



PARTICIPA

Promoción de la participación y representación
indígena en los procesos políticos de América Latina

POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONALIZACIÓN DE INTERESES INDÍGENAS



POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONALIZACIÓN DE INTERESES INDÍGENAS

AUTORES/AS:

Ana Cecilia Arteaga (Bolivia)
Minda Bustamante (Chile)
José Antonio de León (Guatemala)
María Eloísa Talavera (México)
Elizabeth Zea (Perú)

Este proyecto está
cofinanciado por la
Unión Europea



Un proyecto
llevado a
cabo por :



© Proyecto PARTICIPA – Unión Europea/Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2015

Prólogo

Maximilian Benjamin Hedrich

Director del Proyecto PARTICIPA, Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia y del Programa Regional de “Participación Política Indígena” de la Fundación Konrad Adenauer

Autores

Ana Cecilia Arteaga (Bolivia)

Minda Bustamante (Chile)

José Antonio de León (Guatemala)

María Eloísa Talavera (México)

Elizabeth Zea (Perú)

Editores responsables, revisión y corrección

Maximilian Benjamin Hedrich

Bernardo Ponce Asín

Diana Soria Galvarro

Diseño de portada

Editora PRESENCIA S.R.L. (591-2) 2334210

Impresión

Editora PRESENCIA S.R.L. (591-2) 2334210

D.L.

4-1-3317-15

Proyecto PARTICIPA

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

Av. Walter Guevara No 8037, Calacoto

Tel: (+591-2) 277-6731 / 277-6685

Fax: (+591-2) 278-6831

Casilla No 9284

La Paz – Bolivia

Email: info.ppi@kas.de

www.kas.de/ppi

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del Proyecto PARTICIPA por la Fundación Konrad Adenauer (KAS), con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o la KAS. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente. Esta publicación se distribuye sin fines de lucro.

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE INTERESES INDÍGENAS¹ EN BOLIVIA	9
RESUMEN	9
I. PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN BOLIVIA.	10
II. FORTALEZAS Y DEBILIDADES.....	23
III. PROPUESTAS.....	30
IV. CONCLUSIONES	35
BIBLIOGRAFÍA.....	37
POLITICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDIGENAS EN CHILE: EN CAMINO HACIA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.....	39
RESUMEN.....	39
POLITICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDIGENAS EN CHILE: EN CAMINO HACIA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.....	40
I.- ASPECTOS GENERALES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE:	40
II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE INTERESES INDÍGENAS EN CHILE.	45
III. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN CHILE.....	50
IV. PROPUESTAS A IMPLEMENTAR.....	53
V. CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA.....	56
POLÍTICAS PÚBLICAS Y PUEBLOS INDÍGENAS, ANÁLISIS DE LA REALIDAD GUATEMALTECA.	59
RESUMEN	59
1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA.	60
2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	65
3. SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LOS	
4. DIFICULTADES Y AVANCES	73
5. PROPUESTAS.....	76
BIBLIOGRAFÍA.....	83

PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN PROCESOS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA	87
RESUMEN.....	87
A. CARACTERIZACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	88
B. ASPECTOS GENERALES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	96
C. POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS AL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	106
D. FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES	109
E. PROPUESTAS.....	109
F. CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFÍA.....	112
PANORAMA ACTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMUEVEN LOS INTERESES INDÍGENAS EN EL PERU Y REFLEXIONES SOBRE SU INSTITUCIONALIDAD”	115
RESUMEN.....	115
I. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL PERÚ.	116
II. STATUS QUO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONALIZACIÓN DE	
III. CONSTRUYENDO POLÍTICAS PÚBLICAS INDÍGENAS:	
FORTALEZAS Y DEBILIDADES	129
IV. PROPUESTAS.....	140
V. CONCLUSION FINAL	142
BIBLIOGRAFIA.....	143



PRÓLOGO

La Fundación Konrad Adenauer (KAS - Konrad-Adenauer-Stiftung por sus siglas en alemán) trabaja en América Latina hace más de 50 años en el marco de la cooperación internacional. Está presente también en más de 80 países de todo el mundo. El objetivo principal de la KAS es prestar un aporte significativo a la profundización de procesos democráticos.

La KAS también trabaja temáticas específicas como medio ambiente, Estado de derecho, medios de comunicación, participación política indígena, entre otros.

En este marco, en el año 2006 se formó el Programa Regional “Participación Política Indígena” (PPI), basado en la convicción que una democracia a mediano y largo plazo sólo puede ser estable

cuando existe participación de todos y cada uno de los sectores de la población. Espacios de participación política, económica y social para la población indígena han sido durante muchos siglos poco existentes en América Latina. Es por eso que el PPI persigue principalmente dos objetivos:

1. Fomentar un debate intercultural e interdisciplinario entre representantes indígenas y no indígenas sobre temas que son de suma importancia para los pueblos indígenas en América Latina. La democracia es diálogo y, sin un diálogo plural no puede haber una verdadera democracia.
2. Sensibilizar a actores tradicionales no indígenas para que incorporen temas indígenas en sus estructuras. Así se prevé un mayor entendimiento entre los actores de toda la sociedad.

En los varios talleres y seminarios realizados bajo estos dos objetivos, un problema identificado fue el poco impacto de los pueblos indígenas sobre medidas políticas que les afecta. Sólo la incorporación de todos los sectores de una sociedad, puede llevar a una democracia estable.

Fue debido a estas observaciones que, conjuntamente con socios estratégicos indígenas y no indígenas de países como Bolivia, Chile, Guatemala, México y Perú, nació la idea de diseñar un proyecto, primero piloto, que debía empoderar a los pueblos indígenas para que los mismos puedan influir en políticas públicas relacionadas a ellos. Para poder tener un impacto, es necesario mostrar un producto para poder realizar una incidencia efectiva. Es por eso que el Proyecto PARTICIPA apunta al diseño conjunto de “planes de desarrollo” o “planes de vida” para mediante estos poder incidir con las autoridades estatales respectivas. Para poder tener un impacto, es necesario mostrar un producto para poder realizar un cabildeo efectivo. Es por eso que el Proyecto apunta al diseño conjunto de “planes de desarrollo” o “planes de vida” para mediante estos poder hacer este cabildeo con las autoridades estatales respectivas.

Para que las experiencias no se queden aisladas, se propuso crear una plataforma de intercambio en los países del Proyecto PARTICIPA. Las buenas o malas prácticas de algunos países pueden tener un efecto positivo en otros. Además, se pensó que estas experiencias deberían ser reflejadas en la agenda de los medios de información masivos para también llamar la atención de la opinión pública sobre problemáticas que afectan a los pueblos indígenas. Por otro lado, las universidades también son incluidas en estas plataformas para aportar en la búsqueda de soluciones a las falencias en las currículas académicas tienen respecto a las temáticas indígenas.

De esta manera, el Proyecto PARTICIPA ha dado inicio a una plataforma de intercambio continua a través de una plataforma web oficial del proyecto (www.proyectoparticipa.org) e intercambiando las experiencias de los cinco países en las redes sociales Facebook y Twitter; a través de estos recursos los pueblos indígenas pueden tener fortalecido el impacto que buscan en políticas públicas llegando a autoridades estatales, impacto sobre las currículas académicas e impacto sobre la opinión pública.

Se espera, de forma gradual, poder expandir el radio de impacto a otros países en la región latinoamericana y a otros actores como organismos internacionales.

El Proyecto PARTICIPA tiene una duración de 30 meses e inició en abril de 2014. Su sede se encuentra con el PPI en La Paz, Bolivia. En este marco, se prevén cinco talleres temáticos. El fin es la implementación del diálogo supranacional entre los miembros de la red: líderes indígenas, representantes de asociaciones de organizaciones indígenas, autoridades estatales, representantes de los medios de información, representantes de las universidades, facilitadores locales, coordinadores del proyecto, representantes de los socios del proyecto y del PPI. Este grupo fijo de actores discutirá temas de suma importancia para la población indígena, profundizando así lo trabajado en las socializaciones locales. Los temas definidos son:

- “Sistema legal y pluralismo jurídico”,
- “Políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas”,
- “Medio ambiente, acceso a y propiedad de tierra y territorio”,
- “La identidad indígena, género y masculinidades en un mundo globalizado” y
- “Cumplimiento de los ODM en comunidades indígenas y conceptos de desarrollo”.

Estos talleres conformarán el núcleo esencial del proyecto: todas las actividades nacionales sirven para consolidar la red internacional compuesto por los actores más adecuados, legitimados e influyentes para poder identificar estrategias exitosas de promoción de la participación política indígena en la región. Esta metodología garantiza que las propuestas de políticas públicas desarrolladas en los talleres internacionales se incluyan en las agendas políticas nacionales por los propios miembros de la red.

Por cada taller temático se publicará un libro que no sólo ayudará a crear conciencia pública acerca de los temas debatidos, sino que resume las propuestas de políticas públicas desarrolladas en cada taller.

En diciembre del año 2014 se desarrolló el primer taller temático sobre “Sistemas legales y pluralismo jurídico”. En mayo de 2015 tuvo lugar el segundo taller temático sobre “Políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas”. Esta es la publicación

que está relacionada a la segunda experiencia regional. El objetivo principal de esta publicación es la socialización pública de las **Políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas** desde las experiencias y realidades nacionales de Bolivia, Chile, Guatemala, México y Perú, para identificar lecciones aprendidas, recoger propuestas y fortalecer procesos de participación indígena en la región.

Esperamos que quienes accedan a esta publicación encuentren una visión regional y actualizada de las políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas, identificando el estado de la cuestión en cada país. Se apunta a que sea una publicación de referencia para los diversos actores partícipes de este Proyecto y demás interesados, y sobre todo sea un aporte propositivo en cuanto a políticas públicas para actores estatales. En todas las publicaciones del Proyecto PARTICPA es esencial incluir las visiones y cosmovisiones indígenas, basarse en sus necesidades y demandas comprendiendo que en la diversidad hay un acervo de conocimiento y enormes posibilidades de inter aprendizaje.

Agradezco profundamente a todos y todas quienes colaboraron en el segundo taller temático, que fue la base de esta publicación, y sobre todo a los y las autores/as en esta oportunidad.

Maximilian Hedrich
Director - Proyecto PARTICIPA

POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE INTERESES INDÍGENAS¹ EN BOLIVIA

ANA CECILIA ARTEAGA BÖHRT
CIESAS

RESUMEN

El presente artículo plantea las alternativas para desarrollar la participación de los pueblos indígenas de Bolivia en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que les afecten. Demuestra que el reto gira en torno a la puesta en práctica del nuevo marco de derechos de la actual Constitución Política del Estado (CPE), partiendo de la gestión pública intercultural, del pluralismo institucional, de la democracia plural, del fortalecimiento de las autonomías indígena originario campesinas, de la articulación de los Planes de Vida con las propuestas locales, regionales y nacionales de desarrollo sostenible; entre otros elementos centrales, para generar procesos de participación social en el diseño de políticas públicas, de mediano y largo plazo.

¹ Rescato lo mencionado por Mendoza (2015: 1), en relación a que en el presente texto sólo se hará referencia a lo “indígena”, siguiendo el lenguaje de los instrumentos internacionales, lo cual no implica obviar que el texto constitucional crea el concepto metacomplejo de “indígena originario campesino”.

I. Participación política indígena en Bolivia.

A. Nuevo marco de derechos para los pueblos indígenas: entre la pluralidad y el autogobierno.

El movimiento indígena, tomando en cuenta los diferentes períodos en su trayectoria de lucha y su historia reivindicativa, en los decenios 1980, 1990 y 2000, no ha dejado de plantearse, en cada período, objetivos trascendentes que le han permitido crecer como actor social.² Estos movimientos han identificado al Estado como el principal responsable de la marginación y la exclusión en la que se encuentran los pueblos indígenas.³ En esta historia de múltiples movilizaciones, ha sido central para comprender la coyuntura actual, la “Guerra del Agua” y la “Guerra del Gas”. En abril de 2000 la “Guerra del Agua” se desarrolló con intensas protestas en Cochabamba contra la privatización del agua potable, gracias a las cuales se culminó con la re-estatización de las empresas de suministro de agua. La denominada “Guerra del Gas”, llevó a la destitución del gobierno de Sánchez de Lozada en octubre de 2003, consiguiendo la posterior estatización de la industria gasífera en 2006.

Como resultado de las múltiples movilizaciones indígenas y tras un proceso constituyente en la CPE de 2009, se cuenta con un marco de derechos que “supone otras formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, y por esto mismo, un conjunto de desafíos que deben enfrentar los órganos públicos para su realización”.⁴ En el marco de los derechos reconocidos, los pueblos indígenas han logrado ser incorporados a la institucionalidad del Estado, gracias a ello “la Constitución boliviana es una de las normas que más ampliamente reconoce los derechos indígenas”.⁵ El artículo 30 de la CPE, contempla los derechos de los pueblos indígenas como expresión del carácter plurinacional del Estado en Bolivia. Como señala Prada (2014), es importante considerar que “estamos ante una Constitución de transición, de la transición descolonizadora, que corresponde a la construcción de un Estado en transición, que es el Estado Plurinacional comunitario y autonómico.”⁶

El artículo 1 y 2 de la CPE son la base de la construcción del nuevo Estado Plurinacional. El Artículo 1 señala que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador

2 Tamburini, Derechos y participación política de los pueblos indígenas en Bolivia (Bolivia, 2014), 15.

3 *Ibidem*, 18.

4 Mendoza, Hoja de ruta de la justicia plural en Bolivia, en tiempos de Estado Plurinacional Comunitario (Bolivia, 2015), 12.

5 Tamburini, 2014, 19.

6 Prada, Descolonización y transición (Ecuador, 2014), 97.

del país”. Según Prada (2014) y Tamburini (2014), este artículo define la transición necesaria y permite el cambio del Estado social de derecho con una estructura, lógica y práctica monoétnica y monocultural, al Estado Plurinacional comunitario y autonómico. Prada añade que este artículo incluye una clave fuerte para la transición, la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Es así que la Constitución apunta a la transformación pluralista del Estado, las instituciones y la política, por ello “no es posible interpretar la Constitución si no es desde este pensamiento pluralista, lo cual también repercute en la producción significativa de un pluralismo normativo y un pluralismo institucional.”⁷

El artículo 2 indica que “dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.” Este artículo según Tamburini, funda dos elementos centrales de los derechos indígenas: el de la preexistencia de los pueblos indígenas y el de la libre determinación.⁸ Para Prada, a través de este artículo se constitucionaliza la condición ancestral de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos; por lo tanto, el derecho al dominio ancestral sobre sus territorios, a la libre determinación, el derecho a la autonomía y al autogobierno.⁹

En síntesis, como resultado de las múltiples movilizaciones indígenas, con la actual CPE se cuenta con un marco de derechos que incorpora a los pueblos indígenas a la institucionalidad del Estado. La Constitución de transición al Estado Plurinacional comunitario y autonómico, tiene como clave la pluralidad (pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico) y establece al autogobierno y la libre determinación como derecho central de los pueblos indígenas.

B. Normativas internacionales y nacionales de reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

En relación a la participación política indígena, la Constitución ratifica varios de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos políticos de los pueblos indígenas a elegir y ser elegidos. Tamburini (2014) realiza un análisis de las normativas internacionales, señalando en primer lugar al Convenio N° 169 de la OIT (ratificado por Bolivia en 1991) que en su artículo 6.1 indica que “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

⁷ *Ibidem*, 76.

⁸ Tamburini, 2014, 18.

⁹ Prada, 2014, 72.

en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.

