incluye Panamá, estos datos indican que la pobreza afectaría más a los indígenas que a los afrodescendientes en las áreas urbanas, como muestra la siguiente tabla.

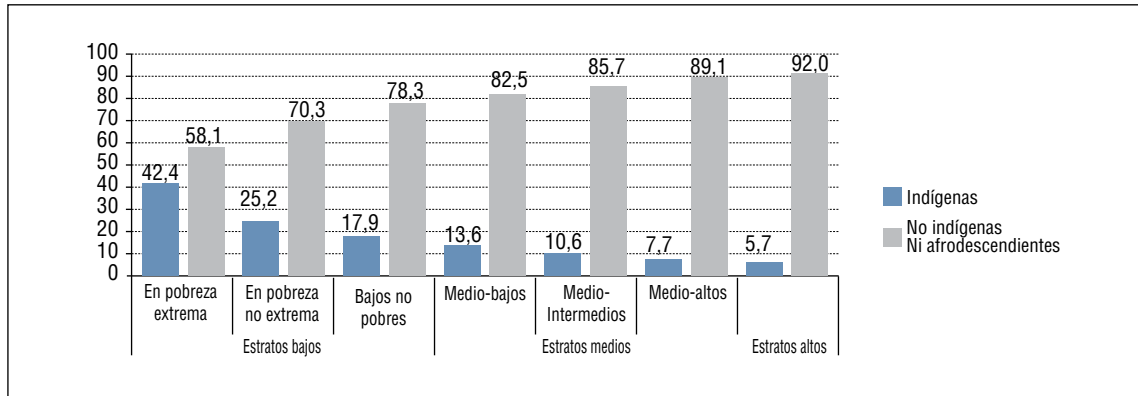
**Tabla 6**  
**América Latina (8 países): incidencia de la pobreza por condición étnica y zona de residencia, 2018**

| País                         | Áreas Rurales     |               |                                       |                                    |                            |
|------------------------------|-------------------|---------------|---------------------------------------|------------------------------------|----------------------------|
|                              | Afrodscendentes A | Indígenas (B) | No Afrodescendientes Ni Indígenas (C) | Disparidad Afrodescendientes (A/C) | Disparidad Indígenas (B/C) |
| Bolivia Estado Plurinacional | —                 | 65            | 48,2                                  | —                                  | 1,35                       |
| Brasil                       | 37,5              | 42,5          | 19,8                                  | 1,89                               | 2,15                       |
| Chile                        | —                 | 16,1          | 7,8                                   | —                                  | 2,06                       |
| Ecuador                      | 42,8              | 55,5          | 27,1                                  | 1,58                               | 2,05                       |
| México                       | —                 | 64,4          | 48,6                                  | —                                  | 1,33                       |
| Panamá                       | 16,6              | 37            | 32,3                                  | 0,51                               | 1,15                       |
| Perú                         | 34,4              | 32,8          | 26,7                                  | 1,29                               | 1,23                       |
| Promedio disparidad rural    | —                 | —             | —                                     | 1,32                               | 1,62                       |
| Bolivia Estado Plurinacional | —                 | 28,1          | 22,5                                  | —                                  | 1,25                       |
| Brasil                       | 23,1              | 30,2          | 10,5                                  | 2,20                               | 2,88                       |
| Chile                        | —                 | 15,2          | 10,5                                  | —                                  | 1,45                       |
| Ecuador                      | 32,2              | 34,4          | 18                                    | 1,79                               | 1,91                       |
| México                       | —                 | 45,4          | 32,6                                  | —                                  | 1,39                       |
| Panamá                       | 8,2               | 11,3          | 7,1                                   | 1,15                               | 1,59                       |
| Perú                         | 13,5              | 15,3          | 7,5                                   | 1,80                               | 2,04                       |
| Uruguay                      | 7,7               | —             | 2,8                                   | 2,75                               | —                          |
| Promedio disparidad urbana   | —                 | —             | —                                     | 1,94                               | 1,79                       |

Fuente: CEPAL 2019: 111.

Los datos de la CEPAL también muestran que la población indígena, que en promedio constituye un 17,6% del total de la población en América Latina, está sobrerrepresentada en los estratos de bajos ingresos de la sociedad, en especial entre quienes se encuentran en la extrema pobreza. Por otro lado, los indígenas están subrepresentados en los estratos medios y particularmente entre los estratos medio-altos y altos. La condición sería entonces un factor más junto con la ubicación geográfica, las desigualdades de género y las del ciclo de la vida que contribuyen a perpetuar la desigualdad en la región.

**Gráfico 4**  
**Representación de los indígenas en porcentajes en los distintos estratos sociales alrededor de 2017**



Fuente: CEPAL 2019: 74.

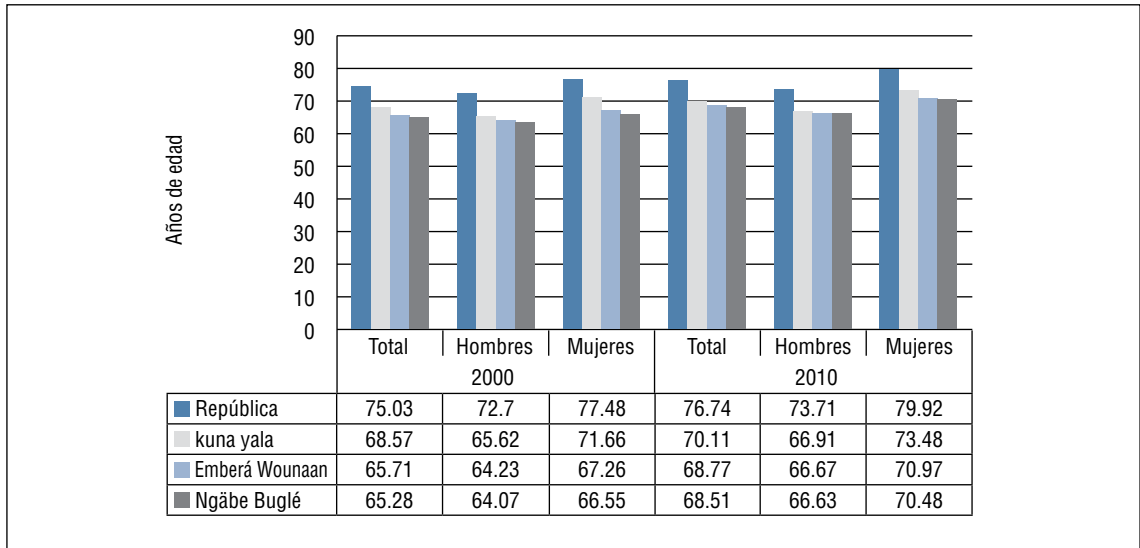
## B. Situación de los pueblos indígenas en Panamá

En el PDIPO, redactado en 2013 y aprobado en 2014, al hacerse cargo, en el capítulo tercero del documento, de las condiciones socioeconómicas de los indígenas en Panamá, comienza señalando que el acceso de las comunidades indígenas a los servicios de salud es deficiente, ya que manifiesta muchas carencias y problemas, lo que se refleja en la esperanza de vida promedio de los indígenas, la cual es diez años menor a la de la población no indígena, 64 años y 74 años, respectivamente. El personal de los servicios de salud del que disponen las comarcas y territorios indígenas, de acuerdo con el PDIPO, está compuesto por ayudantes o asistentes de salud que solo prestan servicios de promoción de la salud y prevención de enfermedades, pero que no pueden prescribir medicamentos. Casos más complejos son derivados a centros de salud que se encuentran en otras localidades. Según el mencionado plan, a partir de datos del año 2010, se estima que un 11,3% de los indígenas no accedió a prestaciones de salud debido a su alto costo; un 64,2% indica que no lo hizo debido a la distancia geográfica; y un 44% debido a carecer de medios de transporte. El documento que contiene el mencionado plan indica también que solo un 20% de la población indígena es beneficiario de algún seguro de salud, mientras que entre la población no indígena ese porcentaje asciende al 50%. Asimismo, un 61% de los niños entre 0 y 5 años presentaría problemas de desnutrición crónica. En niños en edad escolar, este porcentaje alcanzaría a un 72% (Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 45-48).

El Censo de 2020 se iba a realizar originalmente el 24 de mayo, sin embargo, hasta octubre de ese mismo año no se había realizado. Primero fue pospuesto debido a que la licitación para la impresión y suministro de materiales censales, servicios logísticos y de procesamiento de los cuestionarios fue impugnada y se comenzó un juicio ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (La Prensa 2019). Después se postergó nuevamente debido a la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 (Lasso 2020). Por lo tanto, al momento de escribir este estudio, solo disponíamos de los datos del Censo 2010. A continuación, un gráfico sobre la esperanza de vida basado en los datos del Censo de 2010.



**Gráfico 5**  
**Esperanza de vida de la población de Panamá y de la población de las comarcas indígenas Kuna Yala, Ngäbe-Buglé y Emberá Wounaan, años 2000 y 2010**



Fuentes: INEC s.f.: 17.

La tabla a continuación indica la prevalencia de la desnutrición en los infantes entre 0 y 5 años en Panamá, divididos según el área en que viven. El área indígena se refiere a la población que vive en territorios indígenas. La tabla fue extraída de los datos de la Encuesta de Niveles de Vida realizada en 2008, es la última versión.

**Tabla 7**  
**Prevalencia de la desnutrición en la población menor de 5 años, según área (%), 2008**

| Área     | Crónica<br>Talla/edad | Global<br>Peso/edad | Aguda<br>Peso/talla |
|----------|-----------------------|---------------------|---------------------|
| Total    | 19.1                  | 3.9                 | 1.2                 |
| Urbano   | 10.5                  | 2.4                 | 1.3                 |
| Rural    | 17.3                  | 3.2                 | 1.3                 |
| Indígena | 62.0                  | 12.4                | 1.2                 |

Fuente: INEC 2008.

El PDIPO señala que, entre junio de 2007 y marzo de 2012, se habían alfabetizado a 20.240 personas indígenas a través del Programa de Alfabetización “Muévete Panamá”. No obstante, los niveles educativos de la población localizada en las comarcas serían muy inferiores a los del resto del país. Además, ha resultado muy difícil implementar la educación intercultural debido a la presencia de docentes que no hablan las lenguas indígenas y que no permiten a sus alumnos que las hablen, pese a vivir en áreas indígenas, así como la presencia intermitente de profesores en los establecimientos educacionales. También los niveles de deserción,

repetición y retención son peores entre los estudiantes indígenas, especialmente entre quienes están cursando la educación primaria, pese a que desde 2001 han mejorado los promedios de escolaridad (Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 50-51). A continuación, una tabla sobre niveles de alfabetización.

**Tabla 8**  
**Alfabetismo de la población de 15 y más años, por área y según nivel de pobreza (%), 2008**

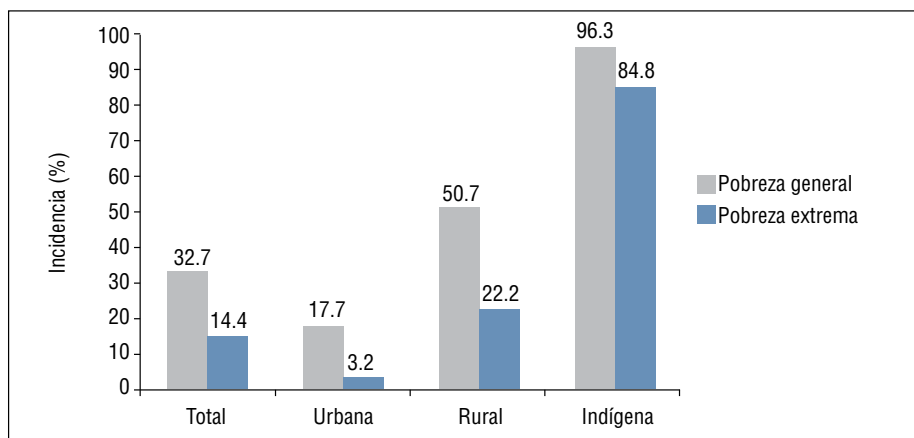
| Área     | Total país | Pobreza |         |            | No pobre |
|----------|------------|---------|---------|------------|----------|
|          |            | Total   | Extrema | No extrema |          |
| Total    | 94.6       | 84.9    | 75.2    | 91.5       | 98.2     |
| Urbana   | 98.4       | 94.6    | 91.3    | 95.2       | 98.9     |
| Rural    | 91.9       | 87.6    | 85.5    | 89.0       | 95.4     |
| Indígena | 60.3       | 59.0    | 56.3    | 76.6       | 83.5     |

Fuente: INEC 2008: 2.

Otro factor que, se considera, contribuye a la pobreza de la población indígena en Panamá es el desplazamiento hacia las zonas urbanas en busca de mejores oportunidades. En estas zonas, conforme señala el PDIPO, los indígenas sufren diferentes tipos de discriminación, tales como salarios menores, desempleo más elevado y viviendas inadecuadas, sin poder acceder a los apoyos de sus comunidades tradicionales. Debido a su deficiente educación y formación profesional, los indígenas se concentran en pocas ocupaciones y trabajan fundamentalmente en la economía informal, lo que los privaría de beneficios sociales, laborales y de salud. Las tasas de analfabetismo de los indígenas que viven en las ciudades son cuatro veces más altas que las de los habitantes no indígenas de las ciudades (Mesa de Desarrollo Nacional s.f.: 57, 65).

El siguiente gráfico muestra los porcentajes de población viviendo en la pobreza.

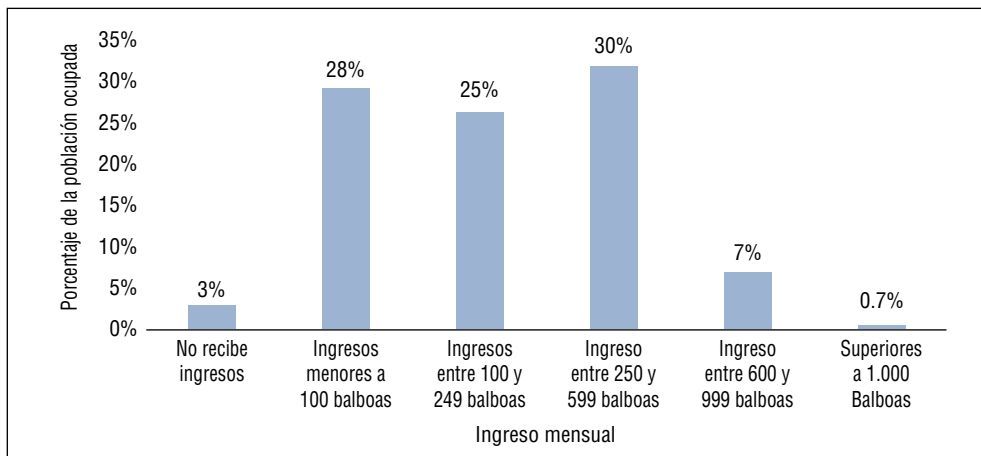
**Gráfico 6**  
**Distribución de la pobreza según áreas, 2008**



Fuente: INEC 2008.

En las zonas rurales, los indígenas gozan de limitado acceso al crédito, al agua potable y a la electricidad, de acuerdo con el PDIPO. La falta de caminos también reduce el valor de sus tierras. Su principal actividad sería la agricultura de subsistencia. En 2013, el ingreso per cápita promedio en el país ascendía a 13.090 balboas, mientras que en los territorios indígenas ascendía a 6.390 debido a que la mayoría vive en condiciones de pobreza. La población económicamente activa era un 36,1%, mientras que el promedio nacional de Panamá era 51,79%. Un 22% de la población está trabajando, correspondiendo ese porcentaje a un 78% de hombres y 22% de mujeres. El promedio de ingreso mensual de la población ocupada habría disminuido de 270 balboas, según el censo de población de 2000, a 192 al momento de redactarse el PDIPO, mientras que el costo promedio de la canasta básica familiar mensual ascendía a 311,14 balboas. El promedio de ingreso mensual de los hombres ascendía a 200 balboas y el de las mujeres a 120 balboas (Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 58-61). A continuación, mostramos los porcentajes de la población indígena ocupada distribuida según su ingreso mensual.

**Gráfico 7**  
**Distribución en porcentaje de la población indígena ocupada en las comarcas según ingreso mensual**

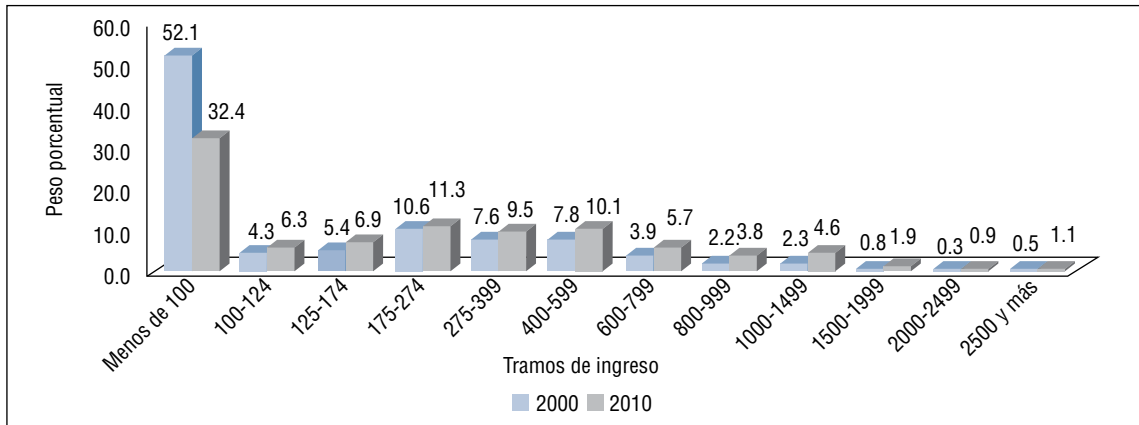


Fuente: Mesa Nacional de Desarrollo s.f.: 61.

Otra fuente con datos cuantitativos sobre la situación social de los indígenas es un estudio realizado en el Instituto Nacional de Estadística y Censo usando los datos de los censos de 2000 y 2010.

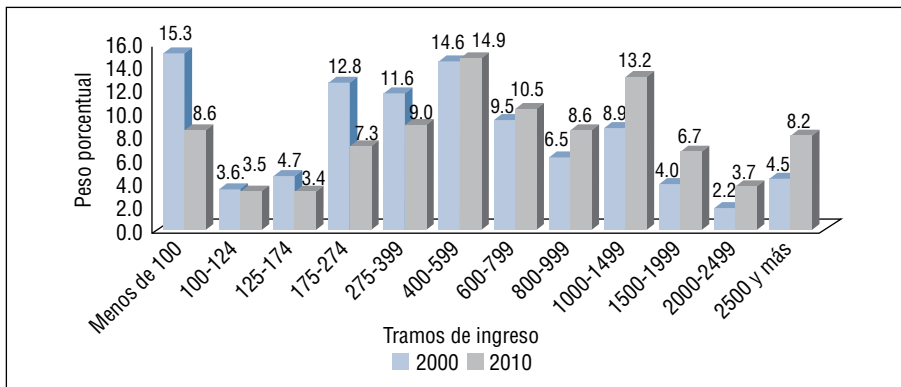
Los dos primeros gráficos muestran, respectivamente, la distribución porcentual de los ingresos de las viviendas indígenas durante dos censos de 2000 y 2010. Se observa que los hogares indígenas con ingresos inferiores a 100 balboas disminuyen su peso porcentual en 19,7 puntos durante la década en cuestión, mientras que los hogares no indígenas con el mismo nivel de ingresos disminuyen su peso porcentual en 6,7 puntos. Se evidencia una mejoría de las familias indígenas, ya que en el año 2000 más de la mitad de esos hogares tenían ingresos inferiores a cien balboas. En 2010 esa cifra habría disminuido a 1/3 de los hogares indígenas, sin dejar ser aún una cifra muy alta (INEC s.f.: 73).

**Gráfico 8**  
**Distribución porcentual del monto de ingresos mensuales de hogares particulares indígenas, Censos 2000 y 2010**



Fuentes: INEC s.f.: 74.

**Gráfico 9**  
**Distribución porcentual del monto de ingresos mensuales de hogares particulares no indígenas, Censos 2000 y 2010**



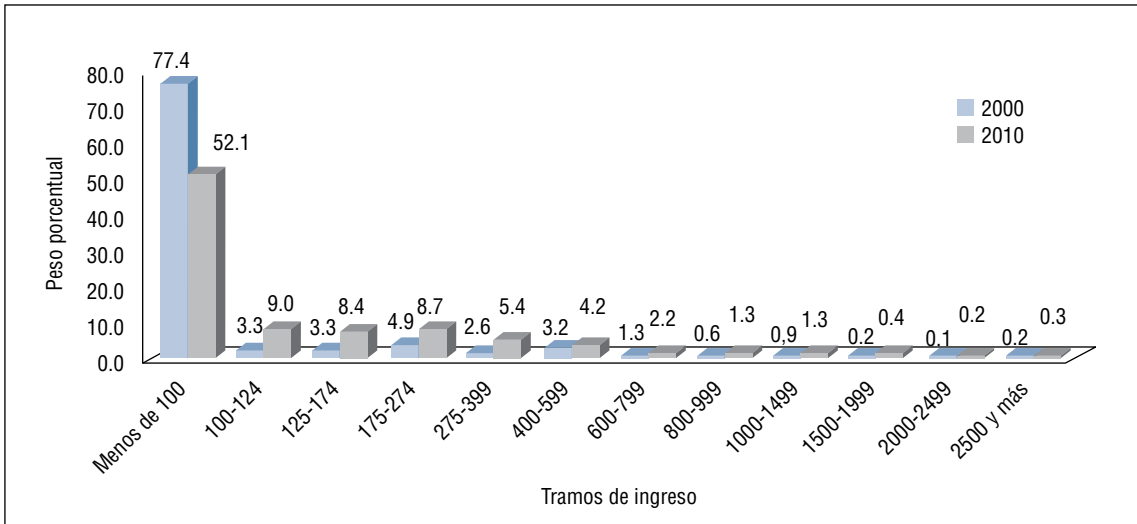
Fuente: INEC s.f.: 74.

La comparación de los dos gráficos anteriores también muestra que los hogares no indígenas tienen ingresos superiores a los indígenas en todos los tramos de ingreso mensual, esto es, superiores a 100 balboas.

La comparación de los datos de los dos últimos censos realizados en Panamá también permite apreciar la distribución de los ingresos de los hogares indígenas localizados dentro y fuera de las comarcas. Eso es lo que indican los dos gráficos siguientes. En el año 2000, más de  $\frac{3}{4}$ , esto es un 77,4% de los hogares indígenas ubicados dentro de las comarcas, tenían ingresos inferiores a 100 balboas mensuales. En el caso de las familias fuera de las zonas comarcales, ese porcentaje era igual a 25,7%. Los datos que muestran los siguientes gráficos indican que las familias indígenas percibiendo ese bajo nivel de ingresos han disminuido. Sin embargo, en ambos casos, esas familias siguen constituyendo los porcentajes más altos en el último censo,

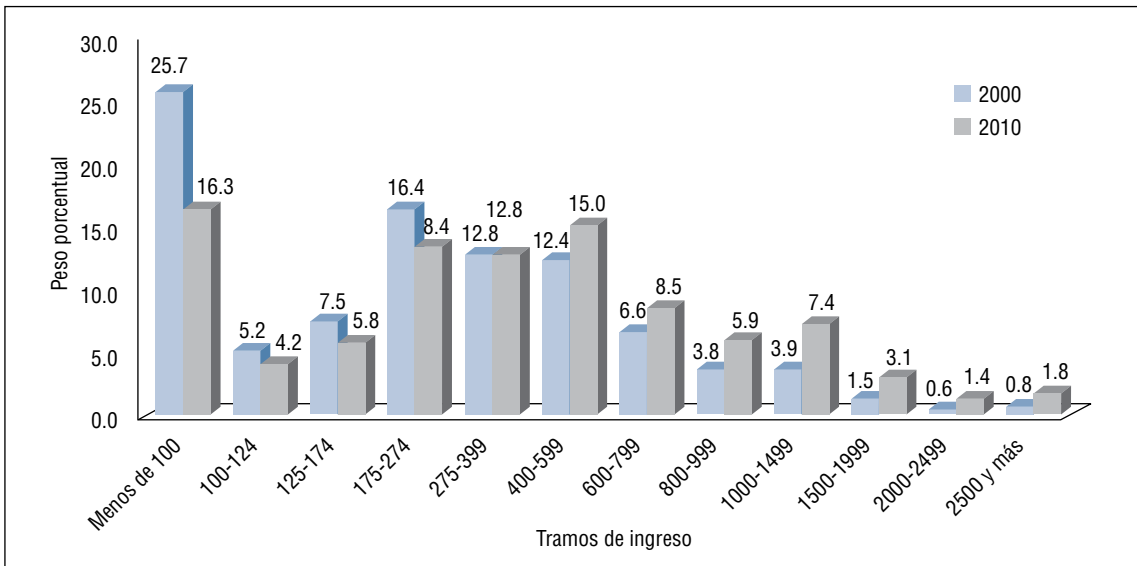
un 52,1% de las familias viviendo en las comarcas y un 15,3% de las que viven fuera de las mismas (INEC s.f.: 76).

**Gráfico 10**  
**Distribución porcentual del monto de ingresos mensuales de las viviendas particulares indígenas ubicadas dentro de las comarcas, Censos 2000 y 2010**



Fuente: INEC s.f.: 75.

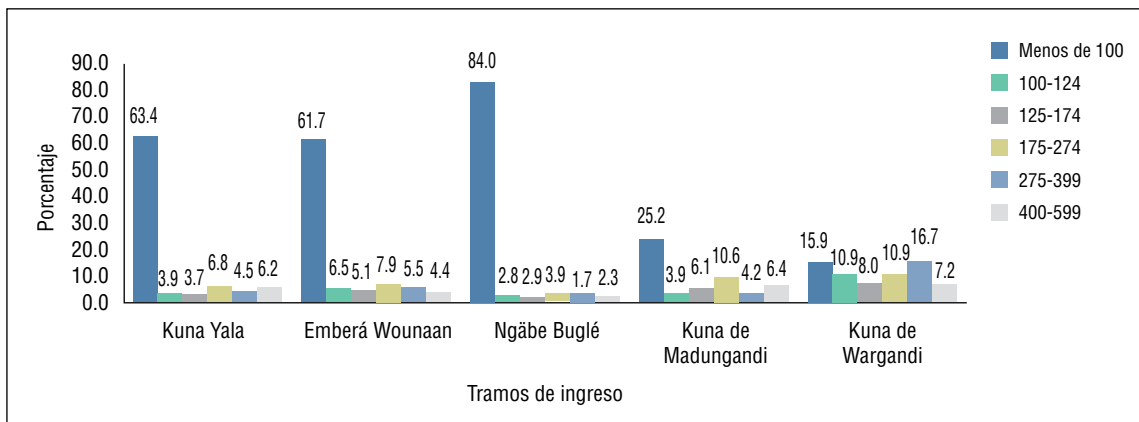
**Gráfico 11**  
**Distribución porcentual del monto de ingresos mensuales de las viviendas particulares indígenas ubicadas fuera de las comarcas, Censos 2000 y 2010**



Fuente: INEC s.f.: 76.

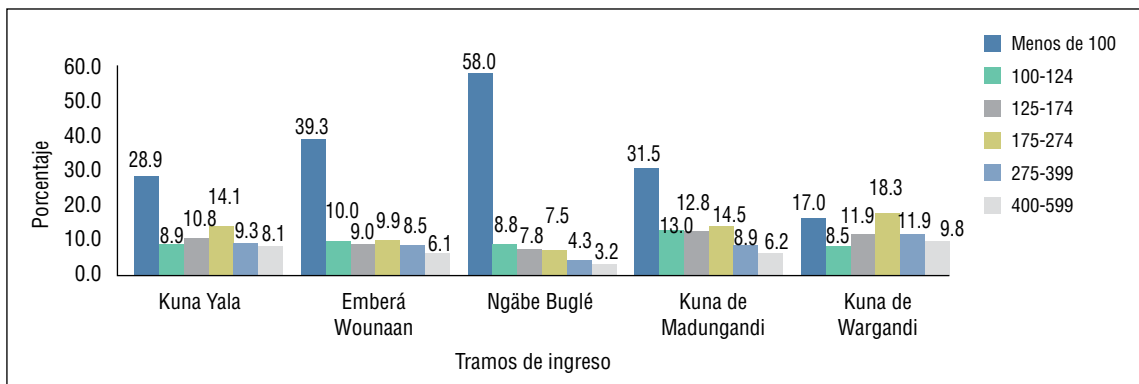
En los gráficos que ponemos a continuación, se expone la distribución porcentual de los seis tramos de ingreso mensual de los hogares indígenas divididos de acuerdo con las comarcas en que habitan. Con el afán de simplificar, solo fueron utilizados los tramos de ingresos que suman el 80 y el 98 por ciento en los dos años en estudio. Conforme a lo que indican los gráficos, en las comarcas Kuna Yala, Emberá Wounaan y Ngäbe-Buglé, los hogares con ingresos mensuales inferiores a 100 balboas han disminuido, mientras que ocurre lo contrario en las comarcas Kuna de Madungandí y Wargandí. Pese a ello, el tramo inferior de ingresos sigue teniendo el porcentaje más alto, siendo la comarca Ngäbe-Buglé la que tiene los porcentajes más elevados, a saber, 84,0% y 58,0% en los Censos de 2000 y 2010, respectivamente (INEC s.f.: 76).

**Gráfico 12**  
**Distribución porcentual del monto de ingresos mensuales de las viviendas particulares indígenas según comarca, Censo 2000**



Fuente: INEC s.f.: 77.

**Gráfico 13**  
**Distribución porcentual del monto de ingresos mensuales de las viviendas particulares indígenas según comarca, Censo 2010**



Fuente: INEC s.f.: 77.

## VIII. Conclusiones

En una región del mundo tan inclinada a adoptar nuevas constituciones y teniendo en consideración la influencia que ha tenido el derecho internacional en la adopción de lo que en páginas anteriores hemos indicado como “constitucionalismo multicultural”, no deja de sorprender la “discreción constitucional” con la cual la República de Panamá ha implementado la regulación jurídica del reconocimiento y protección de los pueblos indígenas que se encuentran en su territorio. Asimismo, es incuestionable que los estándares desarrollados por el derecho internacional siguen jugando un rol relevante en el diseño de las normativas y políticas que afectan a las comunidades indígenas de este país.

En un contexto de debilidad institucional derivada de la circunstancia de ser, en ese momento, un Estado muy nuevo, con muy pocos habitantes y con un “país muy grande” que había construido un canal en medio del territorio nacional, el Estado panameño fue desafiado por los kuna yala y fue forzado a reconocer autonomía político-administrativa a ese pueblo indígena (Herrera 2012: 57). De allí se inició un proceso que convirtió a los indígenas panameños en actores políticos relevantes del Panamá de nuestros días. Eso no significa que los pueblos indígenas no hayan sufrido la discriminación y abusos que han ocurrido en otros países de la región, pero de alguna manera la creación de la comarca de San Blas indicó, en una época temprana de la República de Panamá, el camino que podían seguir otros pueblos indígenas.

Con el paso del siglo XX, todas las comunidades indígenas de Panamá fueron desafiadas por las consecuencias del desarrollo económico. Desde siempre, la industria agrícola y ganadera, luego la industria forestal, la industria minera y la necesidad de proveer energía, les han arrebatado territorios. Siempre ha sido más fácil abusar de poblaciones pobres, con bajos niveles de educación y estructuras de gobierno débiles. Sin embargo, los indígenas de Panamá contaron con la ventaja de tener un ejemplo a seguir. Eso facilitó que los dirigentes de otros pueblos indígenas pudieran aprender a organizarse y a negociar con los gobiernos. La capacidad de influencia de la dirigencia indígena, antes que en otros países de América Latina, está reflejada en las disposiciones que reconocieron las comunidades indígenas que quedaron plasmadas en la Constitución de 1972.

El resultado de esa evolución dentro de la dirigencia de los pueblos indígenas, de los conflictos, negociaciones, enfrentamientos y acuerdos entre los pueblos indígenas y el gobierno de Panamá, de los cambios habidos en el derecho internacional, así como la organización de las comunidades indígenas y los procesos políticos impulsados por movimientos, organizaciones y partidos políticos indígenas en toda América Latina, han permitido que Panamá haya desarrollado un régimen de protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas que debe ser uno de los más avanzados de la región, ya que progresivamente ha ido abriendo más espacios de participación a los pueblos indígenas para administrar sus territorios e influir en las políticas públicas que los afectan. El balance de ese conjunto de normas es el reconocimiento de los territorios de los pueblos y de las formas de propiedad tradicionales sobre ellos, altos grados de autonomía político-administrativa, reconocimiento de sus normas consuetudinarias y tradiciones, reconocimiento, protección y promoción de las lenguas indígenas, progresivo fortalecimiento de los mecanismos de consulta y participación en el diseño e implementación de las normativas y políticas que los afectan. Todo eso acompañado con una voluntad política y social de seguir avanzando en la mejora de las condiciones de vida de los indígenas panameños.

En ese sentido, no deja de sorprender la capacidad que han tenido los representantes de los pueblos indígenas, junto con el Gobierno de Panamá, para manejar los conflictos y conducirlos por la vía de los acuerdos. Las formas en que evolucionaron los conflictos, por momentos violentos, entre la comarca Ngäbe-Buglé y el Gobierno de Panamá, a propósito de las disputas por el otorgamiento de concesiones para proyectos mineros e hidroeléctricos en el territorio de la primera, hasta la constitución de una mesa de diálogo que a su vez llevó a la discusión y adopción del Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Originarios de Panamá, dejan en evidencia un compromiso de la gran mayoría de los actores políticos y sociales con la mejora de las condiciones de vida de los pueblos indígenas de Panamá. Reflejan, además, que el reconocimiento, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas no es una cuestión limitada a los territorios que habitan, sino que los indígenas, progresivamente, han incrementado su participación en las políticas nacionales de carácter económico y social que los afectan.

Ahora bien, el PDIPO, cuya vigencia se extiende hasta 2029, y el rol de discusión y supervisión que le compete al Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas son muy importantes. Los índices socioeconómicos de los indígenas panameños no son muy diferentes de los promedios que existen para América Latina, por lo que es necesario probar que la institucionalidad indígena y la creciente participación política de los pueblos originarios de Panamá son capaces de revertir décadas de “subinversión en desarrollo social” que han sufrido los indígenas y disminuir la “pobreza estructural” que los afecta. El Censo 2021 (en duda) y la próxima Encuesta de Niveles de Vida, que no ha sido anunciada, son insumos importantes para ver cuáles han sido los resultados después de seis años de adoptado el PDIPO. La prueba final serán el Censo 2030 y la Encuesta de Niveles de Vida posterior a 2029. Es de esperar que haya cambios sustantivos en las condiciones de vida de los indígenas panameños.

## Bibliografía

- Aguilar, G.; LaFosse, S.; Rojas, H. & Steward, R.  
2010 “South/North Exchange of 2009 - The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America”. *Pace International Law Review Online Companion*, 2(2): 44-96.
- Barelli, M.  
2009 “The Role of Soft Law in the International Legal System: the case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. *International and Comparative Law Quarterly*, 58(4): 957-983.
- CEPAL  
2019 *Panorama Social de América Latina 2019*. L. Abramo (ed.). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- EFE Servicios  
2018 “Presidente de Panamá veta proyecto de ley que crea nueva comarca indígena”. *La Estrella de Panamá*. Web. Publicado 15 de diciembre. Consultado octubre de 2020.