Según Tamburini, esto significa que los Estados deben ajustar su normativa interna para que los indígenas participen en la vida pública nacional desde su propia especificidad. Este último resaltado, marca la obligación internacional de los Estados de garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos de participación tomando en cuenta las propias organizaciones y formas de representación de los pueblos, puesto que las normas electorales nacionales, generalmente están pensadas desde una lógica occidental. El autor añade que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha precisado un poco más este aspecto al establecer que las organizaciones e instituciones propias, son las que tienen el derecho de establecer de qué forma participan en el desarrollo de sus propios derechos.¹⁰

El segundo instrumento internacional, es la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas de 2007, ratificada en Bolivia a través de la Ley N° 3760/07, la cual en su artículo 3 establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.” Según Tamburini, el derecho a la libre determinación es el derecho madre o aquel que enlaza y da sentido a los demás derechos.¹¹ El artículo 5 de la misma Declaración, prescribe 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 cultural del Estado.” El autor añade al respecto que “esta norma refuerza el derecho pleno que tienen los pueblos indígenas de participar en los asuntos públicos mediante sus instituciones, pero no solamente en aquellos asuntos que les incumban directamente, sino en todos los aspectos de la vida del Estado. (...) permite que los pueblos indígenas avancen en el Estado, con el Estado e, incluso, permeando al Estado.”¹²

Aterrizando en las políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas, se puede concluir que los tratados internacionales establecen que los Estados deben brindar los medios a través de los cuales los pueblos indígenas puedan participar libremente en las políticas públicas y programas que les conciernen, para lo cual deben ajustar

10 Tamburini, 2014, 16.

11 Según Tamburini (2014: 17) este artículo es similar al 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), previsto para los otros sujetos internacionales de derecho, que son los estados. Es decir, los pueblos indígenas tienen el mismo rango que los pueblos de los otros estados, con la particularidad que esto no funda la autodeterminación o la independencia dentro de los estados donde se encuentran los pueblos indígenas, pero da sentido al libre ejercicio de los otros derechos conseguidos.

12 *Ibidem*, 17.

su normativa interna para que estos pueblos participen desde su propia especificidad y tomando en cuenta sus formas de organización, representación y considerando su derecho a la libre determinación.

En relación a la normativa nacional, la CPE en su artículo 11 señala que “la democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.” A través de este artículo, la Constitución reconoce el ejercicio de la democracia directa y la democracia comunitaria. Según Prada (2014), la democracia a su forma delegada y representativa “ha reforzado la división entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados, y ha fortalecido la relación de dominación en todas sus formas.”¹³ Según el autor, estos problemas sólo pueden remediarse al salir del círculo de la democracia representativa, y la profundización de la democracia directa y la democracia comunitaria. “El hecho jurídico de la constitucionalización de la democracia comunitaria abre el espacio a la institucionalización de las estructuras y prácticas del ejercicio de las formas de gobierno comunitario. Desde esta perspectiva, es posible hablar de la transformación comunitaria del Estado y las formas de gobierno, así como de las formas de gestión.”¹⁴

En relación a los proceso electorales, partiendo de la democracia comunitaria, el artículo 26 (II) menciona que “El derecho a la participación comprende: 3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.”

En esta misma línea, el artículo 30 (II) señala que “en el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: 18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado. El artículo 209 indica que “las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley.” y el artículo 210 (III) añade que “las organizaciones de las naciones

13 Prada, 2014, 91.

14 *Ibidem*, 92.

y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria.”

Tamburini (2014) considera que en relación a la participación, se optó por el modelo mixto de reconocimiento en el cual se combina el derecho consuetudinario indígena y el derecho positivo de vertiente liberal/romanista.¹⁵ Es decir, se reconocen las instituciones propias para elegir los representantes por normas y procedimientos propios, pero con supervisión del Órgano Electoral.¹⁶ De igual manera, se reconoce la presencia indígena para definir la circunscripción –en el caso de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP)- y se acepta la representación por pueblo, pero la unidad de representación es el departamento. Se rechaza, por tanto, que el número de representantes sea igual al número de pueblos reconocidos.¹⁷

En relación a la participación y control social de los pueblos indígenas en la gestión pública,¹⁸ el artículo 144 (II) establece que “II. La ciudadanía consiste: 1. En concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y 2. En el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley”. Mendoza (2012) considera que a partir de este artículo, en un contexto de democracia directa y participativa, “la ciudadanía se amplía al uso de todos los mecanismos e instrumentos de participación en la formulación, implementación y control de las políticas públicas.”¹⁹

El artículo 7 añade que “la soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.” En concordancia con esta disposición, el artículo 241 determina el marco de participación y control social en la gestión pública a partir de: 1. el derecho de participación del pueblo soberano, en el diseño de política pública, por medio de la sociedad civil organizada; 2. el derecho al ejercicio del control social a la gestión pública; 3. la obligación de las entidades estatales de generar espacios de participación y control social por parte de la sociedad. Consiguientemente, según Mendoza (2012) el derecho de participación y de control social no es una concesión de los órganos públicos, sino el ejercicio de la soberanía para participar en el diseño de políticas y en el control a la gestión pública.²⁰

15 Tamburini, 2014: 19.

16 En el Artículo 211 (II), la CPE señala que “El Órgano Electoral supervisará que en la elección de autoridades, representantes y candidatas y candidatos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, mediante normas y procedimientos propios, se dé estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones.

17 Tamburini, 2014: 20.

18 Prada (2014: 187) define a la gestión pública como el conjunto de instrumentos y acciones encaminados a realizar las políticas públicas.

19 Marco Mendoza, Análisis de la política pública de administración de justicia en Bolivia (Bolivia, 2012), 29.

20 *Ibidem*.

Por último, Mendoza añade que la disposición del artículo 144 debe concordarse en su aplicación con el contenido de los artículos 241 y 242 de la Carta Fundamental. En ese sentido, el artículo 241 reconoce el derecho de la sociedad civil organizada a participar en el diseño de las políticas y el ejercicio del control social de la gestión pública. Por otra parte, el artículo 242 establece que la participación y el control social implican:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.
2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.
4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.
6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.
8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
9. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

La revisión del marco constitucional vigente, demuestra el importante reconocimiento de la democracia directa y la democracia comunitaria, que abre el espacio a las instituciones, normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas, con el fin de transformar las formas de gestión pública y facilitar el proceso de participación y control social en el diseño de políticas públicas. Por estas razones, Mendoza (2015) concluye que el proceso constituyente y la CPE, “muestran que la agenda indígena y los derechos de los Pueblos indígenas contenidos en los instrumentos internacionales han sido recogidos por el constituyente y expresados plenamente en toda la amplitud de la Carta de Derechos. Entonces, en Bolivia la lucha de los pueblos indígenas no pasa por la incorporación de sus derechos en el marco constitucional, sino por su realización

normativa, institucional, política, económica, social y cultural, comprendiendo que los pueblo indígenas no sólo son portadores de cultura, sino –y esencialmente- sujetos de derechos.”²¹

A pesar de estos importantes avances constitucionales, es importante rescatar la apreciación de Mendoza (2012) que sugiere que por insuficiencias en el contenido de las normas de desarrollo constitucional, la participación y el control social han sido postergados por la disposición transitoria primera de la Ley de Régimen Electoral. En relación a esta Ley, el autor a través de los artículo 3, 4, 8, 11 (II, 1) y 12 concluye que en el ejercicio de la democracia directa y participativa, no se consideran las asambleas y cabildos que son propias de la organización interna de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. A su vez, advierte que la iniciativa legislativa ciudadana constituye el gran vacío normativo de esta Ley, pues sólo tiene dos referencias (artículo 2, d; artículo 4, e) y a diferencia de los demás mecanismos de democracia directa y participativa, no ha merecido ningún desarrollo normativo. Por último, por determinación de la disposición transitoria primera, se establece que todo este desarrollo normativo sólo puede ser aplicado con relación a los mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas, no así en el control social de la gestión pública.²²

C. Cambios, incrementos y regresiones en la participación política indígena

Cárdenas (2011) analiza la participación política indígena en Bolivia entre 1979 y 2009, sobre todo en las elecciones presidenciales y parlamentarias. A continuación, se realiza una síntesis de los datos presentados por el autor.

CARGOS		1979	1980	1985	1989	1993	1997	2002	2005	2009
Presidente/a		-	-	-	-	-	-	-	1	1
Vicepresidente/a		-	-	-	-	1	-	-	-	-
Senadores/as		-	-	-	-	-	1	2	1	6
Diputados/as		2	4	8	4	7	11	21	23	32
Total parlamentarios	Absoluto	2	4	8	4	7	12	23	24	38
	%	1,38	2,54	5,09	2,54	4,45	7,64	14,64	15,28	22,89

Fuente: Elaboración propia considerando los datos de Cárdenas (2011)²³

Los datos demuestran a nivel de las candidaturas a los cargos más altos del país, que en las nueve elecciones se contó, en 1993, con un Vicepresidente indígena (Víctor Hugo

21 Mendoza, 2015, 27–28.

22 Mendoza, 2012, 31.

23 Es importante señalar que la Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por la Cámara de Senadores que tiene 36 miembros y la Cámara de Diputas con 130 miembros.

Cárdenas) y en 2005, con el primer Presidente de origen indígena (Evo Morales). En relación a la presencia indígena en el parlamento, se observa que ésta se inició en 1979 con dos parlamentarios (de un total de 157) y llegó a 38 (casi el 30% de un total de 166) en las elecciones de 2009. Tamburini (2014), en relación a las elecciones del 2009 señala que “por vez primera en la vida política nacional, representantes indígenas, designados directamente por sus organizaciones matrices, fueron parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cinco fueron elegidos en circunscripciones especiales por 45.069 votos en siete departamentos, mientras que otros tres provienen de las circunscripciones uninominales y plurinominales.”²⁴

Además de los datos presentados en la tabla, es importante considerar que la Asamblea Constituyente instalada el 6 de agosto de 2006, también tuvo una importante participación de indígenas, con más de 90 asambleístas electos que constituyen el 35%. Sin embargo, Aylwin (2014: 24) señala que de ellos, dos terceras partes se eligieron en las listas del MAS, partido que obtuvo 54% de los representantes en la Asamblea. A su vez, no hubo candidatos con la figura de “pueblos indígenas” que había sido reconocida en la reforma constitucional de 2004.²⁵

En relación a las elecciones subnacionales del 4 de abril de 2010, que se realizaron para elegir asambleístas departamentales, gobernadores, concejales y alcaldes municipales, Tamburini (2014) señala que “a diferencia de lo que sucedió para las elecciones nacionales, los pueblos indígenas pudieron hacer ejercicio de sus derechos políticos para elegir a sus representantes directos a las asambleas departamentales aplicando normas y procedimientos propios. Fueron elegidos de manera directa 23 representantes indígenas a las asambleas en ocho de los nueve departamentos del país.”²⁶ Cabe señalar, que a nivel municipal, como Alem (2007) analiza, la Participación Popular de 1994 provocó una verdadera eclosión de la participación indígena en los procesos municipales, “desde la simple cooptación hasta la negociación múltiple hecha por algunas organizaciones campesinas e indígenas con diversos partidos, para asegurarse no sólo su acceso al gobierno municipal sino su pleno control, por la vía de garantizar que tanto los miembros oficialistas como los opositores en los gobiernos municipales provinieran de las filas de las propias comunidades, evitando que fueran impuestas por los partidos figuras exógenas sin arraigo local.”²⁷

A través de los distintos datos presentados, Cárdenas (2011) concluye que la participación política indígena avanzó sustancialmente en el periodo 1979-2009. El

24 Tamburini, 2014, 22.

25 Rojo, 2007; en Aylwin, 2014, 24.

26 *Ibidem*, 23–24.

27 Alfonso Alem, La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad (Costa Rica, 2007), 32.

momento de mayor emergencia étnica en Bolivia, es el periodo posterior al 2000, cuando los partidos tradicionales entraron en crisis por debilitarse su rol mediador en las relaciones sociedad-Estado y su falta de democracia interna. Como consecuencia, Bolivia incluyó de forma progresiva a los pueblos indígenas a través de candidaturas postuladas por partidos políticos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas, en los niveles nacional, departamental o local, y, recientemente, por siete circunscripciones especiales indígenas. El avance democrático permitió que el tradicional espacio electoral nacional fuera ampliado a los espacios departamentales y municipales en todo el país.²⁸

Tamburini (2014) señala que las organizaciones, sobre todo la CIDOB y sus organizaciones regionales, definieron los candidatos con aval orgánico, abrieron el escenario de construcción de los mandatos específicos para ellos, los que tenían que ver con la profundización de la agenda indígena. En el caso de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), los asambleístas tenían el mandato de hacer seguimiento a las denominadas leyes estructurales, sobre todo las relativas a asuntos electorales y la de Autonomías, además de la del Órgano Judicial. En el caso de los departamentales, uno de los objetivos más importantes era lograr que los estatutos departamentales aprobados ilegalmente vía referendos fueran revisados totalmente a través de un proceso participativo para reescribirlos con todos los sectores sociales. Al mandato y aval de sus organizaciones se le agregó la instrucción de constituir una bancada indígena,²⁹ que fuera el referente político de los pueblos indígenas en la Asamblea Plurinacional y en las departamentales, tratando de formar un espacio de estructuración de posicionamientos de los asambleístas.³⁰

A pesar de la amplia participación indígena, el autor considera que ésta parece no haber reportado en el avance de la consecución de la agenda establecida como mandato para sus representantes, consistente fundamentalmente en la materialización y profundización de los derechos sustantivos inscritos en la Constitución. Por el contrario, “las regresiones normativas y de política pública respecto a los derechos indígenas ha sido la tónica en estos años de ejercicio de los derechos políticos, sin que los representantes nombrados por sus organizaciones hayan podido hacer algo.”³¹

28 Cárdenas, Participación política indígena y políticas pública para pueblos indígenas en Bolivia (Bolivia, 2011), 27.

29 Según Tamburini (2014: 27) el bautismo de fuego de la bancada indígena fue la discusión de las denominadas leyes estructurales, en las que articuló los planteamientos de la CIDOB y el CONAMAQ. La bancada fue clave en los debates de las leyes del régimen electoral y la Ley Marco de Autonomías. En el caso de las bancadas indígenas departamentales, su acción fue un poco más cohesionada en un principio, y las presiones fueron mejor manejadas.

30 *Ibidem*, 26.

31 *Ibidem*, 15.

Al respecto Zolezzi (2014), llama la atención sobre los reducidos espacios ocupados por los pueblos indígenas en la ALP, que como se señaló anteriormente son en total siete circunscripciones especiales indígenas, “que debieron haberse creado -como demandaba la CIDOB- con representación indígena en directa correspondencia con la totalidad de sus pueblos, pues se trataba de institucionalizar en el Estado una medida de reparación de la opresión colonial conducente a la realización de sus derechos colectivos de pueblos en evidente desventaja.”³² La autora advierte que hoy ese espacio conlleva negociaciones en las cúpulas de las dirigencias del movimiento indígena que se encuentra dividido, dificultando un verdadero ejercicio de democracia interna, articulación y exigibilidad de sus organizaciones intercomunales. A su vez, observa que “la representación resulta en cargos aislados de dirigentes que no articulan sus plataformas y demandas políticas de pueblos indígenas. La diversidad de pueblos no se siente cabalmente representada por cargos parlamentarios que no tienen mecanismos para la exigibilidad de sus pueblos y que no han planteado hasta el momento una agenda legislativa propia de alianza indígena que retome sus demandas históricas y su actual condición de Estado para hacer efectivos sus derechos colectivos a la lengua, cultura, y gobiernos autónomos en sus entidades territoriales.”³³ Por otro lado, a nivel departamental las organizaciones indígenas negocian espacios de participación, con mayor o menor éxito, a través de canales electorales de partidos políticos; ello fracciona su organización y subordina su agenda reivindicativa de pueblos indígenas.

En relación al gabinete ministerial, la presencia indígena fue reducida en las últimas gestiones de Evo Morales. En el primer gabinete de 16 ministros, sólo estaban tres indígenas. En la segunda gestión de 20 ministros sólo cuatro ministros fueron de origen indígena (de un total de 21). En una reciente recomposición, sólo quedaron tres ministros indígenas (equivalente al 14%).³⁴

Sobre la base de los datos desarrollados, se observa que la modernización de los sistemas políticos y electorales del país, y los movimientos indígenas brevemente señalados en el primer apartado del presente artículo, han generado que la participación política indígena tenga un avance sustancial, principalmente desde el periodo del 2000. Cárdenas (2011) considera que es importante visibilizar este incremento como una acumulación progresiva y creciente que se ha dado desde 1979. A pesar de los éxitos alcanzados, el aumento de esta participación aún no ha logrado avances en la agenda indígena. De igual manera, se observan preocupantes regresiones normativas

32 Zolezzi, Situación y desafíos de los territorios y pueblos indígenas de tierras bajas y Yungas de Bolivia (Bolivia, 2014), 49.