- Herrera, F.  
2012 “La evolución de las demandas indígenas sobre la tierra y las respuestas del Estado en Panamá”. *QuAderns-e* (17): 44-59.
- Herrmann, A. R.  
1977 Die Kuna-Proklamation 1925 in der Comarca de San Blas - Panamá. *Zeitschrift für Ethnologie*, 102(2): 297-307.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)  
2008 *Encuesta Niveles de Vida 2008*. INEC. Web. Consultado octubre de 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)/Contraloría General de la República  
s.f. *Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010*. E. Davis (ed.). INEC. Web. Consultado octubre de 2020.
- International Labour Organization (ILO)  
s.f. “Ratifications of C107 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107)”. *NORMLEX*. International Labour Organization. Web. Consultado 21 de octubre de 2020.
- La Prensa Panamá  
2019 “Postergan el censo 2020”. *La Prensa Panamá*. Web. Consultado septiembre de 2020.
- Lasso, M.  
2020 “Contraloría postergará nuevamente el Censo 2020 hasta superar el coronavirus”. *La Estrella de Panamá*. Web. Publicado 1 de abril. Consultado septiembre de 2020.
- Martínez Espinosa, M. I.  
2015 “Reconocimiento sin implementación. Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60 (224): 251-278.
- Martínez Mauri, M.  
2011 “Panamá: pocos avances y muchos retrocesos en el reconocimiento de los derechos indígenas sobre tierras, territorios y recursos naturales”. *Los Derechos de los Pueblos Indígenas a los Recursos Naturales y al Territorio. Conflictos y Desafíos en América Latina*. M. A. Wilhelmi (coord.). Barcelona: Icaria Editorial. 223-268.
- Mereminskaya, E.  
2011 “El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Derecho Internacional y Experiencias Comparadas”. *Estudios Públicos* (121): 213-276.
- Mesa Nacional de Desarrollo  
s.f. *Propuesta Consolidada del Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas de Panamá*. s.l.: s.e.
- Ministerio Público/Procuraduría General de la Nación  
2018 *Código Procesal Penal de la República de Panamá (Comentado)*. Ciudad de Panamá: Ministerio Público/Procuraduría General de la Nación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
2015 “Imaginando un Futuro Común: Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá”. *Equidad e inclusión*. PNUD Panamá. Web. Publicado 3 de febrero.

- Rice, R.  
2017 “Indigenous Political Representation in Latin America”. *Politics*. W. R. Thompson (ed.). Oxford Research Encyclopedia. Web. Consultado 9 de octubre de 2020.
- Territorio Indígena y Gobernanza  
s.f. “Contexto Histórico”. *Países. Territorio Indígena y Gobernanza*. Web.
- Turkewitz, J.  
2020 “How Bolivia Overcame a Crisis and Held a Clean Election”. *The New York Times*. Web. Publicado 23 de octubre. Consultado octubre de 2020.
- United Nations  
2007 “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: resolution/ adopted by the General Assembly”. *Digital Library. United Nations*. Web. Consultado 21 de octubre de 2020.
- Valiente López, A.  
2002 *Derechos de los Pueblos Indígenas de Panamá*. San José: Centro de Asistencia Legal Popular.  
2008 “La Jurisdicción Indígena en la Legislación Panameña”. *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*. R. Huber, J. C. Martínez, C. Lachenal & R. Ariza (coords.). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung e.V. 203-237.
- Van Cott, D. L.  
2001 “Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America”. *Studies in Comparative International Development*, 35(4): 30-58.  
2010 “Indigenous Peoples’ Politics in Latin America”. *Annual Review of Political Science*, 13: 385-405.
- Wickstrom, S.  
2003 “The Politics of Development in Indigenous Panama”. *Latin American Perspectives*, 30(4): 43-68.
- Wolfrum, R.  
1999 “The Protection of Indigenous Peoples in International Law”. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 58: 369-382.
- Zalaquett Daher, J.  
2008 “La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”. *Anuario de Derechos Humanos* (4): 139-148.



# Procesos de participación política de los pueblos indígenas y políticas públicas en el Paraguay: trayectorias y desafíos

*Álvaro Bello M.*<sup>1</sup>

## Resumen

El propósito de este artículo es describir y analizar el panorama de la participación política indígena en el Paraguay durante los últimos años, en particular, durante la última década, con el fin de comprender los cambios más significativos en materia de políticas públicas, participación y organización política de los pueblos indígenas. Se abordan los procesos recientes relativos al avance en el reconocimiento de los derechos indígenas y su repercusión en los procesos de participación dentro del contexto paraguayo. El artículo incorpora, además, una mirada general, no exhaustiva, de las características demográficas, socioeconómicas y culturales de los pueblos indígenas. En Paraguay, los pueblos indígenas han transitado un largo camino hacia el reconocimiento de sus derechos como pueblos, especialmente el derecho a la tierra y el territorio. Excluidos durante décadas por un sistema político autoritario, solo en los últimos años han podido encontrar las condiciones para su desenvolvimiento en el espacio público y en las estructuras deliberativas del Estado.

## I. Introducción

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) señala en su artículo 5 que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y

---

1 Doctor en Antropología e investigador del Núcleo Científico-Tecnológico en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de La Frontera (Temuco, Chile). Ha sido investigador en diversos proyectos FONDECYT y ha publicado numerosos artículos y libros académicos. También ha sido profesor visitante en la Universidad de Columbia, Universidad de Cambridge e Instituto Iberoamericano de Berlín. Ha sido consultor de diversos organismos del sistema de Naciones Unidas, como CEPAL, FAO, PNUD, UNICEF y OACNUDH.

cultural del Estado. Así como otros Estados de la región, en los últimos años Paraguay viene realizando esfuerzos por dar cumplimiento a este mandato, sin embargo, como veremos en este artículo, existen aún importantes déficits en su cumplimiento, los que creemos afectan directamente la participación política indígena, sin olvidar que una parte importante de la situación actual de los pueblos indígenas está ligada a su situación histórica de exclusión y discriminación, tal como lo señalan diversos informes y las propias organizaciones indígenas del país.

Paraguay fue en unos de los primeros países de América Latina en reconocer a los pueblos indígenas en su Constitución, así como en suscribir el Convenio 169 de la OIT en lo que se ha llamado el primer ciclo de reconocimiento legal, proceso que es resultado de la ola democratizadora que se extendió por todo el continente a principios de los años 90 y que dio fin al nefasto ciclo de dictaduras militares que asolaron la región durante décadas.

Este ciclo de repliegue del autoritarismo y resurgimiento de la democracia es paralelo a la activación de los movimientos indígenas en América Latina, que se da, además, en el contexto de la conmemoración de los 500 años de la llegada de los europeos a América. También contribuyó a estos procesos regionales el cambio de estatus de la problemática indígena en el seno de las Naciones Unidas, desde los años 80 en adelante, que impulsó la creación de órganos y tratados que inauguraron una nueva era en reconocimiento de los derechos indígenas. Campañas mundiales como el “Decenio de los Pueblos Indígenas” gatillaron – no solo en los países con población indígena– una mayor toma de conciencia sobre su situación y condición, un círculo virtuoso que tiene impacto hasta nuestros días y que sigue en desarrollo.

Sin embargo, pese a los avances en materia legal, y como lo han señalado diversos estudios e informes, persisten brechas de implementación de tales derechos, así como una eficacia insuficiente de las políticas públicas para hacer efectivos los derechos humanos. Así lo señaló la relatora especial de la Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU 2015), quien visitó el Paraguay entre el 21 y el 28 de noviembre de 2014.<sup>2</sup> El reconocimiento de los derechos indígenas no se ha traducido en medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias para que gocen de sus derechos humanos, en particular, de sus derechos fundamentales a la libre determinación y los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales.

En este sentido, como señala la relatora, son preocupantes la falta de acceso a la justicia y la persistencia del racismo y la discriminación. Y agrega la relatora, en las conclusiones de su informe del año 2015: “Se ha constatado una situación de desprotección generalizada de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos vitales para su supervivencia y dignidad, lo cual genera conflictos y violaciones de los derechos humanos” (ONU 2015: 17). Asimismo, el informe constata una situación generalizada de pobreza y extrema pobreza.

El problema de la tierra y el territorio es, tal vez, la principal afectación a los pueblos indígenas del Paraguay, por lo que es ahí donde se debe poner la mirada para comprender el

---

2 El informe de la relatora indica que la visita tuvo como objetivo evaluar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el país, de acuerdo con los estándares internacionales, con la finalidad de ofrecer al Gobierno del Paraguay observaciones y recomendaciones para la adecuada implementación de estos estándares.

carácter de la participación política indígena en este país, pues buena parte de la energía política de las comunidades ha estado puesta en ese ámbito. Esto no es algo sorprendente, como veremos más adelante, la mayor parte de la población indígena vive en zonas rurales y habita en sus territorios tradicionales e históricos; por otro lado, existe una larga historia de desprotección de sus derechos sobre esos territorios, lo que ha llevado no solo a problemas de inseguridad en la tenencia, acceso y usufructo, con consecuencias negativas como la expropiación, expulsión y desplazamientos de las poblaciones, sino también a la pobreza y exclusión.

Asimismo, diversos organismos han registrado desalojos y expulsiones de indígenas de sus propias tierras, así como invasión de las tierras indígenas por no indígenas, empresas y privados (IWGIA 2010, 2015, 2020). En 2010, IWGIA señalaba que la situación de los pueblos indígenas seguía siendo de “emergencia permanente”: la falta de alimentos, ya sea por la degradación del medio ambiente donde viven, por falta de tierras, por las condiciones climáticas adversas u otros factores, señalaba, requieren una mayor atención y la implementación de planes de mayor envergadura (IWGIA 2010: 238).

No obstante, es preciso destacar que desde hace un par de décadas se vienen registrando importantes avances en materia de políticas públicas para los pueblos indígenas, como desarrollaremos con mayor profundidad en las páginas siguientes. Algunos ejemplos son la Política Nacional de Salud Indígena (2009), la creación del Programa Nacional de Atención a los Pueblos Indígenas (PRONAPI) por Decreto 19.545 del 30 de abril de 2009, y el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas del Paraguay, lanzado en septiembre de 2009 y a cargo de la Secretaría de Acción Social en coordinación con el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), entre otros programas. Destaca también durante este periodo, especialmente a partir del año 2017, la construcción del Plan Nacional de Pueblos Indígenas, que cuenta con la participación del Estado paraguayo, organizaciones indígenas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente se encuentra en etapa de validación.

Estos son algunos de los elementos para el contexto de la participación política indígena en el Paraguay. Sin embargo, para entender mejor su carácter, es preciso conocer algunos datos e informaciones clave que a continuación pasamos a describir.

## **II. Aspectos conceptuales: pueblos indígenas, acción colectiva y etnicidad**

Hace algunos años, en un estudio sobre las movilizaciones indígenas de la década de los 90 en América Latina (Bello 2004), señalamos desde un punto de vista teórico que la comprensión de los procesos políticos protagonizados por los pueblos indígenas y los conflictos derivados de su acción en el espacio público pueden ser comprendidos a través del concepto acción colectiva que, como señala Melucci, son “sistemas de acción, redes complejas entre los distintos niveles y significados de la acción social” (1999: 12). Se trata de diferentes niveles y una pluralidad de planos de acción de lo social, en distintos momentos y contextos, que se presentan en diversas formas de organización y liderazgo, de estrategias y discursos.

Más que la búsqueda de estructuras, de una identidad o historicidad de los movimientos sociales, el concepto de acción colectiva de Melucci se ubica en el campo de las relaciones y los significados. Bajo estos términos, un movimiento social es el producto de los intercambios,

conflictos y negociaciones que los sujetos realizan a través de redes de solidaridad y producción de significados culturales, esto último los diferencia de otros actores políticos e institucionales.

Desde esta perspectiva, la acción colectiva indígena se manifiesta de diversas formas: como rebelión, como estallido social, como protesta, pero también como prácticas de colaboración, negociación y participación a través de los cauces ciudadanos y de las estructuras de representación política tradicional, como partidos, organizaciones o movimientos locales y nacionales. Sin embargo, para una parte de la literatura especializada, así como para la prensa y el sentido común, el conflicto ha pasado a ser un factor de definición central de la acción colectiva indígena. Desde antiguo se ha hablado del “problema indígena” como un campo de complejas dificultades derivadas de la resistencia que oponen los grupos indígenas para “integrarse” a la vida nacional. Desde esa perspectiva, el conflicto indígena sería el resultado de la acción de un sujeto atrapado en la tradición y refractario a la modernidad.

Otro concepto importante para entender los procesos de participación política en el mundo indígena es el de etnicidad. La etnicidad es un proceso social y relacional en cuyo interior se construye la “condición étnica” de un grupo específico de la sociedad, en este caso los indígenas, y es un proceso de identificación étnica construido sobre la base de la relación de este grupo con otros o con el Estado (Bello 2004: 43). Desde esta perspectiva, se ha pensado la etnicidad como un principio de organización política surgido con la modernidad y constituido por diferencias culturales sobrepuestas y recíprocamente reforzadas, que llevan a sus poseedores a identificarse con su cultura y a oponerse a quienes portan culturas distintas (Gellner 1994: 54-55). La etnicidad, es también para Gellner (1994) un sinónimo de la nacionalidad, proceso desde el cual se construye la nación; en todo caso, el autor reconoce que esta politización de la cultura también se puede activar entre grupos que están insertos en un Estado-nación ya formado. De cualquier forma, la etnicidad es un proceso social y culturalmente construido que implica la selección y elaboración de elementos subjetivos y objetivos, materiales y simbólicos, que son incorporados, subjetivados como parte de un *habitus*.

Desde esta perspectiva, en este artículo planteamos que la participación política de los pueblos indígenas en el Paraguay es el reflejo no solo de las condiciones institucionales y jurídicas del sistema de representación política actual, que los excluye y los limita, sino también, y sobre todo, de los procesos históricos y socioculturales constituidos a lo largo del tiempo y que han dado forma a una condición étnica específica de los pueblos indígenas que han buscado en sus propias organizaciones y formas de participación los cauces para la expresión de sus demandas, lo que constituye aquello que se denomina política de los pueblos indígenas. Entendemos la política indígena, y el marco legal en que se mueven las demandas indígenas, como un lugar donde se desenvuelve su agencia y acción colectiva manifestadas en múltiples expresiones, y no como un espacio que constriñe la acción y la agencia social indígena. En otras palabras, las políticas públicas indígenas del Estado no debieran ser vistas solo como mecanismos de control, sometimiento y dominación hacia los pueblos indígenas, sino como espacios reales de agencia política en condiciones de subalternidad.

La Unión Interparlamentaria señala en su informe de 2014 que la participación política indígena es un modo de asegurar que sus derechos estén protegidos, que sus intereses sean atendidos y que esos intereses sean relevantes para la política pública y que puedan permitir la prevención de conflictos. Como indica este informe, “[l]a representación de los pueblos indígenas en el parlamento es, ante todo, un reflejo y un símbolo del reconocimiento por parte

del Estado de los intereses exclusivos, las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas” (Unión Interparlamentaria 2014: 5). El informe señala, en 2014, que solo 24 parlamentos, el 31% de 77 encuestados, tienen representantes autoidentificados como indígenas. Esto muestra la extensión del problema de la participación política indígena en los órganos de deliberación democrática, cuestión de la que Paraguay no está ajeno.

Si bien la participación política indígena tiene una larga historia en América Latina, que puede ser rastreada desde el momento mismo de la conquista hasta los tiempos actuales (Bello 2004; Bengoa 2016; Ruiz Murrieta 2003), incluso han participado de distintas formas en los diferentes periodos de la historia del continente, en el marco de la democracia representativa o de los esquemas deliberativos de los sistemas democráticos, su historia es reciente. Una parte importante de estos procesos de participación tiene relación con la propia acción colectiva indígena, cuyas manifestaciones más evidentes comienzan en los años 60 del siglo pasado, a partir de la formación de movimientos sociales que luego dieron paso a partidos y organizaciones políticas, como ocurrió en el caso de Bolivia y Ecuador, y de otras formas en México, Guatemala, Chile, Colombia y otros países de la región. Este proceso tuvo su mayor inflexión en la década de los 90 del siglo pasado y se manifestó a partir de vigorosos movimientos indígenas a lo largo del continente, los que son además una respuesta a las reformas estructurales del Estado y la economía acompañadas de las políticas multiculturales (Van Cott 2000; Yashar 2005; Bengoa 2016; Bello 2004; Stavenhagen 2001, entre otros).

La participación política indígena está profundamente relacionada con factores históricos de larga duración que se repiten en la mayor parte de los países de América Latina. La exclusión y marginación son patrones comunes, sin embargo, existen también factores contextuales que permiten visualizar situaciones locales en los distintos países. Para tener un foco más específico de estas situaciones, Heinelt y Stoiber (2020) estudian la situación de la participación política indígena en Bolivia, Nicaragua y Colombia; por ejemplo, y establecen tres criterios que permitirían la medición de la participación: la efectividad institucional de los instrumentos de participación étnica; las relaciones de poder y su características con relación en la segmentación social, y, por último, las características organizativas de los pueblos indígenas.

Por último, la participación política indígena está profundamente ligada a las políticas de reconocimiento, en el sentido de Charles Taylor (1993), como política mediada por el reconocimiento de las identidades, la autenticidad y la igualdad ante la ley considerando la existencia de la diferencia cultural. Este principio básico de reconocimiento debiera tener una expresión concreta en la existencia de partidos políticos que representen las demandas indígenas en el Parlamento, por ejemplo. Cuando esto no es posible por las vías regulares de que disponen los sistemas electorales, deberían concretarse a través de criterios especiales de representación tales como las cuotas o los escaños reservados (PNUD 2015).

### **III. Historia y cultura: los pueblos indígenas en el Paraguay**

La presencia indígena en el Paraguay es de larga data. Según Melià & Telesca, los actuales territorios indígenas de la Región Oriental del Paraguay vienen siendo ocupados desde hace unos dos mil años (1997: 89). Su estrecha relación con la tierra está conectada con su cosmovisión y prácticas culturales que a lo largo de los siglos han cambiado, pero al mismo tiempo



han conservado aspectos centrales para su autoidentificación, preservación y arraigo (Cerna 2012: 85).

Durante la conquista y colonización española del territorio del actual Paraguay, iniciadas en el siglo XVI, la población indígena se vio tremendamente mermada, especialmente en la Región Oriental. En los siglos siguientes, una parte importante de la población vivió en situación de aislamiento, lo que cambió con los procesos de ocupación y expansión territorial estatal y de privados desde el siglo XIX en adelante. Con las Leyes de Indias que exigieron la formación de los "táva o pueblos de indios", basándose en la "incivilidad" de los indígenas, pasando por los tiempos independientes, con las leyes de la Constitución de 1848 de Carlos Antonio López, se estableció que los "pueblos de indios" perdían ese estatus porque se proclamaba al pueblo guaraní como ciudadanos paraguayos y se los liberaba de ese sistema comunal considerado atrasado, a la vez que les expropiaba sus tierras y bienes (Melià & Telesca 1997: 89-90).

De esta manera, la situación territorial actual de los pueblos indígenas y su lugar en la estructura de social paraguaya se definieron, en gran medida, desde el siglo XIX, cuando sus extensos territorios comenzaron a ser invadidos y luego a ser vendidos por el Estado, a través de decretos y leyes confiscatorios o bien por el traspaso entre privados (Melià & Telesca 1997); obviamente, sin ningún tipo de participación ni consentimiento por parte de las comunidades. La colonización del Chaco se intensificó en el siglo XIX. Desde la independencia del país en 1811, sucesivos regímenes autoritarios adoptaron medidas confiscatorias que obviaban los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y recursos.

Como señalan Melià & Telesca (1997), en el siglo XX partes del Chaco fueron vendidas en grandes extensiones. En 1918, el Gobierno comenzó a adoptar medidas para incentivar la migración extranjera ofreciendo tierras. En los años 20, se produjo la llegada de inmigrantes menonitas que se asentaron sobre territorios indígenas y convirtieron a los indígenas en trabajadores de sus colonias, con el apoyo de una legislación que les otorgaba privilegios.

Según el informe de la relatora especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas bajo la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989), los pueblos indígenas se vieron masivamente despojados de tierras y sufrieron violaciones graves y sistemáticas de sus derechos humanos, incluidos ataques civiles y militares contra los aché, ayoreo, maskoy y toba qom, ejecuciones extrajudiciales y secuestro de niños indígenas de sus familias, documentados por la Comisión de Verdad y Justicia que trabajó entre 2003 y 2008 para esclarecer los crímenes cometidos bajo la dictadura. Según la Comisión, algunas de estas prácticas continuaron durante la transición democrática. Sobre la violencia histórica contra los pueblos indígenas, algunos autores han señalado y denunciado la existencia del delito de genocidio contra determinados grupos indígenas, particularmente contra los aché (cf. Parellada & Beldi de Alcántara 2008).

El informe de las Naciones Unidas señala que, en los años 70, los pueblos indígenas comenzaron a organizarse para la defensa de sus derechos e intereses en un nivel regional y nacional y se consolidaron diferentes organizaciones y articulaciones indígenas. Con la llegada de la democracia, el Paraguay adoptó, en 1992, una nueva Constitución que reconoce la preexistencia y derechos de los pueblos indígenas, aunque las medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas adoptadas han resultado insuficientes para hacer efectivo dicho reconocimiento.

#### IV. Panorama general de la población indígena en el Paraguay

Según el Censo de Población y Vivienda para Pueblos Indígenas de 2012, los pueblos indígenas del Paraguay llegaban a 117.150 personas<sup>3</sup>, distribuidas en 19 pueblos pertenecientes a cinco grupos lingüísticos, que habitan en 13 departamentos del país y en Asunción. El pueblo con mayor población son los mbya guaraní, con 20.546 personas, y el de menor población los tomáraho, que eran 152 personas.

La historia de la cuantificación de la población indígena en el Paraguay es reciente y no ha estado exenta de polémicas. Como señala Barrios (2005), las cifras más confiables de población indígena solo se conocen desde el año 1981, emanadas del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) con el apoyo técnico de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). El estudio del INDI fue cuestionado durante años, pues, según sus registros, la población indígena llegaba a 38.703 personas, dato que difería de cifras anteriores entregadas por organismos internacionales indigenistas que estimaban que la población indígena del Paraguay llegaba, en 1940, a 142.519 (“indígenas puros”)<sup>4</sup>, mientras que, contradictoriamente, en 1960 habría llegado a 68.000 personas (Barrios 2005: 2).

En 1992 se realiza el Censo Nacional de Población y Viviendas, el primer censo indígena de hecho en el país, en el que se registró a la población indígena y no indígena, y que arrojó como resultado un total de 49.487 indígenas en el Paraguay, agrupados en cinco familias lingüísticas y 19 grupos étnicos.

Los debates y el mayor alcance de los derechos indígenas en el contexto internacional tuvieron un gran impacto en los procesos internos del Paraguay, fue así como, en el año 1993, el Estado paraguayo ratificó el Convenio 169 de la OIT, lo que impulsó el desarrollo de una nueva legislación e institucionalidad sobre pueblos indígenas, como veremos en las páginas siguientes.

Este impulso, basado en los derechos indígenas, ayudó a mejorar el diseño de las estrategias censales destinadas a cuantificar a los pueblos indígenas del país. Así, en el año 2002 se realiza un nuevo Censo, esta vez con una metodología más elaborada y con una mayor participación de los propios pueblos indígenas. Según este Censo, la población indígena en el Paraguay llegaba a 89.169 personas.

Finalmente, el Censo de Población del año 2012 estimó que la población indígena llegaba a 113.254 personas, esto es alrededor de un 1,8% del total de la población del Paraguay, que ese año alcanzó a 6.232.511 personas. Según este Censo, la mayor parte de la población indígena, el 91,3%, residía en zonas rurales, en particular en las regiones de Amabay (11.852),

---

3 Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), esta cifra corresponde a la sumatoria de los censados en el marco de un operativo especial desarrollado con los pueblos indígenas (113.254) y los captados por el Censo Nacional de Población y Vivienda para los no indígenas, a través de la pregunta de pertenencia étnica (3.896). En adelante y al igual que los documentos oficiales de la DGEEC, se usarán las cifras del operativo especial (cf. DGEEC 2014).

4 El estudio de 1940, elaborado por el Instituto Indigenista Interamericano y en el contexto del mayor auge del indigenismo de Estado en el continente, señalaba la existencia de una población indígena total de 442.519 personas, subdividida en dos categorías claramente racialistas: “indígenas puros”, 142.519, y “predominantemente indígenas”, 300.000. Estas cifras son citadas por Marroquín (1972) y provenían de la Oficina Internacional del Trabajo y del Instituto Indigenista Interamericano.

Canindeyu (13.662), Presidente Hayes (25.573) y Boquerón (24.454). A diferencia de otros países de América Latina, la población indígena urbana del Paraguay apenas alcanzaba el 9% del total de la población. En Asunción, la ciudad con mayor número de población del país, la cifra de población indígena apenas alcanzaba a 459 personas (ver tabla 1).

**Tabla 1**  
**Paraguay: población indígena total por censos**

| Año censal | Tipo de censo    | Institución responsable | Población indígena censada |
|------------|------------------|-------------------------|----------------------------|
| 1981       | Censo de derecho | INDI                    | 38.703                     |
| 1992       | Censo de hecho   | DGEEC                   | 49.487                     |
| 2002       | Censo de hecho   | DGEEC                   | 89.169                     |
| 2012       | Censo de hecho   | DGEEC                   | 113.254                    |

Fuente: Elaboración propia sobre los datos del Censo de Población 2012.

### A. Características sociodemográficas de la población indígena del Paraguay según el Censo de 2012

El Censo del año 2012 incorporó como categorías censales indígenas la autoidentificación, la lengua hablada, la ubicación geográfica y las categorías de indígena, comunidad indígena y etnia. Además, fue elaborado a través de un proceso participativo, según la DGEEC, un proceso de consulta y consentimiento sobre la base del Convenio 169 de la OIT. Asimismo, se realizó una construcción participativa de los cuestionarios censales, la georreferenciación y actualización cartográfica de las comunidades. Para alcanzar un mayor grado de calidad de los datos, se realizó, además, una prueba piloto y un censo experimental previo que tuvo una duración de un mes y estableció como objetivo evaluar la efectividad de los aspectos técnicos, administrativos, logísticos y de difusión, así como la capacidad de respuesta a los problemas antes, durante y después del operativo censal (DGEEC 2014).

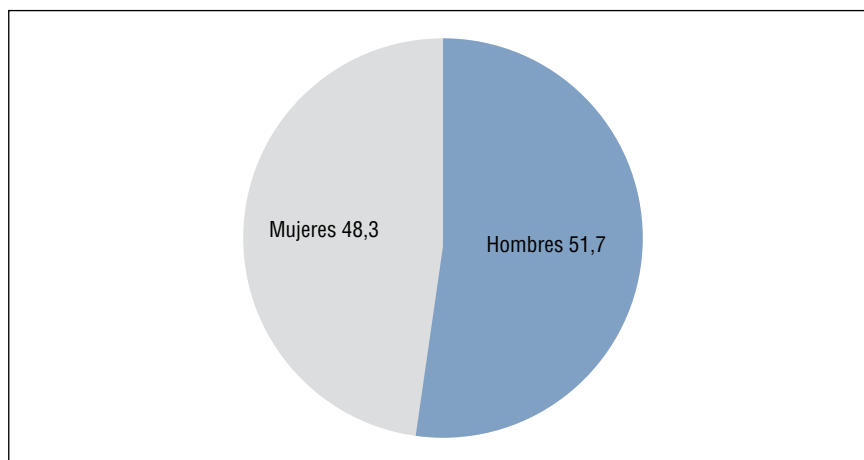
**Tabla 2**  
**Paraguay: población indígena por área urbana-rural y sexo, según departamento y grupos de edad, 2012**

| Total   |         |         | Área y sexo |         |         |         |         |         |
|---------|---------|---------|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|         |         |         | Urbana      |         |         | Rural   |         |         |
| Total   | Varones | Mujeres | Total       | Varones | Mujeres | Total   | Varones | Mujeres |
| 113.254 | 58.563  | 54.691  | 9.858       | 5.042   | 4.816   | 103.396 | 53.521  | 49.875  |

Fuente: Elaboración propia sobre los datos del Censo de Población 2012.

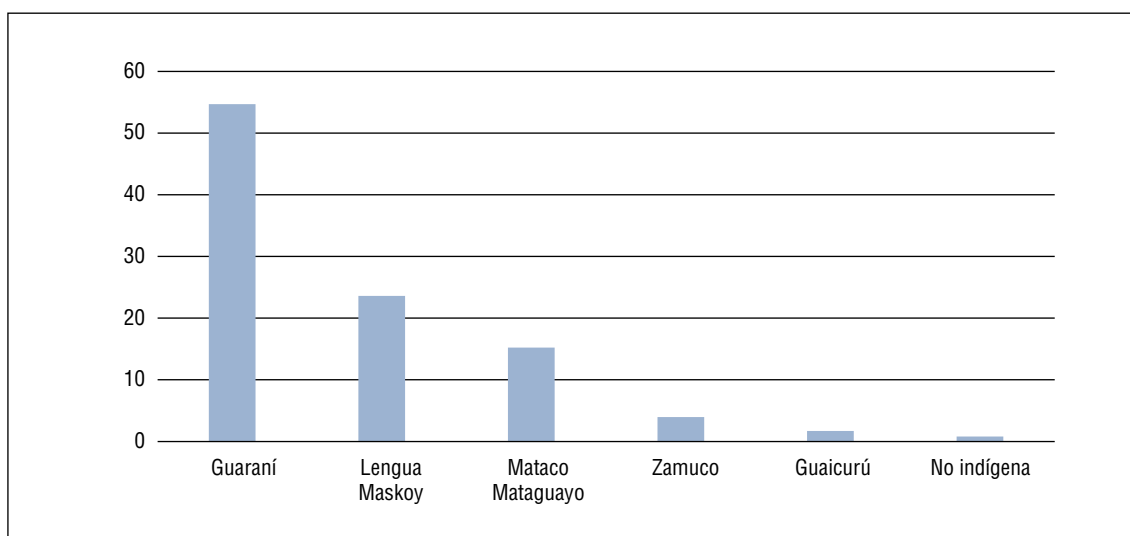
Además de la marcada ruralidad de la población indígena del Paraguay, se puede mencionar una serie de otras características que la identifican, por ejemplo, su diversidad lingüística. En el Paraguay existen 19 pueblos indígenas que se distribuyen en cinco familias lingüísticas diferentes: guaraní (Aché, Avá Guaraní, Mbya, Pai Tavytera, Guaraní Nandeva, Guaraní Occidental), maskoy (Toba Maskoy, Enlhet Norte, Enxet Sur, Sanapaná, Angaité, Guaná), matabo mataguayo (Nivaclé, Maká, Manjui), zamuco (Ayoreo, Yvytoso, Tomárahó) y guaicurú (Qom).

**Gráfico 1**  
**Distribución de la población indígena por sexo (%), 2012**



Fuente: Elaboración propia sobre los datos del Censo de Población 2012.

**Gráfico 2**  
**Distribución de la población indígena en porcentajes según familias lingüísticas, 2012**



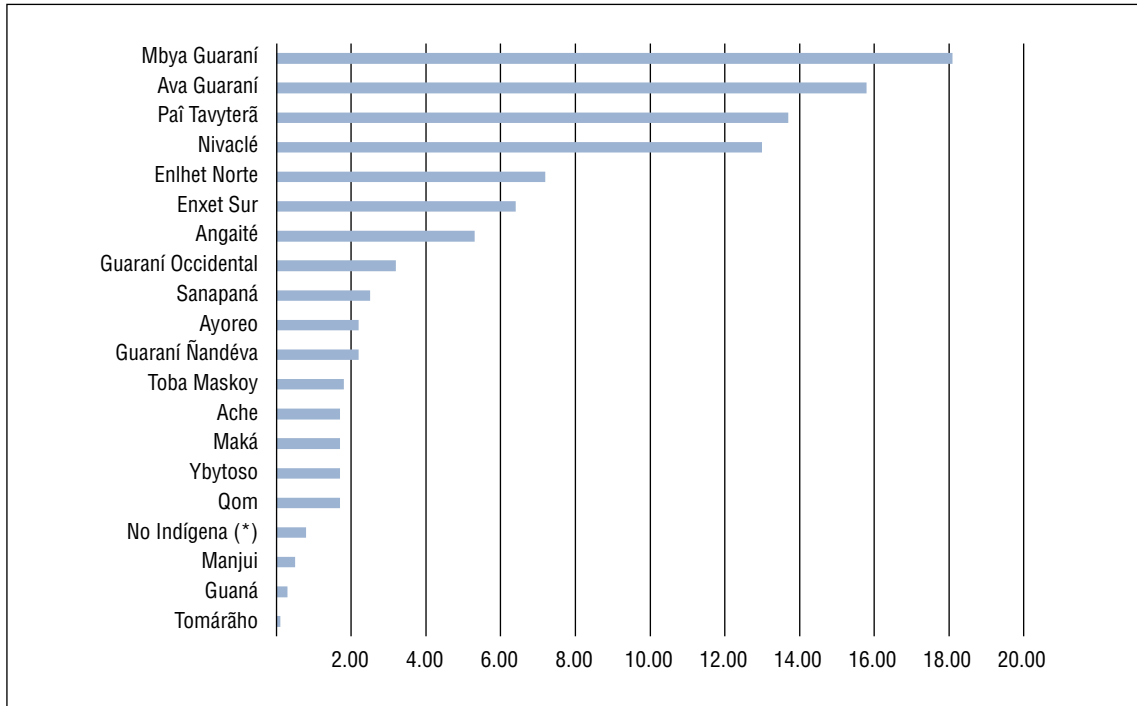
Fuente: Elaboración propia sobre los datos del Censo de Población 2012.

El 49,3% de la población indígenas de 5 años y más utiliza como primer idioma su respectiva lengua, denominada lengua indígena; un porcentaje poco menor habla el guaraní (48,9%), segundo idioma oficial en el Paraguay, y el resto se comunica con un idioma diferente a los mencionados, no hablan o no reportaron información (1,8%).

Asimismo, y como en otros países de la región, una parte de esta población indígena vive en aislamiento voluntario con la consecuente vulnerabilidad que esto significa para ellos, sus

tierras y territorios, que se ven presionados por la demanda y extracción de recursos naturales (OACNUDH 2012).

**Gráfico 3**  
**Porcentaje de población indígena según pueblos, 2012**



Fuente: Elaboración propia sobre los datos del Censo de Población 2012.

## B. Características educacionales de la población indígena del Paraguay

Los Censos de 2002 y 2012 dejaron en evidencia las profundas brechas educacionales que existen entre la población indígena y el resto de la población, así como también las diferencias que existen entre los propios pueblos indígenas. En el Censo 2002, el porcentaje de analfabetos era de aproximadamente 51,0%, en tanto que, en el año 2012, esta cifra se redujo a un 37,6% a nivel nacional. El analfabetismo sigue siendo más alto en las zonas rurales respecto de la población indígena urbana (39,5% versus 17,7%). Asimismo, las mujeres presentan una alta tasa de analfabetismo (42,7%) frente a los hombres (32,8%).

Por áreas geográficas, la Región Oriental tiene el mayor porcentaje de analfabetismo, con un 39,7%, en relación a la Occidental, que es de un 25,5%. La zona rural suma 33,8%, en tanto que en la zona urbana la proporción llega a un 15,5%. En cuanto a las diferencias por sexo, las mujeres presentan un mayor porcentaje de analfabetismo con un 38,5%, y los hombres un 26,1%.

Según el Censo de 2012, los Guaraní Occidental tienen mayores tasas de alfabetismo en comparación a los demás pueblos indígenas en la población de 15 años y más, teniendo una

tasa de analfabetismo de apenas un 7,3%. El analfabetismo es más alto en los pueblos Manjui, Paĩ Tavyterã, Tomárãho y Mbya Guaraní, donde más de la mitad de la población de 15 años y más todavía es analfabeta.

El Censo del año 2012 detectó también un aumento del promedio de años de estudio aprobado por la población indígena de 15 años y más de 3,3 años de estudio. En este indicador, la población indígena urbana sigue superando a sus pares del área rural que alcanza un promedio de 5,2 años. Por sexo, la diferencia existe, ya que los varones alcanzan 3,6 y las mujeres 2,9 años de estudio en promedio.

Los Guaraní Occidental tienen el promedio de años de estudio más alto entre los pueblos indígenas, 7,1 años de estudio, mientras que los Manjui solamente llegan a 0,9 año de estudio en promedio, lo que equivale al primer grado de primaria (DGEEC, Censo de Población 2012).

### C. Características socioeconómicas de la población indígena del Paraguay

La DGEEC señala que de un total de 80.408 personas en edad de trabajar, el 52% se encontraba realizando alguna actividad económica o buscando activamente trabajo, y el 45% declaró estar inactiva por motivos de estudio, discapacidad, jubilación, pensión, labores domésticas u otra situación.

Según este dato del Censo 2012, la mayor participación dentro de las actividades económicas de la población indígena se encuentra entre los pueblos Tomárãho, Paĩ Tavyterã y Mbya Guaraní, aproximándose al 60%; sin embargo, los Manjui, Guaraní Ñandéva, Ayoreo e Ybytoso no alcanzan el 40%.

Las actividades económicas desarrolladas por la población indígena se centran en el sector primario (80,5%), que contemplan actividades agrícolas, cría y cuidado de animales, caza, pesca, entre otros.

En el sector terciario, que incluye las actividades de servicios, trabajan o han trabajado el 9,5%; y el sector secundario relacionado con la industria y construcción absorbe al 6,9% de la población económicamente activa (DGEEC 2014).

### V. Marco normativo y participación electoral indígena

Pese a la larga historia indígena del Paraguay, el Estado recién a mediados del siglo XX asumió una política más activa. No obstante, esta política, durante décadas, estuvo sometida a la estructura autoritaria del poder político y la gestión castrense de la misma. Fue así como el 8 de noviembre de 1958, en el marco de la dictadura del general Alfredo Stroessner, se creó el Departamento de Asuntos Indígenas dentro del Ministerio de Defensa Nacional, por Decreto Presidencial 13.141. Durante esos años y debido a la dependencia castrense de la institución, el cargo de director estuvo en manos de militares. Con la caída de Stroessner en 1989, su sucesor Andrés Rodríguez Pedotti (1989-1993) puso como titular del ya creado INDI a otro general de Ejército.

El principal instrumento legislativo referido a los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay es el Estatuto de las Comunidades Indígenas (Ley 904/81). Este crea la institución oficial a cargo de los asuntos indígenas (el INDI) y establece el procedimiento administrativo

para el reconocimiento de la personería jurídica y la reivindicación de tierras de las comunidades indígenas a través del INDI y el Instituto de Bienestar Social (actualmente, Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra).

El artículo 1 de la Ley 904 señala:

Esta Ley tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos.

Asimismo, el artículo 32 establece que las principales funciones del INDI son, entre otras:

a) Establecer y aplicar políticas y programas; b) Coordinar, fiscalizar y evaluar las actividades indigenistas del sector público y privado; c) Prestar asistencia científica, técnica, jurídica, administrativa y económica a las comunidades indígenas, por cuenta propia o en coordinación con otras instituciones y gestionar la asistencia de entidades nacionales o extranjeras; d) Realizar censos de la población indígena en coordinación con las entidades indígenas o indigenistas; e) Realizar, promover y reglamentar investigaciones relativas a los indígenas y difundir información acerca de ellas, con la conformidad del INDI y la comunidad; f) Adherir a los principios, resoluciones y recomendaciones de entidades internacionales indigenistas, que concuerden con los fines de la presente Ley, y promover, a su vez, la adhesión de ellas a los objetivos del INDI; g) Apoyar las gestiones y denuncias de los indígenas ante entidades gubernamentales y privadas; h) Estudiar y proponer las normas que deban regir en materia de Registro Civil, Servicio Militar, educación, responsabilidad penal, y documentación de identidad para los indígenas y velar por su cumplimiento; i) Mantener relaciones con entidades nacionales e internacionales indigenistas, asesorarlas y hacer cumplir los convenios sobre la materia; j) Promover la formación técnico-profesional del indígena, especialmente para la producción agropecuaria, forestal y artesanal y capacitarlo para la organización y administración de las comunidades; y k) Realizar otras actividades que tengan relación con los fines del INDI.

Actualmente el Paraguay es país signatario de los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y medio ambiente. En el nivel regional, el Paraguay ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Constitución Política de Paraguay, en su Capítulo V, reconoce ampliamente los derechos de los pueblos indígenas. El artículo 62 reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas, definidos como “grupos de cultura anteriores” a la formación del Estado. El artículo 63 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad étnica y a aplicar sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, además de la sujeción voluntaria a sus normas consuetudinarias en asuntos internos. Otras disposiciones constitucionales reconocen el derecho a la propiedad comunal de la tierra (art. 64) o a la participación indígena (art. 65), y establecen medidas especiales de protección de dichos pueblos contra la regresión demográfica, la degradación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural (art. 66), así como otras medidas afirmativas.

En 1993, bajo fuerza de Ley 234/93, el Estado del Paraguay ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este hecho constituyó un gran avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, fortaleciendo lo establecido en la Constitución nacional de 1992. Con este reconocimiento, además, quedan garantizados los derechos ya consagrados en la Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas.

Siguiendo con esa línea en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en el año 2007 Paraguay votó en la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, existe un conjunto de otros cuerpos legales relativos a los pueblos indígenas, como la Ley 43/89 sobre un régimen para la regularización de asentamientos indígenas o la Ley 3.231/07 sobre educación indígena.

El INDI se relaciona con otras instituciones que realizan tareas específicas en materia indígena, como la Dirección General de Educación Escolar Indígena, la Dirección General de Salud Indígena, el Departamento de Pueblos Originarios de la Secretaría de Acción Social (SAS) o la Unidad de Participación de Mujeres Indígenas del Ministerio de la Mujer. En el Parlamento, además, se estableció una Comisión Asesora Permanente de Pueblos Indígenas que tiene como propósito:

el estudio y dictamen de todo proyecto o asunto relacionado con los derechos a la identidad étnica, la propiedad comunitaria, el derecho a la participación, la educación y asistencia, así como la legislación nacional en la materia y las políticas de promoción y protección de los pueblos indígenas y grupos étnicos, así como cualquier actividad vinculada con los pueblos originarios en sus diversas expresiones. Igualmente, velar por la observancia en nuestro país de los tratados que obren sobre la materia; y elaborar y elevar a la plenaria un Informe Anual sobre el estado de las cuestiones o asuntos de su competencia. (Cámara de Senadores 2014)

La Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) trabaja también en cuestiones relativas al acceso a la justicia de los pueblos indígenas y la armonización del derecho consuetudinario y la justicia ordinaria. Asimismo, el Ministerio Público cuenta con una Dirección de Derechos Étnicos (OACNUDH 2015).

En su informe de 2015 (OACNUDH), la relatora de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, anota que en 2013 Paraguay adoptó el Plan Nacional de Derechos Humanos; desde 2009 cuenta con la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo; también ha establecido un mecanismo interinstitucional para el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos (Sistema de Monitoreo de Recomendaciones [SIMORE]); se ha puesto al día en sus informes a los órganos sobre los tratados de las Naciones Unidas, en 2009 estableció la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI), para monitorear y coordinar las acciones del Ejecutivo para cumplir las sentencias y recomendaciones del sistema interamericano. No obstante, siguen pendientes cuestiones importantes, como la adopción de una ley general contra la discriminación, el nombramiento de un defensor del pueblo y el cumplimiento de la Defensoría con los Principios de París (OACNUDH 2015: 5).



## VI. Participación política, acción colectiva y demandas territoriales en Paraguay

El Capítulo V, art. 65 de la Constitución del Paraguay garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, la Constitución y las leyes nacionales. Sin embargo, la participación política indígena en el Paraguay es deficitaria, lo que se explica, entre otras cosas, por el largo periodo de dictadura de Stroessner que impidió cualquier tipo de organización y participación a los pueblos indígenas. Asimismo, no existen en el Paraguay mecanismos de financiación de la política que permitan el acceso en igualdad de condiciones con partidos que tiene una larga trayectoria y están profundamente institucionalizados. Pese a esto, las organizaciones y comunidades indígenas del Paraguay han sido proclives a participar en las contiendas electorales, aunque con un éxito limitado.

### A. Participación política electoral y movimiento indígena

Diversos autores señalan que, pese al reconocimiento legal de los pueblos indígenas en el Paraguay, persisten obstáculos para su plena participación política debido, fundamentalmente, a que una parte importante de la sociedad paraguaya no reconoce la pluriculturalidad del país, “lo cual conlleva a la naturalización de prácticas de discriminación y de persistente vulneración de derechos de los pueblos indígenas”, así lo indica Sara Mabel Villalba (2018: 10), una conocida cientista política paraguaya que ha realizado algunos de los trabajos más completos y competentes sobre la participación política indígena en el Paraguay<sup>5</sup>. Algunas de estas falencias y obstáculos fueron constatadas por el Parlamento Europeo a través de las observaciones que realizó una delegación de este órgano en el contexto de las elecciones generales del año 2013 (en Villalba 2018: 246).

En relación a los partidos políticos, Villalba señala que, pese a la importancia histórica de los pueblos indígenas en la formación del Paraguay, los principales partidos políticos del país, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y la Asociación Nacional Republicana (ANR), no hacen referencia alguna a los indígenas ni en su declaración de principios ni en sus idearios (2017: 240). Esta situación se debe, además, a una suerte de resistencia de los propios indígenas por incorporarse a una estructura que ha sido indiferente a sus demandas (Villalba 2018: 26).

Sólo después de 1989, en el periodo posterior al término de la dictadura de Stroessner, se visibiliza una participación indígena en el espacio electoral. Aunque en los primeros años del retorno a la democracia el interés de los partidos políticos por el electorado indígena fue y ha sido en muchas veces clientelar, hay partidos políticos que han incluido a personas indígenas en sus listas de candidatos, particularmente para la ocupación de cargos en las Juntas Municipales y Departamentales (Villalba 2017: 240).

Entre los ejemplos que menciona Villalba de estas candidaturas se encuentran los casos de René Ramírez, indígena enlhet, del departamento de Presidente Hayes, electo convencional constituyente en representación del PLRA. Menciona también a Susana Pintos y Severo Flores del pueblo Guaraní Occidental; Cirilo Pintos del pueblo Nivaclé, y Juan Giménez del pueblo

5 Sara Villalba se desempeña en diversas instituciones académicas como la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción y la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena.

Enxet, que fueron concejales municipales de Mariscal Estigarribia por el Partido Encuentro Nacional (PEN), en el periodo 2001-2006. Otro es el caso de Hipólito Acevei del pueblo Guaraní Occidental, que fue concejal departamental en Boquerón, por el PEN, en el periodo 1998-2003. Además, un indígena fue concejal municipal por el PLRA en el distrito de Minga Porá en el periodo 2003-2008.

En 2010 surgió el movimiento Kuña Pyrenda, que luego se transformó en partido político y que se define como feminista y como “una plataforma para impulsar a las mujeres”. En las elecciones generales de 2013, el movimiento Kuña Pyrenda tuvo tres candidatas indígenas al Senado, dos candidatas al PARLASUR y cinco candidatas a la Junta Departamental de Boquerón, señala Villalba (2017). En 2018 Kuña Pyrenda nuevamente presentó candidaturas al Parlamento, aunque no contamos con información de candidaturas indígenas dentro de ese partido en 2018.

Ahora bien, como veremos más adelante, en un acápite específico sobre la participación de las mujeres indígenas, esto no significa que no exista participación política efectiva de las mujeres indígenas fuera del ámbito de las candidaturas al Parlamento. Los movimientos indígenas son estructuras dinámicas y participativas donde existe una amplia participación de las mujeres en papeles de representación y vocería.

Otro movimiento que ha incluido candidatos indígenas es la Alianza Frente Guasu, o Guazú, una coalición de izquierda que llevó a la presidencia a Fernando Lugo en las elecciones de 2008<sup>6</sup>. En aquella ocasión, la alianza llevó un candidato a gobernador y nueve candidatos a miembros de Junta Departamental de Boquerón<sup>7</sup>.

En tanto que el Movimiento Independiente Constitucionalista en Alianza (MICA) tuvo un candidato a senador, según el informe final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay (MOEUE). El documento señala que “ningún partido o movimiento político se atribuyó la representación de los intereses indígenas ni hubo visibilidad de los candidatos indígenas durante la campaña” (en Villalba 2017: 241).

El estudio de Villalba, *Participación electoral indígena en Paraguay*, vincula la cuestión de los déficits de participación y organización indígena con la situación y condición de los pueblos indígenas, su distribución espacial en determinados territorios, su situación socioeconómica y laboral, la pobreza y la educación, las usurpaciones y el desalojo de sus tierras, entre otros factores que afectan su participación en la política nacional (Villalba 2018: 25-26). Finalmente, Villalba concluye que la relación de los pueblos indígenas con los partidos políticos continúa siendo marginal. En general, señala la autora, los partidos políticos recurren a los pueblos indígenas en épocas de elecciones y con la utilización de estrategias de cooptación o clientelismo (*ibid.*: 28).

## B. Movimientos indígenas y estrategia de participación política

Como ya hemos dicho, fuera del ámbito de los partidos políticos, la acción y práctica política indígena parece desenvolverse mejor en el campo de los movimientos y organizaciones

6 Lugo fue destituido en 2012, a través de un polémico juicio político.

7 El Frente Guasu se formó en el año 2010 y en un principio estuvo compuesto por la Alianza Patriótica para el Cambio que llevó a Fernando Lugo a la presidencia.

propias, lo que aparenta ser lógico y viable dado que este espacio cuenta con mayor autonomía para desarrollar proyectos propios. Por lo demás, está dentro de la tendencia general en el continente, donde la participación política indígena o se ha desprendido de los partidos políticos tradicionales o bien ha construido una suerte de camino propio, con más o menos institucionalización y vinculación con las estructuras de representación del sistema político.

Algunos de los movimientos más relevantes son el Movimiento 19 de Abril (M19) y el Movimiento 11 de Octubre, que aparecen en el año 2000. Ambos tuvieron una estrategia fundamentalmente electoralista y actuaron exclusivamente en la Región Occidental (Chaco). En su proceso de formación los inspiró la defensa y reivindicación de derechos, tierra, territorio y salvaguarda de su identidad y cultura. Su continuidad se vio alterada por las condiciones de financiación que impidieron su inscripción electoral, por lo que debieron diluirse en alianzas con otros movimientos y partidos (cf. López 2020).

En los años recientes (2016) aparece en la escena política paraguaya el Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP), nombre que para los comicios de 2018 cambió a Movimiento Indígena Plurinacional (MIP). El MPI fue el primer movimiento político indígena que tuvo personería autónoma electoral. En las elecciones de 2018 el movimiento postuló a candidatos a cargos nacionales para la Cámara de Diputados, el Senado y el Parlamento del Mercosur (PARLASUR) (Villalba 2018: 34).

En las elecciones generales de año 2018, se presentó a un puesto senatorial y como candidato indígena por el Movimiento Indígena Plurinacional (MIP) Gerónimo Ayala, de la comunidad Mbyá Guaraní. El candidato fue el primer indígena que recibió el título de arquitecto en el país, con una beca en la Universidad Nacional de Itapúa, lo que fue ampliamente destacado en la campaña. Además de Ayala, se presentaron listas de candidatos para la Cámara de Senadores, el PARLASUR, la Cámara de Diputados (por Capital y los departamentos Central, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Alto Paraná), las Juntas Departamentales de Central, Alto Paraná, Itapúa y Boquerón y la Gobernación de Alto Paraná (Villalba 2018: 35).

En una nota de prensa Ayala señalaba

Los pueblos indígenas nunca hemos tenido representatividad política dentro de la estructura política del Gobierno de Paraguay. Desde que empezó la dictadura y, de alguna manera, desde el descubrimiento de América, ya pasaron 500 años, y los pueblos indígenas nunca han tenido esa oportunidad. (EFE 2018)

En esta misma entrevista Ayala destacaba que, no obstante, el MPI promovía también candidaturas no indígenas, lo que, a diferencia de los partidos tradicionales, muestra un interés intercultural: “Es un movimiento que fue creado desde los pueblos indígenas, pero con una visión de interculturalidad, o sea que abre la puerta también a los no indígenas”. Y agregaba, reafirmando esta idea de una política ampliada hacia el mundo no indígena:

Desde un principio abrimos esa puerta porque si vamos a hacer política, no vamos a hacerla solos. Los indígenas no lo pueden hacer solos, a pesar de que hay más de 112.000 indígenas, pero es muy poquito, no llega ni al 3% de la población de Paraguay. (*ibid.*)

Ayala habla también del carácter político del MIP, de su identidad política, haciendo hincapié en que no se piensan desde el clivaje izquierda-derecha:

Nosotros no somos de izquierda ni de derechas, somos de la naturaleza. Es transversal, porque en la naturaleza no hay izquierda ni derecha, el movimiento tiene en cuenta la capacidad de cada uno, de pensamiento y de poder vivir en armonía. Tener muy en cuenta esa ideología divide mucho y crea mucha fragmentación en la sociedad.

En la conversación periodística, Ayala señala entre sus referentes políticos a los expresidentes de Bolivia y Ecuador, Evo Morales y Rafael Correa, también a Nelson Mandela: “En Bolivia Evo Morales demostró que no hay límite en cuanto a la capacidad. Nosotros llevamos en cuenta a Evo Morales como indígena y cómo tuvo esa visión de hacer política con cosmovisión indígena”. Finalmente, afirmaba como propósito de su candidatura en las elecciones de aquel año:

Los pueblos indígenas siempre han elegido a sus autoridades, que no son indígenas. En esta oportunidad el pueblo paraguayo tiene la oportunidad de poder elegir a un parlamentario que es indígena y que va a trabajar por todos, sin distinción ni discriminar a nadie. (*ibid.*)

Pese a los esfuerzos de Ayala y a haber obtenido unos 25 mil votos, no fue elegido como representante indígena en la Cámara. Sin embargo, la experiencia y el trabajo de la candidatura parecen haber atraído un mayor interés de las bases indígenas por participar de manera autónoma en las contiendas electorales.

En los años recientes se han constituido nuevos referentes políticos indígenas, siempre codificados bajo la figura de movimiento más que de partido, una de estas agrupaciones es la llamada Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna, entre cuyas tareas se encuentra la demanda por Presupuesto Digno para los pueblos indígenas. Con esta iniciativa, la organización busca garantizar que el presupuesto general de la nación (PGN) 2021 contemple los recursos necesarios para la atención a sus necesidades y para garantizar condiciones dignas de vida a las comunidades indígenas. En octubre de 2020, cuando se realiza esta petición, el Poder Ejecutivo contemplaba un recorte del 16% para el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Por el contrario, la organización señalaba que necesitaba aumentar su presupuesto 12 veces para solventar la inversión pública en las comunidades indígenas afectadas por la pandemia, la sequía y la crisis económica (Tierraviva s.f.).

La Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna está integrada por: Asociación de Comunidades Mbya Guaraní Ñogueroñ Paveñ, Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay (MIPY), Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH), Clan Kuchingi Mairekoty, Coordinadora Indígena de Comunidades y Núcleos Urbanos (CICNU), Organización Nacional de Aborígenes Independientes (ONAI), Organización Nacional del Pueblo Guaraní (OPG), Organización Nacional de Mujeres Guaraní del Paraguay - Kuña Guaraní Aty, Organización Kuña Guaraní, Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), Red de Veeduría Social Juvenil Indígena, Coordinación de Líderes Urbanos, Unión Juvenil Indígena del Paraguay (UJIP), Unión de Comunidades Indígenas de la Nación Yshir (UCINY).

La iniciativa cuenta con el acompañamiento de las ONG Tierraviva y Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), y el apoyo de la Unión Europea y de la ONG sueca Diakonia. Estas últimas organizaciones apoyan estas iniciativas en el marco del proyecto Agenda Política Electoral Pueblos Indígenas Presidente Hayes.

La Agenda Política Electoral se plantea en lo fundamental:

Superar esta exclusión y aislamiento es una tarea fundamental de la democracia. Para ello, es necesario robustecer las posibilidades de participación democrática, ya sea en el tratamiento de los asuntos públicos, como en los de la gestión de gobierno de la República. El campo electoral, a pesar de insuficiente, es indispensable si queremos transitar este camino. (Tierraviva 2018)

Su programa está compuesto de cuatro ejes: el eje de participación política electoral compuesto de dos partes a) político y social y b) electoral; el eje tierra y territorio; el eje educación, y el eje salud.

### C. Participación política y lucha por la tierra y el territorio

Como se ha señalado en las páginas anteriores, el principal motor de la acción colectiva indígena en Paraguay es la lucha por la tierra y el territorio. Una de las regiones naturales y culturales donde esto se ha expresado con mayor fuerza es en el Gran Chaco, una región que desborda los límites nacionales, alcanzando a Bolivia, Argentina y Brasil, al igual que algunos de los grupos que lo habitan. Como también hemos señalado más arriba, desde fines del siglo XIX el Chaco paraguayo fue escenario de un proceso de entrega, venta y remate de tierras a especuladores extranjeros por parte del Estado. Fue así como quedaron en manos de unos pocos hacendados, latifundistas y colonos grandes extensiones de tierra, las que hasta entonces solo conocían como poseedores a las agrupaciones indígenas que las había habitado desde tiempos inmemoriales. Este proceso comenzó en 1885 y, como señalan algunos estudios y trabajos publicados (Melià & Telesca 1997, Melià 2008), de esta manera el principal objetivo de la política de los pueblos indígenas en el Paraguay se ha centrado en sus reivindicaciones territoriales, lo que explica en gran medida la emergencia de organizaciones territoriales de defensa de la tierra.

En los años recientes han surgido una serie de organizaciones, coordinaciones y federaciones que buscan llamar la atención sobre esta problemática. Así, una de las estructuras de coordinación más importantes del país es la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), que agrupa a un conjunto de federaciones y organizaciones de las regiones Occidental y Oriental del Paraguay. En su “Misión”, la FAPI declara:

Buscamos promover y defender los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas del Paraguay. Empezar acciones de exigibilidad ante el Estado para la vigencia plena de las garantías legales, así también, articular acciones con las organizaciones indígenas tanto nacionales como internacionales para contribuir en la construcción de una cultura de derechos humanos, desde el respeto de los valores y conocimientos de las diversas identidades culturales.

Entre las organizaciones que agrupa la FAPI se encuentran:

- Federación de Pueblos y Organizaciones Indígenas Chaco del Py (FEPOI)
- Federación Regional Indígena del Chaco Central (FRICC)
- Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), Alto Paraguay
- Organización del Pueblo Enlhet Norte (OPEN)

- Asociación Angaité para el Desarrollo Comunitario (ASADEC), Presidente Hayes.
- Organización Mismo Indígena (OMI).

### Región Oriental

- Asociación de Comunidades Ava Guaraní del Alto Paraná (ACIGAP)
- Asociación de Comunidades Indígenas Ava Guaraní de Alto Canindeyú (AAGAC)
- Asociación de Comunidades Indígenas Mbya Guaraní Che'íro **Ara Poty, de Caaguazú**
- Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa (ACIDI)
- Asociación de Comunidades Indígenas Mbya Guaraní «Tekoa Yma Jhehe'a Pavë»
- Asociación Indígena Pai Tavyterâ Rekopave, de Capitán Bado
- Asociación de Yvy Paraná Rembeype, de Canindeyú y Alto Paraná (FAPI s.f.)

LA FAPI realiza en forma permanente una serie de campañas cuyo propósito fundamental es la búsqueda de reconocimiento de los derechos indígenas, así como la visibilidad de estos pueblos, el debate público de sus principales problemas y demandas y la denuncia y defensoría de los problemas que aquejan a sus miembros. En la actualidad, entre sus campañas más importantes están “Defensores”, que pone en evidencia la importancia de los defensores indígenas para el trabajo de demandas de las comunidades; y “Los últimos hijos del monte”, que busca visibilizar el impacto de la soja y del modelo actual del agronegocio en la cultura, la tierra y el territorio de los pueblos indígenas de Paraguay y su lucha por preservar los bosques. En tanto que la campaña de sensibilización “Custodios de los bosques” buscó destacar el papel fundamental de los pueblos indígenas en la conservación de los bosques y lograr el apoyo de la ciudadanía en la lucha que llevan adelante por seguir en sus tierras y territorios ancestrales.

Por último, se encuentra la campaña “Consulta y Consentimiento”, cuyo propósito es informar sobre el derecho de los pueblos indígenas a la consulta y consentimiento libre, previo e informado. Esta iniciativa difunde el contenido del Decreto 1.039/2018 que aprueba el “Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los Pueblos Indígenas que habitan en el Paraguay”, sancionado por el Ejecutivo el 28 de diciembre de 2018 y recoge la propuesta de las organizaciones y pueblos indígenas del país, elaborada en procesos participativos e interinstitucionales. La campaña incluye la difusión, a través de vídeos, gráficas y spots radiales, del contenido de este decreto (FAPI s.f.).

## D. Participación política de las mujeres indígenas

Las mujeres indígenas han estado excluidas de la participación política indígena, sin embargo, en los últimos años han ido construyendo un protagonismo cada vez mayor dentro de las organizaciones y movimientos. En 2014, el Centro de Documentación y Estudios (CDE) publicó el documento titulado *Mujeres indígenas y política en Paraguay*. El documento resalta la importancia de la participación indígena en un contexto de discriminación histórica, donde los canales y espacios de la participación han sido escasos o les han sido vedados pese a la importancia social, cultural y demográfica de las mujeres indígenas en las distintas regiones donde habitan. Al respecto, el documento señala: “Si la población indígena en general ha

estado casi ausente del poder político del Estado paraguayo, se podría decir que las mujeres indígenas han estado directamente fuera del mismo por siglos” (CDE 2014: 3).

El documento del CDE está elaborado a partir de los discursos y propuestas de las mujeres recogidos en diversos encuentros, entre los cuales destacan: Intercambio de saberes para construir ciudadanía con Mujeres Indígenas de la Región Occidental (2010); Diálogos Interculturales sobre el buen vivir entre mujeres indígenas y no indígenas del Paraguay (2012); “Resistencia y poder” diálogo con mujeres indígenas celebrado en el V Encuentro Feminista del Paraguay (2013); y el Taller de consulta para la elaboración del informe de la sociedad civil sobre la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing 1995 a 20 años de su aprobación -Beijing +20 (2014) (*ibid.*: 4).

El documento realiza un recorrido histórico por las diversas formas de sometimiento, dominación y discriminación de las mujeres indígenas en el Paraguay, su lugar en la economía y en la sociedad, antes y ahora. Al respecto, el manifiesto señala:

Cuando se trata de la ciudadanía política en el Estado nacional paraguayo, la discriminación se superpone, pues la política es un ámbito de difícil acceso para las mujeres en general. Para las mujeres indígenas, esta se vuelve casi impermeable y sus demandas no tienen cabida en las políticas públicas. (*ibid.*: 12)

El documento reconoce que, en los últimos años, sin embargo, esta situación ha comenzado a revertirse. En el año 1993, Tina Alvarenga, mujer Guaraní Occidental, accedió a una concejalía departamental en Central por el Partido Encuentro Nacional (PEN), aunque “sin una apelación específica a la presencia de los pueblos indígenas en la lista”. Posteriormente, Alvarenga se convirtió en una de las referentes más importantes de las demandas de los pueblos indígenas, tanto en términos políticos como intelectuales, a través de sus publicaciones sobre mujeres indígenas y política. Asimismo, pasó a liderar la Articulación de Mujeres Indígenas de Paraguay (MIPY) (CDE 2014: 15-16). El año 2001 se produce la candidatura de Susana Pintos del pueblo Guaraní Occidental, que fue electa concejala en la Junta Municipal de la ciudad de Mariscal Estigarribia, departamento de Boquerón. Esta presencia, señala el documento, se mantuvo en ese departamento a razón de una mujer indígena por cada periodo electoral.

En 2008, con la llegada a la presidencia del Fernando Lugo, Margarita Mbywangi fue nombrada directora del INDI, quien, además, había sido candidata al Senado por el Partido Tekojoja, sin lograr su cometido.

En el proceso electoral del año 2010, para las elecciones de las juntas municipales se presentaron como candidatas a cuatro de los quince municipios chaqueños. Estas fueron: por Filadelfia, Teresita Santacruz (Nivacle); por Mariscal Estigarribia, María de las Nieves Díaz (Guaraní Occidental); por Teniente Irala Fernández, Jorgelina Chepe (Enxet Norte), y por Puerto Casado, Zulma Suarez (Maskoy).

El año 2013, el Movimiento Kuña Pyrenda, como ya se ha señalado, presentó una lista para la Junta Departamental del departamento de Boquerón integrada por mujeres de cinco pueblos indígenas. Asimismo, este movimiento incluyó mujeres en las listas para el Senado y el PARLASUR (CDE 2014: 26).

En los últimos años ha crecido el interés y la preocupación por incrementar la participación de las mujeres indígenas del Paraguay en la política, para ello se están llevando a cabo algunos proyectos que buscan incentivar y capacitar a las mujeres en los espacios de toma de decisión, como el proyecto “Mejorando la participación política electoral de los pueblos y mujeres indígenas en Paraguay”, financiado por la Unión Europea (UE) y la Agencia Sueca de Cooperación Diakonia y ejecutado por esta última agencia junto con Tierraviva y la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH).

### **E. Participación, consulta y consentimiento**

Como sucede con el resto de los países de América Latina con población indígena, el Paraguay ha sido objeto de la atención de los distintos órganos y mecanismos de la ONU encargados de dar cumplimiento a los derechos de los pueblos indígenas. Así fue como, entre el 21 y 28 de noviembre de 2014, se realizó la visita oficial de la relatora de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas Victoria Tauli-Corpuz (cf. OACNUDH 2015)<sup>8</sup>.

La visita de la relatora Tauli-Corpuz tuvo un gran impacto en todos los sectores de la sociedad paraguaya, particularmente entre los propios indígenas, sus representantes y el Estado. Las conclusiones de la visita son variadas, como se ha señalado a lo largo de este artículo, siendo una de las más notorias la indicación de la falta de cumplimiento de las obligaciones estatales respecto de los derechos indígenas en general y la existencia de amplias brechas de implementación de esos derechos a través de políticas públicas.

Entre los puntos más importantes detectados por la relatora está que en el Paraguay existe un incumplimiento generalizado del deber estatal de consultar antes de la adopción de medidas legislativas, políticas y administrativas que afecten directamente a los pueblos indígenas y a sus tierras, territorios y recursos naturales.

En esa línea, la relatora señaló, además, que la mayoría de los programas y proyectos institucionales para pueblos indígenas sobre los que recibió información, incluidos los desarrollados por la SAS, no habían sido consultados.

En relación con los proyectos de inversión que afectan a las tierras de los pueblos indígenas, la Relatora Especial recibió alegaciones sobre proyectos de extracción petrolera, de construcción de un oleoducto y de un acueducto en la región del Chaco sobre los que las comunidades potencialmente afectadas no han recibido información ni mucho menos han sido consultadas. Se informó también sobre la concesión de licencias ambientales para la tala y otras actividades sin consulta previa ni consentimiento. Lo mismo parece suceder en el establecimiento de áreas protegidas y otras iniciativas de conservación, como en el caso de la reserva para el Parque Nacional San Rafael, que abarca 10 comunidades indígenas y 12 lugares tradicionales o religiosos. (OACNUDH 2015)

---

8 La Relatoría Especial de la ONU para los Derechos de los Pueblos Indígenas tiene entre sus mandatos: “a) Examine modos y medios de superar los obstáculos existentes para la plena y efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con su mandato, y de determinar, intercambiar y promover las mejores prácticas; b) Reúna, solicite, reciba e intercambie información y comunicaciones de todas las fuentes que corresponda, incluidos los Gobiernos, los pueblos indígenas y sus comunidades y organizaciones, sobre las denuncias de violaciones y vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas; c) Formule recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades adecuadas para evitar y reparar las violaciones y las vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas” (Asamblea General ONU 2019).



La relatora especial afirma en su informe que observó “una preocupante falta de participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en casi todos los ámbitos de la vida pública”, y señala como ejemplos de prácticas reñidas con la participación el “acarreamiento” (traslado masivo) y “acorrallamiento” (retención) durante las elecciones, las cuales “constituyen graves violaciones de sus derechos civiles y políticos” (*ibid.*).

## F. Demandas por territorio: el caso de la comunidad indígena Yakye Axa versus Paraguay<sup>9</sup>

Como hemos señalado, uno de los motores que ha impulsado la acción colectiva indígena en Paraguay es la demanda hacia el Estado por el reconocimiento de sus tierras y territorios. La falta histórica de reconocimiento de los derechos indígenas, tal vez, tiene su mayor expresión en el desconocimiento o negación de sus derechos sobre los territorios que han habitado históricamente, lo que además está encadenado a un conjunto de otras vulneraciones. En resumen, y tal como señaló la relatora especial en relación a la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay, es la falta de la adecuada aplicación de sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos; la falta de acceso a la justicia y la reparación; la ausencia de mecanismos para hacer efectivos la consulta y el consentimiento; el racismo y la discriminación; la situación generalizada de pobreza y extrema pobreza los obstáculos para el disfrute de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Entre los hitos que marcan esta lucha está el caso de la comunidad indígena Yakye Axa en contra del Estado, que ha sido ratificada por sentencia de la CIDH contra el Estado por el retardo y denegación en otorgar territorios solicitados, lo que habría contribuido con la situación de extrema pobreza y vulnerabilidad de la comunidad Yakye Axa. La falta de reconocimiento de la propiedad ancestral de los territorios demandados habría afectado, además, a un conjunto de otros derechos de la comunidad (CIDH 2005).

La situación de los territorios de la comunidad indígena Yakye Axa, como señala la CIDH, se remonta a la venta de tierras en la Bolsa de Londres por parte del Estado paraguayo a fines del siglo XIX con el propósito de pagar la deuda pública. Los hechos del caso se relacionan con la comunidad indígena Yakye Axa, que es una comunidad perteneciente al pueblo Lengua Enxet Sur, el que ha sido subdividido en diversos grupos, entre los cuales se distingue a los chanawatsan, quienes previo a la ocupación no indígena del Chaco paraguayo ocupaban el territorio de la ribera occidental del río Paraguay en la zona de la Concepción. La comunidad Yakye Axa es la expresión sedentarizada de una de las bandas de los chanawatsan. La economía principal de los Lengua Enxet Sur es la caza, la recolección y la pesca, como también el cultivo de chacras y la cría de ganado. La comunidad corresponde a un tipo de sociedad tradicional de cazadores-recolectores. Según el censo del año 2002, la comunidad estaba compuesta por 319 personas agrupadas en, aproximadamente, 90 familias. En los hechos, la sentencia señala

<sup>9</sup> Este caso, con sentencia en la CIDH, se suma a otras demandas indígenas por el reconocimiento de sus territorios y obligaciones del Estado paraguayo. Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *comunidad indígena Yaké Axa c. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125; caso *comunidad indígena Saruboyamaxa c. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146; caso *comunidad indígena Xakmok Kasék c. Paraguay*, sentencia de 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214.

que el Estado violó los derechos a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial, el derecho a la Propiedad consagrada y el Derecho a la Vida (CIDH 2005).