33 *Ibidem*.

34 Cárdenas, 2011, 53.

y de política pública, que están generando que una vez más los pueblos indígenas se enfrenten a la reducción de espacios políticos en distintos niveles.

D. Institucionalidad de las políticas públicas y acciones de asimilación e integración de los indígenas

Según Cárdenas (2011) existen tres momentos en el proceso de construcción y aplicación de políticas públicas en el país: inicial (1990-1997), donde se sentaron las bases fundamentales; intermedio (1998-2005), con esporádicos avances; y actual (2006-2011), con una evidente ampliación de derechos en el texto constitucional, aunque pendientes de aplicación. En esta última etapa, el programa de gobierno recoge las demandas sociales, pero no las traduce en decisiones sino, fundamentalmente, en procedimientos para tomar decisiones.³⁵

A continuación, se realiza una síntesis y análisis del trabajo de Meentzen (2007),³⁶ la cual desarrolla ampliamente la historia de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Bolivia, con el fin de resaltar principalmente la institucionalización de estas políticas desde 1993. La autora señala que la presencia indígena como protagonista de la escena política boliviana alcanzó su punto más alto entre los años 1993 y 1997. Por primera vez en la historia boliviana, un aymara se convirtió en vicepresidente, y se formuló una política pública para los pueblos indígenas como respuesta a las protestas masivas y como forma de compensación por los ajustes estructurales ya implementados. En la reforma de 1994, se reconoció oficialmente a Bolivia como un Estado multiétnico con diversidad cultural. Asimismo, se realizó el primer reconocimiento legal de las comunidades y pueblos indígenas y se utilizaron fondos del presupuesto público para la creación de nuevos municipios indígenas en el marco del proceso de descentralización y los títulos de propiedad para territorios indígenas (tierras comunitarias de origen - TCOs) en las tierras bajas.

Con la reforma del Estado se crearon tres “super-ministerios”. En el único ministerio del ámbito social –el Ministerio de Desarrollo Humano– se fundó una instancia para políticas públicas para los pueblos indígenas, la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE). La SAE a su vez pertenecía a la nueva Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales del Ministerio de Desarrollo Humano. En 1996, la SAE aparentemente negoció con la CIDOB, que representa a los pueblos de las tierras bajas, una “Plataforma Estratégica para el Apoyo al Desarrollo Indígena”, la que se transformó en una suerte de política gubernamental. Posteriormente, la nueva SAE se ubicó en el Ministerio de Desarrollo Humano. Un problema importante de los nuevos super-ministerios estribaba

35 *Ibidem*, 57.

36 Meentzen, Políticas públicas para los pueblos indígenas en Bolivia (Perú, 2007), 179–187.

en la confusión general en cuanto a la división de las competencias,³⁷ por lo que esta nueva estructura no sobrevivió al cambio de gobierno.

Según Meentzen, “esta extensa y permanente reestructuración del aparato estatal disminuyó considerablemente las capacidades de implementación de las políticas.”³⁸ A su vez, el proceso de descentralización y, en especial, la Ley de Participación Popular³⁹ recibieron una atención mucho mayor que las políticas públicas para los pueblos indígenas de parte del gobierno de Sánchez de Lozada. El primer gobierno de Sánchez de Lozada inició una intensa fase de transformación, con las mayores reformas jurídicas y estatales del país desde la Revolución Nacional de 1952. “Esta amplia política reformista –que incluía medidas especiales explícitas para los pueblos indígenas- fue, sin embargo, muy contradictoria en sí misma y dejó en Bolivia una situación política inestable.”⁴⁰

Posteriormente, el gobierno de Hugo Banzer (1997) reorganizó una vez más todo el aparato estatal y creó un nuevo Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible. A éste pertenecía el nuevo Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), el cual existió entre 1997 y 2000 (Albó, 2002). “A pesar de que las políticas indígenas habían pasado a una instancia de mayor jerarquía, todo parece indicar que la SAE pudo alcanzar mucho más para los pueblos indígenas que el nuevo VAIPO. Diferentes interlocutores describieron las políticas indígenas de Banzer y del MIR como clientelismo y cooptación política de representantes.”⁴¹ Con el apoyo de la cooperación danesa DANIDA, se formuló una política gubernamental “para el desarrollo indígena y originario con identidad”, la cual debía ser coordinada por el VAIPO. Todas las instituciones públicas debían plegarse a la implementación del principio de participación indígena y tomar en consideración los derechos colectivos indígenas (de acuerdo a la legislación nacional ya vigente), entre ellos, el derecho al desarrollo autodeterminado y a la libre elección de sus instituciones, organizaciones y tradiciones, de su cultura, idioma y lugar de residencia de acuerdo a sus costumbres y valores indígenas, etc.

Con el fin de apaciguar los movimientos sociales, se fundó el Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO) y “sus puestos se repartieron –como si fuera un “botín”– entre los líderes indígenas de diversas organizaciones.”⁴² De

37 Muñoz, 2000; en Meentzen, 2007, *Ibidem*.

38 *Ibidem*.

39 Según Alem (2007: 32) con la Ley de Participación Popular “se reconocieron 311 municipios con jurisdicciones urbanorurales y, además de los representantes electos (alcaldes y concejales), se reconoció e institucionalizó la participación de todas las comunidades locales en los “Comités de Vigilancia”, instancias formales con facultad de diseñar y aprobar los planes de desarrollo municipal e, incluso, de llegar a pedir al Senado el congelamiento de las cuentas del municipio en caso de que el Ejecutivo hiciera uso arbitrario de los recursos asignados.”

40 Meentzen, 2007, 184.

41 *Ibidem*, 185.

42 *Ibidem*, 186.

esta forma, se fusionó el antiguo Ministerio de Desarrollo Rural con la dependencia para la promoción de los derechos indígenas. El antiguo VAIPO, se transformó entre los años 2000 y 2002 en el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Originarios (VAIO). Entre las funciones del VAIO se encontraba la promoción de la política para el desarrollo integral de los pueblos indígenas y originarios.

En el año 2002, nuevamente es elegido como presidente Sánchez de Lozada, aunque esta vez sin un vicepresidente indígena. El Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO) se transformó en el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, de Género y Generacionales (MACIGG), basado en la ex Secretaría del super-Ministerio de Desarrollo Humano de los años 90. El VAIO se transformó en VAI, Viceministerio de Asuntos Indígenas, dentro del MACIGG. “Sobre este nuevo viceministerio se ha dicho que sirvió, una vez más, de “botín” para las grandes centrales indígenas, las cuales se dividieron los puestos entre ellas en base a cuotas negociadas. Sin embargo, los constantes cambios institucionales y políticos hicieron imposible cualquier asomo de continuidad en los enfoques y programas políticos.”⁴³

El gobierno fue transferido a su vicepresidente, Carlos Mesa, el cual consiguió aprobar en el Congreso una nueva reforma constitucional, en febrero de 2004. De este modo se hicieron posibles otros pasos importantes, entre ellos la implementación de una Asamblea Constituyente, los plebiscitos obligatorios y la participación política directa de las organizaciones de base en las decisiones políticas, sin mediación de partidos políticos. El 5 de diciembre de 2004, el ministerio a cargo de los asuntos indígenas cambió nuevamente de nombre y se convirtió en el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO).

Un gobierno de transición a cargo del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, organizó las nuevas elecciones nacionales del 18 de diciembre de 2005. Evo Morales y Álvaro García Linera del Movimiento al Socialismo (MAS) ganaron con el 53,7% de los votos. Poco después de asumir el poder, el presidente Morales creó un impuesto directo a la explotación de los recursos hidrocarburíferos (Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH) y, en diciembre de 2006, se estableció la creación un fondo especial financiado con el IDH, el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas (FDPPIOYCC). También entre sus primeras medidas, “disolvió sorpresivamente el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, MAIPO, con el argumento de que los pueblos indígenas ya estaban en el gobierno y, por lo tanto, ya no eran necesarias instituciones especiales de defensa de sus derechos. En su lugar fue creado el nuevo Ministerio del Agua.”⁴⁴ Meentzen señala que

43 *Ibidem*, 187.

44 *Ibidem*, 192.

hasta el momento sólo existe un Plan Nacional de Desarrollo que postula el concepto indígena del “Vivir Bien” desde una perspectiva “cosmocéntrica”, para contraponerla a la anterior política neoliberal y su “visión mundial etnocéntrica de origen occidental.”⁴⁵

Meentzen (2007) demuestra que en Bolivia las políticas públicas fueron formuladas e incluso implementadas por algunos gobiernos; no obstante, en cada ocasión tuvieron corta existencia o fueron sustituidas poco tiempo después por otras de sentido contrario. De hecho, como la autora concluye, “entre 1990 y 2006, seis diferentes instancias de seis distintos ministerios estuvieron al frente de las políticas para los pueblos indígenas sin que ninguna de ellas sobreviviera más allá de tres años. La frecuente y radical reorganización de los ministerios y de todo el aparato estatal, y la continua renovación del personal afectaron constantemente la calidad profesional y las posibilidades reales de implementación de estas políticas. Sólo pocos gobiernos tomaron en serio la necesidad de una política articulada para los pueblos indígenas.”⁴⁶ El análisis de esta autora, demuestra que muchas de las políticas y acciones estuvieron enfocadas a la asimilación e integración de los indígenas a la sociedad nacional. En el contexto actual, es importante considerar la eliminación de organismos especiales para la implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas, lo cual se realizará en el siguiente apartado de fortalezas y debilidades.

II. Fortalezas y debilidades

A. Fortalezas

En el marco del Proyecto PARTICIPA se realizó el segundo encuentro sobre “Políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas” los días 18 y 19 de mayo de 2015 en Santiago de Chile. En los apartados que vienen a continuación, se rescata el debate que surgió en dos mesas de trabajo de dicho encuentro: la mesa de Bolivia y la mesa de actores indígenas. De igual manera, en Bolivia se efectuó el Foro Nacional en el cual participaron los territorios beneficiarios del Proyecto en este país: San Pedro de Totora y Pilón Lajas. A partir de los diálogos realizados, se identifican las siguientes fortalezas en relación a las políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas:

1. **Nuevo marco de derechos y competencias para pueblos indígenas:** El acápite I (B) del presente artículo, demuestra que en Bolivia contamos con una CPE que incluye un amplio marco de derechos para los pueblos indígenas. El marco de derechos incluye un catálogo competencial en el que se puede anclar las políticas públicas. Este es el caso de las autonomías indígenas, que según la CPE además de las 43

45 *Ibidem*, 170.

46 *Ibidem*, 193.

competencias exclusivas de la autonomía municipal, cuentan con 23 competencias exclusivas, 4 compartidas y 10 concurrentes; lo cual les permitirá desarrollar sus propias políticas públicas a partir de sus pautas culturales.

2. **El sujeto indígena como sujeto político, social y cultural:** Esta fortaleza fue identificada por la Mesa de Bolivia, en la cual se señaló que gracias a la actual CPE, el Estado Plurinacional considera al sujeto indígena como un sujeto político, social y cultural, que tiene un ejercicio pleno de sus derechos.
3. **Participación mayoritaria de los pueblos indígenas:** En el acápite I (C) se observa que los pueblos indígenas llegaron a ocupar un sinnúmero de espacios en los diferentes órganos e instituciones del Estado. Prada (2014) señala que en el intento de construir un proceso de transformación, “lo que sí ha ocurrido es una irrupción indígena, un empoderamiento de espacios, un trastocamiento simbólico de los imaginarios coloniales.”⁴⁷ En la Mesa de Bolivia, se destacó que en las últimas elecciones subnacionales de 2015, se observa que la participación indígena ya no responde a una hegemonía del poder político, por lo que ésta deviene de corrientes distintas al MAS, lo cual es considerado un aspecto positivo ya que los pueblos indígenas participan más allá del predominio de una fuerza política en particular.
4. **Transversalización de lo indígena en todo el Estado:** Ésta fue identificada como una de las fortalezas centrales del actual gobierno. Como se indicó en el apartado I (D), poco después de asumir el poder, el presidente Morales disolvió el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. En lugar de ello, según la Mesa, se creó una nueva institucionalidad, que implicó, por una parte, transversalizar lo indígena en todos los estamentos de poder y a su vez, crear Viceministerios enfocados al tema indígena, como el Viceministerio de Justicia Indígena Originaria Campesina, de Autonomías Indígena Originario Campesinas, de Descolonización, de Desarrollo Rural, entre otros. A pesar de ser reconocido este elemento como una fortaleza, es importante considerar la advertencia que realiza Meentzen (2007: 194) en relación a los riesgos de no contar con un organismo coordinador interinstitucional de estas distintas instituciones, entidades y organismos gubernamentales creados, lo cual podría provocar, según la autora, que el gobierno afronte serias dificultades para implementar una política articulada y coherente al servicio de los pueblos indígenas.

B. Debilidades

Tamburini (2014) considera que después de una coyuntura de por lo menos 10 años (2000-2010) de emergencia social y política importante, en la que el reconocimiento de los derechos ha sido uno de los elementos más destacados, hemos entrado en

47 Prada, 2014, 118.

una especie de meseta que preanuncia una etapa fuertemente regresiva en relación a políticas e implementación de las conquistas legales conseguidas.⁴⁸ Mendoza (2014) coincide con esta afirmación, al señalar que “la agenda indígena no sólo se encuentra postergada o demorada, sino que ha sufrido importantes retrocesos en términos de los avances y compromisos históricos asumidos por el constituyente. Es posible decir, que se han producido procesos regresivos en términos y clave de multiculturalismo, cuando el horizonte constitucional obliga a procesos de construcción estatal y societal en clave intercultural.⁴⁹ En el marco de esta regresión, se pueden identificar las siguientes debilidades en relación a las políticas pública y la institucionalización de intereses indígenas:

1. **Se mantienen los moldes de democracia representativa:** Mendoza (2014 y 2015) al analizar el sector justicia concluye que “el entorno institucional ha sido diseñado y se mantiene en los moldes tradicionales de la democracia representativa”, de manera que actualmente los Planes Estratégicos Institucionales de las entidades estatales, se han desarrollado y se desarrollan sin participación ciudadana.⁵⁰ Advierte además, que los Órganos del Estado Plurinacional Comunitario, han privilegiado la democracia representativa, “al extremo de vulnerar derechos de representación y participación política de los pueblos indígenas. Sólo así se explica que se encuentre postergada la elección de Asambleístas Nacionales por Circunscripción Especial Indígena en términos de democracia comunitaria y como respeto y ejercicio de los Autogobiernos Indígenas”,⁵¹ lo cual se analizará en la tercera debilidad. Por esta razón, según Prada (2014) hasta el momento no se ha “construido el sistema de gobierno de la democracia participativa. No se ejerce la democracia plural, mediante el ejercicio de la democracia directa, representativa y comunitaria.”⁵² Como se verá más adelante, la retardación de las autonomías indígenas, está generando una primacía de la democracia representativa, en detrimento de la democracia comunitaria a la que apelan los pueblos indígenas.
2. **La interculturalidad no fue incorporada a la gestión pública:** Prada (2014) considera que “si se evalúan las dos gestiones de gobierno, desde el 2006, es posible concluir taxativamente que la interculturalidad no fue incorporada a la gestión pública ni hubo un cambio de gestión. Se mantuvo la gestión liberal, las mismas normas y la administración de las normas, las mismas prácticas; por lo tanto, se restauró el

48 Tamburini, 2014, 29.

49 Mendoza, Hoja de ruta de la justicia indígena en Bolivia (Bolivia, 2014), 84.

50 *Ibidem*, 27.

51 *Ibidem*, 83.