La sentencia señala, en lo fundamental, en los puntos 6 al 11 que el Estado:

deberá identificar el territorio tradicional de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa y entregárselos de manera gratuita, en un plazo máximo de tres años contados a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos de los párrafos 211 a 217 de la presente Sentencia.

7. mientras los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa se encuentren sin tierras, el Estado deberá suministrarles los bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia, en los términos del párrafo 221 de la presente Sentencia.

8. el Estado deberá crear un fondo destinado exclusivamente a la adquisición de las tierras a entregarse a los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa, en un plazo máximo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos del párrafo 218 de la misma.

9. el Estado deberá implementar un programa y un fondo de desarrollo comunitario, en los términos de los párrafos 205 y 206 de la presente Sentencia.

10. el Estado deberá adoptar en su derecho interno, en un plazo razonable, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas, en los términos del párrafo 225 de la presente Sentencia.

11. el Estado deberá realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad, dentro del plazo de un año... (*ibid.*)

## VII. Conclusiones

En Paraguay, como en el resto de los países de América Latina, el cambio del estatus jurídico y el mayor resguardo de los derechos indígenas estuvieron precedidos de una larga historia colonial de racismo y discriminación, rasgos que en ciertos ámbitos se han mantenido o persisten hasta hoy en las estructuras sociales, así como en un conjunto de mecanismos políticos, económicos y culturales que los reproducen y actualizan. Pese a ello, y en comparación con el periodo previo a los 90, durante los últimos años el país comenzó a registrar notorios avances en materia de institucionalidad para la administración de la política indígena junto con la implementación de programas y proyectos que están mejorando la formación política.

Estos procesos se relacionan con una mayor proactividad del Estado desde el fin de la dictadura de Stroessner, pero tienen que ver, sobre todo, con la activación de la capacidad de agencia indígena, a través de la cual están desarrollando sus propios proyectos, buscando justicia e igualdad en los espacios institucionales del Estado, a través de sus organizaciones y con el uso de los instrumentos legales e institucionales nacionales e internacionales disponibles. Si bien la participación de los pueblos indígenas en los órganos de representación democráticos institucionalizados es aún insuficiente, sobre todo en los partidos políticos y el Parlamento, existe una amplia red de organizaciones, federaciones y coordinadoras indígenas territoriales que constituyen un tejido político sólido con diversos grados de autonomía y poder.

Estos espacios de representación parecen ser mucho más valorados por los pueblos indígenas, porque en ellos pueden desarrollar sus demandas de manera autónoma, sin depender de las estructuras políticas tradicionales como los partidos políticos. Sin embargo, estos no debieran excluir la necesidad de que existan mecanismos para mejorar la incorporación de las demandas indígenas entre los distintos partidos políticos, los cuales, en muchos casos, han demostrado una indiferencia hacia sus demandas.

Más allá de la eficacia que puedan mostrar los movimientos indígenas en la canalización de sus demandas, es claro que el Estado debe reformar el sistema político para mejorar un acceso más equitativo de los pueblos indígenas a la participación política electoral. Esto significa revisar, por ejemplo, los mecanismos de financiamiento de los partidos y las campañas, pues este es un claro dispositivo de exclusión de las candidaturas indígenas, así como la posibilidad de establecer escaños reservados o cuotas con el fin de asegurar la representación indígena en los distintos niveles del Estado, desde el municipio al Parlamento.

El centro de las demandas indígenas en el Paraguay se relaciona con la tierra, el territorio y los recursos naturales, por lo que las condiciones para la participación política indígena deben contar con mejores estándares en cuanto a los procesos de consulta y consentimiento informado en las decisiones del Estado que atañen a sus territorios y recursos. Ello implica mejorar también las políticas públicas relacionadas con la situación de la tenencia y los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras. Este factor en la política indígena paraguaya es clave y rebasa con mucho a otros aspectos. Con todo, no se debe olvidar que la cuestión de la tierra y el territorio se relaciona también con las condiciones materiales de existencia, con la salud, la educación, el acceso a servicios y otros aspectos que los pueblos indígenas reclaman en los distintos niveles de su acción colectiva.

## Bibliografía

Asamblea General ONU

2019 “Los derechos humanos y los pueblos indígenas: mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 26 de septiembre de 2019. *Naciones Unidas*. Web. Publicado 8 de octubre.

Barrios, O. S.

2005 “La experiencia paraguaya del Censo Nacional Indígena 2002”. Seminario *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile, del 27 al 29 de abril. CELADE/CEPAL/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

Bello, A.

2004 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: la acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Bengoa, J.

2016 *La emergencia indígena en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

## Cámara de Senadores

2014 “Ficha técnica de la Comisión”. *Comisiones. Sistema de Información Legislativa*. Web. Consultado mayo de 2021.

## Centro de Documentación y Estudios (CDE)

2014 *Mujeres indígenas y política en Paraguay*. Asunción: CDE.

## Cerna, S.

2012 “Yvy Marae’y: El conflicto del Estado con los pueblos indígenas en Paraguay”. *América Latina Hoy*, No. 60: 833-115.

## Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2014 *Los pueblos indígenas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

## Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

2005 *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia 17 de junio de 2005. Casos. CIDH. Web.

2017 *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. Documentos oficiales. s.l.: OEA/CIDH.

## Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)

2014 *Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados finales de población y Viviendas*. Asunción: Gobierno Nacional/DGEEC.

## EFE

2018 “El sueño de convertirse en el primer senador indígena de la historia de Paraguay”. *Agencia EFE* (Asunción). Web. Publicado 4 de marzo.

## Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI)

s.f. “Quiénes Somos”. *Nosotros. FAPI*. Web.

## Gellner, E.

1994 *Encuentros con el nacionalismo*. Madrid: Alianza Editorial.

## Heinelt, M. S. &amp; Stoiber, M.

2020 “Oportunidades de participación étnica en América Latina. Una nueva evaluación contextual con referencia a Bolivia, Colombia y Nicaragua”. *Polis Revista Latinoamericana*, No. 56: 88-102.

## Hitchcock, R.; Koperski T. &amp; Flowerday, C.

2008 “Genocidio y etnocidio de pueblos indígenas: el caso de los aché del Paraguay”. *Los Aché del Paraguay: discusión de un genocidio*. A. Parellada & M. de L. Beldi de Alcántara (eds.). Buenos Aires: IWGIA.

## IWGIA

2010 *El mundo indígena 2010*. Copenhague: IWGIA.

## López, M. H.

2020 “El movimiento político indígena en Paraguay”. *Correo Semanal. Última Hora*. Web. Publicado 8 de febrero.

## Marroquín, A.

1972 “Balance del indigenismo”. *Ediciones especiales No 76*. México DF: Instituto Indigenista Interamericano.

## Melià, B.

2008 “Pueblos indígenas en Paraguay y violación de derechos humanos (1958-2003)”. *Los Aché del Paraguay: discusión de un genocidio*. A. Parellada & M. de L. Beldi de Alcántara (eds.). Buenos Aires: IWGIA.

- Melià, B. & Telesca, I.  
1997 “Los pueblos indígenas en el Paraguay: conquistas legales y problemas de la tierra”. *Horizontes Antropológicos* (Porto Alegre), Año 3, No. 6: 85-110.
- Melucci, A.  
1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México DF: El Colegio de México.  
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)  
2015 “Informe de la Relatora Especial sobre derechos de los pueblos indígenas. Victoria Tauli-Corpuz. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay”. *OACNUDH*. Web.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)  
2012 *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Resultado de las consultas realizadas por OACNUDH en la región: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela*. Ginebra: OACNUDH/AECID.
- Parellada, A. & Beldi de Alcántara, M. L. (eds.)  
2008 *Los Aché del Paraguay: discusión de un genocidio*. Buenos Aires: IWGIA.  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
2015 *Representación indígena en poderes legislativos*. Serie más y mejor democracia N° 2. Santiago de Chile: PNUD.
- Ruiz Murrieta, J.  
2003 *Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina*. París: Programa MOST-UNESCO.
- Servin, J.  
2008 “Stroessner, su dictadura y los impactos en el pueblo Aché”. *Los Aché del Paraguay: discusión de un genocidio*. A. Parellada & M. de L. Beldi de Alcántara (eds.). Buenos Aires: IWGIA.
- Stavenhagen, R.  
2001 *La cuestión étnica*. México DF: El Colegio de México.
- Taylor, C.  
1993 *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México DF: Fondo de la Cultura Económica.
- Tierraviva  
s.f. “Articulación Indígena por una Vida Digna presentará propuesta al Congreso”. *Noticias. Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco*. Web.  
2018 *Agenda Política Electoral. Pueblos Indígenas de Presidente Hayes. Elecciones 2018*. Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco. Web.
- Unión Interparlamentaria  
2014 *Más allá de los números: la participación parlamentaria de los pueblos indígenas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Van Cott, D. L.  
2000 *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Villalba, S. M.

2017 “Hacia nuevos retos. Aproximación a la participación electoral indígena en Paraguay”. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Vol. 5: 237–251.

2018 *Participación electoral indígena en el Paraguay*. Asunción: Semillas para la Democracia/Tesai Reka.

Yashar, D.

2005 *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.



# Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Perú

*María Soledad Pérez Tello<sup>1</sup>*

## Resumen

Los pueblos indígenas reclaman el reconocimiento y respeto de sus derechos, costumbres, cosmovisión, identidad y dignidad; lo hacen frente a un Estado que ha tardado en comprender y dimensionar la multiculturalidad y el enfoque intercultural que deben darse en las políticas públicas y en el relacionamiento entre peruanos. En este documento damos cuenta de los avances y retrocesos en las normas y políticas públicas en los últimos años, de cómo esto ha sido el reflejo de una lógica universal y no ha estado exento de desaciertos y de violencia estructural que coloca a los pueblos indígenas en una situación de vulnerabilidad reconocida por el Estado en el Plan Nacional de Derechos Humanos y, por lo tanto, demanda de este respeto, garantía e implementación. Asimismo, se da cuenta de los desafíos que enfrentamos en temas específicos como territorio y titulación, justicia, educación y salud intercultural, participación política y consulta previa.

## I. Introducción

La participación política indígena en el Perú pasó por distintos momentos, algunos repetidos en otros países de América Latina con similares características, como la etapa de mayor explotación laboral entre pobladores indígenas que diera paso al primer convenio de la Organización

---

<sup>1</sup> Abogada y notaria, profesora de Derechos Humanos (DDHH) en la Universidad de San Martín de Porres (USMP) y el Centro de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de las Fuerzas Armadas, teniente de Inteligencia de Reserva del Ejército peruano. Estudios de maestría y doctorado concluidos en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú y por la Universidad de San Martín de Porres; diplomado en Derechos Humanos en las universidades Complutense y American University; y en Información Ecológica y Medio Ambiental por la Universidad Politécnica de Madrid. Profesora visitante en la Universidad Carlos III, María Cristina, Veracruzana. Excongresista, ex ministra de Justicia y Derechos Humanos, secretaria general del Partido Popular Cristiano.



Internacional del Trabajo vinculado a temas indígenas, el C-107, Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales del año 1957 (OIT s.f.a), con una perspectiva enfocada en asimilar a los pueblos<sup>2</sup> y que acompañó la legislación y acción o inacción política de la época; otros son propios de la peculiar distribución geográfica nacional que divide nuestros pueblos desde la Constitución de 1979<sup>3</sup> en comunidades campesinas y comunidades nativas, según correspondan a la selva o a la sierra.

La clasificación recogida en la Constitución de 1979 genera algunas interpretaciones que es mejor zanjar y que parten de la diferencia entre comunidad campesina y comunidad nativa y si son o no pueblos indígenas. La comunidad campesina es la que está ubicada en la sierra y parte de la costa, y la comunidad nativa es la que está ubicada en la selva.

Existe un debate abierto sobre si, sin importar que el colectivo se denomine comunidad campesina o comunidad nativa, es un pueblo indígena. Pero el debate está abierto solo para definiciones más políticas que jurídicas, dado que el criterio de autoidentificación sumado a lo recogido por el Convenio 169 de la OIT delimita con absoluta claridad<sup>4</sup> quiénes se pueden considerar pueblos indígenas y quiénes no.

Sobre la base de estos criterios podemos afirmar que no toda comunidad campesina o nativa es un pueblo indígena. Se consideran comunidades nativas o campesinas a aquellas que pertenecen a pueblos originarios o a pueblos que se encontraban antes que la República se constituyera o que comparten saberes y conocimientos ancestrales, costumbres y, sobre todo, se autoidentifican como tales; el criterio de autoidentificación es fundamental.

Quiénes afirman que las comunidades campesinas no son pueblos indígenas no siempre lo hacen por ignorar los criterios, la mayoría de las veces se hace por negar derechos con la idea errónea de pensar que son un problema adicional, como, por ejemplo, la consulta previa.

Finalmente, se toma en cuenta los procesos de descentralización con sus marchas y contramarchas; hay, por supuesto, un impacto importante y lamentable fruto de los conflictos sociales que terminaron en enfrentamientos y marcaron no solo el desarrollo de los pueblos y el diseño de políticas públicas, sino también la respuesta legal del Estado, entendida como

2 “Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores” (OIT s.f.b).

3 “Artículo 161. Las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y personería jurídica. Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. El Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la superación cultural de sus integrantes”.

4 “Artículo 1. 1. El presente Convenio se aplica: (a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; (b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. 3. La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional” (OIT s.f.b).

el pago por un abandono histórico. Sin duda, la participación política indígena es un antes y un después a partir de los hechos de Bagua (cf. Cruz 2019), que se conocieron como el “Baguazo” y fueron el final de un levantamiento indígena liderado por el pueblo awajun a partir de la aprobación, sin consulta, de un conjunto de normas. Esto terminó con el asesinato de 10 policías, la desaparición del mayor Bazán, el asesinato de civiles por parte de la Policía y el secuestro, seguido de asesinato, de personas en la Estación 6 de Petroperú, con una muestra de un absoluto desprecio e indiferencia, así como desconocimiento de la problemática de los pueblos indígenas, de sus derechos y de sus demandas.

Según la data oficial a partir del censo de 2017, que incluye por primera vez la variable étnica (INEI s.f.), seis millones de peruanos se autoidentifican como indígenas; existen 47 idiomas indígenas y de los seis millones mencionados poco más de cuatro millones tienen como lengua materna alguno de esos idiomas; sin duda, mayoritariamente el quechua con las variantes propias de cada región.

Aun cuando estos 6 millones representan cerca del 20% de la población total del país, el PNUD señala que la población indígena debe estar entre el 12% y el 18% (Hospina 2019). Este amplio margen tiene que ver con parte de los problemas que enfrentamos, y es que los criterios de autoidentificación no fueron explicados con claridad en el censo, además que aún existe mucha discriminación y estigmatización en algunos lugares respecto a “lo indígena” y no hay líneas de base que permitan trabajar sobre cifras más cercanas a la realidad. Sin embargo, hay un trabajo bastante interesante en ese sentido desde el Viceministerio de Interculturalidad y compromisos explícitos en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

Según la base de datos de pueblos indígenas, existen 51 pueblos indígenas en la Amazonía y cuatro en los Andes (cf. Ministerio de Cultura s.f.)<sup>5</sup>. Estos pueblos están incluidos en el Plan Nacional de Derechos Humanos (cf. Ministerio de Justicia 2021)<sup>6</sup> como uno de los grupos de especial protección por el reconocimiento del Estado de un problema estructural histórico entre personas que comparten características y circunstancias que las ponen en una especial condición de vulnerabilidad. Por supuesto, además de ser parte de un pueblo indígena, existe en este grupo humano la confluencia de otras condiciones de especial vulnerabilidad, hay personas de tercera edad, personas con discapacidad, mujeres, niños, niñas y adolescentes, privados de libertad, personas con enfermedades infectocontagiosas como el VIH, sida, tuberculosis, personas LGBTI, trabajadoras o trabajadores del hogar, defensores o defensoras de derechos humanos, víctimas de la etapa de conflicto social de 1980 a 2000, cuando el país sufrió una violencia terrorista en manos de Sendero Luminoso y los pueblos indígenas fueron especialmente golpeados por estos hechos. Por todo lo anterior, también debe aplicarse un enfoque de interseccionalidad cuando buscamos construir alternativas viables y eficientes.

El Plan Nacional está diseñado a partir de distintos enfoques, entre ellos, el de interculturalidad, que es el punto de partida para que la multiculturalidad, que es una de las características del Estado peruano, pueda ser un factor de cohesión y de crecimiento. Para que ello sea posible se necesita construir relaciones de confianza y respeto, y en ese proceso nos encontramos con dificultades, con retrocesos, pero también con la convicción de que estamos en el camino correcto.

5 <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>

6 <https://www.minjus.gob.pe/plan-nacional-de-derechos-humano>

## II. Marco normativo actual en cuanto a inserción y participación electoral indígena y los cambios más importantes en la última década

En cuanto a la participación electoral indígena, es importante señalar que solo existe una norma que establece la cuota indígena para las elecciones municipales y regionales<sup>7</sup>, es decir, no existe una cuota para la elección de representantes al Congreso, lo que es un error. Ahora se está discutiendo la creación de un Senado y es sin duda el momento de incorporar una forma de participación, pero eso no se definirá en el corto plazo.

La Ley de Elecciones Municipales 26864 y la modificación del año 2002 que incorpora la cuota indígena significan un avance, pero tienen algunos errores que se irán corrigiendo como se ha hecho con la cuota que buscaba promover la participación de la mujer en política. Los mismos errores que se presentaron en la implementación de la cuota para mujeres se presentan ahora para la cuota indígena, y todos tienen que ver con la falta de comprensión de lo que significa una cuota y cuáles son los objetivos, riesgos y responsabilidades del Estado en el proceso de implementarla.

Lo primero que hay que señalar es que, para establecer una cuota, en tanto medida afirmativa, debe existir un hecho fundado en razones de discriminación y producido por un problema estructural. Esto, que resulta evidente en el caso de los pueblos indígenas, no ha sido corroborado válidamente por datos que permitan entender qué es lo que se tiene que corregir para garantizar la participación.

Adicionalmente debe proyectarse en cuánto tiempo se podría cerrar esa brecha, cuál sería la participación indígena y en qué condiciones si el hecho que genera esta situación no existiera. Finalmente, se deben adoptar todas las medidas afirmativas necesarias para cerrar este proceso estructural que acarrea una discriminación de manera indirecta respecto al pleno ejercicio de derechos, en este caso, de los derechos políticos en general y del derecho a elegir y a ser elegido en particular.

Lamentablemente, en el Perú, el porcentaje de participación indígena a través de la cuota de se fijó al azar y no se ha determinado con claridad cuál es el origen de la misma, aunque

7 “Artículo 10. Inscripción de listas de candidatos: Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes. La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

1. Nombre de la Organización Política o Alianzas Electorales nacional, regional o local.
2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de este y el domicilio real.
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que está conformada por el cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer; no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política. [...] Texto modificado por el Artículo 3 de la Ley N° 31030, publicada el 23-07-2002” (Ley de Elecciones Municipales 26864 y modificación del año 2002).

evidentemente los problemas de calidad en la educación son un factor, la falta de una educación intercultural y de acceso a servicios, y lo más determinante, el diseño institucional de un país copiado de modelos que no se adecuan a nuestra realidad. Incluso cuando nos reconocemos multiculturales, no hemos construido ni adecuado la institucionalidad sobre esa base. Esos son los grandes desafíos.

La norma, por lo tanto, no ha resuelto el problema, solo lo ha puesto en evidencia. Por ejemplo, la cuota indígena muchas veces ha sido cubierta solo con fines de trámite, ya que los representantes indígenas, los jóvenes y las mujeres han ocupado los últimos lugares y no tuvieron, desde que postularon, ninguna posibilidad de salir elegidos.

Tampoco se han adoptado políticas públicas específicas que resuelvan el problema de participación política, salvo en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos respecto a fomentar la participación de la mujer indígena en un 50% para el año 2021. Pero esto también se ha fijado al azar, sin entender la cosmovisión indígena y la lógica de la participación de hombres y mujeres en la asamblea a partir de una democracia participativa.

Lo que es interesante, aunque no estoy segura de que esa sea la solución, sino el origen del problema, es que los partidos políticos se han visto en la urgencia de buscar a los pueblos indígenas para poder encontrar candidatos y completar sus listas municipales y regionales. Esto puede generar problemas dentro de los pueblos si se trasladan a ellos las agendas políticas partidarias y se termina perdiendo de vista una agenda indígena y, por lo tanto, la razón de la cuota.

Es difícil pensar en una participación política desde la lógica de la democracia representativa en una sociedad como la indígena que aplica para sus decisiones democracia participativa, y en una comprensión del concepto de autoridad desvinculado de su elector frente a un dirigente indígena que requiere autorización de su asamblea o pierde legitimidad.

Ese es, sin duda, otro de los desafíos: encontrar, en diálogo con los pueblos, la mejor forma de garantizar su participación y no arriesgar su demanda colectiva por el respeto y la seguridad de sus derechos como indígenas.

Es importante resaltar los resultados en el proceso del año 2018, de 1.038 candidatos que postularon por la cuota indígena a consejerías regionales, 764 estaban ubicados en la segunda mitad de la lista, lo que reducía sustancialmente, como ya se ha señalado, las posibilidades de salir elegido. Peor es el caso de las regidurías provinciales en las que de 2.800 candidatos, 1.032 se ubican en el tercio final de la lista. La cuota se aplicó en 20 regiones y 131 provincias, 69 provincias tuvieron derecho a cuota indígena en los consejos regionales (Jurado Nacional de Elecciones 2018).

El problema no se agota en las limitaciones reales para implementar la cuota indígena, sino en que la misma no garantiza participación. Se ha reclamado que el modelo que se implemente asegure un mínimo de participación fija no solo en el proceso de elección, sino en la conformación final a la que se acceda por elección. Se exige, asimismo, que se garantice la participación con un mayor acceso al documento nacional de identidad y mayores facilidades para que se ejerza el derecho al voto, limitado por las dificultades geográficas y el alto costo que demanda trasladarse por río, sobre todo para los pueblos indígenas de la Amazonía (cf. Espinosa 2018).

### III. Estado de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas y las principales dificultades que impiden mayores avances

Es difícil entender cuál es la complejidad de la población indígena actualmente si no partimos de aceptar que existen problemas de discriminación y racismo enraizados con los que se convive en la sociedad peruana, a pesar de que en el Perú la Constitución reconoce el principio de dignidad sobre el cual se construye y sustenta el Estado de derecho.

Toda Constitución, y la nuestra no es la excepción, tiene una parte dogmática y una parte orgánica; la parte dogmática recoge los derechos reconocidos y la parte orgánica organiza el poder en la sociedad. En la parte dogmática la Constitución peruana, en su artículo 2, reconoce un conjunto de derechos fundamentales: a la vida, identidad, integridad moral, psíquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar, a la igualdad ante la ley prohibiendo todo tipo de discriminación, a la libertad de conciencia y de religión, así como las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, a trabajar libremente, a la propiedad y a la herencia, a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, a la identidad étnica y cultural, reconociendo expresamente la pluralidad étnica y cultural de la nación, a usar el propio idioma, a la paz y a gozar de un ambiente equilibrado; recogidos, entre otros, en 24 incisos. Adicionalmente, existe una cláusula de *numerus apertus* que recoge derechos constitucionales en su artículo 3 en tanto se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno (Constitución Política 1993). Finalmente, la cuarta disposición, final y transitoria, señala que los derechos que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la declaración universal y con los tratados en materia de derechos humanos que el Perú ha ratificado.

Por lo señalado anteriormente, podemos afirmar que el marco de protección de cualquier peruano o peruana, y de cualquier persona dentro de la jurisdicción peruana, es no solamente el estándar nacional, sino el estándar universal, y se aplica el que más proteja a la persona por el principio pro persona. Por lo tanto, la máxima protección de un derecho a nivel universal aplica al Perú, incluido su desarrollo progresivo a partir de que sea tomado como una sentencia, por ejemplo, a nivel de la Corte Interamericana.

En el caso de la problemática indígena, el derecho internacional ha marcado la pauta. Es decir, el avance legislativo y su aterrizaje en políticas públicas se ha dado primero fuera y después se han recogido estas obligaciones en el derecho interno. Por supuesto, eso no tiene nada que ver con el origen de los pueblos indígenas que preexisten al Estado, que solo tiene que reconocer los derechos que, por lo tanto, les asisten.

No es que los pueblos indígenas se han creado como una jurisdicción territorial o como se han creado luego los distritos o como se crea un centro poblado. Los pueblos indígenas preexisten al Estado, por eso también se llaman pueblos originarios y tienen un conjunto de derechos que son anteriores al Estado, el mismo que tiene la obligación de reconocer y garantizar. Por eso es una barbarie que pueblos como el awajun se encuentren divididos por una frontera entre Perú y Ecuador que en la práctica no les es propia (Garra 2012); y es dramático que guerras como la del Cenepa hayan dividido familias que la cordillera del Cóndor no pudo dividir. Lo mismo sucede en distintos pueblos indígenas de la Amazonía o de la sierra, como los pueblos quechuas o los aymaras. Hay aymaras puneños, pero también

hay aymaras chilenos y bolivianos, y todos son del pueblo aymara (Albó 2000), pero con una nacionalidad diferenciada.

Lo señalado es clave para entender la situación jurídica, las demandas de los pueblos indígenas y las políticas públicas implementadas. Si alguien entiende la fuerza del Convenio 169 de la OIT son los pueblos indígenas, en él se sustenta y explica la necesidad de la consulta previa, de la participación política indígena, de garantizar derechos a los pueblos indígenas, así como la naturaleza de un problema estructural que genera, entre otras cosas, la explotación laboral de los pueblos indígenas; en el caso peruano, en la época del caucho (cf. Chirif 2012), por ejemplo, en particular de los indígenas de la Amazonía que tienen una dinámica distinta a los indígenas de la sierra, quechuas y aymaras.

Los indígenas han sufrido por muchos años este tipo de situación, de explotación laboral y de violentos ataques terroristas. Todavía existen en el corazón del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), que es la zona donde existe un remanente terrorista que mantiene una alianza nefasta con el narcotráfico, peruanos y peruanas que fueron secuestrados en los 80 y que han tenido hijos fruto de violaciones sistemáticas y que no hemos logrado rescatar (cf. Centurión 2013).

El Convenio 169 de la OIT es un antes y un después, es el que marca la situación actual de los pueblos indígenas. El espíritu del Convenio 169 es reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación, sobre todo los pueblos indígenas, y con este objetivo señala que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir su destino y a decidirlo de manera colectiva. Para que esto se concrete y los pueblos indígenas puedan decidir su destino, consagra, entre otros, el derecho a la consulta previa, es decir, el derecho a ser consultados sobre aquellas medidas que puedan impactarlos directa o indirectamente, consulta que debe ser libre, previa e informada.

También recoge el derecho al territorio, el derecho a la salud, el derecho a la participación política indígena, pero, sobre todo, cambia esta lógica proteccionista, de asimilación y paternalista por una lógica de respeto.

La lógica que subyace al Convenio es la lógica del derecho a la igualdad, del principio de no discriminación, del respeto a la dignidad de la persona humana y, sobre todo, una línea de conducta que es el respeto.

En el sistema universal y en el sistema interamericano, las últimas dos décadas han sido las de mayor desarrollo (cf. UN/CEPAL 2014) y reconocimiento de los temas vinculados a los pueblos indígenas, de las declaraciones sobre pueblos indígenas, de los principios para protegerlos, pero también del reconocimiento jurídico a través del derecho a su propiedad (cf. Iturralde 2003).

Antes de que esto se diera en sendas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a partir de eso formara parte de los criterios de interpretación del contenido de los derechos a los que ya hemos hecho referencia, no se recogía expresamente en nuestra legislación una forma de defender los derechos indígenas, aunque ya existía y era parte de nuestro ordenamiento el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 y aprobado por Resolución Legislativa 26253 el 26 de noviembre de 1993.

Pese a esta norma, es la sentencia Saramaka contra Surinam (CIDH 2007) la que marca un hito muy importante. En esa sentencia, la Corte Interamericana señala que, en realidad, el derecho de los pueblos indígenas se puede exigir a partir del derecho a la propiedad y

desarrollar una base jurídica antropológica a partir del Convenio 169, en el que se indica que los pueblos indígenas están íntimamente relacionados con la tierra y que, por lo tanto, los derechos que nacen de esa relación tienen que ser garantizados, por eso sustenta el derecho a la consulta previa, libre e informada.

Es importante señalar y resaltar este hito porque el Convenio 169 de la OIT es el que marca la legislación y el norte internacional, y tiene su sustento en la justicia social y en la búsqueda de la paz. Pero, además, el espíritu de esa norma es que los hombres y las mujeres indígenas y no indígenas somos iguales y por lo tanto tenemos los mismos derechos; sin embargo, siendo los indígenas una población que ha sido estructuralmente marginada por los Estados y, a partir de eso, con una mayor afectación a sus derechos, tenemos el deber de protegerlos.

El segundo aspecto jurídico es nuestra Constitución que recoge la máxima protección de derechos. Y hoy la máxima protección está marcada en un estándar mínimo a partir de la protección del derecho de los pueblos indígenas, por ejemplo, a la consulta previa, libre e informada para las medidas que les afecten, por el caso *Saramaka vs. Surinam*.

El tercer desarrollo legislativo fundamental para las políticas públicas data del año 2011, como consecuencia de lo que sucedió en Bagua en junio del año 2009, cuando se dio el dramático inicio del cambio en la historia jurídica y la dinámica de los pueblos indígenas. Bagua, como se ha desarrollado en la introducción, es otro punto en la historia que se tiene que entender para que adquiera sentido el desarrollo de la temática indígena en el Perú; historia que, por supuesto, es vista desde la población no indígena, porque las reivindicaciones y sangre indígena por defensa del territorio y acceso a derechos ha sido derramada desde el origen de la República.

El Ejecutivo, en el marco de las facultades delegadas por el Congreso para implementar en los tratados de libre comercio (TLC), adoptó un conjunto de normas que los pueblos indígenas no aceptaron y entonces tomaron carreteras en la zona de Bagua y en la Curva del Diablo liderados por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la organización indígena nacional que representa a los pueblos indígenas amazónicos de la República.

Y a la falta de comprensión sobre las implicancias para los pueblos de las normas aprobadas se sumó la mala y poca capacidad del Estado para entender este problema, lo que, como ya hemos señalado, generó que al final murieran indígenas, policías y el mayor Bazán, quien desapareció en esta tragedia.

Eso marcó un antes y un después porque el Congreso que ingresó en el año 2011 hizo, en un tiempo récord, lo que se llamó un reconocimiento histórico de derechos que le habían sido negados a nuestros pueblos y aprobó en solo dos meses la Ley de Consulta Previa<sup>8</sup>. Ese es el avance más importante de los últimos 10 años. También se aprobó su reglamento por Decreto Legislativo 001-2012-MC, Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios el 3 de abril del 2012.

Ahora bien, no es que la consulta previa se entienda en su complejidad ni que su aprobación exprese necesariamente una voluntad política o claridad más allá del reconocimiento vergonzoso de la conducta de los líderes políticos frente a Bagua. Hay una falta de comprensión

---

8 Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional Del Trabajo (OIT) del 7 de septiembre de 2011.

de la consulta previa, se cree que está hecha para generar conflictos cuando en realidad, bien llevada, está para evitarlos, y sin embargo, no lo hemos entendido.

Hemos hecho consultas por cumplir, se ha convertido en un trámite, en un trámite que además tiene un conjunto de procedimientos absurdos y no incluye necesariamente la participación de los pueblos indígenas como debería ser, ni la suficiente información.

Del marco internacional al que se ha hecho referencia y que nos sirve como criterio de interpretación de los derechos que la Constitución reconoce y de la norma de consulta previa y las obligaciones internacionales que debemos implementar, nace en 2018 el Tercer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

El Plan Nacional de Derechos Humanos recoge las obligaciones que se reconocen de manera internacional para los pueblos y las pone en un compromiso temporal con línea de base e indicadores que permiten ver si se está avanzando o no.

Este es el tercer plan de derechos humanos y buscó superar las deficiencias de los dos planes anteriores incorporando grupos de protección especial que no se habían incluido, líneas de base, indicadores y metas, con un norte claro a partir de reconocer que existen determinados grupos de personas, no necesariamente minorías, que por determinadas características socioculturales necesitan una protección del Estado especial.

El Estado peruano, a través de distintas mesas de trabajo y estudios en los que recogió un diagnóstico que sirvió de base para el tercer plan, reconoció que la situación de los pueblos indígenas tenía distintas características: había una precaria situación de salud, una ausencia de líneas de base que no permiten establecer de dónde se parte en el año 2018. Por ello, uno de los primeros compromisos que se fijaron está vinculado a la necesidad de hacer una línea de base para medir cómo se avanza en los distintos compromisos; mención aparte son los pueblos indígenas no contactados o con contacto inicial, los PIACI (Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial), porque en esos casos la falta de información es todavía mayor y solo se restringe la acción del Estado a la protección en zonas de conservación o reservas naturales.

En el plan se incluye el problema de la educación, el tema de la titulación, la consulta previa y la justicia intercultural. En el tema de la salud, lo que se concluyó es que no existe personal médico y enfermeros que tengan una preparación para atender de manera intercultural el problema de salud, es decir, profesionales de la salud que estén preparados, desde el idioma hasta las costumbres, para entender la problemática indígena.

Algunas de las mujeres de los pueblos, y sobre todo las mayores, no hablan el castellano, por lo que es evidente preguntarnos cómo van a decir lo que sienten, si están enfermas o no; por otro lado, la infraestructura en las postas médicas en las comunidades indígenas es de muy mala calidad y el mayor número de enfermedades son infectocontagiosas, solo debemos trasladar eso para dimensionar la situación del COVID-19 en los pueblos indígenas.

Hay una precaria situación de salud más todas las dificultades que se generan a partir de los costos de transporte para que, por ejemplo, un niño que tiene una apendicitis pueda salir oportunamente a ser operado; lo más probable es que, lamentablemente, muera antes de poder ser intervenido porque el transporte por vía fluvial es muy costoso y no hay combustible. Cuando hay una emergencia de esa naturaleza, salvo que la puedan curar o atender con medicina tradicional, reitero, lo más probable es que la persona muera.

Otra realidad es que hay cierto tipo de enfermedades a las que se vincula con brujería. Al no usar la variable étnica, no se puede determinar qué tipos de enfermedades padecen los



pueblos indígenas. Toda esta información es más por el conocimiento sobre el terreno que por una data que el Estado tenga, y es una de las cosas que se espera superar en 2021.

El otro gran problema de los pueblos indígenas es la educación, primero porque tiene que haber una educación intercultural. El Ministerio de Educación ha intentado trabajar en una educación intercultural bilingüe, pero no es una tarea fácil, porque se debe empezar por formar al formador y después intentar que esa educación tenga el nivel y la calidad que se requiere.

Evidentemente el COVID-19 y la brecha tecnológica, así como el acceso a luz y energía, también ha complicado esa situación. En una situación normal el acceso a una educación de calidad es un problema, en pandemia, a mayor distancia o dificultad geográfica, menor acceso.

Existen, sin embargo, algunos modelos educativos que han servido en el Perú y que podrían ser una alternativa, son los modelos de internado. Por ejemplo, el modelo de Fe y Alegría en el colegio de Chiriaco San José<sup>9</sup>. Este albergue tiene a 500 niñas y algunos niños awajun; es un albergue donde estudian niños desde Santiago de Nieva hasta Condorcanqui en Amazonas, respetando la cultura awajun y con profesores awajun. Tienen, además, Qali Warma<sup>10</sup>, un programa de atención en alimentos que se hace cargo no solamente de los desayunos sino también de los almuerzos. Así, poco a poco se han ido corrigiendo errores conceptuales en la implementación de políticas públicas, se logró que algunos programas sociales como Juntos o Pensión 65 atendieran a los pueblos indígenas, y se corrigió la clasificación de hogares por criterios de pobreza según ingresos del distrito.