52 Prada, 2014, 112.

Estado nación.”⁵³ Debido a que el Gobierno no se ha planteado una discusión seria sobre el problema de la interculturalidad en la gestión pública, el autor añade que “no se han abierto las puertas a la participación y el control social”⁵⁴, recreando “la división del trabajo entre la clase política respecto de los ciudadanos, los trabajadores y las comunidades.”⁵⁵

- 3. Postergación de las autonomías indígena originario campesinas:** La CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez” (N° 031, aprobada en 2010) reconocen cuatro tipos de autonomías: i) departamentales, que tienen los nueve departamentos de Bolivia, cuyo gobierno está constituido por una Asamblea Departamental (Artículo 277 de la CPE y artículo 18 de la Ley Marco de Autonomías); ii) Regionales, que están constituidas por varios municipios o provincias que tienen continuidad geográfica, no trascienden los límites departamentales y comparten cultura, lengua, historia, economía y ecosistemas en los departamentos. El gobierno de cada autonomía regional, está constituido por una Asamblea Regional (artículo 280 de la CPE y artículos 30 y 37 de la Ley Marco de Autonomías); iii) Municipales, que reconocen a todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a ley, constituidas por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde (artículo 283 de la CPE y artículo 33 de Ley Marco de Autonomías); y iv) autonomías indígena originario campesinas, que consisten en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias. Estará conformado y se ejercerá por su estatuto de autonomía, sus normas, instituciones, formas de organización propias en el marco de sus atribuciones legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria, y ejecutiva, en el ámbito de su jurisdicción territorial, y sus competencias de acuerdo a la Constitución Política del Estado (Artículo 289 de la CPE y Artículo 45 de la Ley Marco de Autonomías).

Desde el 6 diciembre de 2009, son once municipios (de 339) que han optado por la autonomía indígena, de los cuales Totora Marka fue el primero que alcanzó la declaratoria de compatibilidad constitucional de su Estatuto. Por cuestiones de carácter normativo y financiero, su proceso de conversión a autonomía ha sufrido importantes retardaciones que ha generado que el referendo aprobatorio del Estatuto se realice casi 6 años después del referendo Autonómico Municipal, en el cual corroboraron la

53 *Ibidem*, 199.

54 *Ibidem*, 112.

55 *Ibidem*, 113.

voluntad por conseguir su autodeterminación. Los candados jurídicos, aunados a la intervención en contra de las autonomías por parte los Gobiernos Municipales (que en algunos casos, de los once municipios, tiene la mayoría el MAS-IPSP), generaron que las dinámicas locales se complejicen con el pasar de los años, demostrando las contra-rutas entre los discursos y las prácticas gubernamentales, que provocan fuertes tensiones y desencuentros al interior de los territorios en conversión, pero principalmente entre lo local y el poder central.⁵⁶

En los dos eventos realizados por PARTICIPA, los representantes de Totorá Marka reiteraron su descontento y preocupación por el retraso que sufre su autonomía. A pesar de que en ese momento ya contaban con una fecha de referendo, los riesgos que identificaron los participantes fueron los siguientes: A nivel nacional, i) las elecciones subnacionales realizadas seis meses antes que el referendo autonómico, fortalecen la estructura municipal; ii) en algunas instancias del gobierno, existe un cambio sobre las nociones de tierra, territorio y libre determinación, lo cual influye negativamente al proceso de conversión; a nivel local, iii) el retraso en la resolución que viabiliza la convocatoria para el referendo, facilitó la desinformación en el territorio por parte de quienes están en contra de las autonomías indígenas; iv) existe una pugna por ocupar cargos en la estructura municipal, lo cual genera que también en lo local, se priorice la democracia representativa.

Zolezzi (2014) al analizar la situación en tierras bajas, como es el caso de la Reserva de la Biosfera (RB) y Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Pilón Lajas, señala que “la Ley Marco de Autonomías y Descentralización 031 (2010) recorta el alcance de la CPE del año 2009 y de la ley 3760 de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) condicionando el ejercicio de autogobierno de los pueblos indígenas a un proceso administrativo de conversión de TIOC a Entidades Territoriales Autónomas, exigiendo requisitos que dificultan la autogestión territorial al considerar la titulación de los territorios de pueblos indígenas por el INRA sólo un asunto de derecho agrario. De esa manera desvirtúan el derecho colectivo territorial indígena, introduciendo dos vías administrativas: la territorial y la municipal, y dando prioridad a ésta última.”⁵⁷

- 4. La lógica de la participación popular continúa en el marco de la planificación local:** Entre los aspectos positivos de la Ley de Participación Popular, Cárdenas (2011) señala que “se reconoció a todas las organizaciones sociales de base, entre ellas, las indígenas, y para su desarrollo se entregaron recursos financieros a través de una red ampliada de municipios (de una veintena crecieron a más de 300). Otros

56 Estas conclusiones devienen de mis observaciones a través de distintos procesos investigativos (entre el 2010 y el 2015) realizados en Totorá Marka.

57 Zolezzi, 2014, 48.

gobiernos aumentaron recursos destinados a los sectores populares, entre ellos indígenas, como por ejemplo, con el 5% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), destinado a un fondo de apoyo a proyectos de desarrollo de los indígenas.⁵⁸ No obstante, como Meentzen (2007) advierte “la Ley de Participación Popular también traía consigo la intención de transferir las competencias políticas del Estado hacia los niveles locales y municipales, debilitando al mismo tiempo a las elites del poder local. (...) Por lo tanto, y a consecuencia de la no existencia de territorios continuos en la región andina, en muchos casos no pudieron crearse distritos o sub-distritos indígenas que contaran con alcaldes también indígenas.”⁵⁹ Por esta razón, las organizaciones indígenas criticaron que los territorios con población indígena no se tomaran en cuenta en la definición territorial de los municipios. Es así, que a través del aumento de la presencia estatal surge una estructura paralela que competía con las autoridades indígenas tradicionales en las regiones rurales, cuando en el pasado no se había interferido con ellas. Se criticó la división poco clara de competencias entre el autogobierno indígena y las nuevas estructuras públicas a nivel local, y la subordinación de las organizaciones y autoridades indígenas a los gobiernos municipales.⁶⁰ En la actualidad, persiste la lógica de planificación de la participación popular, generando que los sujetos jurídicos continúen siendo los distritos municipales.

- 5. Los Planes de Vida no son considerados en los planes de desarrollo municipal y departamental:**⁶¹ En relación a las TCOs, si bien estas son reconocidas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, sus Planes de Vida no son considerados en el dialogo para la construcción de los planes de desarrollo municipal y departamental.

Los representantes del Concejo Regional T’simane Mosekene (CRTM) presentes en los eventos de PARTIPIPA, señalaron dos elementos centrales vinculados a la planificación: i) el gobierno departamental y municipal, ignoran al gobierno indígena como sujeto colectivo, fragmentándolos y obligándolos a presentarse como sujetos individuales, lo que provoca que no se consideren sus estructuras orgánicas en los procesos de planificación; y ii) las propuestas locales, regionales y nacionales no consideran su Plan de Vida, al respecto Cárdenas (2011) considera que “los gobiernos posteriores y el actual no pudieron ni pretendieron articular propuestas

58 Cárdenas, 2011, 58.

59 Calla, 2003; en Meentzen, 2007, 183.

60 Meentzen, 2007, 184.

61 Mariaca, Arteaga y Loayza (2011: 25), señalan que “(...) la esencia del Plan de Vida es el desarrollo de la población indígena a partir de la gestión integral del territorio, donde la conservación es considerada como un instrumento para el desarrollo.” Mientras que el Plan de Manejo, “(...) tiene como eje prioritario la conservación de la diversidad biológica y cultural, donde las otras acciones propuestas coadyuvan a este objetivo principal.

que combinen la visión de los planes de vida de los indígenas con propuestas locales, regionales y nacionales de desarrollo sostenible. Aún son servidores del desarrollo extractivista tradicional y no comprenden las visiones de los pueblos indígenas”,⁶² lo cual genera que este sea un tema postergado en la construcción de políticas públicas sobre el desarrollo productivo de los pueblos indígenas.

Mariaca, Arteaga y Loayza (2011), ahondan en el caso específico del Pilon Lajas, aclarando que al ser un área de doble categoría (RB-TCO), la Gestión Territorial Integral (GTI)⁶³ es determinada y coordinada por el CRTM y el SERNAP (Servicio Nacional de Áreas Protegidas). En este marco, elaboran El Plan de Manejo y Plan de Vida “orientado fundamentalmente a mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas de esa zona y a conservar de manera sustentable la diversidad biológica existente en ella, respondiendo de esta manera a los objetivos y políticas del SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas).”⁶⁴ Los autores advierten que “si bien los objetivos promueven una estrecha interacción entre la gestión del área protegida con la del territorio indígena, en la práctica el documento refleja principalmente los intereses de un Plan de Manejo más que de un Plan de Vida ya que las acciones de protección y gestión de la Reserva destacan por sobre los elementos culturales, educativos y de salud que hacen a los intereses de la población indígena.”⁶⁵

6. **Crisis del movimiento indígena:** Según Tamburini (2014), el ejercicio de los derechos políticos en Bolivia de parte de los pueblos indígenas está prácticamente en terapia intensiva, principalmente por el debilitamiento del movimiento indígena a nivel nacional, por lo que actualmente los pueblos indígenas cuentan solamente con sus organizaciones regionales y de pueblo para interactuar con el Gobierno, principal proponente de normas en el Parlamento.⁶⁶ Zolezzi (2014), al analizar la situación y desafíos de los territorios y pueblos indígenas de tierras bajas, señala que actualmente el reto para los pueblos indígenas al ocupar los reducidos espacios en la Asamblea Legislativa son las “negociaciones en las cúpulas de las dirigencias del movimiento indígena que se encuentra dividido, dificultando un verdadero ejercicio de democracia interna y articulación y exigibilidad de sus organizaciones intercomunales.” La autora añade, que de otro lado, “la representación resulta en cargos aislados de dirigentes que no articulan sus plataformas y demandas políticas

62 Cárdenas, 2011, 59

63 Loayza señala que “entendemos a la Gestión Territorial Integral (GTI) como el proceso orientado a alcanzar un manejo ordenado, planificado, sostenible y eficiente de un territorio en coherencia con el contexto en el cual se encuentra. Este proceso es integral porque contempla todos los elementos que hacen a la gestión de un territorio, como: el cuidado del medio ambiente, la mejora de la economía, la consolidación de la organización, el desarrollo de capacidades, la valoración cultural, etc.”

64 Mariaca, Arteaga y Loayza, 2011, 22-23.

65 *Ibidem*, 24

66 Tamburini, 2014, 29.

de pueblos indígenas. La diversidad de pueblos no se siente cabalmente representada por cargos parlamentarios que no tienen mecanismos para la exigibilidad de sus pueblos y que no han planteado hasta el momento una agenda legislativa propia de alianza indígena que retome sus demandas históricas y su actual condición de Estado para hacer efectivos sus derechos colectivos a la lengua, cultura, y gobiernos autónomos en sus entidades territoriales”.⁶⁷ Por estas razones, Meentzen (2007) concluye que en Bolivia, al igual que en Ecuador, es imposible ignorar la tendencia al clientelismo y la cooptación de los líderes indígenas en detrimento del movimiento indígena como protagonista político.⁶⁸ Siendo este otro elemento fundamental, que se debe trabajar en la propuestas para generar políticas públicas para y con los pueblos indígenas.

III. Propuestas.

Sobre la base de las fortalezas y debilidades anteriormente analizadas, se pueden identificar las siguientes propuestas en relación a las políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas:

1. **Pluralismo institucional:** El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a su cultura, a sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, según Prada (2014) “exige no solo crear las condiciones institucionales de la interculturalidad, sino la incorporación de las instituciones propias a la forma de Estado”. Es así que el descentramiento del Estado moderno, por la forma de organización del nuevo Estado exige un pluralismo institucional.⁶⁹ Según el autor, el pluralismo institucional “implica conformar un pluralismo administrativo, normativo, de gestiones, que incorpore la institucionalidad indígena originaria campesina a la institucionalidad del Estado. Dicha tarea implica configurar una arquitectura compleja que comprenda y articule distintas formas institucionales, que logren sistematizar las formas de gestión de las naciones y pueblos, de las comunidades y de las sociedades que constituyen a la formación económica-social-cultural de Bolivia. El pluralismo institucional se convierte en la base material del Estado Plurinacional.”⁷⁰
2. **Ejercicio plural de la democracia:** Según Prada (2014) “el gran avance del ejercicio plural de la democracia es la democracia comunitaria. Esta es una transformación descolonizadora de la política, sobre todo porque reconoce las formas propias de participación colectivas, de mandos rotativos, de juegos de complementariedades

67 Zolezzi, 2014, 49.

68 Meentzen, 2007, 193.

69 Prada, 2014, 73.

70 *Ibidem*, 188.

y de caminos (*taqui*) que recorren las autoridades originarias, en el ascenso de sus responsabilidades. El hecho jurídico de la constitucionalización de la democracia comunitaria abre el espacio a la institucionalización de las estructuras y prácticas del ejercicio de las formas de gobierno comunitario. Desde esta perspectiva, es posible hablar de la transformación comunitaria del Estado y las formas de gobierno, así como de las formas de gestión.”⁷¹

Este tema fue debatido en los dos eventos realizados por PARTICIPA. Por ejemplo los/as representantes de Totorá Marka, consideran que la apuesta de su autonomía está sustentada en el modelo del *ayllu* (integración de varias comunidades, organización social vital para el territorio), expresado en la democracia comunitaria originaria dual, directa, participativa, *muyu* y *sara thaqi* (rotación de cargos de la *sayaña* o espacio territorial), del cual el *Jach'a Mara Tantachawi* (gran cabido o asamblea comunitaria), es la instancia central, debido a que en ésta se toman decisiones vinculantes. Los/as participantes consideran que el ejercicio plural de la democracia, no sólo implica el reconocimiento de las formas propias de participación colectiva, sino el impacto de la democracia comunitaria en lo legislativo, lo cual implica, por ejemplo, que la elección se dé por circunscripción indígena.

- 3. Gestión pública intercultural:** El compromiso asumido por el constituyente, vincula la gestión pública a la realización de los derechos de los pueblos indígenas, en toda su extensión.⁷² Según Prada (2014) “el Estado Plurinacional implica la transformación pluralista, comunitaria, intercultural y participativa de los instrumentos de la gestión pública.”⁷³ Es así, que los tres ejes de la gestión pública del nuevo Estado son: la condición intercultural,⁷⁴ la condición plurinacional y la condición comunitaria.⁷⁵ “Desde la perspectiva de la articulación de los ejes plurinacional, comunitario e intercultural en la gestión, el desafío consiste en efectuar transformaciones pluralistas, comunitarias e interculturales de los instrumentos de la gestión. Todo esto significa, también, concretar las transformaciones participativas de los instrumentos de la gestión, tal como dispone la Constitución. El sistema de gobierno de la democracia participativa, del ejercicio plural de la democracia, directa,

71 *Ibidem*, 92.

72 *Ibidem*.

73 Prada, 2014, 124.

74 Según Prada (2014: 189-190) la condición intercultural en términos institucionales, significa conformar condiciones institucionales para el ejercicio pleno de la intra-inter-transculturalidad. Se trata del potenciamiento y la realización de la diversidad cultural, de su intercambio, interpretación y entrelazamiento, en igualdad de condiciones.” Prada propone la interculturalidad emancipadora que trata de ser construida como propuesta indígena. “La interculturalidad emancipatoria deviene de un pensamiento pluralista y la condición pluralista de las culturas.” (Prada, 2014: 202)

75 *Ibidem*, 188.

representativa y comunitaria, exige la gestión participativa.⁷⁶ En este sentido, la participación debe darse en todo los niveles de la gestión.