El SISFOH<sup>11</sup> es un criterio para saber quién es pobre y quién no es pobre y divide al Perú en quintiles de pobreza, y lo hace sobre bases objetivas en la medida de lo posible, pero no siempre justas. Entonces, la mayoría de pueblos indígenas, sobre todo en la Amazonía, como se encontraban ubicados en zonas donde había actividad extractiva, petrolera y minera, que generaban ingresos por concepto de canon, no estaban en el quintil de pobreza, por lo que no todos accedían a los programas sociales. Finalmente, en un esfuerzo por lograr la accesibilidad de las políticas públicas y que se rediseñen pensando en los destinatarios, se logró cambiar el criterio y que los pueblos indígenas automáticamente se consideren en el quintil más bajo y, por lo tanto, accedan a todos los programas sociales<sup>12</sup>.

9 Ver el portal de internet DePerú.com.

10 *Qali Warma* es un vocablo quechua que significa ‘niño vigoroso’ o ‘niña vigorosa’ (en quechua, el género se determina con la palabra *warmi* o *qari*, es decir, ‘hombre’ o ‘mujer’). El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma tiene como finalidad brindar un servicio de calidad cumpliendo los siguientes objetivos: Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a los usuarios del Programa de acuerdo a sus características y las zonas donde viven; Contribuir a mejorar la atención de los usuarios del Programa en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia; Promover mejores hábitos de alimentación en los usuarios del Programa” (Gobierno Regional San Martín s.f).

11 “El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) administra la información del Padrón General de Hogares (PGH). Este padrón contiene información socioeconómica de los ciudadanos para que los programas sociales y subsidios del Estado identifiquen qué personas son parte de los grupos poblacionales priorizados y podrán acceder a estos beneficios estatales...” (Gobierno del Perú s.f.).

12 “Mediante Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS publicada en las normas legales del diario oficial El Peruano, el MIDIS otorga la clasificación socioeconómica de pobre extremo a las personas que forman parte de la base de datos oficial de pueblos indígenas listados en la Resolución Ministerial N° 321-2014 del Ministerio de Cultura...” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2014).

El problema de la educación tiene varias aristas, una de ellas es el tema de infraestructura, otra tiene que ver con las condiciones mínimas que debe tener el niño o niña para poder ser educado, y me refiero a temas como la anemia o desnutrición (cf. SERVINDI 2020). La directiva que corrigió los criterios de quintiles de pobreza permitió que la realidad de los pueblos indígenas cambiara inmediatamente porque empezaron a recibir Qali Warma y otros programas sociales que, como se ha señalado, les han cambiado la vida y la dinámica a los pueblos. Quedan pendientes, no obstante, correcciones en su proceso de implementación. Al haber sido diseñados sin un adecuado conocimiento de las especificidades de cada terreno, uno de los problemas recurrentes es el tratamiento de los residuos sólidos que llegaron con el programa, plásticos y latas, entre otros.

Mención aparte en el tema educativo son los problemas para conseguir profesores adecuados, los que hay no quieren ir a vivir a una comunidad porque no hay certeza en los traslados y las condiciones no son óptimas, no tienen manera de llenar la documentación que se les exige por falta de luz o conexión a internet y existen múltiples denuncias sobre el bajo nivel de la enseñanza o la sobrecalificación. Ello acarrea que los niños que por sus notas pueden acceder a la Beca 18, que es el programa del Estado que busca cerrar la brecha de estudios, después de que la familia se sacrificara para pagarles sus estadías, no puedan competir, y no pueden porque no recibieron la misma preparación y no hay un ciclo de nivelación que facilite el proceso. Esta situación genera que los jóvenes cuestionen su capacidad y se frustren, entonces suelen regresar a su comunidad derrotados y avergonzados, y eso se traduce en suicidios y alcoholismo. La idea es educar de manera intercultural, respetando la cosmovisión y su conocimiento, y a partir de eso garantizar que ese conocimiento ancestral sea trasladado de generación en generación y aprovechado y apropiado por el Estado peruano, y que podamos pensar ideas imaginativas, como estos albergues que permiten generar espacios de desarrollo.

El otro gran problema de los pueblos indígenas es el tema de la titulación. Como ya se ha señalado, el derecho de los pueblos indígenas está muy vinculado a la tierra, pero hay algunos territorios preexistentes a la demarcación territorial del Estado que aún no han sido titulados porque el proceso de titulación es altamente complejo: hay que hacer unas muestras de tierra, con las distancias, geografía y costos, y esto es muy difícil. Adicionalmente quieren titular, pero no respetan algunas de las decisiones de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en el caso de la comunidad de Andoas, quechuas del Pastaza, el Gobierno Regional de Loreto quería titular las tierras, pero que se respetaran unas servidumbres de uso. Los pueblos saben que si la servidumbre se constituye y ellos no tienen derecho sobre esa tierra, no van a poder cobrar una indemnización que es lo que corresponde por el uso de sus tierras, es decir, de la superficie, porque el subsuelo es propiedad del Estado.

La falta de titulación trae consigo invasiones y la explotación de madereros informales, y eso tiene una serie de consecuencias dado que la actividad ilegal normalmente implica otro tipo de conductas ilegales como la trata de personas o la esclavitud del siglo XXI, como la ha denominado la ONU.

Hay un serio problema en el tema de titulación de tierras y es una de las tareas pendientes, sobre todo porque ya ha quedado establecido que los derechos de los pueblos indígenas se concretan a partir del reconocimiento y ejercicio de su derecho a la propiedad, por la estrecha relación que existe entre los pueblos indígenas y la tierra<sup>13</sup>.

---

13 Ver Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni, supra nota 49, párrs. 148-149 y 151; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya V/s. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146,

Otro tema pendiente es la consulta previa. En el momento en que se hizo el plan nacional, se determinó que solo dos ministerios aplicaban consulta previa dentro de sus procesos, y el objetivo que se fijó para el año 2021 es que todos los ministerios puedan aplicar el proceso de consulta. Lo anterior no se ha logrado hasta ahora y estamos en ese esfuerzo, es parte de las tareas pendientes. En este momento ningún gobierno regional aplica procesos de consulta previa en la toma de decisiones que afecten a los pueblos indígenas y tampoco se ha resuelto el problema a nivel del Poder Legislativo.

El otro punto pendiente es la justicia intercultural. Quizá fue en el juicio de Bagua cuando se puso en evidencia que no existía un concepto de justicia intercultural. Los juicios de Bagua se llevaron a cabo en castellano en la primera etapa, cuando los indígenas awajun reclamaron, el Ministerio de Cultura puso unos traductores, lamentablemente los traductores hablaban awajun, pero no entendían derecho, así que el fiscal se demoraba varias horas en explicar lo que significaba cada institución o concepto jurídico y cuáles eran sus consecuencias, lo que provocó que se dilatara el plazo en el proceso, sumado a otras irregularidades.

Dentro del tema de participación política indígena se plantea como meta la participación de la mujer a partir del enfoque de género. No existía una línea de base para determinar cuántas mujeres participaban en los procesos de consulta o en cualquier proceso que requiriera de su participación política, la meta para el año 2021 es que el 50% de mujeres de una comunidad participe.

No sé si ese sea un estándar demasiado occidental, las mujeres indígenas tienen otra forma de participar, por lo que considero que podríamos estar haciendo una mala lectura. Desde la experiencia, he observado la fortaleza de la mujer indígena y su influencia en las decisiones colectivas, participan mucho en sus pueblos, pero no necesariamente hablan castellano, por eso los interlocutores con Occidente son hombres. Sin embargo, dentro de las comunidades hay una presencia importante de la mujer indígena.

Una de las mujeres indígenas más reconocida en los pueblos es Ruth Buendía, quien fue presidenta de la Central Asháninka del Río Ene y ganó distintos premios por la defensa pacífica y en el marco de ley de su territorio.

Con respecto al COVID, es necesario mencionar que no se pudo determinar cuántos pobladores indígenas fueron atendidos por nuestro sistema de salud. Esa data no se incluía porque no está establecido un sistema de atención que incluya la variable étnica. En las primeras políticas adoptadas por COVID tampoco se incorporó la variable étnica, a pesar de haber sido una demanda de los pueblos, lo que explica las diferencias de data entre las instituciones regionales indígenas y las cifras oficiales.

Incorporar la variable étnica en el tratamiento de los problemas de salud de los pueblos indígenas es necesario para identificar qué tipo de enfermedades padecen y cuál es el origen.

Otro de los indicadores a 2021 es determinar cuánto personal de salud está capacitado en salud intercultural. La meta es que el 40% del personal de salud se encuentre capacitado para 2021, meta que en verdad es difícil por la alta rotación que tienen los servidores del sistema de salud en el tema indígena por las razones que ya se han indicado.

---

párrs. 118-121 y 131; y Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa *Vs.* Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 124, 131, 135-137 y 154.

La difícil condición en la cual trabaja el personal de salud en un pueblo indígena, si es que no es oriundo de la zona, sumada a la mala infraestructura sanitaria y a las dificultades de traslado son una constante anterior a la situación de la pandemia, pero que esta, como en todos los casos, puso en evidencia, y eso puede ser una oportunidad.

Es importante resaltar que el mensaje presidencial en tiempos de COVID del 28 de julio de 2020 estuvo dirigido a poblaciones vulnerables en el tema indígena porque fue en ese periodo que las denuncias fueron más fuertes, quizá porque el número de contagios en determinadas zonas fue evidente. Es el caso de la zona de Cantagallo y en Ucayali; también están los casos de brotes de COVID por la torpeza de autoridades regionales o municipales, por ejemplo, en el caso de Trompeteros, en el que el alcalde, sin ningún tipo de protocolo, decidió llevar bolsas de víveres a las comunidades indígenas cuando un grupo importante de la comitiva que lo acompañaba en el bote estaba con COVID y contagiaron a la comunidad.

Nada de eso se pudo ocultar y eso facilitó que el mensaje y las acciones posteriores atendieran particularmente a los pueblos. Aunque debo señalar que esta atención no fue oportuna, por lo menos se logró una asignación de presupuesto que estaba anunciada antes de la pandemia pero que, parecía, correría la misma suerte de muchos compromisos firmados antes del COVID a propósito de demandas pacíficas y/o violentas por distintas razones. Quedarse estancado en un documento o acuerdo con el Estado puede convertirse en parte importante de la historia de los pueblos y en su proceso de reivindicación de derechos y de acceso paulatino a servicios, pero es una anécdota en la vida de la nación, un compromiso más que el siguiente funcionario olvida o un conjunto de buenas intenciones que no se concretan.

El presidente mencionó expresamente a los pueblos y reconoció su deber de respeto y de garante:

la responsabilidad del Estado es con todos los peruanos, en particular con las poblaciones vulnerables pues están sujetas a especial protección, por ello aprobamos el Decreto de Urgencia 071-2020 que establece el plan de inversión para comunidades indígenas y centros poblados rurales de la Amazonía frente a la emergencia COVID, plan que cuenta con un financiamiento de 74 millones de soles y se encuentra dirigido a 350.000 ciudadanos de comunidades indígenas en 5.351 centros poblados de 10 regiones del país... (idee radio 2020)

Esas declaraciones son importantes porque identifican número de ciudadanos indígenas de 350.000 y dónde están ubicados: 10 regiones del país y cuatro centros poblados. Fue además reconocido por los pueblos porque no fue una política pública en papel y discurso, como lamentablemente estamos acostumbrados, sino que se concretó en una asignación presupuestal que es, en realidad, lo que se necesita, que el compromiso político venga acompañado de la inversión que se requiere para que ese compromiso político se haga realidad.

Las acciones contra la pandemia las tomaron los pueblos independientemente de la acción del Estado, que es una característica de cómo los pueblos han lidiado con la indiferencia, falta de atención o de capacidad estatal. En este caso, algunas comunidades, como las de San Martín, cerraron sus accesos y vigilaban para que no ingresen foráneos, es decir, mestizos, y de esta forma evitar contraer COVID. Sin embargo, de todas formas, tenían que entrar los indígenas que vivían en esa zona y no había protocolos para la detección temprana, por lo cual el contagio no se pudo frenar, aunque fue una buena decisión por parte de los indígenas identificar vectores de contagio y aislarlos.

Los Ashánincas de Junín, liderados por Ángel Pedro Valerio, también cerraron sus fronteras para proteger a su población y reactivaron sus comités de autodefensa, que en su momento fueron claves para enfrentar el terrorismo. También es importante señalar que algunas organizaciones indígenas presentaron sus propios planes para no perder el año escolar, identificaron vectores y garantizaron la atención en salud de sus pobladores. El mayor o menor éxito tuvo que ver con el apoyo y liderazgo de su gobierno municipal o regional.

#### **IV. Estrategias de participación política de las principales organizaciones indígenas**

Las organizaciones indígenas han encontrado distintas formas para participar en las decisiones respecto a las políticas públicas que los impactan y también en espacios de denuncia. Asimismo, han logrado generar sistemas de comunicación importantes como Servindi, que permite seguir las noticias indígenas y mantener informados a los distintos pueblos.

A nivel del Poder Legislativo, su participación en la Ley de Consulta Previa fue solo a través de comunicados e informando de manera aislada en el Congreso. A partir de esa norma, no obstante, se impulsó la aprobación de una norma de similares características con relación a la consulta previa legislativa, que no fue posible aprobar y que terminó finalmente archivada.

La mayor participación a este nivel fue a través de la denuncia por demandas ambientales o quejas y demandas de distinta naturaleza, en estos casos las comunidades se hicieron presentes a través de su organización regional o de su organización nacional. Desde entonces, el reclamo de una representación institucional ha sido la constante.

Sin embargo, la estrategia de participación a través de sus distintas organizaciones locales, regionales y nacionales ha ido progresivamente adquiriendo institucionalidad formal a través de grupos de trabajo como el Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza permanente encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas y/o requieren un enfoque de interculturalidad, de manera participativa, entre representantes del Viceministerio de Interculturalidad y los pueblos indígenas. El grupo de trabajo fue creado por Resolución Ministerial 403-2014-MC el 6 de noviembre de 2014 y posteriormente modificado por Resolución Ministerial 357-2018-MC el 11 de septiembre de 2018.

La Resolución se aprueba sobre la base del reconocimiento de los derechos recogidos en el Convenio 169 de la OIT y en la obligación de los Estados de implementar las normas internacionales de derechos humanos en su derecho interno, así como reconocer la necesidad de una institucionalidad indígena que garantice los procesos de participación.

Desde la creación del Ministerio de Cultura y del Viceministerio de Interculturalidad, se establece una autoridad del Poder Ejecutivo en materia de interculturalidad e inclusión de pueblos indígenas u originarios y población afroperuana que se convierte en el interlocutor del gobierno.

La norma reconoce la necesidad de una cultura de diálogo y que este se haga con quienes representen a las organizaciones a nivel nacional, contribuyendo con la construcción de procesos participativos que atiendan y tomen en cuenta la agenda indígena.

Son parte del grupo de trabajo diversas autoridades del Viceministerio de Cultura y las siguientes instituciones indígenas: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP); Confederación Campesina del Perú (CCP); Confederación Nacional Agraria (CNA); Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP); Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP); Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), y Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), quedando abierta la posibilidad de que el Viceministerio convoque a otras instituciones.

Es importante señalar que entre las funciones de este grupo de trabajo se encuentra la formulación de políticas públicas a partir de escuchar a los pueblos indígenas y recoger sus diversas agendas y demandas y establecer acuerdos mínimos sobre la prioridad de esas demandas, así como hacer seguimiento de las políticas aprobadas y sus procesos de implementación.

Tras cuatro años de funcionamiento del grupo de trabajo, la Dirección General de Ciudadanía Intercultural plantea la necesidad de una modificación y lo hace como órgano de línea responsable de diseñar y ejecutar políticas integrales de interculturalidad, respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas y población afroperuana, y dado que está a cargo de promover la pluralidad étnica y cultural y trabajar en una ciudadanía intercultural a partir de combatir la discriminación étnico-racial, según deja constancia en los considerandos de la norma modificatoria.

La modificación nace del pedido expreso de las organizaciones indígenas que forman parte del grupo de trabajo porque los acuerdos que se logran terminan siendo declaraciones de buena voluntad y no se concretan en la realidad, se busca, por tanto, vincular al gobierno y que no sea solo el sector cultura el que se comprometa, sino otros sectores o instituciones con responsabilidades relacionadas a los temas de titulación, educación, salud, entre otros.

El objetivo que se busca con esa modificación es la que las organizaciones indígenas puedan cumplir con los objetivos y facilitar el diálogo. Para ello se crean subgrupos de trabajo y comisiones de seguimiento, así como se da reconocimiento a las organizaciones regionales.

Las organizaciones representadas en el grupo de trabajo son tanto de los pueblos indígenas denominados comunidades campesinas como de las comunidades nativas, es decir, corresponden a la selva, a la sierra y a la costa.

Cada una de estas asociaciones incorpora federaciones y confederaciones regionales. La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) representa a las comunidades de la Amazonía y tiene bases regionales descentralizadas en el norte, centro y sur de la selva. También representa a las comunidades amazónicas la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

La Confederación Campesina del Perú (CCP) tiene más de 70 años de fundación y corresponde a las denominadas comunidades campesinas.

La Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP) trabaja con organizaciones de base para fomentar la participación de la mujer indígena y contribuir con su empoderamiento, al igual que la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

Finalmente, la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA) representa al pueblo aymara.

Otro de los grupos de trabajo instalados con participación indígena es el que se crea en el Jurado Nacional de Elecciones, que busca garantizar la participación política indígena con relación al acceso a cargos públicos.

La voluntad del Jurado Nacional de Elecciones buscó incorporar al Congreso de la República a través de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos y el Grupo Parlamentario Indígena del Congreso de la República, de la misma manera se buscó incorporar al Viceministerio de Cultura.

La institucionalidad de estas plataformas se ha ido consolidando con la fuerza de su legitimidad en las comunidades. Recientemente, en noviembre de 2019, se creó el Grupo de Trabajo de naturaleza temporal encargado de diseñar la conformación y funcionamiento de la Plataforma de los Pueblos Indígenas para hacer frente al cambio climático por Resolución Ministerial 358-2019-MINAM.

Este grupo de trabajo reconoce la importancia de los conocimientos y saberes ancestrales, sobre todo la forma como se relacionan con el medio ambiente. Es importante señalar que el tema del cambio climático y las normas relacionadas con este han respetado los procesos de consulta previa. Es el caso del Reglamento de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático. En el marco de esta consulta el Ministerio volvió a canalizar el diálogo con los pueblos a través de las organizaciones a las que se ha hecho referencia y, entre otras cosas, se comprometieron a crear un grupo impulsor para una Plataforma Climática Indígena.

A nivel regional depende de la apertura de cada región, pero sin duda hay un avance importante a partir de conceptos que ya son parte del lenguaje en el relacionamiento con los pueblos indígenas, por ejemplo, el concepto de interculturalidad.

En los últimos años ha sido clave el impulso desde Naciones Unidas y todo el esfuerzo que se ha hecho por parte de pueblos indígenas para que esa relación genere alianzas estratégicas. Independientemente de sus cosmovisiones, han encontrado en el *Sumak Kawsay*, o la teoría del buen vivir o vida en plenitud, el común denominador.

Encontramos que en la estrategia de participación indígena hay un componente que falta respecto a la comprensión del Estado como interlocutor, y tiene que ver con el reconocimiento de la importancia de las asambleas como espacios de toma de decisión, esto solo se entiende a partir de la pirámide invertida.

El Estado peruano entiende la democracia tradicional como la democracia representativa, elegimos a alguien y perdemos todo vínculo. No hay ninguna capacidad de exigir cuentas, salvo el derecho a la revocatoria y otros medios indirectos. Sin embargo, los pueblos indígenas funcionan distinto. El representante está sometido a la asamblea, es la democracia participativa, y este sometimiento a la asamblea durará el tiempo que sea necesario y tendrá sus peculiaridades dependiendo de cada pueblo. Las decisiones en un pueblo indígena se adoptan después de escuchar a todos en esta asamblea y en función de eso se toma y ejecuta una decisión.

Esa decisión es la que el presidente o el *apu*, o como se denomine a la autoridad, tiene que ejecutar. Todavía existen autoridades occidentales o mestizas que se relacionan con los pueblos indígenas comprando al líder, y ese “líder” cae, pero con él la confianza que tenemos que construir.

Como en todo grupo humano, hay personas con buenas y con malas intenciones, eso no tiene nada que ver con la etnia, tiene que ver con valores. El absurdo nace del desconocimiento. Empezaron a comprar a los presidentes de algunas comunidades y lo que pasaba es

que las comunidades los desconocían como presidentes y seguían respetando la decisión que había tomado la asamblea.

Otra característica de este relacionamiento es la velocidad de las decisiones, no solo por las asambleas, sino porque esa es la agenda, y si el Estado no pone todas las cartas sobre la mesa, se desacredita. Por eso es usual que los pueblos, cuando hay una protesta, no se quieran reunir con funcionarios de menor rango y pidan reunirse con ministros o con el presidente, porque ya no confían en la autoridad, y la alta rotación hace que los funcionarios no generen relaciones de confianza. Ese descrédito es lo que se busca evitar con los grupos de trabajo, pero se repiten los errores. Esa es la razón que explica la demanda de los pueblos por que se consolide una institucionalidad indígena que permita espacios de diálogo; los grupos de trabajo de alguna forma reemplazan hoy esa institucionalidad formal ausente.

## V. Participación de representantes indígenas en el nivel local, regional y nacional

La participación política de representantes indígenas en los niveles local y regional se institucionalizó a través de la cuota indígena, medida afirmativa que busca generar mayor participación de los pueblos indígenas en el aparato estatal. Esta cuota, como hemos señalado anteriormente, no aplica para elecciones nacionales, aunque eso podría incluirse en el debate que se está llevando a cabo con relación a reincorporar el Senado, aun cuando no es un tema que se esté discutiendo directamente.

La base legal de la cuota es la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales y sus modificatorias, en esta se incluye en las listas de candidatos al Consejo Regional no menos de 30% de hombres o mujeres; no menos de un 20% de ciudadanos jóvenes, es decir, hasta los 29 años; y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios en las regiones donde tengan presencia.

En el caso de la cuota indígena, no se ha incorporado un porcentaje a la lista como sí se ha hecho para los otros dos supuestos, sino que se ha previsto que en los lugares que el Jurado determine se sumarán los candidatos indígenas.

El Jurado Nacional de Elecciones fija el número de espacios y la distribución. Para las elecciones del año 2018, lo hizo el 7 de febrero a través de la Resolución 0088-2018 sobre la base del reconocimiento constitucional del artículo 91 que promueve las medidas afirmativas señaladas.

En el año 2010, con el ánimo de que estas medidas no entrañaran discriminación a diferencia de las cuotas de mujeres y de jóvenes, se dio la Resolución 248-2010-JNE, en dicha resolución se estableció que allí donde correspondiera se sumaría cupos proporcionales con la condición de que exista población indígena.

La distribución de las cuotas se hizo aplicando el principio de no regresividad y en función de mayor concentración poblacional, esto se amplió para el proceso de 2014 a 18 regiones y 44 provincias y se incluyeron Ica y Moquegua.

Recordemos que es el Viceministerio de Interculturalidad el que maneja la base de pueblos indígenas y que esta se encuentra en constante actualización, siendo todavía una base en construcción.

Importante señalar que en el considerando 11 de la Resolución mencionada se reconocen las limitaciones técnicas para fijar la cuota, que es un reto que se buscó enfrentar con el



censo 2017 y con los criterios de autoidentificación que se incorporaron en el mismo, pero aún estamos en ese proceso.

La norma fijó las pautas para establecer los cupos manteniendo los ya asignados en los procesos 2010 y 2014 y señala expresamente la fuente que permite fijar el porcentaje, que, como se ha señalado, es el Viceministerio de Interculturalidad.

El problema que se ha presentado en todos los procesos es que la cuota no se cubre con representantes indígenas, adicionalmente a todo el problema de partidos políticos con agendas propias que socavan la agenda indígena.

De las 25 regiones con un total de 328 consejeros, solo se incorporó cuota en 20 de ellas, un total de 72 consejeros, y finalmente fueron elegidos 32.

Existen iniciativas y proyectos de ley destinadas a corregir la participación indígena y las normas que han pretendido regularla, es un tema todavía en desarrollo. La Defensoría del Pueblo ha expresado su preocupación en el informe defensorial a propósito de las elecciones de 2018, que tienen que ver no solo con los temas normativos, sino además con las limitaciones geográficas y logísticas que afectan su derecho a elegir y ser elegidos y a ejercer a plenitud sus derechos políticos.

## **VI. Situación de la participación política de mujeres indígenas**

La participación política de la mujer indígena, como la mayoría de los temas indígenas, tiene líneas de base poco confiables. Sin embargo, en este caso en particular, el Plan Nacional de Derechos Humanos proyectó la participación indígena de la mujer en un 50% en los procesos de consulta a partir del año 2021, sobre la base de un diagnóstico poco claro pero que nos puede servir para entender hacia dónde estamos encaminando esa participación, independientemente de la cuota de participación que hoy, además, supone paridad y alternancia a nivel de representación congresal.

Existe poca información documentada sobre la participación política de la mujer, pero en el trabajo de campo es evidente que la mujer cumple un rol fundamental en la toma de decisiones a través de las asambleas comunitarias; también hay organizaciones indígenas que trabajan específicamente con mujeres y participación femenina en las principales organizaciones regionales y nacionales como AIDSESP. Es el caso de Ruth Buendía que antes fue presidente de la Central Asháninka del Río Ene y que ha recibido reconocimientos en el Perú y en el extranjero por la defensa de su territorio frente al Estado, sin que esto suponga que se derrame una gota de sangre.

Como ella, otras mujeres indígenas cumplen roles importantes en sus comunidades y también en los espacios de reflexión nacional e internacional, como Melania Canales Poma, presidente de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú y líderesa del pueblo quechua.

En el Perú se celebra el día de la mujer indígena en honor a Bartolina Sisa, aymara asesinada el 5 de septiembre de 1782. Como ella, distintas mujeres indígenas han marcado la vida de la nación, desde Micaela Bastidas y María Parado de Bellido hasta Angélica Remigia Mendoza de Ascarza, que falleció en agosto de 2017 después de conocer la sentencia por la que enfrentó al Estado en la búsqueda de la verdad sobre el paradero de su hijo o a partir de su desaparición. Este hecho la llevó a fundar la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos

y Desaparecidos del Perú (ANFASEP), cuya lucha fue parte importante de la conformación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Esta mujer fue reconocida como una activista y campesina peruana símbolo del valor y de la búsqueda de desaparecidos en el Perú.

Las mujeres indígenas pasan por los mismos problemas que las mujeres no indígenas, a lo que se suman otras limitaciones particulares. El racismo, la discriminación y el machismo, la violencia de género, la incapacidad de que su trabajo sea valorado en igualdad de condiciones con el de un hombre no son problemas exclusivos de la mujer no indígena.

En los resultados electorales su participación está por debajo de la media con relación a la cuota de participación de hombres o mujeres del 30% y del 15%. En la cuota indígena, de las 191 autoridades indígenas elegidas, solo 29 son mujeres, lo que representa poco más del 15%.

Las mujeres indígenas han reconocido que existe una discriminación de género dentro de sus comunidades de la que son víctimas, del mismo modo que la corrupción limita sus derechos y las impacta directamente, a ello se suma la falta de difusión de sus derechos colectivos y, por lo tanto, la falta del necesario respeto y garantía que corresponde al Estado. Reconocen, asimismo, que la falta de una institucionalidad indígena limita la capacidad de hacer escuchar su voz en los distintos estamentos del Estado. Critican duramente el daño a su territorio y el intento de imponer una hegemonía cultural y económica que es el mayor riesgo al ejercer sus derechos políticos a través de partidos políticos que podrían dividir la agenda indígena y sus comunidades. Es el mayor riesgo de la participación política indígena tanto en el caso de las mujeres como en general porque no hay todavía un modelo acabado. En el Perú el esfuerzo se ha iniciado y estamos todavía a oscuras buscando el modo de garantizar participación política sin destruir la fuerza de su decisión comunitaria; quizás corresponde dejar que encuentren el camino y tomen sus decisiones que deberán ser recogidas en normas e implementadas como corresponde.

## VII. Conclusiones

### Avances

La participación política y la legislación en materia indígena se impulsan y adquieren respaldo a partir de un hecho político con consecuencias trágicas denominado el Baguazo, en el año 2009. Hecho que terminó en la aprobación de la Ley de Consulta Previa.

La preocupación por lo indígena permite visibilizar las necesidades en infraestructura, titulación, líneas de base, indicadores, variable étnica e interculturalidad en temas de salud, educación y justicia, lo que se canaliza a través de los Planes Nacionales de Derechos Humanos.

La incorporación de la cuota indígena para las elecciones municipales y regionales y el Jurado Nacional de Elecciones que fija los lugares respetando el principio de no regresividad.

La clasificación socioeconómica de pobreza extrema para las personas que forman parte de la base de datos oficial de pueblos indígenas, reconociendo que requieren atención especial del Estado y direccionamiento de sus programas asistenciales.

La participación política indígena ha ido progresivamente adquiriendo institucionalidad formal a través de grupos de trabajo reconocidos por el Estado, en los que participan los pueblos a través de sus distintas organizaciones locales, regionales y nacionales.

## Retrocesos

No hemos construido ni adecuado la institucionalidad indígena que les permita participar en la toma de decisiones, respetando su cosmovisión, lo que debilita y resta importancia a las asambleas como espacios de toma de decisión.

No se han implementado adecuadamente los procesos de consulta que son percibidos como un trámite, y no se han atendido las demandas ni cerrado las brechas, lo que genera que se cuestione la consulta y se pierdan de vista los problemas históricos estructurales.

## Desafíos pendientes

Cumplir los compromisos y seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos en los temas de territorio y titulación, justicia, educación y salud intercultural, participación política y consulta previa.

Garantizar la participación de los pueblos indígenas sin arriesgar su demanda colectiva por el respeto y garantía de sus derechos.

Corregir las normas electorales para garantizar que se cumpla la cuota y se adopten las acciones afirmativas que cierren las brechas.

Garantizar los derechos políticos de los pueblos superando las limitaciones geográficas y logísticas.

Enfrentar el racismo, discriminación, machismo y violencia de género que afectan a la mujer indígena y no le permiten ejercer sus derechos a plenitud.

## Bibliografía

- Albó C., X.  
2000 “Aymaras entre Bolivia, Perú y Chile”. *Estudios Atacameños* (19): 43-73.
- Centurión, J.  
2013 *MASAS* (Documental). Perú: CHS Alternativo. 26:53 min.
- Chirif, A.  
2012 “Explotación del caucho y traslado de población indígena”. *SERVINDI*. Web. Publicado 30 de septiembre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)  
2007 *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Casos. CIDH. Web.
- Cruz, Y.  
2019 “A 10 años del ‘Baguazo’ aún hay heridas que no cierran: Esto es lo que debes saber de la masacre”. *Historia. RPP Noticias*. Web. Publicado 5 de junio.
- Espinosa, O.  
2018 “La compleja participación de los pueblos indígenas en las elecciones”. *SERVINDI*. Web. Publicado 18 de septiembre.
- Garra, S.  
2012 “El despertar de Kumpanam: historia y mito en el marco de un conflicto socioambiental en la Amazonía”. *Anthropologica*, Año XXX, No. 30: 5-28.

## Gobierno del Perú

s.f. “Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)”. *Programas y Organizaciones Sociales. Plataforma digital única del Estado peruano*. Web.

## Gobierno Regional San Martín

s.f. “Qaliwarma”. *Publicaciones. Dirección Regional de Educación*. Gobierno Regional San Martín. Web.

## Hospina, A.

2019 “Los pueblos indígenas en el Perú”. *Desarrollo Sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Blog. Publicado 9 de agosto.

## ideele radio

2020 “PDF - Mensaje a la Nación de Martín Vizcarra”. *ideele radio*. Web. Publicado 28 de julio.

## Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

s.f. *Autoidentificación Indígena*. INEI. Web.

## Iturralde G., D.

2003 “Pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales, y discriminación”. *Revista IIDH*, Vol. 38: 233-256.

## Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

2018 “Los pueblos indígenas en las elecciones regionales y municipales 2018”. *Recursos. Observa Igualdad*. Web.

## Ministerio de Cultura

s.f. *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI)*. Ministerio de Cultura. Web.

## Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

2014 “MIDIS crea mecanismo para permitir el acceso a programas sociales a pobladores indígenas de la Amazonía”. *Comunicaciones. Notas de Prensa*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social/SISFOH. Web. Publicado 26 de septiembre.

## Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

2021 *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Informe*. Informes y publicaciones. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Web. Publicado 11 de enero.

## Naciones Unidas (UN)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2014 *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

## Organización Internacional del Trabajo (OIT)

s.f.a C107 - Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (núm. 107). *NORMLEX*. OIT. Web.

s.f.b Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (169). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Web.

## SERVINDI

2020 “Perú. Desnutrición y anemia: Panorama grave en los pueblos indígenas”. *KAOSENLARED*. Web. Publicado 31 de octubre.



# Conclusiones

*Andrés Jouannet Valderrama*

América Latina tiene como característica común la presencia significativa de pueblos indígenas que comparten una serie de elementos étnicos, culturales, sociales y económicos. No obstante, entre los distintos pueblos originarios también hay diferencias importantes debido a los contextos territoriales en los que se encuentran insertos, su presencia numérica en cada uno de los países de los que forman parte también hace la diferencia (cf. Jouannet 2014a)<sup>1</sup>. Asimismo, otra característica fundamental de Latinoamérica en materia étnica ha sido su innegable proceso de mestizaje, el que representa a casi toda la población del subcontinente americano, salvo pocas poblaciones indígenas determinadas que han estado aisladas, algunos grupos de migrantes europeos y de otras latitudes que han llegado en el último tiempo, y la línea amerindia, como indoeuropea, que cruza y le da una impronta determinada a la América morena (cf. Berrios 2016)<sup>2</sup>.

Luego de los procesos de transición y consolidación de la democracia en América Latina, comienzan a despertar en distintos países de la región ciertos temas y materias postergadas en el debate y en las políticas públicas, uno de ellos es la temática indígena en un subcontinente cuyo origen se remonta a los pueblos originarios y al posterior mestizaje. Es en este contexto, desde mediados de la década de los 80, que algunos movimientos indigenistas comienzan a levantar lentamente banderas de lucha vinculadas a antiguas reivindicaciones políticas, económicas y culturales. Tanto los movimientos indigenistas como sus demandas se consolidan

- 
- 1 Vamos a entender ‘indígena’ como aquel individuo que tiene su origen en lo que se denomina un pueblo originario, que a su vez viene de un lugar denominado región o territorio donde su familia ha permanecido por largo tiempo y por tanto se reconoce y considera perteneciente a una cultura con características determinadas, la cual ha sido transmitida a través de varias generaciones. En este sentido, cuando hablamos de indígena, hablamos de aborigen, de nativo y de originario. La palabra ‘indígena’ proviene del latín *indigēna*, compuesto por *inde*, que significa ‘del lugar o de este lugar’, y *gens*, que viene de ‘gentes o población’. Por tanto, la palabra refiere a gente, personas o población de un lugar de donde ancestralmente son originarios.
  - 2 Según la información entregada por DNA Tribes, en América existirían 12 tipos de genes indígenas aún supervivientes, desde el norte al sur de América, estos serían: Ártico, Salishan, Ojibwa, Amerindio del Norte, Athabaskan, Mexica, Maya, Amerindio de Centro América, Amazónico, Gran Chaco, Andino y Patagónico.

en las décadas del 90 y 2000 como parte de la agenda política de los distintos gobiernos de Latinoamérica, sobre todo con el surgimiento y adscripción –de algunos gobiernos– al Convenio 169 de la OIT.

Respecto de esta situación, las respuestas de los regímenes han sido diversas –como hemos observado en las páginas de este libro–, como heterogéneas son las demandas y grupos indígenas que las representan. No obstante, la cuestión de los pueblos originarios y su derivada, la política pública indígena, es en la actualidad parte fundamental de la agenda pública de la mayoría de los países del subcontinente americano.

Según estudios de las Naciones Unidas, en la actualidad, en América Latina existen 522 pueblos indígenas que van desde la Patagonia hasta el norte de México, pasando por distintas áreas geográficas como Chaco Ampliado, Amazonía, Orinoquia, Andes, Llanura Costera del Pacífico, Caribe Continental, Baja Centroamérica y Mesoamérica; se cuenta con información disponible de 21 países de la región de Latinoamérica y el Caribe dando cuenta de alrededor de 40 millones de indígenas, según la Unesco, donde además habrían 422 lenguas vernáculas vivas<sup>3</sup>.

Dado lo anterior, es menester analizar horizontalmente, sin un afán acumulativo comparativo –que generalmente tiene grados altos de subjetividad–, las distintas políticas públicas hacia los pueblos originarios que se han ido desarrollando, consolidando y también retrocediendo en América Latina.

Así, por ejemplo, la pandemia del coronavirus, que ha cruzado a la humanidad, ha mostrado la fragilidad de los sistemas sociales; y al final, los daños colaterales que esta ha acarreado han afectado de mayor forma a los sectores vulnerables, y en América Latina, los pueblos indígenas están, lamentablemente, a la cabeza de estos grupos postergados. Luego de que la pandemia pase, si es que pasa finalmente, América Latina no solo será más pobre, sino que, además, será más injusta<sup>4</sup>.

Por todo lo anterior, es fundamental evaluar permanentemente y de forma horizontal las políticas públicas en América Latina, incluso mirando más allá, hacia otras latitudes que poseen pueblos originarios aún vitales, para avanzar en la humanización y pertinencia de políticas públicas que afecten de buena forma tanto a los grupos indígenas como a la sociedad en general. No se trata solo de hacer políticas públicas pensadas hacia lo indígena o desde lo

3 El estudio fue realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Fundación para la Educación en Contextos de Multilingüismo y Pluriculturalidad (FUNPROEIB Andes) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), instituciones que en el contexto de la construcción del *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina* entregan la información citada. Ver el portal UNICEF para cada niño, “UNICEF presenta el *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*”.

4 “Según informa la ONG Oxfam, con asiento en España y un importante trabajo en América Latina, sobre todo en materia de Comercio Justo, hacia fines de julio de 2020, América Latina, en el contexto del COVID-19, perderá 113.400 millones de dólares en impuestos, lo que significa alrededor del 60% de lo que la región gasta en salud. Estos países gastan un promedio de 4% del PIB en salud, que es la mitad de lo que gastan los países miembros de la OCDE. El futuro es muy pesimista porque, según la ONG, en el contexto de la pandemia, 52 millones de personas caerían bajo los niveles de la pobreza, lo que significaría un retroceso de 15 años. Contradictoriamente, la fortuna de los 73 milmillonarios de Latinoamérica aumentó en 48.200 millones de dólares desde que la pandemia aterrizó en la región. Según Oxfam, en dos de los países que han sido de los más afectados a nivel internacional por la pandemia, Chile y Brasil, los milmillonarios han aumentado sus pecunias” (Jouannet 2020: 250).

indígena, la cuestión es mucho más compleja. De lo que se trata es de encontrar el equilibrio exacto entre la pertinencia cultural, la evolución y modernización de los instrumentos públicos y la vinculación de las políticas públicas con el resto de las políticas públicas nacionales. Lo que no se debe hacer es un *patchwork* improvisado y reactivo de políticas públicas solamente atendiendo la demanda coyuntural y al romanticismo irresponsable de ciertos sectores que folclorizan a los pueblos originarios como una moda circunstancial; tampoco se puede caer en las políticas de casos, vale decir, en las respuestas a ciertos grupos “emblemáticos” sin observar el contexto y el equilibrio de la política pública en general. La política pública indígena debe ser integral dentro del contexto cultural de los pueblos, desarrollo social e historia, pero a su vez mirando completamente el concierto de la sociedad en su conjunto y, como todas las políticas públicas en general –no solo sociales–, dialogando transversalmente.

## Los países analizados

### Argentina

En Argentina, la relación del Estado con los pueblos indígenas ha sido “traumática e insuficiente”, en el contexto de una sociedad que no se ha percatado, en toda su forma, de sus orígenes indígenas y ha observado de mejor forma su nacimiento europeo. No obstante, los últimos años, ya sea por la notoriedad –en el contexto latinoamericano se ha ido imponiendo lo indígena– o debido a ciertos problemas de seguridad pública y reivindicaciones del pueblo mapuche en el sur del país, la agenda indígena ha comenzado a visibilizarse un poco más en el contexto de una sociedad muy mediatizada. Sin embargo, tanto la temática como los actores indígenas aún no juegan un papel en la construcción de políticas indígenas, como sostiene Silvina Ramírez en su artículo “Los pueblos indígenas como actores de la política y destinatarios de las políticas en Argentina”.

En Argentina existen 35 pueblos reconocidos que agrupan a 955.032 personas, de las cuales 473.958 serían mujeres y 481.074 hombres, según el Censo de 2010<sup>5</sup>. Por su parte, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) sostiene que existirían 1.653 comunidades indígenas dentro de las cuales 1.456 poseerían personería jurídica.

Dentro de los pueblos indígenas, por su representatividad numérica, destacan: mapuche con 205.009 personas; toba con 126.967 personas; guaraní 105.907 personas; diaguitá 67.410 personas; kolla 65.066 personas; quechua 55.493 personas; wichi 50.419 personas; comechingón 34.546 personas; huarpe 34.279 personas; tehuelche 27.813 personas; mocovi 22.439 personas; pampa 22.020 personas; aymara 20.822 personas; ava guaraní 17.899 personas; rankulche 14.860 personas; charrúa 14.649 personas; y atacama 13.936 personas. El resto de los pueblos mencionados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) poseen menos de 8 mil personas dentro de su designación.

En este contexto, algunas cuestiones que observa la autora, en comparación con otros países, es que no hay una legislación electoral que incorpore especialmente a los pueblos indígenas, ni tampoco se está estudiando. No hay que olvidar que Argentina posee un sistema

5 Si bien son 35 pueblos reconocidos, según Ramírez, habría 40 pueblos aún vigentes.



federal con presidencialismo, en este contexto, la relación con su población en materia de políticas públicas está dada por esta dinámica de subdivisión del poder, cuestión que contraviene la posibilidad de desarrollar una política pública nacional e integral en materia indígena, además que, como señala la autora, “en la práctica se sigue sosteniendo el modelo de ‘Estado asistencialista’ frente a aquellos grupos que denomina vulnerables y desaventajados”.

Argentina aprobó el 3 de julio de 2000 el Convenio 169 de la OIT, en ese contexto, el año 2004 se creó, bajo el amparo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, el Consejo de Participación Indígena (CPI) que fue reestructurado en 2008 y cuyo objetivo es hacer respetar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la esfera pública argentina. Sin embargo, la participación, según Ramírez, sigue relacionada al “asesoramiento”. Más allá de que en 2016 se creara el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas (Decreto Nacional 672/16), la situación no ha mejorado sustancialmente en las condiciones de participación y el derecho a la consulta se mantiene muy restringido. Como sostiene la autora cordobesa: “Argentina no es la excepción. Este derecho prácticamente es inexistente, si bien pueden nombrarse algunos ejemplos de consulta, lo cierto es que encuentra innumerables obstáculos para su concreción”.

No obstante, existen algunos ejemplos de participación que, si bien son de un grado menor, son destacables por los esfuerzos que hacen las propias agrupaciones indígenas por reivindicar sus derechos y su cultura, pero aún no se llega a grados que se puedan considerar mínimos respecto a estándares internacionales de participación indígena, sobre todo en el diseño de políticas públicas. Como destaca Ramírez:

Concretamente, en cuanto a los avances en la última década, podemos mencionar instancias estatales a nivel nacional que han incorporado fuertemente la presencia indígena (caso del INAI; en la actualidad su plantel ejecutivo cuenta con algunos referentes indígenas, incluido el vicepresidente; o el caso del Ministerio de las Mujeres y un área específica dedicada a la violencia contra las mujeres, la que articula con un área específica en el INAI), algunos casos excepcionales en donde la autonomía se ve reflejada en una articulación con el Estado nacional y provincial que refuerza el principio de libre determinación...

En cuanto a los retrocesos,

destaca notablemente las políticas territoriales, por la relevancia que adquiere para las comunidades indígenas, por los conflictos de intereses alrededor de ellas, por las actividades extractivas que cada vez avanzan más sobre territorio indígena para explotar sus recursos naturales, por la inexistencia de legislación que regule su titulación colectiva.

En definitiva, en materia de políticas públicas, en Argentina hay más oscuros que claros, sigue siendo un tema de agenda marginal y que se escucha poco en Buenos Aires, cuna del poder político nacional, donde lo indígena no es parte de la discusión entre las dos más importantes fuerzas políticas. Sin embargo, en comparación con la década de los 90, por lo menos en la actualidad hay una mirada –aunque débil– del Estado hacia la generación de políticas públicas, fundamentalmente desde esfuerzos locales y regionales, ante los escasos ejemplos nacionales.

## Bolivia

En Bolivia se ha ido polarizando y tensionando el sistema político –desde la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada hasta la fecha–, lo cual se refleja en una sociedad fragmentada y dividida en la que lo indígena ha jugado un papel preponderante en el marco de la esfera pública, de hecho, ha sido un recurso utilizado permanentemente y casi de forma demagógica por parte de grupos de izquierda populista y radical, relacionando la figura discursiva de lo indígena con un concepto de “pueblo” versus la derecha como un antagonico del “pueblo”, por tanto, de lo indígena. Esta dialéctica se ha construido ideológicamente y ha permeado en importantes sectores indígenas, fundamentalmente rurales<sup>6</sup>. Más allá de la falacia de fondo de esta discusión impuesta por un sector político, las políticas públicas en los últimos años han tenido un grado de desarrollo con avances y retrocesos, como sostiene Marco Mendoza en su artículo.

Lo primero a destacar, aunque sea más declarativo que objetivo, es la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, en la que se incorporan y consagran una serie de derechos indígenas, más allá de la realidad socioeconómica que viven estos pueblos en Bolivia.

Una primera cuestión consagrada en la institucionalidad boliviana tiene relación con la cuestión censal indígena. Es así como el Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado el 21 de noviembre de 2012, dio luces respecto del autorreconocimiento y mostró que el 42% de los bolivianos mayores de 15 años se autorreconocen como pertenecientes a un pueblo indígena. Si bien esta cifra es alta en el concierto de los demás países latinoamericanos, en comparación con el Censo de 2001 el guarismo ha bajado, ese año el 62,2% de la población se había autoidentificado como indígena.

La Constitución de Bolivia reconoce 36 idiomas o lenguas vernáculas, pero no especifica sobre las identidades indígenas, sin embargo, vincula las identidades con los idiomas, cuestión que presenta un grado importante de distorsión y subjetividad. En este sentido, como señala Marco Mendoza, “a pesar de la forzada asociación idioma-identidad indígena, hay 74 declaraciones de otros grupos poblacionales”. Lo anterior es muy grave debido a que, como también señala Mendoza:

Esta distorsión de la identidad indígena, contenida y difundida como información oficial del INE y el uso de este dato estadístico por el conjunto de los órganos e instancias del Estado Plurinacional de Bolivia, afecta derechos indígenas, entre otros, el derecho a la participación y representación propia en instancias legislativas del nivel nacional, departamental, regional y municipal, como minorías indígenas.

A lo anterior se suma una serie de fallos que se pueden observar en el transcurso del proceso censal.

La situación descrita refleja el poco rigor, por parte del Gobierno, a la hora de la implementación de una política pública tan trascendente como el censo, dado que la información recogida por este instrumento público es fundamental para desarrollar políticas públicas pertinentes. Como señala Marco Mendoza: “La organización de un censo nacional y el uso de

---

6 Sobre populismo de izquierda, véase Jouannet 2020: 285-304.

sus datos hacen efectivos o deniegan los derechos en el marco del diseño e implementación de la política pública que se vincula a su uso”.

Por otra parte, el Estado boliviano está empeñado en construir un Estado Plurinacional, lo que significaría: a) generar una democracia plural e intercultural desde tres vertientes democráticas: representativa, comunitaria, directa y participativa<sup>7</sup>; b) asimismo, se aspira a una economía plural, articulada de forma comunitaria, estatal, privada y social cooperativa<sup>8</sup>; y c) se apela a un Estado que atienda al pluralismo jurídico, en contexto plural e intercultural, logrando a nivel comunitario el autogobierno de las comunidades indígenas. Más allá de las contradicciones hermenéuticas que presentan las disposiciones constitucionales, se ha pretendido avanzar en materia de política pública indígena considerando lo indígena como un eje central en la normativa de la construcción de Estado.

Ahora bien, en materia electoral, de los 130 diputados hay siete circunscripciones especiales para pueblos indígenas; y dentro de los 36 cupos del Senado no hay cupos reservados. Respecto a los gobiernos autónomos departamentales, en el ámbito del órgano de deliberación, hay espacio para asambleístas indígenas (artículo 63, Ley 026 de Régimen Electoral); de igual forma, en la esfera municipal también hay cupos especiales para los representantes indígenas, dependiendo del contexto. Como señala Mendoza:

En cada región autónoma se asignarán escaños de elección directa, de acuerdo al Estatuto autonómico regional, y se elegirán asambleístas regionales indígenas minoritarios que residan en los municipios que conforman la autonomía regional, mediante normas y procedimientos propios (artículo 69, Ley 026)”.

7 La democracia siempre es plural, representativa y naturalmente participativa; respecto al concepto ‘democracia directa’, actualmente, en Bolivia, no existen las condiciones para que en la práctica pudiera ejercerse la democracia directa, dado que esta acción política debe considerar supuestos de una orgánica que permita al ciudadano expresarse en la asamblea de forma tanto electoral como deliberativa, en todos los niveles de decisión ejecutiva dentro de la esfera pública (cf. Dahl 1997, 2008; Jouannet 2020). Por otra parte, la democracia comunitaria más que una acción concreta es una aspiración a la relación política armónica entre los ciudadanos que de forma transversal cooperan mutuamente para la construcción de una comunidad fundada en la observancia de los derechos y deberes que se tienen al interior de esta célula social fundante de la sociedad. El punto focal es el respeto a la dignidad de la persona humana en toda su temporalidad, existiendo una sola dignidad de la persona humana y no dignidades; en este contexto, la relación dentro de la comunidad es comunitaria cuando se observan de forma consensual y fraterna –respetando las minorías, pero haciendo prevalecer el pacto de las mayorías– los deberes y derechos con la comunidad, fortaleciendo las relaciones humanas en el marco del respeto y colaborando con aquellos que en la sociedad comunitaria requieren de auxilio solidario, tanto del Estado como de la sociedad civil organizada. El comunitarismo es la expresión práctica, en la esfera pública, del humanismo cristiano (cf. Belardinelli 1990: 243-262; Baggio 2006: 25-40; Jouannet 2011a: 217-236; Jouannet 2011: 147-158b; Jouannet 2014a: 279-292 y Jouannet 2014b: 7-26).

8 De igual forma que la confusión que existe sobre la teoría y práctica de la democracia, la conceptualización económica en cuanto a que esta debe desplegarse de manera comunitaria, estatal, privada y social cooperativa pudiera aceptarse dado que cada uno de los términos se encuentran en el desarrollo y práctica de la economía como acción de transformación y humanización. Sin embargo, la sola enunciación de estos términos no implica una práctica integral, armónica y coherente, sobre todo los términos economía comunitaria y economía social cooperativa; estos últimos son acciones de relaciones económicas dentro de los parámetros de la economía de mercado (cf. Piketty 2014, parte cuarta).

En términos de desarrollo de los derechos y representación política indígena, es muy interesante el proceso de “autonomías indígenas”. Sin embargo, como sostiene el autor vecindado en Tarija, no todo lo que brilla es como parece, dado que

[e]l inicio de este proceso autonómico se produjo el 2 de agosto de 2009, mediante la aprobación del Decreto Supremo 231 que estableció la hoja de ruta para adoptar la condición de Autonomías Indígena Originario Campesinas. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, aprobada nueve meses más tarde, contiene un conjunto de normas de carácter regresivo que constriñen el pleno goce de los derechos indígenas, eso explica que este modelo de diseño e implementación gubernativa requiera de procesos de ajuste y adecuación convencional, constitucional y legal.

Hasta fines de 2020, solo Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Salinas de Garci Mendoza han podido llevar adelante un proceso autonómico con la metodología anteriormente descrita.

En este sentido se ha avanzado, pero no lo suficiente. Según señala Mendoza en materia de régimen electoral y consulta previa, se debe ampliar la representación real en materia indígena, dado que, por una parte, en el Legislativo su representación todavía es insuficiente, llega solo a tener siete curules de 130 que tiene la Cámara de Diputados y no tiene representación en el Senado; y por otra parte, las autonomías aún no se han desarrollado como señala la Constitución. No obstante, hay que destacar la incorporación de indígenas en el Órgano Judicial y en el Tribunal Constitucional.

En este periodo se han sumado autoridades políticas que han ganado su espacio electoral más allá de su ascendencia indígena, como la primera senadora indígena de la región del Beni; y además de los ya comentados parlamentarios departamentales, también han asumido gobernadores indígenas en los departamentos de Chuquisaca y el Beni. A todo lo anterior se ha sumado una mayor paridad de género en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cual es una señal muy positiva respecto a la proporcionalidad de la representación.

Como señala Marco Mendoza, sin lugar a dudas hay avances, sobre todo en materia procedimental normativa, fundamentalmente en la participación en departamentos y municipios; pero también hay retrocesos, como

[l]a presión por expandir la frontera agrícola, la imposición de megaproyectos de desarrollo y de industrias extractivas en territorios indígenas afecta el ejercicio de sus derechos. El derecho a la participación y representación política indígena está vinculado al ejercicio de sus otros derechos. Los derechos indígenas tienen un carácter integral.

Bolivia es uno de los países latinoamericanos donde se expresa una mayor población indígena, la cual ha ido ganando lugar desde fines de la década del 80 del siglo pasado, por lo cual, aquellos avances que ocurran en materia indígena serán muy bien escrutados por el resto de los países de la región. Siendo así, como señala el autor original de La Paz, los desafíos pasan por “recuperar la independencia de los autogobiernos indígenas”, lo que debe ir de la mano del fortalecimiento de estas identidades. Esto se funda en la construcción y el robustecimiento de una agenda indígena integral en un contexto de respeto complementario en la sociedad, donde las diferentes autonomías puedan desarrollar interlocución con el Estado, generando sus propios planes de desarrollo territorial con asistencia estatal.

En definitiva, no solo se debe tratar de entregar una imagen de participación hacia el mundo, sino que esta participación debe ser real y, desde la política pública, se debe buscar resolver los problemas fundamentales que cruzan al indígena boliviano, que son la pobreza y su incorporación a la modernidad en un contexto de pertinencia y de goce de la democracia sin apellidos.

## Brasil

Brasil es un país multicultural con una característica étnica diversa, donde el elemento indígena, si bien existe, está difuminado por el resto de mayorías raciales del país; de hecho, si se compara con el resto de los países latinoamericanos, la nación brasileña posee una pequeña cantidad de población indígena reconocida en relación a la población total. El Censo del año 2010 determinó, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que en Brasil hay 896.917 personas que se autodeclaran indígenas, de las cuales 324.834 viven en centros urbanos y 572.083 en el área rural. Esta es una cifra bastante menor respecto de la población total, según ese mismo censo demográfico que elevaba la población total a 190,7 millones de habitantes. Brasil es el país con mayor número de habitantes de América Latina, pero como ya se ha señalado, su población indígena no llega al 0,5% de la población total. A lo anterior se debe sumar que existen aún poblaciones indígenas que tienen muy poco contacto con la sociedad en general e, incluso, de vez en cuando aparecen o se dejan ver pueblos indígenas que no han tenido contacto alguno con la sociedad. No obstante, esta situación tampoco modificaría en forma importante los guarismos en cuanto a la baja proporción de indígenas que vive en Brasil.

Lo que sí llama la atención, favorablemente, es el avance y aumento de las tierras indígenas. En este sentido, habría 724 áreas de tierras indígenas, las que ocuparían 117.377.021 hectáreas, algo así como 1.173.770 kilómetros cuadrados, lo que en términos porcentuales significa que el 13,8% del territorio de Brasil está destinado a los pueblos indígenas, fundamentalmente el área comprendida por la Amazonía que, como sabemos, es el pulmón verde más importante de nuestro planeta. En este sentido, legalmente, 487 dominios de tierras indígenas han alcanzado este estatus, lo que significa 106.808.547 hectáreas, según señala Ricardo Verdum en el artículo de este libro.

El autor brasileño destaca que, en general, los indígenas tienen los mismos derechos políticos que el resto de la población brasileña. Vale decir, la ciudadanía no reconoce diferencia al momento de expresar las libertades públicas y derechos civiles. Desde el punto de vista político, los indígenas pueden ser elegidos como elegir, lo que su Constitución, aprobada en 1988 y en su artículo 14, define como “soberanía popular”. No obstante, respecto a su representatividad política por medio de instituciones de agregación de poder, su posibilidad es escasa, dada la incapacidad que ha tenido el movimiento indígena de poder fundar un partido político que tenga posibilidades de postular al poder dentro de la esfera pública. Un partido indígena ha sido un deseo permanente de algunos grupos vinculados al movimiento indígena, sin embargo, esto no ha pasado de ser una quimera. Eso sí, en más de una oportunidad se han elegido parlamentarios de origen indígena, pero las complicaciones para lograr este objetivo, como señala Verdum, son varias:

La lectura y análisis de los documentos legales sobre la creación y el funcionamiento de partidos políticos no nos dejan dudas en relación a la complejidad de la operación de creación de este instrumento político y organizacional de representación, disputa y defensa de derechos y de poder, particularmente de los pueblos indígenas y sus organizaciones sociales. Además de las cualidades individuales y colectivas antes mencionadas, la creación de un partido político implica gastos y costos casi diarios con el personal responsable por el avance del proceso organizativo y burocrático, con la producción y el registro de la documentación, con viajes y estadías, con fotocopias de documentos, con reuniones, etc.

Lo anteriormente señalado por el antropólogo brasileño muestra las dificultades que existen para los distintos grupos de interés a la hora de formar un partido político, no obstante, son las complejidades que deben enfrentar todos aquellos que pretendan disputar el poder en la esfera pública. Y dado que esas son las reglas del juego, es impensable obtener facilidades en esta tramitación política, toda vez que un derecho fundamental es la igualdad frente a la ley, por tanto, respecto a la creación de instituciones políticas desagregadas del Estado no pueden haber privilegios de ningún tipo. Por esto las organizaciones indígenas deben unirse, coordinar y ocupar los instrumentos tecnológicos actuales para facilitar la concreción de un partido político que defienda y promueva los derechos políticos, sociales, culturales y económicos de los pueblos indígenas brasileños. Los espacios políticos en la esfera pública se conquistan y son producto del avance y profundización de la democracia.

Lo que sí se puede buscar son los mecanismos de partida para que los pueblos indígenas tengan una mayor representatividad política en las instituciones electorales. Con respecto a esto, se debiera propiciar una discriminación positiva de entrada temporal hasta que esté consolidada la representatividad indígena, y evaluarla permanentemente a objeto de que los representantes sean verdaderamente indígenas que representen, primero, a los pueblos indígenas y sus demandas y luego a las agrupaciones políticas tradicionales –llámese partidos– a las que también representan. En esta línea, sostiene Verdum: “En los llamados ‘partidos de blancos’, expresión genérica utilizada por los indígenas en Brasil para referirse a las agrupaciones partidarias tradicionales, o sea, que no son partidos políticos indianistas o étnicos o interétnicos indígenas”, no estarían representados los indígenas propiamente dichos. En este sentido, entre los años 2013 y 2019 se discutió una propuesta de enmienda a la Constitución para incorporar escaños reservados a los pueblos indígenas, cuestión que aún no ha tenido ningún desenlace.

Por otra parte, destaca el antropólogo brasileño que la política pública en general, en Brasil, es planificada por medio de programas plurianuales, cuestión que se remonta a 1964 y que posteriormente fue consolidada en 1988 con la nueva Constitución (estos se realizan cada cuatro años). En este contexto se elabora la política pública indígena, como nos ilustra Verdum, en tanto que:

Después de la promulgación de la Constitución de 1988 hubo ocho planes plurianuales en el ámbito de la Unión, el primero abarcando los años 1991 a 1995. Y en todos ellos los pueblos indígenas fueron contemplados con acciones y recursos financieros específicos. Pero el vicio tutelar impregnó y condujo significativamente el proceso de planificación y la implementación de la acción indigenista del Estado brasileño en esos años, incluso en el periodo llamado *progresista*, años 2000. Entre la promulgación de la Constitución de 1988 y el año 2020 tuvimos los siguientes Planes Plurianuales

de la Unión: sin nombre (1991-1995); Brasil en Acción (1996-1999); Avanza Brasil (2000-2003); Brasil de Todos (2004-2007); Desarrollo con Inclusión Social y Educación de Calidad (2008-2011); Más Brasil (2012-2015); Desarrollo, Productividad e Inclusión Social (2016-2019); y Planificar, Priorizar, Alcanzar (2020-2023).

Ahora bien, como ya se ha señalado, respecto a las políticas públicas planificadas para los pueblos indígenas en Brasil entre 2010 y 2020, se han diseñado y planificado cuatro programas; el primero fue desarrollado en el segundo gobierno del presidente Luiz Inácio Lula Da Silva, denominado Desarrollo con Inclusión Social y Educación de Calidad y ejecutado entre los años 2008 y 2011. Este programa tenía diez objetivos, de los cuales solo uno se relacionaba, tangencialmente, con los pueblos indígenas de Brasil, como observa Verдум:

Se trata del objetivo declarado como fortalecimiento de la democracia: “con igualdad de género, raza y etnia y la ciudadanía con transparencia, diálogo social y garantía de los derechos humanos” [...]. Contradictoriamente, nada fue dicho sobre esos sujetos de derecho cuando el objetivo era la implantación de una infraestructura.

En este periodo, la política pública indígena se concentró en el programa denominado Protección y Promoción de los Pueblos Indígenas, coordinado y ejecutado por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI). Sin embargo, este programa está mal diseñado y es contradictorio, según Verдум que sostiene:

Infelizmente, aún no vemos en el interior del movimiento indígena organizado que se le dé la importancia que el asunto merece. Es comprensible que sea así, es un asunto complejo, del cual los pueblos indígenas fueron siempre excluidos, y que demanda cierta dedicación, especialización, etc. Por otro lado, aunque los discursos oficiales recientes estén repletos de palabras como *promoción*, *participación*, *autonomía*, *transparencia* y otras del género, en la práctica, eso aún no pasa ni es estimulado cuando el asunto es planificar, decidir y controlar el presupuesto público.

De la misma coalición del gobierno anterior, la presidenta Dilma Rousseff implementó el Plan Plurianual Más Brasil, ejecutado entre los años 2012 y 2015. En ese periodo hubo importantes señales al mundo indígena, por ejemplo, se propuso dentro del plan antes mencionado el programa Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas. En este contexto los indígenas fueron visibilizados como beneficiarios directos, así, se destaca el proyecto denominado Saneamiento Básico en Aldeas Indígenas para Prevención y Control de Agravios, como la creación de un programa dedicado exclusivamente a los indígenas “de reciente contacto”. También se vinculó a los indígenas en programas de reducción de emisión de gases invernadero, dada la pertenencia de estos a la Amazonía. Asimismo, se comenzó a considerar la producción minera en tierras indígenas como una preocupación importante. No obstante, sostiene Verдум, más allá de los esfuerzos e intenciones en todas estas iniciativas, no se consideró la consulta previa libre e informada vinculada al Convenio 169 de la OIT, que fue ley en Brasil a partir de 2003.

También se puede destacar en este periodo, específicamente en el año 2012, la promulgación mediante decreto presidencial de la Política Nacional de Gestión Ambiental y Territorial en Tierras Indígenas, y dentro de esta destacando también dos áreas: Gestión Ambiental y

Territorial de las Tierras Indígenas y Promoción del Etnodesarrollo en Tierras Indígenas, esta última, a su vez, con nueve objetivos específicos, entre ellos, territorio y gestión territorial, escolaridad y atención de salud.

En este periodo, Verdum releva que hay un avance objetivo, más allá de la interrupción y término anticipado del gobierno de Dilma Rousseff. Sin embargo, este quiebre influyó directamente en estos avances, como señala el autor: “El proceso de *ruptura política* tuvo efectos no solamente en el plan general de la política institucional brasileña. Las políticas públicas para los pueblos indígenas también fueron afectadas”. Entonces se observa un retroceso importante en el avance de políticas públicas en materia indígena, sobre todo en materias que afectan algunas áreas económicas; en este sentido, lo avanzado se retrotraía<sup>9</sup>:

Hay también varias iniciativas parlamentarias dirigidas a alterar las reglas y exigencias del licenciamiento ambiental para emprendimientos en el interior, lo que afecta a territorios indígenas. Alterar las reglas no solamente interesa al sector ruralista, interesa también a un conjunto más amplio de agentes políticos, económicos y financieros que poseen o están relacionados con proyectos de infraestructura o de extracción mineral, de petróleo y gas, planificados y/o en operación en el país. El agua es otro recurso muy visado, especialmente el agua potable.

El último plan plurianual denominado Planificar, Priorizar, Alcanzar, pensado para los años 2020-2023, corresponde al periodo del presidente Jair Bolsonaro. Según Verdum, en el programa de gobierno los pueblos indígenas no son tema y se retrotrajo mucho de lo que ya estaba institucionalizado en materia indígena, sumado a presupuestos mínimos, imposibles para desarrollar cualquier tentativa pública en el mundo indígena brasileño.

Más allá de lo anterior, el autor sostiene que, como tendencia, al igual que en América Latina, la temática indígena es una cuestión emergente y está en la agenda con mayor visibilidad que antaño. Sin embargo, no es un tema de agenda prioritaria para la clase y elite política brasileña, más allá de sus orientaciones políticas, a lo anterior se suma que las organizaciones indígenas carecen de estructura e integralidad para poder instalar sus demandas con mayor notoriedad pública e institucionalizada. Lamentablemente todo esto se ha conjugado para que se debiliten las demandas indígenas, e incluso ha influido la tragedia que ha ocasionado la pandemia del coronavirus, en la que Brasil ha sido uno de los países en los que más personas han muerto, fundamentalmente por el mal manejo de sus autoridades. En este contexto, reconstruir una agenda indígena será un objetivo y trabajo en el que deberán empeñarse las organizaciones indígenas, ONG, la academia y todas las instituciones que quieran promover la dignidad y los derechos de los pueblos indígenas.

## Chile

Lo cierto es que Chile ha vivido el último tiempo una crisis política de magnitudes no recordadas en la nueva democracia del país, esta tensión se da en un contexto de extrema polarización política, fragmentación del sistema de partidos y desafección de la ciudadanía con la política partidista. Sin lugar a dudas, los avances en Chile no se pueden negar, sin

---

9 El plan plurianual de este periodo se denominó Desarrollo, Productividad e Inclusión Social (2016-2019).



embargo, la inequidad y desigualdad en una sociedad más informada y empoderada han tensionado la esfera pública.

Dentro del contexto anterior no ha estado exenta la discusión sobre las políticas públicas indígenas, de hecho, es el tema que cruza con más protagonismo la agenda pública chilena desde hace años.

En el caso chileno, lo más destacable de la nueva democracia fue la promulgación de la Ley 19.253 o Ley Indígena, diseñada en el gobierno del expresidente Patricio Aylwin y promulgada a comienzos del mandato del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Posteriormente, otro hecho importante en la profundización de las políticas públicas indígenas fue la aprobación del Convenio 169 de la OIT, vigente desde septiembre de 2009. Entre estos dos hitos que han influido en el desarrollo de políticas públicas los primeros 20 años de democracia, los gobiernos tuvieron avances en materia social hacia los pueblos indígenas, pero estos no han sido de envergadura en paralelo a la evolución de la democracia chilena:

En general, se puede observar que los distintos gobiernos, desde el advenimiento de la democracia en Chile, han enfrentado el tema indígena desde una perspectiva unicausal, vale decir, salvo lo realizado por Aylwin, no se ha afrontado desde una perspectiva integral y a largo plazo, esto tiene relación con que en casi todos los gobiernos se han hecho comisiones para aproximarse a esta problemática. Por otra parte, todos los gobiernos han diseñado distintos planes, pero estos no han tenido correlación y relato unificador. En definitiva, la cuestión indígena y fundamentalmente la deuda que tiene el Estado chileno con los pueblos indígenas, más aún, las deudas que tiene con el pueblo mapuche, no han tenido un correlato y un ideario común en el Estado y tampoco la clase y elite política ha tenido una mirada común sobre la cuestión indígena.

En Chile, la cuestión indígena ha ido tomando mayor relevancia en la agenda pública, así, por ejemplo, si se observa cómo durante los últimos años permanentemente ha ido en aumento el autorreconocimiento indígena, se demuestra la dirección de lo que se señala; por una parte, la Casen 2017 sostiene que hay 9,5% de autorreconocimiento, lo que es complementado con el último Censo de 2017 que indica que 12,8% de toda la población se considera dentro de los pueblos indígenas. Desde el punto de vista local o regional, el mayor porcentaje de concentración de población indígena se encontraría en La Araucanía, alrededor del 30% del total de población de toda la región sureña; pero desde el punto de vista numérico, se encontraría en la Región Metropolitana, con un 28,8% del total de la población indígena nacional. Existen nueve pueblos reconocidos por el Estado, en la actualidad, que representan en el interior del mundo indígena los siguientes porcentajes: mapuche 79,8%; aimara 7,2%; rapa nui 0,4%; licanantai 1,4%; quechua 1,6%; colla 0,9%; diaguaita 4,1%; kawésqar 0,1%, y yagán o yámana 0,1%; a lo anterior se suman otros que son el 1,3%, e ignorado 3,1%.

En este contexto, en materia social un tercio de la población indígena está en el quintil más pobre y, por otra parte, en el quintil con ingresos más altos solo el 8,7% pertenece a los pueblos indígenas.

Para atender a estas necesidades, el gobierno tiene 85 programas sociales de reducción de la pobreza, “lo que significa un 18,9% de total de la oferta social que se entrega al Ejecutivo en esta área; el 29,6% del total del presupuesto social se invierte en estos 85 programas, en lo que se ha denominado política de protección social”. No obstante, el propio gobierno reconoce que la inversión real es baja, dado que la población indígena es la más pobre dentro de

los grupos socialmente vulnerables. La pobreza a nivel nacional se sitúa en 8% y la extrema pobreza es de 2,1%, sin embargo, en el mundo indígena es de 14,5% y 4,0%, respectivamente; a su vez, la incidencia en la pobreza multidimensional es de 30,2% en los pueblos indígenas versus 19,7% en el resto de la población.