La misión, según Prada, es transformar los instrumentos de la gestión, la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación. La tarea más difícil es ésta, pues aquí radica el cambio de gestión: en la materialidad institucional y de las prácticas institucionales. El autor añade, que la clave en esta transformación práctica se encuentra en dos formas de desplazamiento de la gestión: una tiene que ver con la búsqueda del impacto de la gestión, es decir concebir la gestión como un instrumento de transformación y la otra forma, “radica en la transformación pluralista, comunitaria y participativa de los instrumentos de la gestión. Igual cosa sucede con la ejecución, que debe ser participativa y con control social. Asimismo, el seguimiento forma parte del control social y la evaluación debe ser integral, para identificar el impacto y el cambio logrado. El control y la participación social no pueden ser excluidos de esos procesos.”⁷⁷

Al respecto, Mendoza (2014) señala que “la Gestión Pública Intercultural supone abrir la participación ciudadana y social tradicional a nuevos marcos de referencia política, social y cultural en términos de un diálogo intercultural horizontal en el que se encuentren en igualdad de condiciones las naciones originarias, pueblo indígenas y comunidades campesinas con los decisores y gestores públicos en todos los niveles e instancias del Estado Plurinacional.”⁷⁸ En este sentido, Prada (2014) considera que es “esencial que las culturas ocupen el espacio público, se hagan cargo de las transformaciones interculturales de la gestión pública y aporten a los cambios de las normas, comportamientos, conductas y prácticas de la gestión. En especial, es importante la irrupción de los códigos culturales. La transformación estatal debe ser apropiada por las culturas, por las naciones y pueblos, por sus formas de organización, por sus formas institucionales.”⁷⁹ Es así que en la gestión pública intercultural, entendida como la transformación pluralista participativa de los instrumentos de la gestión (control social y evaluación), es central propiciar un diálogo intercultural en igualdad de condiciones y facilitar su apropiación de las naciones y pueblos indígenas.

- 4. La autonomía indígena originaria campesina en la gestión pública intercultural:** Según Tamburini (2014) “la autonomía política lograda a partir de la votación por normas y procedimientos propios y el control ejercido sobre los representantes de parte de

76 *Ibidem*, 190.

77 *Ibidem*, 191.

78 Mendoza, 2015, 29.

79 Prada, 2014, 204

las organizaciones de pueblo, parecen ser el verdadero germen de la democracia comunitaria articulada a los espacios estatales de decisión con participación indígena. Es el experimento más exitoso de ejercicio de los derechos políticos indígenas.”⁸⁰ Al respecto, Mendoza (2015) considera que es fundamental recuperar la agenda autonómica indígena, debido a que “la transición autonómica, tiene todas las características de un proceso constituyente en instancia local, porque buscan 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 con otros que provienen de su memoria larga y que expresan las prácticas políticas, económicas, sociales y culturales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos involucrados en este proceso de transición constitucional.”⁸¹

Prada (2014) señala que “la autonomía debe ser concebida plenamente, en toda su integralidad, y no como un apéndice de un Estado. Más bien, el Estado está constituido por autonomías. La forma de Estado es un entrelazamiento de autonomías. Este es el carácter plural del nuevo Estado: el pluralismo autonómico nos lleva a un pluralismo de gobiernos.”⁸² Partiendo de esto, el autor considera que “la gestión pública plurinacional comunitaria e intercultural debe incorporar la gestión autonómica en todos sus niveles, comprendiendo su potestad gubernativa y su potestad legislativa, además de la potestad jurídica para las autonomías indígenas originarias. En este terreno autonómico, ciertamente es importante entender la gestión comunitaria de las autonomías indígenas según sus normas y procedimientos propios, de acuerdo con su institucionalidad propia, sus cosmovisiones propias y gestión territorial, ambiental y el beneficio exclusivo de los recursos naturales renovables.”⁸³

En los dos eventos realizados por PARTICIPA, se destacó que la lucha autonómica implica el fortalecimiento de la democracia comunitaria, de sus normas y procedimientos propios; contraponiéndose a la figura municipalista, que según los/as participantes ha implicado la inserción en las comunidades de los partidos políticos, los cuales apelan a prácticas de corrupción, prebendalismo y clientelismo. Por último, plantearon que los proyectos autonómicos son la vía para llevar a la práctica los discursos sobre la descolonización y el vivir bien, y de manera general, cumplir con el Estado Plurinacional.

80 Tamburini, 2014, 30.

81 Mendoza, 2015, 4.

82 Prada, 2014, 74.

83 *Ibidem*, 193.

- 5. Inclusión de los Planes de Vida:** En la mesa de Bolivia realizada en el marco del primer evento, se propuso la articulación de los Planes de Vida de los pueblos indígenas con las propuestas locales, regionales y nacionales de desarrollo sostenible. Lo cual implica que los sujetos jurídicos vistos como colectivos, dialoguen con el Municipio y con el Estado desde su propia visión de desarrollo expresado en su Plan de Vida. Se espera que el resultado sea la construcción de planes de desarrollo municipal que respeten el marco de derecho y tengan una visión general del territorio (más allá del distrito municipal indígena). En este sentido, considerando lo mencionado por Mariaca, Arteaga y Loayza (2011), se debe promover la interacción entre la gestión del área protegida con la del territorio indígena, para que se reflejen los intereses de la población indígena en los Planes de Gestión Territorial Integral.
- 6. Involucramiento de los actores en las distintas fases de la formulación de las políticas públicas:** Mendoza (2015) plantea que “a partir de un nuevo diseño constitucional, el diseño e implementación de políticas públicas debe traducir y reflejar las nuevas formas de relacionamiento entre los Órganos Públicos y la sociedad civil organizada, generando un mayor protagonismo y participación de la sociedad en la identificación y solución de sus problemas.” De esa manera, los procesos participativos en el diseño e implementación de políticas públicas deben involucrar a los actores sociales en todas las fases del proceso de planificación, desde la priorización de la demanda social, su compatibilización con la oferta estatal, para logro de los fines y objetivos del Estado.⁸⁴

Consiguientemente, el autor considera que a los actores estatales, deben sumarse el conjunto de actores sociales, entre ellos –con carácter prioritario e imprescindible- los Autogobiernos Indígenas. Es así que el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas requiere del conjunto de los actores estatales y de las autoridades indígena originario campesinas, además de la sociedad civil organizada. “Una democracia fortalecida es el resultado de procesos de participación social institucionalizados que hagan posible acuerdos con base en una agenda concertada.”⁸⁵

- 7. Formación de funcionarios del gobierno y de organizaciones indígenas en Gestión Pública Intercultural:** El anteproyecto de Ley de gestión pública plantea la Escuela de Gestión Pública, que según Prada (2014) debería hacerse cargo no sólo de la formación de los servidores públicos en el nuevo concepto de la gestión de todos los gobiernos, desde el nivel central hasta los niveles autonómicos; sino también debería formar a los que van a realizar el control social y van a ejercer la participación

84 Mendoza, 2015, 25-26.

85 Mendoza, 2015, 26.

social.⁸⁶ Al respecto, Mendoza (2012) al analizar el sector justicia señala que se requiere que los funcionarios desarrollen capacidades en diseño e implementación de políticas. “En esta misma medida, será deseable que estas capacidades sean instaladas y desarrolladas en las organizaciones indígena originario campesinas.”⁸⁷

IV. Conclusiones

A partir de la actual CPE, Bolivia cuenta con un marco de derechos que incorpora a los pueblos indígenas a la institucionalidad del Estado. La constitucionalización del pluralismo, de la democracia directa y comunitaria, de las autonomías indígenas; abre importantes espacios a las instituciones, normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas, con el fin de transformar las formas de gestión pública y facilitar el proceso de participación y control social en el diseño de políticas. Por estas razones, el debate debe girar en torno a la puesta en práctica del marco constitucional, altamente favorable para los pueblos indígenas.

A pesar de los avances en normativa y participación política de los pueblos indígenas, no se debe obviar los retrocesos y regresiones normativas y de políticas públicas, que dificultan la institucionalización de los intereses indígenas. De hecho, se destaca que la participación indígena no siempre se ha traducido en avances en la agenda indígena. A su vez, se observa una primacía de la democracia representativa y de la gestión liberal que restaura el Estado nación, en contraposición de las autonomías indígenas, la descentralización y la democracias comunitarias.

Para evitar estos retrocesos y regresiones, el presente documento apunta al pluralismo institucional, que permitirá la incorporación al Estado de las instituciones de los pueblos indígenas; el ejercicio plural de la democracia, traducido en democracia comunitaria; la gestión pública intercultural, con el fin de transformar los instrumentos de gestión, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación; la incorporación de la autonomía indígena en la gestión pública intercultural; la inclusión de los Planes de Vida en las propuestas locales, regionales y nacionales de desarrollo sostenible; entre otras propuestas centrales.

En este sentido, es fundamental contar con una política articulada, que implique la interacción con las comunidades, organizaciones y pueblos indígenas. Como señala Meentzen (2007: 198) “lo que se necesita es sobre todo una perspectiva integral y coherente, un enfoque continuo de mediano y largo plazo que promueva políticas de Estado que trasciendan a gobiernos sucesivos. En este sentido, es indispensable ejercer influencia sobre la totalidad de los enfoques políticos y en los distintos sectores de

86 Prada, 2014, 192.

87 Mendoza, 2015, 29.

la administración pública, a fin de armonizar las condiciones del marco general con las medidas especiales concretas.” De las propuestas de Meentzen, es fundamental rescatar la necesidad de formular una política nacional para pueblos indígenas, que sea acompañada de un plan de acción ampliamente consultado y de “la creación de instituciones estatales apropiadas para la coordinación y monitoreo de la implementación de dichas políticas, las que no deben ser sometidas a constantes cambios o reorganizaciones.”⁸⁸ Si bien se destaca como una fortaleza la transversalización de lo indígena en todo el aparato del Estado boliviano, otra recomendación de la autora a considerar, es la necesidad de contar con un organismo coordinador interinstitucional de las distintas entidades y organismos gubernamentales creados especialmente para pueblos indígenas.

88 Meentzen, 2007, 213.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALEM, Alfonso: "La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad", en *Estudios sobre participación política indígena*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2007, pp. 13-42.
2. AYLWIN, José: Derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Avances y desafíos, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 2014.
3. CÁRDENAS, Víctor Hugo: "Participación política indígena y políticas pública para pueblos indígenas en Bolivia" en *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer, Bolivia, 2011, pp. 17-63.
4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, 2009. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208>
5. ESTATUTO AUTONÓMICO ORIGINARIO DE TOTORA MARKA, 2014. Disponible en: <http://www.icees.org.bo/2014/11/estatuto-autonomico-originario-de-totora-marka-aprobado/>
6. LOAYZA, Oscar, Sugerencias metodológicas para la elaboración de Planes de Gestión Territorial Integral (PGTI), WSC, Bolivia.
7. MARIACA Jorge, ARTEAGA Luis, LOAYZA Oscar, Sistematización de una experiencia de Gobernanza de Territorio Indígena sobrepuesto con un Área Protegida: La Reserva de la Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilon Lajas – Bolivia, Informe de consultoría, ILSA-Colombia, Bolivia 2011, pp. 11-26.
8. MENDOZA, Marco: *Hoja de ruta de la justicia plural en Bolivia, en tiempos de Estado Plurinacional Comunitario*, Bolivia, 2015, pp. 1-39.
9. MENDOZA, Marco: "Hoja de ruta de la justicia indígena en Bolivia" en *Derechos y Territorios Indígenas en Bolivia, Reflexión y Evaluación sobre Derechos y Territorios Indígenas en Bolivia*, Fundación TIERRA, Bolivia, 2014, pp. 79-91.
10. MENDOZA, Marco: "Análisis de la política pública de administración de justicia en Bolivia", en *Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de administración de justicia plurinacional en Bolivia*", CAJ, Bolivia, 2012, pp. 1-61.

11. MEENTZEN, Ángela: “Políticas públicas para los pueblos indígenas en Bolivia” en *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*, Perú, 2007, pp. 167-193.
12. PRADA, Raúl: *Descolonización y transición*, Fundación Rosa Luxemburg, Ecuador, 2014.
13. TAMBURINI, Leonardo: “Derechos y participación política de los pueblos indígenas en Bolivia”, en *Derechos y Territorios Indígenas en Bolivia, Reflexión y Evaluación sobre Derechos y Territorios Indígenas en Bolivia*, Fundación TIERRA, Bolivia, 2014, pp. 15-29.
14. ZOLEZZI, Graciela: “Situación y desafíos de los territorios y pueblos indígenas de tierras bajas y Yungas de Bolivia”, en *Derechos y Territorios Indígenas en Bolivia, Reflexión y Evaluación sobre Derechos y Territorios Indígenas en Bolivia*, Fundación TIERRA, Bolivia, 2014, pp. 43-54.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE: EN CAMINO HACIA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

MINDA BUSTAMANTE SOLDEVILLA¹
ABOGADA
DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS

RESUMEN

La preocupación institucionalizada del Estado de Chile por la situación de los pueblos indígenas se ha visto marcada por dos hitos jurídicos, que después generaron institucionalización de derechos de los pueblos indígenas. El primero fue la discusión y promulgación de la Ley N° 19253, Ley indígena en 1993 y el segundo fue la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el 2008, cada uno de estos momentos marcó diversos aspectos y acciones que se empezaron a tomar desde el Estado, las mismas que ya venían siendo reivindicadas desde los pueblos indígenas.

En el Caso de Chile ambos hechos jurídicos han marcado la evolución jurídica y la institucionalización de derechos los que han devenido en la evolución, que vamos a describir, desde el ejercicio de derechos individuales al ejercicio de derechos colectivos.

¹ Minda Bustamante Soldevilla, es abogada y magister en sociología por la Universidad de Chile, investigadora en temas de Derechos de Pueblos indígenas y Derechos Humanos. Ha sido asesora de comunidades indígenas, asociaciones y organismos del Estado tanto en Perú como en Chile.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE: EN CAMINO HACIA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

I.- Aspectos Generales sobre las políticas públicas para pueblos indígenas en Chile:

Las demandas de los pueblos indígenas por su reconocimiento efectivo y el ejercicio de sus derechos ha sido siempre el motor que ha movido a que los Estados puedan materializar dichas demandas en normas, las que después en su implementación van tomando la forma de políticas públicas. Esas demandas por una mayor participación en la toma de decisiones, el uso de su territorio, la participación política, la consulta previa entre otros se comienzan a exigir desde las identidades diversas, como derechos colectivos además del ejercicio de los derechos individuales de los que deben gozar como integrantes de un Estado en igualdad de condiciones con el resto de la población. Estas situaciones significan un nuevo desafío para los Estados Latinoamericanos.

En el caso de Chile, abordaremos las políticas públicas y la institucionalización de los derechos de los pueblos indígenas desde el fin de la dictadura de Pinochet y el inicio de la Democracia hasta la actualidad. Para este análisis Angela Meentzen² define a las políticas públicas como:

“(...) Una intervención o un conjunto de medidas estratégicas, continuas y coherentes-procedentes de las entidades públicas-que han sido formuladas explícitamente a través de procedimientos establecidos y que implican un determinado grado de obligatoriedad. Puede tratarse de una intervención o una serie de acciones estratégicas de uno o varios poderes del Estado o sus respectivas instancias, con participación de la ciudadanía”

En ese sentido, Nelson Aguilera³ nos señala que la discusión de la Ley indígena en 1992 y su promulgación en 1993 marcó un hito significativo para las reivindicaciones de los pueblos originarios y en la preocupación del Estado por los derechos de los pueblos indígenas, haciendo hincapié en los pueblos que tenían poca población, como en el caso de los pueblos indígenas de Magallanes y otros pueblos⁴ que fueron reconocidos y considerados a partir de la promulgación de la citada Ley.

Desde este contexto de reivindicaciones y aprendizajes mutuos (entre Estados y pueblos indígenas) es que vamos a abordar el tema de políticas públicas. Por una parte desde el

2 Meentzen Angela, Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina : Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia (Lima, TAREA:2007)

3 Aguilera Nelson, Pueblos Indígenas en Magallanes: Perspectivas en el Siglo XXI (Santiago de Chile, CEPAL: 2013)161-180.

4 La Ley 19253 –Ley Indígena- define que en Chile existen 9 etnias indígenas, Los Mapuche (que son los que tienen mayor población), Aymaras, Quechuas, Diaguitas, Collas, Atacameños, Rapa Nui, Kawesqar y Yagán.

aspecto normativo, que define obligaciones para los Estados y por el otro el del ejercicio de tales derechos que significa a su vez un desafío para los pueblos indígenas.

A. El Camino desde la Ley indígena hacia el Convenio 169 de la OIT:

La preocupación institucionalizada del Estado de Chile por la situación de los pueblos indígenas se ha visto marcada por dos hitos jurídicos, que después generaron institucionalización de derechos de los pueblos indígenas. El primero fue la discusión y promulgación de la Ley N° 19253⁵, Ley indígena en 1993 y el segundo fue la ratificación del Convenio 169 de la OIT en el 2008, cada uno de estos momentos marcó diversos aspectos y acciones que se empezaron a tomar desde el Estado, las que ya venían siendo reivindicadas desde los pueblos indígenas.

En el Caso de Chile ambos hechos jurídicos han marcado la evolución jurídica y la institucionalización de derechos.

Antes de la discusión y promulgación de la Ley indígena, la voluntad del Estado era integracionista y unitaria, tal como lo establecía además la Constitución. Para un Estado unitario como el Estado Chileno, el reconocimiento de la existencia de 9 etnias indígenas⁶ significó una antes y un después de la Ley indígena.

Por medio de la ley indígena, se crea la Corporación de Desarrollo Indígena -CONADI, se crea el fondo de tierras que tenía como finalidad poder recuperar tierras de pueblos indígenas y entregárselas a los integrantes de dichos pueblos que no podían acceder a las mismas. La CONADI, además es el órgano encargado de administrar dichos fondos, le corresponde poder entregar los certificados de personas indígenas a los/as integrantes de los diversos pueblos originarios de Chile.

Si bien con la emisión de la Ley indígena se reconocen 9 etnias que habitan en Chile, es el Pueblo Mapuche el más numeroso, por esa razón la Dirección Nacional se localiza en la región de la Araucanía, con la finalidad de poder descentralizar el Estado en materia de políticas indígenas y ubicar su sede en una jurisdicción territorial donde históricamente se ubica el pueblo Mapuche.

La Ley indígena empieza con la reivindicación de una ciudadanía diferenciada para los integrantes de las diferentes “etnias indígenas”, manteniendo la concepción unitaria de la República de Chile por una “integradora” pero de protección y promoción del desarrollo, considerándolos dentro de las poblaciones vulnerables. Esto se ve reflejado en el artículo primero de la Ley 19253, que emana en su parte final:

5 Op. Cit.

6 Op.cit.

...“Es deber de la sociedad en general y el Estado en particular, a través de sus instituciones, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico”⁷

Desde este enfoque el Estado asume un rol protector y paternalista de “velar” por el desarrollo de las poblaciones indígenas.

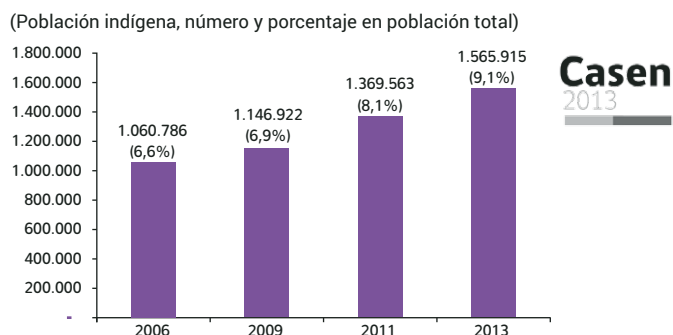
En 1992, según un estudio hecho por José Aylwin⁸ ese año había 928 mil integrantes del Pueblo Mapuche, 48 mil del Pueblo Aymara, 20 mil personas del Pueblo Rapa Nui, 3 mil Atacameños, los Coya con 100 personas y los Yagán y Kaweskar que juntos suman 200. En total no llegarían a un millón en total los integrantes de pueblos originarios de Chile en 1992.

El análisis que se quiere hacer desde este artículo se basa en el reconocimiento y en la evolución de Derechos de los Pueblos Indígenas, desde el reconocimiento de derechos individuales a derechos colectivos, desde la visión paternalista a la visión de autodeterminación y decidir sus propias prioridades de desarrollo. Al darse la Ley indígena, se elabora una ley enfocada en minorías que necesitan protección y cuidado del Estado, basada sobre todo en el ejercicio de derechos individuales, hoy en Chile, como en otros países, los pueblos indígenas reclaman y reivindican derechos colectivos que deben ser garantizados por los Estados.

A 20 años de la promulgación de la Ley indígena y después de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, se tiene la siguiente configuración poblacional.

1.1. TAMAÑO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

Número y porcentaje de la población perteneciente a pueblos indígenas (2006-2013)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen Años Respectivos

NOTA: Las variantes en el porcentaje de la población perteneciente a pueblos indígenas son estadísticamente significativas al 95% de confianza entre los años 2009 y 2011; y entre 2011 y 2013

7 Ley Indígena 19253 Artículo 1°.

8 Aylwin José, Pueblos indígenas de Chile Antecedentes Históricos y Situación Actual. Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera. 25 págs 1993.

Como podemos ver del cuadro, la población indígena se ha ido incrementando, siendo uno de sus requisitos más importantes la autodefinición como indígena, que ha empezado a ser reivindicada cada vez más.

Las políticas públicas que ha generado la Ley indígena han favorecido por tanto el ejercicio de derechos de los integrantes de los pueblos indígenas en el Estado. Entre los puntos importantes que considera la Ley Indígena se encuentran el reconocimiento de las comunidades y la cultura indígena, así como la protección y desarrollo de tierras indígenas que están íntimamente vinculadas con las Áreas de Desarrollo Indígena (ADIS), que pretendían ser un espacio territorial en el que las instituciones del Estado focalizarían su acción y fomentarían de esa manera el desarrollo de territorios indígenas que habían estado postergados.⁹

De esa manera la Ley indígena promovió derechos individuales enfocados en la promoción del desarrollo, aceptando la identidad étnica y al mismo tiempo promoviendo la integración a la nación preservando la cultura.

Entre la emisión de la Ley Indígena y la ratificación del Convenio 169 de la OIT se llevó a cabo la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. El objetivo de la Comisión fue analizar la historia y la relación del Estado con los diversos pueblos indígenas en Chile y -después de este diagnóstico- y poder fijar en base a los resultados obtenidos, políticas públicas que puedan viabilizar los hallazgos. La Comisión empezó sus labores en el 2001 y entregó su informe final en 2003. Durante ese tiempo surgía en Chile también la intención de ratificar el Convenio 169 de la OIT y la discusión giraba en torno a los principios que contenía en Convenio y que reivindicaban los pueblos indígenas en Chile y en la Región.

Junto con las demandas de los pueblos indígenas por una relación y un trato diferente con el Estado, estaban también las voces que señalaban la unidad del Estado Chileno y que las reivindicaciones contenidas en la normativa internacional, como el convenio 169 de la OIT, tenían un germen separatista y que el vocablo “pueblos” y “territorio” aludía a ello.

Una de las voces disidentes en cuanto a las conclusiones del Informe de la Comisión fue la de Felipe Larraín¹⁰ quien señala lo siguiente:

...“el Informe contiene también una serie de ideas y propuestas que no comparto, ya sea porque pienso que ellas pueden exacerbar las tensiones entre los pueblos

9 Fondo Indígena. *Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas Respecto al desarrollo indígena en américa latina y el caribe*. La Paz: Fondo Indígena, 2007.

10 Larraín, Felipe. «Comisión de Verdad Histórica y Nuevo tratp: Opinión de Minoría.» CEP 92 , Primavera 2003: 5-18,

indígenas y el resto del país, porque propenden a una visión de separación más que de integración, porque pueden ir en contra de la preservación de su propia cultura, o porque comprometen el desarrollo económico y social de los miembros de las etnias originarias. Creo que el camino adecuado para un nuevo trato es el de la integración de los indígenas a la sociedad chilena, una integración que entrega oportunidades y que –a la vez– es completamente respetuosa respecto de sus tradiciones y su cultura.”¹¹

La posición asumida por Larraín, sobre la integración de los pueblos indígenas con reconocimiento cultural era una de las aristas que se debatía en el congreso en ese tiempo, ya que una de las propuestas de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato fue el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, discusión que terminó en la Cámara de Senadores sin que se apruebe la reforma, al estar en discusión la inclusión del vocablo “pueblos” y lo que ello implicaba para la unicidad del ordenamiento jurídico chileno.

En el 2003 se entrega el informe final de la Comisión que contenía las siguientes conclusiones:

- Promover un reconocimiento Constitucional de los Pueblos indígenas.
- Incluir en la Constitución de la República los Derechos Colectivos de los Pueblos indígenas, referido a derechos político, territoriales y culturales
- Creación de instancias de participación y consulta de los pueblos indígenas.
- Creación de un Consejo de Pueblos Indígenas
- Creación de un Instituto de Investigación Indígena
- Creación de un Fondo General Indígena Ampliado.

Junto con estas propuestas estaba el debate para la ratificación del Convenio 169 de la OIT, que en el Congreso tenía los mismos problemas que ha esbozado Felipe Larraín en su voto en minoría:

...“Creo, al mismo tiempo, que el Informe final de la Comisión contiene muchas propuestas positivas para mejorar la condición de los pueblos originarios. Sin embargo, el Informe contiene también una serie de ideas y propuestas que no comparto, ya sea porque pienso que ellas pueden exacerbar las tensiones entre los pueblos indígenas y el resto del país, porque propenden a una visión de separación más que de integración, porque pueden ir en contra de la preservación de su propia cultura, o porque comprometen el desarrollo económico y social de

11 Larraín, Felipe. «Comisión de Verdad Histórica y Nuevo trato: Opinión de Minoría.» CEP 92, Primavera 2003: 5-18

los miembros de las etnias originarias. Creo que el camino adecuado para un nuevo trato es el de la integración de los indígenas a la sociedad chilena.”¹²

Una de las visiones de separación que Larrain observaba en el informe era la acepción de territorios y la de pueblos, para él reconocer territorio implicaba conflictos y separación al igual que reconocer el término pueblos. Tuvieron que pasar 5 años y una modificación Constitucional de por medio para que pueda ratificarse el Convenio 169 de la OIT en Chile y que se empiece a pensar en políticas públicas que impliquen ejercicio de derechos colectivos.

II. Políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas en Chile.

Como hemos visto en Chile, las políticas públicas se implementan desde dos aristas: desde las reivindicaciones sociales y, por el otro, lado desde la emisión de normativa, que en el caso del Convenio 169 de la OIT por su ratificación generó el impulso de nuevas políticas públicas referidas a pueblos indígenas.

En Chile aún no hay reconocimiento Constitucional de los pueblos indígenas, sin embargo después de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, se han vuelto a poner sobre la mesa los acuerdos y conclusiones a los que se arribó en la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Entre ellas se han definido políticas que encaminan a un proceso constituyente que deben ser iniciadas en septiembre de 2015, estas incluyen el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y desde el 2010 han estado en marcha procesos de consulta, sobre diversos temas, siendo una de las más importantes las llevadas a cabo durante el año 2014 sobre una nueva institucionalidad indígena, que tenga una contraparte conformada por los pueblos indígenas, como es el Consejo de Pueblos indígenas y los Consejos de Pueblos.

En esta parte abordaremos la situación actual de las políticas públicas en Chile destinadas a los pueblos indígenas como es el caso de la Consulta Previa. Iniciaremos con los procesos de implementación que ha tenido el Convenio 169 de la OIT.

A. Los derechos colectivos, El Convenio 169 de la OIT y su reconocimiento constitucional.

El sistema normativo chileno, al igual que el de los otros países de América Latina, es de tradición positivista, monista en cuanto a la conformación del Estado, hay según la constitución un solo Estado, una sola nación, una cultura, una religión predominante y un sistema jurídico único.

12 Larrain, Felipe. «Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato: Opinión de Minoría.» CEP 92, Primavera 2003: 5-18

La integración del Convenio 169 de la OIT a la legislación nacional chilena tiene dos interpretaciones jurídicas: si es o no es una norma autoejecutable. Efectivamente, una vez reconocida la constitucionalidad del Convenio 169 en el caso del sistema jurídico chileno, se debe analizar la validez y vigencia del Convenio con respecto de la Constitución de 1980.

La Constitución Política del Estado en su artículo 5 establece lo siguiente:

“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En esta materia Matías Meza-Lopehandía (2010) sostiene que el Convenio 169 es un instrumento internacional que reconoce derechos humanos y que debe ser incluido en la legislación nacional chilena como autoejecutable y debe ser aplicado sin necesidad de una norma interpretativa o complementaria.

Se constata lo dicho anteriormente, en el inciso segundo del artículo 5° de la Constitución Política de la República, cuando señala que las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales ratificados por Chile (Convenio 169 de la OIT) se constituyen como límite al ejercicio a la soberanía, es decir que se deben aplicar como norma nacional. (Meza-Lopehandía, 2010, pág. 130).

En oposición Valdivia (2011) señala que los tratados internacionales son parte del *soft law* por lo tanto sus principios son simplemente orientadores de la acción política y que están desprovistos de efecto normativo directo y por ende, se dificulta que los jueces funden sus sentencias en normativa internacional, prescindiendo de las normas legales nacionales establecidas para una materia específica. Valdivia (2011) señala así que el sistema jurídico chileno se ha caracterizado por su unidad y universalidad, es decir que todos los ciudadanos son iguales ante la Ley, y por lo tanto las modificaciones que están siendo introducidas por el Convenio 169 de la OIT son meramente orientadoras.

La complejidad para el sistema jurídico chileno, surge de la interpretación del artículo 5 sobre la validez jurídica de los tratados internacionales. El referido artículo en su segunda parte establece que una vez que un tratado se encuentra vigente, éste debe prevalecer sobre las leyes de inferior jerarquía y solo puede ser modificado de conformidad con las normas especiales propias del derecho internacional público.

Es la segunda parte de este artículo se señala que es deber de todos los órganos del Estado respetar y promover dichos derechos, por ende les corresponde, a todos los

órganos del Estado, incluyendo municipalidades, Congreso y también a los tribunales aplicar dicha normativa. Consideramos que desde ese control que ejerce la Constitución para el cumplimiento de los tratados internacionales es que se hace exigible la aplicación del Convenio 169 de la OIT y la implementación de políticas públicas.

El Convenio 169 de la OIT se refiere a derechos fundamentales reconocidos a los pueblos indígenas, por lo tanto gozan de jerarquía constitucional. Nash, (2012) nos señala, que es la Constitución Política la que otorga validez a los instrumentos internacionales en sus ordenamientos jurídicos internos; la modificación hecha al artículo 5 reafirma la categoría constitucional de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales vigentes en Chile y agregó la misma cualidad a los derechos y obligaciones establecidos en los tratados internacionales ratificados por Chile, de forma que se haga efectivo el goce y ejercicio de esos derechos. En el caso del Convenio 169 de la OIT, es el fundamento por el que los integrantes de los pueblos indígenas empiezan a reivindicar sus derechos colectivos como derechos fundamentales y vincularlos con los derechos individuales reconocidos en el artículo 19 de la Constitución, como veremos en el análisis de las sentencias. Como parte del análisis nos interesa incluir el artículo 6 de la Constitución, que es el que obliga a los órganos del Estado y a las personas, instituciones o grupos a someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella; artículo que nos servirá para poder analizar la función que cumplen los tribunales cuando aplican el Convenio 169 de la OIT y las normas constitucionales.

Desde este punto de partida, en Chile se han comenzado a “institucionalizar” los derechos de los pueblos indígenas.

En un primer momento fueron los tribunales, quienes asumieron su rol integrador e interpretativo y reconocieron los derechos colectivos interpretando el marco de los derechos constitucionales contenidos en el artículo 19 con los derechos que reconoce el Convenio 169 de la OIT. Se reconocen así los derechos al territorio¹³, religiosidad y sobre todo que toda medida que se tome deberá ser consultada, implementándose así la auto-ejecutabilidad del Convenio 169 en el derecho a la consulta previa e informada.

La institucionalización de la consulta previa ha estado a nivel de tribunales y ha sido asumida por las otras instituciones del Estado después de la emisión del Decreto 066 que regula el procedimiento de consulta y diversas resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República, que cada vez más ha asumido su rol de garantizar los principios jurídicos en la aplicación de las normas.

13 Bustamante, Minda; Nuñez, Constanza y Nash, Claudio. Derechos Humanos y Pueblos indígenas en Chile. Análisis Jurisprudencial para procesos de consulta en el marco del Convenio 169 de la OIT.

B. Una política pública: la consulta previa a los pueblos indígenas en Chile

La ratificación del Convenio 169 de la OIT es desde hace unos años la piedra en el zapato del desarrollo neoliberal de los países de América Latina.