El ministerio a cargo de coordinar la oferta del gobierno chileno es el Ministerio de Desarrollo Social y de Familia, principalmente por medio de la Corporación Nacional Indígena, no obstante, hay varios ministerios que tienen sus propios programas autónomos sin consulta ni coordinación con el Ministerio Social, lo cual, como se señala en el artículo, es una muestra, dentro de otras, de la descoordinación y también desprolijidad del diseño, construcción y ejecución de la política pública indígena. Tal vez esta situación se subsane de alguna forma con la existencia de un Ministerio de Pueblos Indígenas:

existen una serie de instancias y programas para los pueblos indígenas, pero claramente la coordinación y también pertenencia de estos es deficiente. Tal vez la instancia que se está discutiendo en el Parlamento sobre la existencia de un Ministerio de Pueblos Indígenas y un Consejo de Pueblos Indígenas permita, en el futuro cercano, tener una mejor coordinación de los distintos programas e iniciativas para los pueblos indígenas. Pero a la luz de los hechos anteriores, lo que se requiere es la construcción, en el contexto de la pertinencia cultural, de una política pública integral destinada a los pueblos indígenas que combine *Polity*, *Policy* y *Politics*.

No solo se requiere un ajuste integral en materia de política pública indígena, concentrando los esfuerzos y la coordinación de esta, sino que además, dentro de la política pública indígena, se requiere un diseño más fino y segmentado respecto a las realidades de los distintos pueblos indígenas, situación de género, nivel etario, ubicación espacial (rural-urbano). Solo como ejemplo, se observa, en materia laboral, una gran brecha entre la mujer y el hombre indígena.

Empero, objetivamente hay aspectos que se han ido mejorando, en los ámbitos educacionales las diferencias se han ido acortando los últimos años, como puede verse en el promedio de escolaridad, el cual es de un año. En este ámbito, el acceso a las TIC e internet, sobre todo en los segmentos más jóvenes, hace las diferencias cada vez menores. De igual forma, en materia de salud las brechas han ido disminuyendo, por ejemplo, en atención a niños pequeños las cifras son casi similares; pero en general, en este punto, el problema del acceso a la salud tiene relación con la cobertura a los sectores rurales que aún es deficiente.

Ahora bien, es imposible entrar en materia indígena sin mencionar lo que ocurre en la región de La Araucanía, donde lamentablemente los hechos de violencia, estos últimos años, se han profundizado y han fragmentado a una región que tiene un sustrato del acervo cultural chileno, me refiero al pueblo mapuche. En esta región, alrededor del 30% de la población se reconoce mapuche, y lamentablemente se la ha motejado como “la región del conflicto”. He demostrado empíricamente, en el artículo, lo equivocado de este juicio aprendido por los actores sociales y políticos. El problema real tiene que ver más con una “tensión intercultural” a la que se suma el hecho de que la región sigue exponiendo cifras alarmantes de pobreza: el 22,3% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza multidimensional y, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es la región que presenta el más bajo índice de desarrollo humano del país, con 0,692.

Son al menos 23 las víctimas fatales que se contabilizan como consecuencia de la violencia rural en La Araucanía y la Macro Zona Sur, cuyo conflicto comenzó a partir del año 2002. En la actualidad, la violencia ha recrudecido, durante el actual gobierno de Sebastián Piñera han muerto 11 personas. Estas cifras solo son comparables con el primer gobierno del presidente Piñera, cuando perdieron la vida otras 11 personas en el mismo contexto. Para La Araucanía, lamentablemente, no ha habido una política integral que, por una parte, estudie el tema de la autonomía (como ocurre en las comarcas panameñas o en Oaxaca) y, por otra, enfrente el problema social en la región más pobre del país por medio de franquicias para traer inversión sustentable y sostenible, y asimismo que se haga cargo de la seguridad con respecto a grupos armados que están avanzando en algunos sectores rurales y que están vinculados al narcotráfico.

En general, como señalo en el artículo, ha habido avances en materia social, pero aún están pendientes, por una parte, la concreción del Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas y, por otra, no ha habido una discusión de fondo respecto a algunas autonomías territoriales en materia de justicia indígena. Últimamente, se avanzó en el contexto de la discusión sobre la nueva Constitución en lo que se llama la cuota indígena, dado que de los futuros 155 constituyentes 17 serán asignados a los pueblos indígenas, en lo que son escaños reservados<sup>10</sup>. Que los pueblos indígenas estén considerados en la discusión de la nueva Constitución es un paso importante, fundamentalmente como una señal de justicia para quienes son parte del sustrato cultural del país, y va en la dirección correcta de relieves y reconocer el carácter intercultural de Chile. La discusión de la nueva Constitución es una gran oportunidad para que la sociedad en su conjunto se reencuentre con sus raíces ancestrales.

## Colombia

Respecto al artículo de Colombia, es un estudio de caso muy interesante que refleja, como señala Guillermo Padilla, la construcción de un nuevo tipo de sujeto en el contexto de la representación y liderazgo indígena. Si bien su extrapolación es compleja con respecto a la evolución de otros liderazgos en el mundo indígena latinoamericano, hay que poner atención en esta transformación de los liderazgos indígenas frente a las políticas públicas y a la modernidad, en el contexto de una sociedad cada vez más informada, digitalizada y conectada, en la que la impronta indígena presentará nuevos desafíos. Este estudio de caso es interesante como modelo investigativo para observar otras realidades en otras latitudes de la subregión americana.

Colombia es un país que en general destaca como una sociedad que, en términos institucionales, ha ido evolucionando de buena forma en materia de políticas públicas indígenas, de hecho, en la Constitución promulgada en 1991 reconocía la participación de los pueblos indígenas dentro de los poderes del Estado con deberes y derechos. No obstante, el propio

---

10 Ley 21.298 “[m]odifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes”. Los 17 escaños reservados están distribuidos de norte a sur en las regiones de: Antofagasta (1), Coquimbo (1), Metropolitana (6), Biobío (2), La Araucanía (2), Los Ríos (1) y Los Lagos (2). Dentro de estos 17 constituyentes indígenas, distribuidos por pueblos, son: 7 al pueblo mapuche; 4 al pueblo aimara, y los 8 restantes para los pueblos quechua, rapa nui, diaguita, atacameño, colla, kawésqar, chagán y chango.

autor hace bastante tiempo venía anunciando la complejidad de la complacencia con esta situación, lo que podía desembocar en lo que denominó como los efectos del “caballo de Troya”, lo que en estos momentos se puede ver en el pueblo arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM).

La complejidad de situaciones como las que ocurren en la SNSM y el pueblo arhuaco tiene relación con una tensión generacional y con la distinta apreciación y vinculación de los dirigentes con administraciones de mucho dinero que procede de las arcas del gobierno por mandato constitucional. Así, lo que puede parecer una buena cosa, termina dividiendo al mundo indígena de SNSM.

Efectivamente, como señala Padilla, en Colombia se ha ido avanzando en materia de profundización de políticas públicas hacia los pueblos indígenas, pero esto no quita que haya peligros que vienen del interior de los pueblos originarios:

Con el incremento de la visibilidad indígena como actores políticos nacionales en eventos electorales, han logrado, además, ocupar espacios de primer orden político y administrativo, tales como gobernaciones, alcaldías, representación en concejos municipales y en asambleas departamentales. Todo lo cual es deseable y positivo, que pueblos, históricamente subalternizados e invisibilizados, tengan voz propia, que sean actores principales en las decisiones que los afectan. Pero es un camino que no está exento de peligros, uno de ellos es la sustitución del sujeto colectivo, característico de pueblos con tradiciones ancestrales, por el sujeto individual, más representativo de la modernidad que acuerpa los Estados.

Lo que ocurre en SNSM es un ejemplo que, como ya se ha señalado, no puede extrapolarse directamente hacia otras realidades indígenas, pero nos sirve para poner atención sobre la posibilidad de que en un contexto de modernidad y autonomía de las comunidades indígenas se den situaciones no deseadas, pero que parecen inherentes a la naturaleza humana y tienen relación con distintos intereses, diferencias generacionales y modelos de desarrollo aún no cuajados en el contexto del mundo indígena, cuya confusión entre ancestralidad y sincretismo sociocultural purga al interior de sus comunidades tensiones culturales aún no resueltas y con pronóstico reservado.

La consolidación de una política permanente desde el Estado hacia lo indígena conlleva una serie de complejidades, distorsiones, errores compartidos y muchas dificultades. No obstante, hay que pasar por todos estos trances para avanzar y derribar muros y mitos. Más allá de los fallos, es fundamental avanzar y consolidar en América Latina, respetando los contextos nacionales, una política pública indígena integral que observe fundamentalmente la pertinencia cultural, pero que esta nunca pueda superponerse a la dignidad de la persona humana.

Como señala Guillermo Padilla respecto a las complejidades que introduce la modernidad y el mercado, ambas tendencias y sistemas implacables:

El dinero y la autoridad que lo acompaña en el control de los recursos para la administración de servicios ha incrementado la concentración de poder en personas y clanes al punto de generar pseudoclasas sociales en comunidades y pueblos que antes de estas reformas tenían sociedades igualitarias, en las que la diferencia estribaba más en el conocimiento y capacidad de servicio que en la acumulación de bienes materiales y dinero.

Efectivamente, como señala el autor originario de Bogotá, en la actualidad la actividad dirigencial está siendo asumida y liderada por dirigentes más jóvenes, con distintos intereses y visiones que las generaciones anteriores

pues es difícilmente imaginable ver ocupando estos espacios a un chamán, payé, mamo, jaibaná, etc., que las más de las veces solo hablan su propio idioma. Allí se espera que estén presentes líderes que han estudiado, que se comuniquen bien en castellano, que compartan los códigos comunicacionales propios de la modernidad y que sean buenos administradores de los recursos públicos.

En este sentido, la mesa está puesta para que exista una tensión cultural al interior de las comunidades y pueblos indígenas, cosa que no es exclusiva de la realidad que se da en SNSM, esta situación está presentándose en muchos países latinoamericanos. Más aún, cuando la política partidista e ideológica interviene, estas diferencias se exageran mucho más, rompiendo incluso familias.

En el caso de SNSM esta situación es muy preocupante, dado que esta región es un lugar donde se puede observar una de las más ricas biodiversidades existentes en el mundo. Es un territorio de 17.000 km<sup>2</sup> en el que se encuentra la cumbre más alta del país, 35 ríos, alrededor de 650 microcuencas y donde, además, habitan cuatro pueblos nativos a los que se suman una serie de personas provenientes de distintos lugares de Colombia, quienes vienen arribando desde la segunda mitad del siglo XX fundamentalmente por la violencia que ha cruzado al país<sup>11</sup>.

El pueblo arhuaco ha vivido en esta región desde tiempos inmemoriales, territorio que está dividido en tres resguardos, cada uno de estos con un cabildo gobernador y una directiva regional (Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco, Resguardo Arhuaco y Resguardo Businchama). Estos resguardos están custodiados por la institucionalidad constitucional colombiana y tienen carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Son reconocidos constitucionalmente (artículo 63 y 329) como instituciones legales y sociopolíticas especiales que se rigen por la organización autónoma y el sistema normativo propio de los pueblos indígenas.

En este sentido, al ser el más numeroso, el pueblo arhuaco es el que recibe más remesas por parte del gobierno. Por otra parte, hay una serie de proyectos extractivistas que también presionan al interior de las comunidades indígenas, dado que la influencia del dinero se deja sentir al interior de la SNSM. La situación es extremadamente frágil en este territorio debido a las diferencias generacionales sumadas a los diferentes fines al interior de la dirigencia, más la influencia política partidista y la presión externa de las remesas del gobierno; pero sobre todo por los intereses extractivistas que ponen en riesgo, por una parte, el proceso cultural y la mantención de tradiciones ancestrales y, por otra, la permanencia de la riqueza de la biodiversidad de la SNSM, dado que son los pueblos de esta región los llamados a conservar esta rica diversidad natural y geográfica, sobre todo en un contexto de cambio climático.

Es fundamental, por tanto, que se atienda la permanencia de la autoridad ancestral que sabiamente puede procurar el equilibrio entre desarrollo sustentable y sostenible; el pueblo arhuaco ha logrado converger en este concepto. Sin embargo, como señala Guillermo Padilla,

---

11 El pueblo arhuaco está conformado por 34.711 habitantes, los wiwa son 18.202, los kankuamos son 16.986 y los kogi son 15.820 habitantes.

hay que estar atento al proceso de tensión cultural e intergeneracional que se está dando al interior de la Sierra Nevada de Santa Marta.

## Ecuador

Ecuador es uno de los países latinoamericanos con una alta población indígena, cuya característica es, por una parte, que ha avanzado de forma sostenida en materia de derechos políticos y civiles y, por otra, que el mundo indígena ha ido consolidando una presencia electoral permanente en el sistema de partidos<sup>12</sup>.

El artículo que desarrolla Diego Iturralde analiza en profundidad el comportamiento y relación en la esfera pública de los pueblos indígenas, el Estado y la comunidad internacional, en un contexto de cambios que han cruzado a la sociedad en general en el entorno de una modernidad cada vez más interconectada.

Al igual que en el resto de América Latina, en estos últimos años ha habido avances en materia de políticas indígenas, sin embargo, las brechas en cuestiones relativas a la desigualdad social no avanzan mucho, como sostienen Iturralde:

A pesar de los importantes avances realizados en los últimos 15 años para la reducción de la pobreza y la desigualdad en Ecuador, los resultados no se compartieron equitativamente y las brechas en las medidas de bienestar entre los pueblos indígenas y los de la población blanca y mestiza persisten.

A lo anterior ahora se debe sumar la pandemia del COVID-19 que, como se ha podido ver, finalmente terminó afectando a los sectores más empobrecidos. En el caso del mundo indígena ecuatoriano, además de afectarlos en materia de salud, también mermó sus posibilidades económicas, puesto que al ser pequeños productores agrícolas y artesanos, y cortándose la cadena de consumo de sus productos, como también la posibilidad de traslado de estos, aumentaron mucho más sus carencias. “La mayoría de las economías indígenas rurales pierden una alta proporción del valor en las ventas por intermediarios y generan un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas”. En este sentido, a la precaria situación anterior a la pandemia de los pueblos indígenas en Ecuador ahora se le deberá sumar los estragos que trajo el coronavirus y sus posteriores consecuencias, que dejarán aún más vulnerables a estos pueblos.

Respecto a otras cuestiones que plantea el artículo citado, se reconoce los avances en materia constitucional que se han venido dando en Ecuador, como destaca el autor oriundo de Quito:

La Constitución del Ecuador (2008) establece el carácter intercultural de su sociedad y la naturaleza plurinacional del Estado (art. 1); señala que el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan (art. 2); indica que la nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de todas las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional (art. 6).

12 Según el Censo de 2010, el 21,6% de la población de Ecuador se autoidentificó como perteneciente a un pueblo: indígena (7,03%), afroecuatoriana (7,2%) y montubia (7,4%). Existen 14 nacionalidades indígenas, cada una de estas con su propia lengua.

En general, la Constitución de 2008 posee un cuerpo declarativo bastante robusto en materia de reconocimiento indígena, como también hacia los pueblos afroecuatorianos y montubios. Incluso se incorpora el derecho al *Sumak Kawsay*/Buen Vivir, entendido como un sentido de consecución colectiva del bien común desde la interculturalidad integral.

Efectivamente, las leyes posteriores se refieren de manera fundamental a temas de interculturalidad y escasamente a cuestiones de plurinacionalidad; estos cuerpos legales fueron recogidos en los Planes Nacionales de Desarrollo de 2009, 2013 y 2017, no obstante, no pasaron de ser cuestiones más discursivas que políticas públicas robustas y sustentables, como sostiene Iturralde.

Luego de 2017, el desarrollo legislativo respecto a los pueblos indígenas ha mermado, como se sostiene en el artículo:

La producción legislativa en el periodo en curso (2017-2021) ha sido muy limitada. Reformas a algunas leyes anteriores no han prosperado o finalmente han sido observadas y vetadas por el Ejecutivo. No se ha modificado sustancialmente el aparato institucional, como no sea para reducir el gasto.

En general, la participación política de los grupos de interés, en este caso, indígena, ha sido relegada a una “institucionalidad excluyente”, es decir, muchas comisiones sin posibilidad resolutive, consejos temáticos paritarios pero sin roles ejecutivos:

En estos *consejos* la representación de la sociedad civil quedó librada a un sistema de concurso de méritos organizados y resueltos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), sin intervención relevante de las organizaciones o los movimientos sociales, operando con recursos limitados y competencias mínimas.

Es más, las formas de participación que estaban fuera de lo previsto por la institucionalidad estatal fueron declaradas como ilegítimas e incluso criminalizadas, y naturalmente esto mermó tanto la participación como la representatividad indígena. Lo anterior llevó a que hubiera un mayor control social, por parte del Estado y fundamentalmente del Ejecutivo, sobre las organizaciones indígenas.

No obstante, en general desde el año 2008 en adelante, de forma por lo menos declarativa, el Estado de Ecuador tuvo que transformarse estructuralmente y dejar de ser como había sido concebido y construido hasta ese momento. Es así como se desarrolla una institucionalidad que desde las secretarías de Estado debía expresarse en instituciones públicas desconcentradas, fundamentalmente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), vale decir, en los consejos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales. Estas instituciones descentralizadas debían, desde abajo, potenciar el desarrollo de los pueblos, nacionalidades y territorios indígenas. En este contexto varias instituciones públicas dejaron de existir y fueron consolidadas en lo que se denominó Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN), este proceso de instalación de la nueva institucionalidad duró siete años, desde 2007, cuando se estableció la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPMSPC). Más allá de todos estos avances declarativos, lo cierto es que a parte de la situación publicitaria del Ejecutivo, que Iturralde, citando al periodista Roberto Aguilar, señala como un “Estado de propaganda”, hay una afectación directa a los avances en políticas públicas, lo que

se manifiesta en tres acciones que atentan contra el real desarrollo de los derechos indígenas y las buenas políticas públicas, y son: a) la política agraria; b) el avance del extractivismo, y c) la desidia en los procedimientos de creación de las circunscripciones territoriales indígenas. Lo anterior, según Iturralde, tuvo como consecuencia “la pérdida de interlocución con los movimientos sociales, la criminalización de sus formas de presión, la desatención a sus propuestas y demandas y el abandono de compromisos”.

A partir de 2017, con un nuevo gobierno, se tendió a retomar una agenda progresiva en materia de derechos indígenas y su participación como actores relevantes en la creación y ejecución de políticas públicas. Hubo buenos indicios en un comienzo, sobre todo en materia de instancias de diálogo entre el Ejecutivo y las organizaciones indígenas, que dieron pie a una serie de medidas que lamentablemente no han tenido mucho correlato legislativo ya que ha faltado, por parte del gobierno, mayor sistematicidad y seguimiento al cumplimiento de las promesas hechas en estos diálogos. A lo anterior también ha contribuido la llegada de la pandemia del coronavirus. No hay que olvidar que esta frustración de inacción a partir de los diálogos sociales produce una protesta de niveles de mucha virulencia en octubre de 2019.

En Ecuador las políticas públicas no han tenido un nivel de consistencia, con avances y retrocesos, y debido a estas dinámicas incluso han surgido movimientos políticos como Pachakutik que ha logrado mantenerse vigente en el sistema de partidos ecuatorianos. Sin embargo, la política pública indígena ha estado signada por la polarización política que hay en la esfera pública ecuatoriana y por la fragmentación del sistema de partidos que impide mayorías estables para un proyecto de mediano o largo plazo. De esta manera, los actores sociales indígenas no tienen una contraparte con la que puedan confrontar un proyecto político que tenga consistencia en el tiempo, lo que después de la pandemia, aparentemente, será aún más complejo, toda vez que además hay nuevos actores o grupos de interés que demandan al Estado un cambio de paradigma en la política tradicional partidista, escenario en el que se difuminan los reales intereses sociales de los pueblos indígenas.

## Guatemala

Guatemala es uno de los países latinoamericanos que presenta una de las mayores tasas de población indígena proporcional a la población total, alrededor de un 44% de autorreconocimiento, según el Censo realizado en agosto de 2018, que además tuvo una omisión del 9%, la que se dio principalmente en los sectores rurales apartados donde se ubica mucha población indígena<sup>13</sup>. Este país, durante la década del 90 del siglo pasado, salió de una cruenta guerra que le costó más de 200 mil muertos y 45 mil desaparecidos, y al menos 100 mil personas desplazadas. En este periodo de guerra civil (1960-1996) se dieron situaciones de genocidio hacia la población indígena, de forma más violenta en los departamentos donde existía extractivismo petrolero, fundamentalmente en la Franja Transversal del Norte. La violencia hacia el mundo indígena

13 Del 44% del porcentaje de autoidentificación, el 41,7% pertenecería a los pueblos maya; 0,1% al garífuna; 1,8% al xinka; 0,2% a los afrodescendiente; 56% al ladino y 0,2% como extranjero. Y como se sostiene en el artículo: “La diversidad sociocultural del pueblo maya se expresa en sus comunidades lingüísticas, siendo estas: Achi’, Akateka, Awakateka, Chalchiteka, Ch’orti’, Chuj, Itza’, Ixil, Jacalteka, Kaqchikel, K’iche’, Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi’, Q’anjob’al, Q’eqchi’, Sakapulteka, Sipakapense, Tektiteka, Tz’utujil y Uspanteka”.



que habitaba estos sectores rurales –ricos en recursos naturales– está aún presente en la memoria colectiva de los pueblos originarios de este país centro americano<sup>14</sup>.

Luego de este cruento episodio de la historia reciente de Guatemala, que afectó fundamentalmente a sus pueblos indígenas, el país ha tratado de ir construyendo una nueva política hacia los pueblos originarios, sin embargo, los esfuerzos desde el Estado aún son débiles<sup>15</sup>.

En materia social se observa, a partir del Censo de 2018, que un 18,5% de la población mayor de siete años no sabe leer, esto afecta fundamentalmente a las poblaciones de indígenas maya, garífuna y xinka. Este dato solo es una expresión de lo que aún padecen los pueblos indígenas en Guatemala, dado que son los más pobres incluso dentro de los pobres, y consecuentemente su índice de desarrollo humano es más deprimente comparado con el resto de la población en general del país. Como sostiene Catalina Soberanis, hay una serie de factores que influyen en la degradación de las condiciones de vida de los pueblos originarios guatemaltecos:

Además del racismo, la discriminación y la marginalización que se traducen en desventajas en las distintas variables de bienestar, los pueblos indígenas enfrentan serios obstáculos respecto a la certeza jurídica sobre sus tierras y territorios ancestrales, siendo frecuentemente desplazados o desalojados de sus áreas de residencia por el desarrollo de proyectos extractivos y monocultivos, lo que origina serios conflictos que afectan su tejido social.

A pesar de que este país ha concurrido a los diferentes acuerdos internacionales que favorecerían a los pueblos indígenas, en la práctica, estos se vulneran permanentemente<sup>16</sup>.

A toda esta deficiencia del Estado para con los pueblos indígenas, hay que sumar la débil reacción del Ejecutivo respecto al soporte que debía haber tenido cuando se inició la pandemia del coronavirus.

Empero, hay por lo menos una estructura normativa (heredera de los Acuerdos de Paz) que ha ido diseñando una estructura estatal en los municipios con alta incidencia indígena y que ha permitido, paulatinamente, el empoderamiento local del mundo indígena en sus territorios, como se puede observar en la reforma constitucional ejecutada en 1999: “En cuanto al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y su participación en la toma de decisiones, se sustentan en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal”.

14 Vale mencionar que, en los Acuerdos de Paz de 1995 en la Ciudad de México, se recurre a lo que se llamó el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; en un apartado se apela a promover que la nación de Guatemala sea reconocida como una unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe. Se propende que el Estado reconozca, como señala Soberanis, “el papel de las autoridades de las comunidades, constituidas de acuerdo con sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos y el Gobierno se compromete a promover una reforma del Código Municipal para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten”.

15 No hay que olvidar que en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 se consideran los derechos específicos de los pueblos indígenas en el capítulo II, en lo concerniente a los Derechos Sociales, en lo referido a la Sección Tercera, que tiene por título “Comunidades Indígenas”. En este sentido, en el artículo 66, se señala a los pueblos indígenas como uno de los grupos étnicos que forman la República de Guatemala: “Protección a grupos étnicos. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”.

16 Por ejemplo, Guatemala ratificó el Convenio 169 de la OIT en junio de 1996.

Además de lo anterior, se está desarrollando, en la actualidad, el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032, un ambicioso plan integral que abarca desde inversión social hasta gestión de desarrollo

En este marco contextual, la política nacional de desarrollo es una política de largo plazo que articula políticas, planes, programas, proyectos e inversiones; es decir, el ciclo de gestión del desarrollo. Como se señala, lo que se pretende es: “Consolidar el sistema de asistencia social, con un enfoque de derechos y bajo principios de equidad, integralidad y pertinencia de pueblos maya, xinka y garífuna, sexual y de género, para reducir a la mitad la pobreza general y extrema”.

En general, además de ambicioso, es un plan muy completo que abarca casi todas las áreas de desarrollo social de la población en general, y que de alguna forma está orientado hacia los pueblos indígenas. Sin embargo, llama la atención la no concurrencia terminológica que identifique las políticas públicas con expresiones indígenas, como señala Soberanis:

En la nomenclatura de las políticas públicas no aparece la categoría de pueblos indígenas y aunque muchas políticas contienen términos como multiculturalidad, interculturalidad, pertinencia cultural, pertinencia étnica, pueblos indígenas, diversidad cultural, comunidades indígenas, población indígena y muchas otras expresiones similares, ya sea como ejes transversales o al definir a los grupos priorizados en las políticas respectivas, las acciones contempladas son de tipo general o en términos puramente declarativos.

Extraña situación, por la relevancia del plan, por una parte, y por otra, por la importancia de los pueblos indígenas al interior de la sociedad guatemalteca. No hay que olvidar que la cultura maya, desde el punto de vista del imaginario internacional, tiene carácter fundante y trascendente en la cultura americana. Solamente hay referencia a los pueblos indígenas en los siguientes puntos:

la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial; la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres; las Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas y la Política Nacional de Comadronas de los Cuatro Pueblos de Guatemala: Maya, Garífuna, Xinka y Mestizo.

Más allá del Plan Nacional de Desarrollo, Soberanis destaca algunos avances en materia de política indígena, sobre todo en áreas como salud, educación y agua, donde el Ejecutivo nacional ha hecho un esfuerzo. Asimismo se ha fortalecido la Defensoría de la Mujer Indígena, se ha creado un nuevo fideicomiso para el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, como también se ha fortalecido a los municipios indígenas y a los programas de empleo y capacitación laboral para jóvenes. De igual forma se ha tratado de mejorar la aproximación a la consulta indígena con mayores procesos de diálogo con los pueblos afectados. También es destacable que se haya tratado de generar una política para bajar los niveles de pobreza, aunque en general, en este aspecto, no se observa una política pública maciza de protección social y menos de promoción social hacia los pueblos indígenas. En este sentido, señala Soberanis:

En efecto, existen varios factores que dificultan la implementación de las políticas dirigidas a los pueblos indígenas, así como el monitoreo y evaluación de sus resultados y el cumplimiento de sus

metas. El primero de ellos es la ausencia de información estadística actualizada y desagregada por pueblos que permita analizar el impacto en las condiciones de vida y la obtención de resultados, en términos de reducir las brechas de desigualdad que afectan particularmente a los pueblos indígenas.

También hay un déficit respecto a la formación de funcionarios públicos en la comprensión de la complejidad y diversidad de las identidades de los pueblos indígenas, además, estos mismos funcionarios rotan permanentemente, dependiendo de varios factores, pero fundamentalmente debido a los cambios de gobierno.

A pesar de lo anterior, los pueblos indígenas en Guatemala han encontrado distintas formas de representación y participación, más allá de los espacios que les haya otorgado el Estado. Por una parte han tratado de incidir, no con mucho éxito, en materia electoral, pero ha sido mejor la estrategia de revitalización y fortalecimiento de las autoridades indígenas, dado que el déficit de Estado ha dado pie a que los dirigentes indígenas tomen un rol preponderante en la representación de las demandas que estos pueblos tienen. Estas autoridades están validadas de forma moral al interior de las comunidades indígenas, como destaca Soberanis:

En el orden social de los pueblos indígenas existe un complejo sistema de autoridades regido por la costumbre, que cuenta además con normas y procedimientos relativos a la organización de la comunidad, la toma de decisiones, las prácticas sociales y la resolución de conflictos.

También en este orden destacan las alcaldías indígenas, que vinieron a reemplazar a los cabildos indígenas y que coexisten con los municipios estatales, en este sentido,

[L]as alcaldías indígenas tienen una jurisdicción que en ciertos municipios se extiende a todo el territorio de estos, mientras en otros se restringe a la cabecera municipal; en el nivel comunitario están los alcaldes comunitarios o comunales que tienen jurisdicción sobre una comunidad, siendo esta la diferencia básica entre ambos niveles.

Lo descrito da cuenta de la vitalidad que tienen los pueblos indígenas en Guatemala y la validación moral de sus autoridades ancestrales.

En todo este proceso de desarrollo y evolución de las políticas públicas hacia los pueblos indígenas se puede destacar también la creación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad (2014), institución consultiva vinculada a la presidencia de la República, como una forma de coordinar de mejor forma las distintas iniciativas que se desarrollan hacia los pueblos indígenas. Sin embargo, más allá de estos esfuerzos, sostiene Soberanis, existe una serie de nudos que imposibilitan un mejor desarrollo de estas políticas públicas: a) solo cuatro entidades de gobierno tienen sustentabilidad legal para operar en estas materias, las otras son solo iniciativas gubernativas que duran lo que dura el gobierno de turno; b) los presupuestos son extremadamente insuficientes; c) los programas no cuentan con autonomía jerárquica para poder desarrollarse de forma más ejecutiva; y d) falta de coordinación de los servicios públicos que desarrollan políticas públicas hacia los pueblos indígenas.

En general, como observa la autora guatemalteca, ha habido avances en materia de política pública indígena, pero lo cierto es que estos son insuficientes, más aún, la población indígena está en situación de mayor precariedad y vulnerabilidad, sobre todo mujeres, adultos mayores y niños. Más allá de los planes e intenciones, el Estado guatemalteco aún está en deuda con

los pueblos indígenas, y los esfuerzos de la institucionalidad se ven generalmente ahogados por los déficits que el propio Estado tiene, a lo que se suma la temporalidad de los gobiernos que acortan los esfuerzos. En general, las nuevas autoridades del Ejecutivo no retoman las políticas públicas de sus antecesores y parten de cero, entonces todos los esfuerzos anteriores se ahogan y la pérdida de recursos, tiempo y expectativas son manifiestas. Es urgente que los pueblos indígenas puedan descubrir nuevas alianzas con otros actores sociales con el objeto de cambiar el curso de los hechos, que, como señala Soberanis, no son muy alentadores:

El avance de los pueblos indígenas guatemaltecos y de sus organizaciones hacia la obtención de sus objetivos es una realidad, pero es también evidente que cobra fuerza la idea de que su plena participación será más viable si se tiene la capacidad de establecer alianzas estratégicas con otros actores sociales que promuevan la construcción de una democracia más incluyente y efectiva.

## México

El siglo XXI comienza a consolidar un nuevo discurso en la realidad mexicana, luego de 71 años de gobierno del PRI, la administración del expresidente Vicente Fox –militante del PAN– hace un cambio sustancial en la política pública indígena que se había practicado hasta el momento desde el Estado. Era la primera vez en la historia de México que la cuestión indígena tomaba una relevancia que no había tenido antaño<sup>17</sup>.

Lo anterior no deja de ser paradójico, toda vez que en términos numéricos México es el país en América que concentra el mayor número de población indígena y, a su vez, la cultura indígena mexicana es reconocida y valorada en el resto del continente. En la actualidad perviven 68 pueblos indígenas con sus respectivas lenguas. En la Encuesta Intercensal realizada en 2015, se determinó que la población indígena autorreconocida llegaba a 12.025.947 personas, lo que en términos generales significa el 10,1% de toda la población mexicana. Por su parte, hay 6.776.251 personas mayores de 3 años que son hablantes de lenguas indígenas, lo que significa que el 5,67% de todos los mexicanos habla lenguas vernáculas, y de hecho, dentro de este último guarismo, el 12,3% habla solo en lengua indígena.

Dentro de esta población indígena destaca Oaxaca, que concentra 14,4%; Chiapas 14,2%; Veracruz 9,2%; Estado de México 9,1%; Puebla 9,1%; Yucatán 8,8%; Guerrero 5,7%; e Hidalgo 5,0%. En total, estas regiones suman alrededor del 75% de toda la población indígena mexicana. Asimismo, la población indígena es joven, puesto que casi el 60% es menor de 30 años, y el 51,1% son mujeres, vale decir, por cada 100 mujeres hay 96 hombres.

A partir del siglo XXI comienza un nuevo enfoque desde el Estado hacia los pueblos indígenas, de alguna manera este cambio se vinculaba directamente con los acuerdos de San Andrés, pero fundamentalmente el nuevo gobierno de Fox había entendido la necesidad de

---

17 Como señala la autora oaxaqueña, solo a partir de la década del 90 el tema indígena deja de estar invisibilizado. A partir de los hechos ocurridos en Chiapas, “[e]l interés por el tema de los derechos indígenas comenzó su auge, tanto en los distintos órganos del gobierno como en la sociedad en su conjunto, a partir del 1 de enero de 1994, fecha en que surgió el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Para poner fin al conflicto armado, el gobierno federal ordenó la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) el 9 de marzo de 1995. Un año después se llevó a cabo a firma del Convenio de San Andrés Larráinzar...”.

conformar un nuevo pacto con lo que habían sido las bases fundacionales de México y su trascendente cultura. Como señala Griselda Galicia:

Fruto de este diálogo y acuerdo entre el gobierno y EZLN fue la reforma Constitucional de 2001, promovida por el entonces presidente de la República Lic. Vicente Fox Quezada, lográndose el reconocimiento de los derechos indígenas en sus diversas modalidades (jurídica, política social, económica y cultural).

La reforma al artículo 2 de la Constitución de México es fundamental para entender la magnitud de este cambio de paradigma en la sociedad mexicana, dado que se reconoce como una nación pluricultural cuya base fundacional son los pueblos indígenas, quienes aún perviven y “conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, como sostiene la autora original de Cosoltepec<sup>18</sup>.

Estas bases de reconocimiento han influido, por ejemplo, en que de los 32 Estados que hay en México solo tres no posean una ley que garantice los derechos de los pueblos originarios (Baja California Sur, Tamaulipas y Michoacán), y a su vez exista una serie de leyes que desde los Estados federales consideran a los pueblos indígenas, según consigna la autora en una tabla.

En este camino de avance de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, la autora oaxaqueña destaca la reforma constitucional de 2011, reforma inspirada en los acuerdos internacionales que ha suscrito México<sup>19</sup>. Por su parte, el año 2019, otra reforma constitucional de envergadura considera la paridad de género. Como recalca Griselda Galicia, lo significativo es que

[l]a reforma constitucional de paridad de género establece que la mitad de los cargos de decisión en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los organismos autónomos deberán asignarse a mujeres.

Medida que comenzó a regir en mayo de 2020.

Sin lugar a dudas, la política pública hacia los pueblos indígenas ha ido ganando un terreno que no tuvo durante el siglo pasado y que, sobre todo en los primeros 10 años de este nuevo milenio, ha visto sustantivos avances; aunque, como sostiene la autora, estos esfuerzos aún tienen un sesgo asistencialista<sup>20</sup>. Luego del primer decenio, otro presidente panista, en

18 En este sentido, la Constitución agrega en su artículo 2: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

19 El artículo 1 de esta reforma establece: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

20 Una de las instituciones fundamentales que se crearon en este periodo fue la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), creada por ley en la administración de Vicente Fox el año 2003,

este caso Felipe Calderón, impulsa el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2009-2012). El objetivo de esta política pública era que los ministerios se coordinaran para desarrollar cinco ejes estratégicos de políticas públicas hacia los pueblos indígenas. Los ejes eran: 1. Derechos indígenas; 2. Superación de los rezagos y desarrollo con identidad; 3. Reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística; 4. Participación y consulta para una democracia efectiva; 5. Gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso.