Desde que se ratificó este Convenio o desde que se hizo visible la necesidad de aplicarlo y por ende de regularlo, muchos han sido los problemas a los que se han visto enfrentados los gobiernos que estaban acostumbrados a un crecimiento económico sostenido, en base a la extracción de materias primas que están ubicadas en territorios indígenas y a quienes por lo general no se consultaba.

El Convenio 169 de la OIT contiene como eje transversal el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, éste señala los principios que debe contener un proceso de consulta pero en ninguna parte explica los “cómos”... es allí cuando surgen los problemas de interpretación y cuando al momento de intentar aplicar un proceso basado en principios, estos terminan sirviendo al cumplimiento de los objetivos estatales que muy poco de enfoque de derechos humanos tienen y que ha dado como resultado la aplicación en muchos casos de un proceso completamente desconocido y con desencuentros para los funcionarios del Estado y para los pueblos indígenas.

El proceso de implementación del derecho a la consulta previa en Chile, se ha dado desde el 2013 y sigue hasta el momento en un constante proceso de aprendizaje, cada una de las consultas es diferente y debe serlo, lo que no puede variar son los principios que señala el Convenio 169 de la OIT, con los que esta debe ser aplicada.

La consulta previa el último trimestre de 2014, ha girado en torno a la propuesta del gobierno sobre la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo y Consejos de Pueblos Indígenas¹⁴. El proceso en este caso se ha ido conociendo y generando mientras se llevaba a cabo, buscando cumplir objetivos estatales y también los requerimientos de los pueblos indígenas. En su aplicación por los funcionarios del Estado el proceso se ha llevado a cabo, desconociendo en muchos casos los principios del Convenio 169 y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, una vez más en la implementación de políticas públicas: para el cumplimiento de objetivos del gobierno: todo. Para el cumplimiento de derechos de los pueblos indígenas: poco.

El contenido del texto de la normativa para la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas propone como función principal de esta institución la de “velar por...”, cuando analizamos el verbo velar la RAE¹⁵ señala diversos significados, los que van desde pasar la noche al cuidado de un difunto, hasta el cuidado solícito de algo. Definiciones que

14 Los materiales de dicho proceso se pueden encontrar en la página web de la consulta indígena www.consultaindigena.cl

15 Real Academia de la Lengua Española www.rae.es

distan mucho de la implementación de una institucionalidad que impulse la ejecución de políticas, planes y programas que puedan garantizar el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas.

Otro de los puntos álgidos analizados de esa propuesta es la existencia de un comité consultivo interministerial compuesto de varios Ministros y NINGÚN representante de los pueblos indígenas, lo que se torna en una institucionalidad para indígenas SIN indígenas.

Entre las propuestas trabajadas por los pueblos indígenas, se ha propuesto que haya un solo órgano encargado de la consulta previa en todo el territorio, así no se aplicaría discrecionalmente el derecho y se podría aplicar en base a los principios que contiene el Convenio 169 de la OIT la consulta previa.

En el caso del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas, la propuesta se enfocaba en generar una institucionalidad autónoma de los pueblos indígenas cuya función principal era la de “emitir opinión” y “formular recomendaciones”.

En este sentido también de los procesos de consulta se busca corregir la “función observadora” de los Consejos de Pueblos por una “función fiscalizadora” del cumplimiento de las políticas del Ministerio Indígena, generando además una relación directa entre el Presidente del Consejo de Pueblos y la Presidencia de la República, corrigiendo así la intermediación del Ministerio y por ende del Ministro para dicha relación. La propuesta estaba definida se esa forma en el documento que se estuvo consultando.

Si bien los desencuentros y los desconciertos entre los objetivos de las consultas llevadas a cabo y de las propuestas del gobierno con los derechos de los pueblos indígenas son evidentes, los encuentros también han sido posibles. Uno de esos encuentros es la posibilidad de generar un espacio de debate interno (en los procesos de consulta) para los pueblos indígenas y poder analizar las propuestas, generar contrapropuestas y ser partícipes de un proceso nacional donde serán presentadas y discutidas en un gran diálogo que servirá de insumo para la elaboración de la propuesta de Ley de Institucionalidad Indígena para Chile.

Uno de los principales aportes de la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT es que se reconoce como derecho colectivo de los pueblos originarios de Chile, el derecho a la consulta indígena, si bien el derecho se ha venido implementando no se han incorporado (en la legislación) los principios y estándares internacionales que fundamentan este derecho.

III. Fortalezas y debilidades de las Políticas Públicas y la Institucionalidad Indígena en Chile.

Como hemos visto en el desarrollo del presente análisis, la implementación de las políticas públicas para pueblos indígenas se ha venido dando y evolucionando desde el ejercicio de derechos individuales que se reconocieron en la Ley Indígena en 1993, en la que se establecieron los derechos individuales, sentando la base para el ejercicio de derechos.

Después se da la Comisión de Verdad y Nuevo Trato en la que se establecen mesas de trabajo por cada uno de los pueblos originarios llegando a establecer conclusiones y medidas que deberían implementarse para que se pueda avanzar hacia el ejercicio de derechos colectivos.

Con la ratificación del Convenio 169 de la OIT y su entrada en vigencia los derechos se van haciendo efectivos, sobre todo el derecho a la consulta previa, la que aun esta en implementación.

En el camino efectivo hacia el ejercicio de derechos podemos decir que hay avances y retrocesos, pasaremos a enumerar las fortalezas y las debilidades de las políticas públicas en materia de pueblos indígenas a la luz del derecho internacional de los derechos humanos:

1. Debilidades:

Para referirnos a las debilidades que hay en la políticas públicas, debemos referirnos a las establecidas por la Ley Indígena y que contrastándolas con los estándares de la normativa internacional quedan en deuda. El análisis que haremos es relevante ya que es la Ley N°19253, la que es utilizada por la mayor parte de funcionarios públicos para la aplicación de políticas y el reconocimiento de derechos. Si bien el Convenio 169 de la OIT está vigente, muchos funcionarios públicos aun no lo aplican y se basan tan solo en lo que establece la Ley Indígena. Entre las principales debilidades tenemos las siguientes:

- La principal debilidad es la falta de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, situación jurídica en la que Chile como Estado se encuentra rezagado con respecto a los países de la región.
- El concepto de etnias indígenas con que se emite la Ley está aún vigente, ya que en el certificado que reconoce la calidad de indígena y que otorga la CONADI, se reconoce a la persona como perteneciente a la "etnia"... y no como integrante del "pueblo". Lo que redundando directamente en el ejercicio de sus derechos políticos ya que éste no

puede ser ejercido en razón de pertenecer a un pueblo sino que al ser solo integrante de una etnia, además de ser chileno o chilena, pertenece a una etnia.

- En el caso de los ámbitos de autonomía para poder definir sus prioridades de desarrollo, tal como lo reconoce el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 7.1, el reconocimiento étnico es insuficiente.
- La Ley indígena establece que los órganos de la Administración del Estado solo deben escuchar y considerar las opiniones de las organizaciones indígenas cuando se aborden temáticas que les conciernan. El Convenio 169 de la OIT y la Declaración establecen que los procesos participativos de consulta deben generar la incidencia en las medidas y planes que se adopten y que puedan afectar (positiva o negativamente) a los integrantes de los pueblos indígenas.
- La política de “tierras” reconocida por la Ley indígena es clara al señalar que se otorgan derechos sobre la superficie pero no sobre los recursos que hay en el subsuelo, lo que entra en contradicción con lo que establece el Convenio 169 de la OIT que señala que los derechos de participación conciernen la administración, utilización y conservación de los recursos naturales que están en el subsuelo.
- Sobre las lenguas indígenas y a educación bilingüe la Ley Indígena establece que se impartirán en los lugares donde haya mayor densidad de población indígena. Lo que aún no se ha viabilizado en las zonas urbanas donde la población indígena ha ido en aumento

Las debilidades se relacionan con la falta de reconocimiento constitucional. Esta situación restringe la aplicación de las normas del Convenio 169 con un enfoque de derechos, sin embargo ha habido avances los que analizaremos a continuación en las fortalezas.

2. Fortalezas

Una de las principales fortalezas es la institucionalidad de los organismos del Estado encargados de implementar las políticas públicas y la obligatoriedad del cumplimiento de las normas emitidas.

La obligatoriedad de cumplimiento surge del ordenamiento constitucional que en su artículo 5° señala lo siguiente:

Artículo 5°.- La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

*El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. **Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.***

Lo que da sustento a la obligatoriedad es lo que señala el referido artículo en su segunda parte, que establece que una vez que un tratado se encuentra vigente, éste debe prevalecer sobre las leyes de inferior jerarquía y solo puede ser modificado de conformidad con las normas especiales propias del derecho internacional público. En la segunda parte también se señala que es deber de todos los órganos del Estado respetar y promover dichos derechos, por ende les corresponde a los organismos públicos, Congreso y a los tribunales aplicar dicha normativa. Consideramos que desde ese control que ejerce la Constitución para el cumplimiento de los tratados internacionales es que se hace exigible la aplicación del Convenio 169 de la OIT. Entre las principales fortalezas tenemos entonces las siguientes:

- La aplicación por parte de los tribunales chilenos de los estándares que establece el Convenio 169 de la OIT en relación con la normativa constitucional. Desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT, se han venido emitiendo sentencias que han reconocido derechos colectivos de los pueblos indígenas y han invocado la aplicación directa de los artículos del Convenio 169 de la OIT en sus sentencias, generando una “ampliación” de los derechos constitucionales e incluyendo los conceptos de territorio y sobre todo la obligatoriedad de aplicar la consulta previa antes de intervenir cualquier territorio de pueblos indígenas¹⁶.
- Las recientes resoluciones que ha venido emitiendo la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y los estándares internacionales que se debe considerar para la aplicación de la normativa interna. El 30 de enero del 2014, la Contraloría General de la República dictaminó que acogía el reclamo de la Asociación Indígena Aymara Laguna de Huasco, quienes solicitaban que se declare inválida la declaración de Parque Nacional del Salar de Huasco por haberse vulnerado su derecho a la consulta previa tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT¹⁷. La Contraloría General señala que el Ministerio de Bienes Nacionales debía resolver una solicitud de invalidación, subsanar los vicios y regularizar la declaración del Parque, efectuando la Consulta Indígena en conformidad con lo previsto en el Convenio 169 de la OIT, el dictamen de la Contraloría fue notificado al Ministerio de Bienes Nacionales el 25 de marzo del 2014. En cumplimiento de

16 Para poder ver un análisis de los cuadros de evolución y aceptación de las sentencias que reconocen e incluyen al Convenio 169 de la OIT, revisar el texto de Nash, Nuñez y Bustamante sobre análisis jurisprudencial y aplicación del Convenio 169 de la OIT en Chile.

17 Se puede revisar la página web del Ministerio de Bienes Nacionales <http://www.bienesnacionales.cl/?p=17493>

lo ordenado por el órgano contralor, el Ministerio de Bienes Nacionales procedió a acoger el Recurso de Invalidez presentado por la Asociación Aymara y dejó sin efecto el Decreto Supremo mientras no se realice la consulta previa.

Todas estas situaciones de seguridad jurídica y la institucionalidad del Estado de Chile, se plasman en fortalezas para el ejercicio de derechos y la obligatoriedad de cumplimiento por los organismos del Estado de lo que manda el Convenio 169 de la OIT.

IV. Propuestas a implementar

Después de haber hecho el análisis de las políticas públicas, las fortalezas y debilidades, coincidimos con la CEPAL¹⁸ en que la reivindicación de derechos por parte de los pueblos indígenas se articula en torno a dos grandes hitos, la ratificación por los Estados del Convenio 169 de la OIT, que reconoce los derechos colectivos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que reconoce sobre todo el derecho a la autodeterminación, entendiendo por esta la capacidad de incidir en las medidas que emanan del Estado y que se refieren a la capacidad de incidir en las políticas públicas que puedan afectarles y decidir su organización política, jurídica y cultural. Esta se debe aplicar en base a cinco dimensiones desde un enfoque de derechos, estas son: a) el derecho de no discriminación, b) el derecho al desarrollo y bienestar social, c) el derecho a la integridad cultural, d) el derecho a la propiedad, acceso, uso y control de sus tierras, territorios y recursos naturales y e) el derecho a la participación política y al consentimiento libre, previo e informado. En ese sentido nuestras propuestas serían las siguientes:

1. Promover el reconocimiento Constitucional de los pueblos indígenas.
2. Promover la institucionalidad de la consulta previa, en un organismo que se encargue de uniformizar los principios y criterios con que deben llevarse a cabo dichos procesos participativos.
3. Capacitación de funcionarios del Estado en los derechos de los pueblos indígenas basados en un enfoque de derechos humanos que garantice el ejercicio pleno de los derechos colectivos.
4. Establecer mecanismos de diálogo intercultural regionales, que consideren la cosmovisión de los pueblos indígenas al momento de la toma de decisiones, que promuevan la relación política entre autoridades del Estado y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas.

18 CEPAL. *Los Pueblos Indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de los derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2015.

Las propuestas que hemos hecho son generales y en base a la normativa internacional, estas deben ser aplicadas después a nivel sectorial, enfocándose por ejemplo en el derecho a la educación intercultural y universal, el derecho a la salud, a la participación política entre otras.

V. Conclusiones

La implementación de los derechos de los pueblos indígenas y las políticas públicas que acompañan dicho ejercicio de derechos es un desafío y un aprendizaje mutuo y que se va entrelazando entre los funcionarios del Estado y los integrantes de los pueblos indígenas.

Hemos observado que los procesos legales en el caso de Chile han tenido dos aristas, desde las reivindicaciones de las organizaciones por una mayor equidad y ejercicio de una ciudadanía diferenciada y desde los Estados para poner en práctica lo que señala la normativa interna.

En el caso de Chile, desde la emisión de la Ley Indígena en 1993, hasta la ratificación del Convenio 169 de la OIT, se han tenido avances para pasar del ejercicio de derechos individuales al ejercicio de derechos colectivos. Este no ha sido un camino fácil pero después de 2010 y con las diversas sentencias de los tribunales chilenos se ha iniciado ese camino. Con esas sentencias se han paralizado diversos proyectos extractivos por falta de consulta previa, lo que ha obligado al Ejecutivo a emitir normativas sectoriales que han empezado a hacer efectivo el derecho a la consulta.

Falta aún implementar una Ley de consulta previa que debería ser debatida en el congreso y que con ella se facilite el ejercicio de derechos a nivel local, ya que son las municipalidades las instituciones estatales que están más cercanas de las poblaciones indígenas.

En el campo de las Políticas de Estado se debe institucionalizar en una sola entidad la consulta previa, esta está siendo propuesta en el organigrama del nuevo Ministerio de Pueblos Indígenas que debe ser debatido en el 2016 en el Congreso. Junto con esta medida viene un desafío para cada uno de los nueve pueblos indígenas de Chile sobre el ejercicio de su autodeterminación, para establecer el funcionamiento de los consejos de pueblos, pues serán los integrantes de dichos pueblos quienes deberán acordar en la mejor forma de su funcionamiento. Para ello deberán hacer uso de su organización política ya que las demandas son para que dichos consejos puedan incidir directamente en la emisión de normas, programas y planes de desarrollo que afecten directamente a los pueblos indígenas.

El camino que se abre ahora es desafiante tanto para los organismos del Estado como para las organizaciones indígenas y se debe aprender de los procesos que ya se han venido llevando a cabo.