La administración del PRI, con Enrique Peña Nieto, inaugura el Programa Especial de los Pueblos Indígenas (PEI) 2014-2018, cuyos objetivos eran mejorar el acceso a la alimentación, salud y educación de los pueblos indígenas.

Por su parte, Andrés López Obrador, de MORENA, está empeñado en impulsar el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas que reemplaza a la CDI, pero cuyos objetivos e infraestructura institucional solo se ha burocratizado y no presenta elementos nuevos y creativos hacia el mundo indígena, aunque sí ha profundizado el asistencialismo.

Como se ha señalado, es objetivo el avance en políticas públicas en los últimos años, más allá de que en algunos casos haya habido ciertos retrocesos y se haya exacerbado el asistencialismo, como ha ocurrido en el último periodo presidencial. Sin embargo, los propios pueblos indígenas han ido de a poco consolidando sus distintas estrategias de participación política; como punto de partida, se han ido incorporando progresivamente a los partidos políticos nacionales y locales.

En materia de participación política destaca Oaxaca, región en la que dentro de los 570 municipios, 417 se rigen por usos y costumbres, como destaca Griselda Galicia:

En Oaxaca, las comunidades indígenas estructuran su proceso de formación en el servicio a través del sistema de cargos. En algunas comunidades, el servicio empieza a la edad de 7 años, considerando el servicio en la iglesia como monaguillo, pero normalmente se considera la participación en el momento en que se tiene un hijo o se integra una familia, si se es menor de 18 años, que es la edad oficial establecida en la que se adquieren derechos como ciudadano. El servicio que se presta a lo largo de la vida del ciudadano en la comunidad no es remunerado, la compensación se da a través del reconocimiento de la comunidad, así se trabaja y participa desde diferentes ámbitos.

La participación colectiva se desenvuelve en la asamblea, ahí se expresa la comunidad por códigos consuetudinarios basados fundamentalmente en normas ancestrales. Este espacio ha sido capaz de resolver una convivencia equilibrada entre usos y costumbres y derechos constitucionales. En este sentido agrega Galicia:

La asamblea comunitaria es considerada una fuente normativa del orden jurídico mexicano. En el caso de Oaxaca, ha servido para identificar las tensiones normativas entre el derecho individual y colectivo y así proponer estrategias y mecanismos para la conciliación y acuerdo comunitarios, para armonizar su Sistema Normativo Interno con los derechos humanos fundamentales. Tal es el caso del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

---

y desechada y reemplazada en 2008 por cuestiones netamente político-ideológicas por el presidente Andrés López Obrador.

En general, el desarrollo de la utilización de las normas basadas en usos y costumbres ha ido avanzando, pero todavía queda mucha tarea pendiente, dado que solo el 17% de los municipios de México se rige por esta forma comunitaria e indígena de administración, vale decir, 417 municipios. Estas entidades se ubican en el Estado de Oaxaca, única región donde conviven dos sistemas electorales: “por Partido Político y por Sistemas Normativos Indígenas. En el Estado de Oaxaca hay una población hablante de lenguas indígenas de 3 años y más del 32,2%, mientras que el 65,7% de la población se autoadscribe cómo indígena”, según sostienen Griselda Galicia.

Cabe destacar que Oaxaca es un modelo a seguir, no solo para México; también desde América Latina debe observarse con atención el funcionamiento y la expresión comunitaria de los usos y costumbres y su capacidad de convivir con la institucionalidad estatal de México. Por eso es importante estudiar y observar siempre los contextos locales, una experiencia como esta se puede desarrollar en territorios mayoritariamente marcados por la presencia de pueblos indígenas, como es el caso de Oaxaca, donde más del 65% se autorreconoce perteneciente a un pueblo originario.

Como se puede ver, México en general ha avanzado, pero este país mestizo e indígena aún tiene un importante déficit en materia de política pública. En participación política aún queda un camino pendiente, sobre todo en aquellos Estados que presentan un gran porcentaje de población originaria. Asimismo, en materia social aún hay importantes desafíos, toda vez que la población indígena es la más pobre y tiene peores índices de desarrollo humano que el resto de la población. Se ha avanzado en el reconocimiento cultural de los pueblos indígenas, pero aún esto debe ser asumido por la sociedad, y el Estado debe todavía invertir más en la profundización de medidas que alienten la relevancia y el rescate de elementos indígenas fundamentales, como la revitalización de las lenguas vernáculas y el rescate de las ricas y diversas expresiones culturales que cruzan todo México.

## Panamá

El artículo desarrollado por el Dr. Olivares se adentra en la primera parte, y de forma muy metódica, en lo que han sido los avances en materia de derecho internacional de los pueblos indígenas. Aporta al libro una mirada contextualizadora respecto a la evolución de políticas públicas y derechos de los pueblos indígenas, que da cuenta de los tratados y convenciones que se fueron sucediendo para su protección.

Dicho lo anterior, lo primero que se debe señalar, en materia de contexto, es que Panamá es un país que en los últimos años ha experimentado un crecimiento económico muy importante, y eso ha tenido, naturalmente, externalidades tanto positivas como negativas. Sin lugar a dudas ha mejorado las condiciones de vida de la población de Panamá en general, sin embargo, la transformación económica del país ha presionado e influido en las culturas indígenas de diversas formas, muchas de las cuales no han sido del todo positivas para las comarcas indígenas<sup>21</sup>.

---

21 Efectivamente, como señala José Miguel Olivares, “[e]n particular, la historia de cómo el pueblo kuna y el pueblo ngöbe se han adaptado a las condiciones impuestas por una sociedad dominante y los desafíos al control de sus tierras y recursos es un buen resumen de cómo se ha desarrollado el proceso de reconocimiento y participación de los pueblos indígenas en Panamá”.

En el caso de Panamá, siempre ha estado latente en mayor o menor grado la autonomía del pueblo de los kuna y esta tensión, en su momento, de alguna forma dibujó la relación del Estado panameño con los pueblos indígenas. Lo anterior se manifiesta en, por ejemplo, la superficie que ocupan las comarcas indígenas, que abarcan 22% de toda la superficie del país. Por su parte, la población indígena en general es relevante, toda vez que el Censo de 2010 determinó que de los 3.405.013 habitantes que tiene Panamá, 417.559 se autorreconocen indígenas, vale decir 12,3%. Los habitantes de las comarcas suman 206.042, por lo que alrededor del 50% de la población indígena vive en la ruralidad de las comarcas, destacando dentro de estas: Ngäbe Buglé, con 156.747 habitantes y Kuna Yala con 33.109 habitantes. Asimismo, si se compara la población indígena del Censo de 2000, que era de 285.229, con el año 2010, cuando se contabilizaron 417.559, el aumento del autorreconocimiento subió considerablemente en diez años. Dentro de estos pueblos indígenas los de mayor número son Ngäbe con 260.058 (62,3%); Kuna 80.526 (19,3%); Embera 31.284 (7,5%); y Buglé 24.912 (6,0%). Estos son los pueblos indígenas más significativos dentro de los ocho pueblos reconocidos: los Ngäbe, Buglé, Bokota, Naso Tjërdi y Bri-Bri, Kunas, Emberá y Wounaan.

Los dos pueblos indígenas con mayor población y mayor influencia cultural y política son los kunas y los ngöbe. Ambos pueblos poseen una administración con importantes niveles de autonomía, sobre todo los kunas, a partir de los cuales nacen modelos de autogestión política, como señala Olivares: “este modelo de autonomía político-administrativa reconocida para el pueblo kuna ha sido el modelo seguido para permitir que otros pueblos indígenas panameños puedan elegir sus propias autoridades y tener control sobre sus territorios”.

Efectivamente, además de los avances en materia de jurisprudencia internacional en pos de contención y soporte de los pueblos indígenas, los países se han ido compeliendo de lo que se ha denominado “constitucionalismo multicultural” (Van Cott 2010: 387).

Estos antecedentes, sumados al Convenio 169 de la OIT y al constitucionalismo multicultural, de alguna manera están presentes en la esfera pública panameña a partir de la década del 90. Sin embargo, su proceso de reforma, propiamente, comienza a principios de la década de 1970, en el gobierno de Torrijos. En general la Constitución panameña hace referencia a la diversidad cultural, tierras colectivas a comunidades indígenas, y también contempla la protección hacia las lenguas aborígenes. Como señala Olivares:

Aunque no constituye un reconocimiento expreso al derecho de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales, está muy cerca de ello, y es consecuencia, sin lugar a duda, de la evolución histórica de la relación entre el pueblo de los kuna y el Estado panameño.

Respecto a la cuestión de la explotación de recursos naturales, no hay nada explícito, por lo que se deja abierta una puerta al extractivismo sin consulta o consideración de los pueblos indígenas. Esto último le ha acarreado tensiones al Estado con los pueblos habitantes de la comarca Ngöbe-Bugle.

El marco legal se circunscribe fundamentalmente en lo referido a leyes comarcales, donde los pueblos indígenas poseen una cierta autonomía política y administrativa. En este sentido:

Tres comarcas, las de Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Ngöbe-Buglé, tienen rango de provincia y dos, la de Kuna de Madungandi y Kuna de Wargandi, tienen la categoría de corregimientos.



Todas las leyes comarcales establecen que las tierras que forman parte de ellas son de propiedad colectiva, así como inajenables, imprescriptibles e inembargables.

De alguna forma cada país latinoamericano puede ir aportando a una ingeniería constitucional multicultural. En este caso, el ejemplo panameño de las comarcas es no solo interesante, además es exportable a otras realidades en que los pueblos indígenas se encuentren principalmente circunscritos a algunas áreas geográficas que sean susceptibles de conservar de forma sustentable –sobre todo cuando son reservas forestales–, pero además ofrezcan la posibilidad de mantener una cultura en un territorio que es suyo y amigable.

A nivel comarcal hay estipulaciones específicas que resguardan el medio ambiente, la cultura y lengua indígena, además de que se asegura y resguarda la protección de la propiedad colectiva de la tierra indígena.

La institucionalidad estatal es complementada con una serie de organismos públicos que la administración panameña ha ido creando desde la década de los 90. Así, por ejemplo, en el Parlamento, el año 1995 se creó la Comisión de Asuntos Indígenas, fundamentalmente para agilizar y promover leyes hacia el mundo indígena, como también para controlar denuncias que podían afectar a estos pueblos. Asimismo, esta comisión puede estudiar la posibilidad de crear nuevos territorios indígenas y es el espacio dentro de la Asamblea Legislativa que se ocupa de los tratados internacionales referidos a los indígenas. Quienes componen esta comisión son parlamentarios que en su mayoría provienen de comarcas indígenas. De igual forma, destaca Olivares, el año 2000 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, organismo que coordina las políticas públicas hacia los pueblos indígenas por parte del Estado. Posteriormente, en 2007, se creó la Dirección Nacional de Política Indígena cuya labor era ser una secretaría técnica del Consejo Nacional de Desarrollo Indígena. Luego, en 2008, se estableció la Comisión de Alto Nivel para “atender los problemas de los Pueblos Indígenas de Panamá”, fundamentalmente para atender aquellas cuestiones de demandas aún pendientes de los pueblos indígenas. A pesar de lo anterior, señala Olivares Tramón, “[t]anto el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena como la Dirección Nacional de Política Indígena y la Comisión de Alto Nivel antes indicada fueron criticadas por su falta de efectividad”. De hecho, el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena fue sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, cuyo objetivo principal fue la supervisión del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Este plan fue diseñado para que se implementara en cuatro etapas: a) consultas comunitarias a los indígenas; b) redacción del borrador del plan con la información recogida en las consultas; c) aprobación de la propuesta de plan por los organismos de representación indígena; y d) aprobación del plan por el Parlamento panameño.

En el completo análisis sobre la situación social que viven los pueblos indígenas en Panamá, José Miguel Olivares demuestra que existe una pobreza estructural en las comarcas, habiendo diferencias importantes entre ellas; pero al igual que en el resto de América Latina, la situación socioeconómica de los pueblos indígenas en Panamá es de mayor vulnerabilidad respecto al resto de la sociedad.

En materia social el Estado panameño todavía tiene tareas pendientes. Sin embargo, como se sostiene en el artículo, este país ha avanzado de forma importante en el resguardo de los derechos de los pueblos indígenas y en varias de las instituciones de autonomía administrativa

que posee, como la orgánica descentralizada de las comarcas, que perfectamente puede adoptarse en otras realidades latinoamericanas.

## Paraguay

Paraguay tiene una característica cultural lingüística que lo diferencia del resto de América Latina y tiene relación con que un alto porcentaje de población no indígena –alrededor del 90%–, además de hablar español como se habla en la mayoría de los países de América, habla una lengua indígena, el guaraní. Esta situación extraordinaria le da una característica distintiva respecto a un fenómeno intercultural que enriquece la cultura del Paraguay en general.

Paraguay ha reconocido desde hace ya un tiempo a los pueblos indígenas dentro de su Constitución y ha sido uno de los primeros países en ratificar el Convenio 169 de la OIT (10 de agosto de 1993), sin embargo, estos avances legales no han ido acompañados de la misma intensidad en cuanto a sus reales mejoras político, sociales y culturales, como destaca Álvaro Bello en el artículo de este libro. El antropólogo, citando a la relatora especial de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas que estuvo en Paraguay algunos días de noviembre de 2014, y cuyo informe evacuó en 2015, señala:

El reconocimiento de los derechos indígenas no se ha traducido en medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias para que los pueblos indígenas gocen de sus derechos humanos, en particular de sus derechos fundamentales a la libre determinación y los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales.

Lo anterior es fundamentado por el antropólogo chileno sobre la base de lo marcado por el informe, en cuanto a que hay una falta de acceso a la justicia y persiste el racismo, la discriminación, como también la pobreza e indigencia, mucho mayor en la población indígena. Otra cuestión fundamental que afecta a los pueblos indígenas paraguayos tiene relación con sus reivindicaciones de tierra y territorio, cuestión que no ha avanzado mucho. Lo anterior es muy significativo toda vez que los pueblos indígenas viven eminentemente en el mundo rural. El tema de la tierra sigue siendo una cuestión pendiente que ha significado muchos abusos hacia los pueblos indígenas<sup>22</sup>.

Sin embargo, al igual que en el resto de América Latina, el advenimiento de la democracia trajo en la agenda reformas que el Estado comenzaba a implementar en pos de los pueblos indígenas. Esta cuestión tiene mayor significancia en Paraguay, dado que este país vivió una de las más brutales y largas dictaduras que asolaron la región durante gran parte del siglo XX, en este sentido la democracia trajo mejores tiempos –aunque no suficientes– a los indígenas

---

22 Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), los pueblos indígenas paraguayos se vieron especialmente afectados en sus derechos fundamentales, como sostiene Bello: “los pueblos indígenas se vieron masivamente despojados de tierras y sufrieron violaciones graves y sistemáticas de sus derechos humanos, incluidos ataques civiles y militares contra los aché, ayoreo, maskoy y toba qom, ejecuciones extrajudiciales y secuestro de niños indígenas de sus familias, documentados por la Comisión de Verdad y Justicia que trabajó entre 2003 y 2008 para esclarecer los crímenes cometidos bajo la dictadura. Según la Comisión, algunas de estas prácticas continuaron durante la transición democrática. Sobre la violencia histórica contra los pueblos indígenas algunos autores han señalado y denunciado la existencia del delito de genocidio contra determinados grupos indígenas, particularmente contra los aché”.

paraguayos. Algunas nuevas políticas públicas a destacar han sido: la Política Nacional de Salud Indígena de 2009, en ese mismo año la creación del Programa Nacional de Atención a los Pueblos Indígenas (Pronapi) y el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas del Paraguay, estos programas contaban con la coordinación y supervisión del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Luego, varios años más tarde (2017), se comienza a desarrollar el Plan Nacional de Pueblos Indígenas, aún vigente.

Para el caso paraguayo, la definición que Álvaro Bello hace respecto a la aplicación de política indígena es válida para una perspectiva integral de todos los pueblos originarios de Latinoamérica, como tesis de fondo. En este sentido, señala:

Entendemos la política indígena, y el marco legal en que se mueven las demandas indígenas, como un lugar donde se desenvuelve su agencia y acción colectiva manifestadas en múltiples expresiones, y no como un espacio que constriñe la acción y la agencia social indígena. En otras palabras, las políticas públicas indígenas del Estado no debieran ser vistas solo como mecanismos de control, sometimiento y dominación hacia los pueblos indígenas, sino como espacios reales de agencia política en condiciones de subalternidad.

La participación política y la política pública indígena son cuestiones fundamentales en el proceso postmoderno en cuanto a que las representaciones son cada vez más acotadas a una realidad particular. Las diferencias e identidades requieren un tratamiento específico por parte del Estado, este se debe complejizar y modernizar ideológica y técnicamente ya que los grupos de interés más formados y con acceso a fuentes de información más instantáneas reivindican su particularidad. En el caso de los pueblos indígenas, estas particularidades también se dan al interior de ellos, dado que su cultura original, así como la evolución de esta en el contexto de la modernidad, marca las diferencias, pero atendiendo al tronco común del origen cultural de los pueblos originarios. Lo anterior, y como ya he señalado anteriormente, no significa que los pueblos indígenas no compartan varios elementos comunes, pero su origen, evolución, ubicación geográfica y relación con un Estado-nación determinado dan una característica única para cada pueblo indígena de América (cf. Jouannet 2014b: 7-11).

Según señala el Censo de Población y Vivienda para Pueblos Indígenas realizado el año 2012, estos eran 117.150 personas, que están distribuidas en 19 pueblos que, a su vez, pertenecen a cinco grupos lingüísticos, que en la actualidad habitan en 13 departamentos del país y también en Asunción<sup>23</sup>. El pueblo que cuenta con el mayor número de población es el Mbya Guaraní, con 20.546 personas, y el de menor cantidad son los Tomáraho, que serían 152 personas. En un contexto de una población total que llega a 6.232.511 de personas, el porcentaje de población indígena alcanzaría a solo 1,8% del total de la población nacional. El 91,3% de la población indígena vive en el sector rural. En este sentido, y según explica Álvaro Bello, en

el Paraguay existen 19 pueblos indígenas que se distribuyen en cinco familias lingüísticas diferentes: guaraní (Aché, Avá Guaraní, Mbya, Pai Tavytera, Guaraní Ñandeva, Guaraní Occidental), maskoy (Toba Maskoy, Enlhet Norte, Enxet Sur, Sanapaná, Angaité, Guaná), matakó (Matakó, Matagwayo), zamuco (Ayoreo, Yvytoso, Tomáraho) y guaicurú (Qom).

23 El Censo del año 2012 incorporó como categorías censales indígenas: a) auto-identificación, b) la lengua hablada, c) la ubicación geográfica y d) las categorías de indígena, comunidad indígena y etnia.

La población indígena paraguaya casi en un 50% utiliza su lengua de origen, y el resto habla en guaraní. Por su parte, es una población muy aislada, descontentada de las distintas alternativas de comunicación, lo que reafirma la desatención del Estado con estos pueblos.

Las grandes brechas sociales son brutales entre la población indígena y la población en general, como destaca el académico de la Universidad de la Frontera. Por ejemplo, en lo referido a los niveles de educación, muestra que 37,6% de la población indígena es analfabeta, siendo este porcentaje mayor en las mujeres, 42,7%, que en los hombres, 32,8%. Asimismo, como ejemplo, el Guaraní Occidental tiene en promedio más años de estudio, esto es 7,1 años, y los que menos instrucción académica poseen son los Manjui, con 0,9 años de estudio. Otras características sociales que se pueden observar en los pueblos indígenas del Paraguay se encuentran en materia laboral, de las aproximadamente 80 mil personas en edad de trabajo, solo algo más de la mitad posee un trabajo, y sus actividades están vinculadas principalmente a los sectores primarios (80,5%), esto es actividades agrícolas de supervivencia, caza, pesca y artesanía, esta última no se observa, lamentablemente, bajo los parámetros del comercio justo.

Ahora bien, respecto a la participación política, la verdad es que es muy acotada a su participación ciudadana en los procesos electorales. Como señala Bello, el Estado los reconoce como culturas anteriores:

La Constitución Política de Paraguay, en su Capítulo V, reconoce ampliamente los derechos de los pueblos indígenas. El artículo 62 reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas, definidos como “grupos de cultura anteriores” a la formación del Estado. El artículo 63 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad étnica y a aplicar sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, además de la sujeción voluntaria a sus normas consuetudinarias en asuntos internos. Otras disposiciones constitucionales reconocen el derecho a la propiedad comunal de la tierra (art. 64) o a la participación indígena (art. 65), y establecen medidas especiales de protección de dichos pueblos contra la regresión demográfica, la degradación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural (art. 66), así como otras medidas afirmativas.

Sin embargo, lo anterior tienen un sentido más declarativo que concreto, dada una serie de déficits de reales derechos sociales y políticos de los que carecen los pueblos indígenas paraguayos, como destaca Álvaro Bello, y que se remonta al periodo dictatorial.

Existe una serie de organizaciones sociales que han surgido desde y en pos de los grupos indígenas que se agrupan al interior de la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI), pero que lamentablemente no han logrado impactar de gran manera en una transformación integral de la política pública para una real y adecuada participación e injerencia del mundo indígena en la esfera pública. Como sostiene Bello, la población indígena ha estado ausente de la toma de decisiones de sus propios destinos, peor aún es el estado de la participación política de las mujeres, que al igual que en el resto de América Latina está en detrimento respecto a la de los hombres. No obstante, esto ha ido cambiando el último tiempo, fundamentalmente por el apoyo de la comunidad internacional en campañas de difusión.

Lo anterior es reafirmado y destacado por Bello respecto al Relato de Naciones Unidas de 2015 sobre los pueblos indígenas paraguayos.

La relatora especial afirma en su informe que observó “una preocupante falta de participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en casi todos los ámbitos de la vida pública”, y señala como ejemplos de prácticas reñidas con la participación el “acarreamiento” (traslado masivo) y “acorrallamiento” (retención) durante las elecciones, las cuales “constituyen graves violaciones de sus derechos civiles y políticos”.

En definitiva, como señala Álvaro Bello, hay un avance en materia de mejoramiento de políticas públicas hacia los pueblos indígenas en los últimos años, como ha sido la tónica en el resto de América Latina, sin embargo, respecto a las demandas de tierra y territorio y la protección de los recursos naturales, los avances han sido exigüos. Asimismo, falta una política pública que provea la posibilidad real de que los pueblos indígenas paraguayos puedan tener injerencia efectiva en las decisiones que los afectan tanto directa como indirectamente. Urge, por tanto, implementar políticas públicas pertinentes, consultadas e informadas que mejoren la calidad de vida, preservando el sustrato cultural que poseen estos pueblos, avances que, como política pública, son muy débiles en Paraguay.

## Perú

Perú, en el último decenio, ha estado tensionado por una alta fragilidad, polarización y fragmentación política. Como botón de muestra, solamente en el último periodo presidencial el país andino ha estado cruzado por acusaciones de corrupción y abuso de poder, lo que ha llevado a que tres presidentes sean destituidos. Lo anterior es una expresión de la inestabilidad política y debilidad del sistema público peruano y la inconsistencia del sistema de partidos<sup>24</sup>.

Esta situación ha afectado a la política pública indígena en un país que tiene la importante impronta de una civilización tan rica en la historia de la humanidad como fue la inca, puesto que, si bien ha habido algunos avances el último decenio, estos han sido muy marginales. En general, la política peruana ha estado más salpicada de escándalos, corrupción e inestabilidad, por lo que la política pública indígena ha pasado a un segundo plano en el país incaico.

En Perú, sostiene María Soledad Pérez Tello, ha habido una discusión tendenciosa respecto a quienes se considera indígenas, más allá de esto, la última información oficial del Censo de 2017 señala que existen alrededor de 6 millones de indígenas que se autoidentifican como tales; asimismo hay 47 idiomas vernáculos y aproximadamente 4 millones de indígenas usan estos idiomas como lenguas maternas, principalmente el quechua. Entonces, los pueblos indígenas representarían aproximadamente el 20% de la población total del país, que por su parte reconoce a 56 pueblos indígenas: 51 en la Amazonía y cinco en los Andes, según información del gobierno.

24 En “el caso del Perú hay 4 expresidentes vinculados a casos de corrupción y tráfico de influencias relacionados con la empresa Odebrecht. Ollanta Humala y su esposa, Nadine Heredia, han sido acusados por la justicia peruana por haber recibidos 3 millones de dólares de Odebrecht, Alejandro Toledo ha sido acusado de recibir 20 millones de dólares. Alan García, quien se suicidó antes de ser apresado por la acusación de la Fiscalía peruana, debido a pagos que le habría efectuado la empresa brasileña, los que sumaban US\$ 7 millones en sobornos, Pedro Pablo Kuczynski está detenido por pagos millonarios que habría hecho Odebrecht a firmas vinculadas al expresidente” (Jouannet 2020: 239).

Respecto a la participación electoral, existe una norma que permite una cuota especial en las elecciones municipales y regionales, no así al nivel nacional. Desgraciadamente, estas cuotas fueron fijadas sin un criterio de ingeniería electoral, como sostiene Pérez Tello:

La norma, por lo tanto, no ha resuelto el problema, solo lo ha puesto en evidencia. Por ejemplo, la cuota indígena muchas veces ha sido cubierta solo con fines de trámite, ya que los representantes indígenas, los jóvenes y las mujeres han ocupado los últimos lugares y no tuvieron, desde que postularon, ninguna posibilidad de salir elegidos.

Además, en general, la participación indígena es mucho más baja que la media nacional, ya que tampoco se han adoptado medidas administrativas para fortalecer la participación electoral indígena.

Dado que la norma de la cuota electoral indígena ha promovido que los partidos deban incluir a indígenas en sus listas municipales y regionales, lo cual todavía no puede sentenciarse con una evaluación, es una situación aún abierta para estimar su valoración. Sobre esto complementa la autora del artículo:

Es importante resaltar los resultados en el proceso del año 2018, de 1.038 candidatos que postularon por la cuota indígena a consejerías regionales, 764 estaban ubicados en la segunda mitad de la lista, lo que reduce sustancialmente, como ya se ha señalado, las posibilidades de salir elegido; peor es el caso de las regidurías provinciales en las que de 2.800 candidatos, 1.032 se ubicaron en el tercio final de la lista. La cuota se aplicó en 20 regiones y 131 provincias, 69 provincias tuvieron derecho a cuota indígena en los consejos regionales.

Ahora bien, respecto a otras políticas públicas, la Constitución nominalmente reconoce una serie de derechos a los pueblos indígenas, pero estos no pasan de ser más declarativos que efectivos, como sostiene Pérez Tello, dado que las garantías constitucionales son vulneradas permanentemente, así como también los tratados y convenios internacionales que ha suscrito el Perú.

Los indígenas han sufrido por muchos años este tipo de situación, de explotación laboral y de violentos ataques terroristas. Todavía existen en el corazón del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), que es la zona donde existe un remanente terrorista que mantiene una alianza nefasta con el narcotráfico, peruanos y peruanas que fueron secuestrados en los 80 y que han tenido hijos fruto de violaciones sistemáticas y que no hemos logrado rescatar.

Según Pérez Tello, más allá de toda la agenda discursiva del gobierno de turno y del Estado en general, existe una permanente vulneración a la ley y tratados internacionales en contra de los indígenas en diferentes ámbitos, sociales, culturales, políticos y económicos. Asimismo, falta una adecuación o modernización del Estado para enfrentar estos aspectos, por ejemplo, con respecto a la educación intercultural, que no está acorde con modelos validados internacionalmente. Otros ejemplos tienen relación con el acceso a tierra y territorio, como sostiene la exparlamentaria:

La falta de titulación trae consigo invasiones y la explotación de madereros informales, y eso tiene una serie de consecuencias dado que la actividad ilegal normalmente implica otro tipo de conductas ilegales como la trata de personas o la esclavitud del siglo XXI, como la ha denominado la ONU.

De igual forma hay una permanente vulneración a la consulta previa y también se ha avanzado poco respecto a la justicia intercultural.

En fin, al igual que en la mayoría de los pueblos indígenas latinoamericanos, hay avances, como señala Pérez Tello, pero, también al igual que en el resto de la región, además de insuficientes, estas reformas no se han adecuado a los tiempos actuales, e incluso cuando llegan, arriban tarde. De hecho, denuncia Pérez Tello, para la pandemia del coronavirus, el Estado, aparte de llegar tarde, ha actuado con completa negligencia respecto a los pueblos indígenas, por tanto, se puede ver el déficit de política pública social desde el Estado. Este incluso ha dejado que las propias comunidades indígenas tomen sus decisiones autónomamente cuando observan la inacción estatal frente a materias tan sensibles como la pandemia:

Las acciones [...] las tomaron los pueblos independientemente de la acción del Estado, que es una característica de cómo los pueblos han lidiado con la indiferencia, falta de atención o de capacidad estatal. En este caso, algunas comunidades, como las de San Martín, cerraron sus accesos y vigilaban para que no ingresen foráneos, es decir, mestizos, y de esta forma evitar contraer COVID. Sin embargo, de todas formas tenían que entrar los indígenas que vivían en esa zona y no había protocolos para la detección temprana, por lo cual el contagio no se pudo frenar, aunque fue una buena decisión por parte de los indígenas identificar vectores de contagio y aislarlos.

Lo anterior muestra que el mundo indígena ha encontrado más soporte interno por medio de la organización. Por su parte, la orgánica social indígena se relaciona directamente con el gobierno por medio del Ministerio de Cultura y del Viceministerio de Interculturalidad. En este espacio se da una coordinación por medio de un grupo de trabajo en el que participa el gobierno a través de la subsecretaría ya mencionada y distintas organizaciones nacionales indígenas como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA). Este espacio se ha diseñado para discutir y eventualmente diseñar políticas públicas indígenas, y también para dialogar con estas organizaciones. Este grupo, creado en 2014, se ha planteado cambiar su estructura y sentido, como nos señala María Soledad Pérez:

Tras cuatro años de funcionamiento del grupo de trabajo, la Dirección General de Ciudadanía Intercultural plantea la necesidad de una modificación y lo hace como órgano de línea responsable de diseñar y ejecutar políticas integrales de interculturalidad, respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas y población afroperuana, y dado que está a cargo de promover la pluralidad étnica y cultural, y trabajar en una ciudadanía intercultural a partir de combatir la discriminación étnico-racial, según deja constancia en los considerandos de la norma modificatoria.

Sin lugar a dudas, este grupo ha sido un aporte en el proceso de construcción de política pública indígena y ha ayudado a construir una agenda con mayor pertinencia cultural.

Como se puede observar y ha señalado Pérez Tello, en materia de políticas públicas ha habido avances estos últimos 10 años, sobre todo en aquellas que tienen relación con la cuota

electoral indígena en los municipios y regiones, avances en representación electoral que lentamente han ido robusteciéndose. Sin embargo aún hay muchas cuestiones pendientes, reconoce la abogada y académica peruana, en cuanto a la construcción de una verdadera institucionalidad que diseñe una política pública indígena desde la pertinencia cultural, basada en el diálogo parimente entre el Estado y los pueblos indígenas, cuestión pendiente en Perú como en el resto de Latinoamérica.

## Palabras finales

En estos últimos 10 años las políticas públicas y la participación indígena en América Latina han tenido avances, eso es indiscutible, debido, sobre todo, a la profundización de la democracia y el avance y consolidación de esta. Sin embargo, estos progresos claramente no son suficientes. Los pueblos indígenas siguen siendo el sector más pobre dentro de los grupos vulnerables, su representación política es escasa y son el grupo de interés más afectado en los vaivenes que ha tenido la democracia en algunos países. El último tiempo América Latina ha estado surcada por crisis políticas que han tensionado la esfera pública de la región en lo que se ha denominado la “primavera latinoamericana”<sup>25</sup>. Y a lo anterior hay que sumarle la pandemia por coronavirus. Ambas situaciones han mostrado la fragilidad de los gobiernos y sus respectivos Estados, y cuando estos últimos fracasan, estamos en presencia de lo que se denomina la asimilación de un “Estado fallido o defectuoso” (Merkel 1999). La ausencia o debilidad de Estado favorece a los más fuertes y los más vulnerables son los que pierden, en este caso, los pueblos y comunidades indígenas son alcanzados por daños colaterales debido a la falta de políticas públicas robustas, consistentes y efectivas.

Este libro es una mirada general a estas políticas públicas para que se aprenda de aquellas que han sido positivas en algunos lugares y se pueden replicar parcialmente en otros contextos, pero también para ver los déficits y las tareas pendientes.

## Bibliografía

- Baggio, A.  
2006 “Introducción al principio olvidado. El redescubrimiento de la fraternidad en la época del Tercer ’89”. *El principio olvidado: la fraternidad*. A. Baggio (comp.). Buenos Aires: Ciudad Nueva.
- Belardinelli, S.  
1990 Die politische Philosophie des christlichen Personalismus. *Politische Philosophie des 20. Jahrhunderts*. K. G. Ballestren & H. Ottmann (Hg). München.

25 Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, Puerto Rico, Perú, Colombia, Venezuela y Haití tuvieron protestas en la primavera de 2019, véase CNN en Español, “¿Primavera Latinoamericana? 2019, un año de protestas en la región”, y BBC News Mundo, “Protestas en América Latina: ‘Vamos a seguir con manifestaciones hasta que los pueblos crean que se gobierna para ellos y no para un puñado’” (cf. Jouannet 2020: 68).



- Berríos del Solar, S. (ed.)  
 2016 *El ADN de los chilenos y sus orígenes genéticos*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Dahl, R.  
 1997 *La poliarquía* (Madrid: Editorial Tecnos.
- Jouannet, A.  
 2011a “Participación política indígena: El caso Mapuche”. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung. 2011b “La fraternidad como concepto de la acción política. El caso chileno”. *Fraternidad y conflicto. Enfoques, debates y perspectivas*. Buenos Aires: Ciudad Nueva.
- 2014a “Habermas: La religión en la esfera pública”. *Reflexiones sobre la vigencia del pensamiento humanista cristiano*. Jorge Maldonado (ed.). Santiago de Chile: Ediciones JC Sáez.
- 2014b “Introducción a las ideas humanistas cristianas y su vinculación ideológica con los pueblos indígenas de América”. *Los valores comunes entre la democracia cristiana y los pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- 2020 *Golpe al Estado. El octubre chileno*. Santiago de Chile: Editorial Historia Chilena.
- Merkel, M.  
 1999 “Defekte Demokratien”, en Wolfgang Merkel y Andreas Busch (comp.), *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*. Frankfurt am Main. Editorial Suhrkamp.
- Piketty, T.  
 2014 *Capital in the Twenty-First Century*. London.
- Van Cott, D. L.  
 2010 “Indigenous Peoples’ Politics in Latin America”. *Annual Review of Political Science*, 13: 385-405.




Programa Regional  
Participación Política  
Indígena



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**  
Programa Regional  
Participación Política Indígena  
en América Latina

 Av. Sánchez Bustamente N° 509  
(entre calles 11 y 12 de Calacoto)  
La Paz - Bolivia

 +591 (2) 279-5397

 [www.kas.de/ppi](http://www.kas.de/ppi)

 PPIKAS  
 PPIKAS  
 kas\_ppi  
 KAS\_Bolivia

ISBN: 978-9917-605-12-6



9 789917 605126