El desafío final viene además para investigadores, profesionales y organismos internacionales de estar pendientes de dichos cambios legales y sobre todo a los cambios que empiezan a darse en el ámbito de una relación más igualitaria y equitativa entre pueblos indígenas y Estados, ese es nuestro desafío permanente.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilera, Nelson. «Pueblos Indígenas en Magallanes: Perspectivas en el Siglo XXI.» En *Pueblos Originarios y Sociedad Nacional en Chile: La interculturalidad en las prácticas sociales*, de Jhon Durston, 161-180. Santiago de Chile: PNUD, 2013.
2. Aylwin, Jose. *Los Pueblos indigenas y el Derecho*. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2013.
3. Aylwin, José. «Pueblos Indígenas de Chile: Antecedentes históricos y situación actual .» *CEME*, 1993: 1-26.
4. Cepal. *Los Pueblos Indígenas en America Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de los derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2015.
5. CEPAL. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: La progresion en el derecho a la salud en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
6. CIDH. «Descripción del Sistema interamericano de Derechos Humanos.» noviembre de 2005. http://www.corteidh.or.cr/info_consultas.cfm (último acceso: 29 de noviembre de 2012).
7. Comisión de Verdad y Nuevo trato. *Tomo II*. Santiago de Chile: CVNT, 2003.
8. Comisión. *Informe Tomo III*. Santiago, 2003.
9. Congreso Nacional. *Historia de la Ley 19253*. Santiago, 05 de octubre de 1993.
10. *Constitucionalidad del Convenio 169*. Rol 309 (Tribunal Constitucional, 04 de agosto de 2000).
11. Indígena, Fondo. *Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas Respecto al desarrollo indígena en américa latina y el caribe*. La Paz: Fondo Indígena, 2007.
12. Indígenas, Políticas Públicas y Derechos. «Mapuexpress.» 15 de junio de 2011. <http://www.mapuexpress.net/?act=news&id=7126> (último acceso: 13 de febrero de 2013).
13. Larrain, Felipe. «Comisión de Verdad Histórica y Nuevo trato: Opinión de Minoría.» *CEP 92*, Primavera 2003: 5-18.
14. Meentzen, Angela. *Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en America Latina: Los casos de Mexico, Guatemala, Ecuador, Peru y Bolivia*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa, 2007.

15. Meza-Lopehandía, Matías. «El Convenio 169 de la OIT en el sistema normativo Chileno.» En *Las implicancias de la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT en Chile*, de Cristobal Carmona, José Aylwin Matías Meza-Lopehandía, 102-135. Santiago de Chile: Observatorio Ciudadano de Pueblos indígenas, 2011.
16. Minda Bustamante, Constanza Nuñez, Claudio Nash. *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas en Chile. análisis jurisprudencial para procesos de consulta en el marco del Convenio 169 de la OIT*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2014.
17. Nash, Claudio. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago de Chile: LOM Editores, 2012.
18. OIT. *Convenio 169 sobre poblaciones indígenas y tribales, un manual*. Ginebra: OIT, 2003.
19. Organización Internacional del Trabajo. *Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: Un Manual*. Ginebra: OIT, 2003.
20. —. *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica: Una Guía sobre el Convenio num. 169 de la OIT*. Ginebra: OIT, 2009.
21. *Sentencia de constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT*. 309 2000 (Tribunal Constitucional, 04 de agosto de 2000).
22. Tubino, Fidel. «No una sino muchas ciudadanía: Una reflexión desde el Perú y América Latina.» *Cuadernos interculturales*, 2008: 170-180.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PUEBLOS INDÍGENAS, ANÁLISIS DE LA REALIDAD GUATEMALTECA.

AUTOR: JOSÉ ANTONIO DE LEÓN ESCRIBANO

RESUMEN

Se presentan los resultados obtenidos del análisis sobre la incidencia de los pueblos indígenas en la política de Guatemala, tras realizar un análisis exhaustivo sobre los actores sociales relevantes que se interrelacionan en la misma, haciendo uso de las normas, el derecho constitucional y el cumplimiento de la democracia a través de las políticas públicas y el voto como parte de la coyuntura de país. La multiculturalidad ha generado controversia, lo que ha venido a marcar diferencias desde lo social a lo político, mostrando que el peso de la incidencia de los pueblos indígenas no ha tenido la relevancia esperada. Éstos reclaman una reforma constitucional que los reconozca de forma explícita. Los grupos étnicos existentes en ésta sociedad se han empoderado, dando peso a liderazgos que exigen que el marco legal se reforme y fortalezca, con la finalidad de incluir a todos los pueblos originarios en el proceso de desarrollo del país, pero también, en la definición y orientación de este, estableciendo políticas públicas que respondan a sus necesidades. Por lo que la legitimidad de las instituciones públicas debe ser medida por una auditoría de parte de los ciudadanos, generando una consciencia y cultura de acción ciudadana. La participación política de todos los sectores de la sociedad, -y en este caso de los pueblos indígenas-, es imperativa para un desarrollo eficaz de la nación guatemalteca.

1. Participación política de los pueblos indígenas en Guatemala.

Introducción

Los patrones de conducta y la realidad de cada individuo dentro de una sociedad se ven influidos por el grupo social que lo rodea y el momento histórico en el que empieza a formar parte de ésta. La cultura determina un conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo, lo que fomenta la identificación del grupo social en el que cada ser humano nace y convive.

En Guatemala, la Constitución Política de la República contempla en sus cuatro primeros artículos normas generales de no discriminación e igual protección. En cada uno de ellos, el Estado guatemalteco reconoce su obligación de proteger a cada persona, así como su deber de garantizar los derechos básicos de todas y cada una de las personas que viven en su territorio.

En su artículo 66, especifica que “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”. Los pueblos indígenas reclaman una reforma constitucional que los reconozca de forma explícita, la posible implementación de estas acciones afirmativas a los pueblos indígenas viene a generar discusiones y confrontación dentro de la sociedad, lo que conlleva a la disputa de grupos sociales y a la “lucha” o “defensa” de estos derechos, no como un punto de desarrollo, sino como un conflicto, que se orienta a posiciones antagónicas dentro de la propia sociedad.

Por otro lado, la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 57 determina que “toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad, así como a beneficiarse del progreso científico y tecnológico de la Nación”, asimismo, en su artículo 58 menciona que ésta “reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres”.

La necesidad de una sociedad que fomente el reconocimiento de los diferentes grupos étnicos, ha generado empoderamiento en los diferentes líderes indígenas que se encuentran exigiendo que el marco legal se reforme y fortalezca, con la finalidad de incluir a todos los pueblos originarios así como establecer políticas públicas que respondan a sus necesidades.

En otro aspecto, la falta de legitimidad en las instituciones públicas guatemaltecas ha provocado que los sectores se unan para el apoyo y ratificación de diferentes leyes con

la finalidad de erradicar la discriminación y falta de inclusión de grupos indígenas en el marco legal guatemalteco. La importancia de los antecedentes históricos como un puente hacia la lucha por la equidad, de una cultura de paz, de una unificación cultural y respeto, obliga la organización de este sector de la sociedad para que su voz sea escuchada y pueda influir sobre los actores determinantes, para que la ratificación de políticas públicas específicas sea efectiva, así como el procedimiento y cumplimiento de la mismas.

La participación política de todos los sectores de la sociedad, -y en este caso el sector indígena-, es imperativa para un desarrollo eficaz y para el empoderamiento de éstos. El sistema político describe como lógicas de equilibrio (gobernabilidad) dentro de un sistema político: la legitimidad y eficacia. Su rendimiento, tanto en la esfera económica como en la esfera institucional, se vincula íntimamente con la estructura de poder en las relaciones dentro de los distintos actores institucionalizados y grupos o poderes corporativos. Las acciones se representan a través de la canalización de las demandas sociales, el papel y funcionamiento de las instituciones y la capacidad de ejecución de las políticas públicas. En sociedades con bajo nivel institucional y donde predominan las reglas informales dentro de las relaciones del Estado y los actores corporativos, los principios de legitimidad y eficacia determinan los principios normativos de representatividad estatal en la institucionalidad.

Alcántara (1994) señala que existen dos elementos que se relacionan con la gobernabilidad: “el primero de ellos es (...) la legitimidad del sistema político, entendida en su vertiente estricta de creencia en que las instituciones existentes son mejores que otras que pudieron ser establecidas, y que, por tanto el Gobierno puede exigir obediencia. En segundo término, la eficacia, en el doble aspecto que requiere, la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas: en cuanto a la idoneidad de las políticas diseñadas por el Gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y con respecto a la capacidad operativa del gobierno de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas y no estando sujeto a elementos disfuncionales” (Alcántara, 1994:8).

El producto sistémico entre los diversos elementos que componen un sistema político, genera una determinada lógica de actuación que conforma las reglas del juego, aceptadas en su mayor medida y expresadas formalmente a través de marcos legales y a su vez, se expresan de forma informal a través de prácticas consuetudinarias y normativas que regulan y/o modifican el comportamiento de la sociedad. Las reglas pueden ser específicas o no, al tiempo que pueden ser rechazadas o aceptadas, parcial o totalmente por los interesados.

En este proceso de pesos y contrapesos en el que se encuentra construido el Estado liberal democrático, el Organismo Legislativo se encuentra compuesto por las diversas fuerzas políticas que han sido delegadas, mediante el voto ciudadano, a representar los intereses de los ciudadanos para que sea reflejado su sentir en cuanto la aprobación del programa o proyecto político del Ejecutivo o bien, para implementar las demandas ciudadanas y que ante éstas, exista un control y transparencia.

Por lo que se considera necesario delimitar este análisis a través de los actores sociales relevantes; su relación con las normas a lo interno de la sociedad; la interrelación de actores y el derecho constitucional del país; y por último, el cumplimiento de la democracia a través de las políticas públicas y el voto como parte de la coyuntura de país.

Antecedentes

El conflicto armado interno en Guatemala tuvo una duración de 36 años y dejó doscientas cincuenta mil personas muertas o desaparecidas. Dicha guerra culminó con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera. Es pertinente mencionar que la guerrilla actuó en la región oriental –Zacapa, Izabal y Chiquimula- donde habitaban pueblos indígenas no mayas de origen xinca y garífuna, luego se movilizan a Petén, el altiplano central y occidental del país. Hay que mencionar, que la presencia de indígenas mayas es abrumadoramente superior a la de xincas y garífunas en el conjunto de los pueblos indígenas, en especial, en los departamentos occidentales de Guatemala.

Se aplicaron tácticas antiguerrilleras atroces, como la “tierra arrasada”, borrando literalmente del mapa a poblaciones enteras en su mayoría compuestas por población indígena. Esto ha llevado a mantener una amplia discusión sobre si el ejército de Guatemala cometió genocidio con los pueblos indígenas de origen maya.

Dado que el último censo de población se realizó en el año 2,002, es muy difícil establecer las proporciones reales de los pueblos indígenas y los no indígenas. Adicionalmente, las cifras recabadas durante ese censo utilizaron técnicas poco ortodoxas para identificar el origen étnico de cada ciudadano, situando en muchos casos dentro de una misma familia a indígenas y no indígenas a criterio del entrevistador. Hoy una de las reivindicaciones es realizar con urgencia un censo de población utilizando el criterio de la autodefinición étnica. Según el autor o la fuente, esta proporción puede partir de 35% hasta 65% de participación de indígenas en la población guatemalteca.

El objetivo del presente análisis es el de mostrar la situación de las políticas públicas y su interrelación con los pueblos indígenas, y no, las incidencias y orientaciones ideológicas durante la guerra. Sin embargo, a efectos de contextualizarlo es importante

señalar que el escenario donde se desarrolló el conflicto armado, era el de la guerra fría, radicalizando los bandos entre las corrientes marxistas-leninistas y el anticomunismo más férreo. Este escenario fortaleció la estructura inequitativa del Estado, siendo los pueblos indígenas los más desfavorecidos, así como las mujeres, poniendo de manifiesto lo que se ha dado en llamar, la doble discriminación, por el hecho de ser mujer y ser indígena. Se podría afirmar que las personas más desarrolladas del país son hombres, ladinos y residentes en áreas urbanas; por el contrario, ser mujer, indígena y residente en el área rural es sinónimo de subdesarrollo.

Durante el gobierno del presidente Vinicio Cerezo Arévalo, se iniciaron relaciones bilaterales entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG- y el Gobierno de Guatemala para una paz negociada. En el gobierno de Álvaro Arzú, luego de una variedad de convenios y reuniones, con el acompañamiento de la Organización de las Naciones Unidas – ONU -, se firmaron los Acuerdos de Paz.

El informe de la Comisión del Esclarecimiento Histórico –CEH– el cual se publicó en 1999, bajo el respaldo de la Organización de Naciones Unidas –ONU-, menciona que el Ejército de Guatemala cometió un total de 626 masacres contra comunidades de campesinos durante la guerra. En el caso de la guerrilla guatemalteca se le atribuyen 32. En conclusión, más del 94% de las masacres registradas durante el conflicto armado interno fueron cometidas por el Estado de Guatemala.

Se hace mención a dicho suceso por la necesidad de generar memoria histórica en el país, la represión contra las poblaciones indígenas que se llevó a cabo durante este período, sigue marcando la realidad guatemalteca. La relación de las peticiones de los grupos indígenas con los sucesos y consecuencias que tuvo el conflicto armado sobre este grupo social, pueden entenderse por las masacres, tierra arrasada, secuestros, ejecuciones de autoridades, líderes mayas y guías espirituales. El afán era desestructurar ante todo, los valores culturales que aseguraban la cohesión y acción colectiva de las comunidades.

Ante tal situación las comunidades indígenas quedan lastimadas en todo sentido por la represión y generación de terror de la época. Las acciones deshumanizadoras y denigrantes que se ejercieron sobre estos grupos sociales, generaron una voluntad de defensa de la vida, solidaridad humana, defensa de los derechos elementales de la persona y una cultura de respeto a la dignidad y la justicia.

Las variables que impulsan a los pueblos indígenas, promueven la lucha por el respeto a las leyes y todo lo que implica el marco legal guatemalteco, la vigencia de un Estado de Derecho como requisito fundamental para promover una democracia “real”.

La CEH en sus recomendaciones menciona la creación de “medidas para preservar la memoria de las víctimas, como entre otras cosas, rescatar y dar más valor a los lugares sagrados mayas, violados durante el enfrentamiento armado”.

Por otro lado, la creación de “medidas de reparación a las víctimas, como, entre otras cosas, que el Gobierno prepare y desarrolle una política activa de exhumaciones y localización de cementerios clandestinos y ocultos y que esto sea llevado a cabo con un total respeto a los derechos culturales y a la dignidad de las víctimas y de sus familiares”.

Derivado de lo anterior se crea el Programa Nacional de Resarcimiento¹ como institución del Estado de Guatemala que coadyuva a fortalecer el proceso de paz y conciliación de la sociedad guatemalteca, en cumplimiento de la recomendación hecha por la Comisión de Esclarecimiento Histórico -CEH- de implementar un programa de resarcimiento a las víctimas del enfrentamiento armado interno.

Sus acciones, de acuerdo a la Secretaría de la Paz, -SEPAZ-, dependiente de la Presidencia de la República, están encaminadas a realizar un resarcimiento integral de las violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad, cometidas por parte de las fuerzas del Estado de Guatemala y los grupos insurgentes durante el enfrentamiento armado interno.

En la práctica, la asignación presupuestaria al programa se ha considerado insuficiente, en torno a 40 millones de dólares. Durante el Gobierno de Óscar Berger (2004-2008) se implementó una compensación a través del Programa Bosques y Agua para la Concordia, al cuerpo paramilitar de apoyo al ejército durante la guerra, las Patrullas de Autodefensa Civil vigente a la fecha. Este contó con asignaciones muy superiores, del orden de los 120 millones de dólares según el año.

Ambos programas debieron ampararse en proyectos de desarrollo integral, que de forma sostenible, elevaran compensatoriamente el nivel de vida de las poblaciones afectadas por el conflicto armado. La realidad es otra, ya que se han convertido en programas clientelares, en especial Bosques y Agua para la Concordia, que se resume en una entrega de dinero a cambio de reforestar los bosques del país. Según estudios, el rendimiento de esta inversión en reforestación, tiene una eficacia aproximadamente del 20% con respecto a otros programas de reforestación impulsados por el Estado.

La CEH recomienda la creación de “medidas orientadas a fomentar una cultura de respeto mutuo y de vigilancia de los derechos humanos, como, entre otras cosas, que el Gobierno establezca una Comisión que examine la conducta de los oficiales del Ejército

¹ <http://www.sepaz.gob.gt/index.php/programa-nacional-de-resarcimiento>

y de los Oficiales de los diversos cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en activo durante el período de enfrentamiento armado”.

Por último, se insta a crear “medidas para fortalecer el proceso democrático, como, entre otras cosas, llevar a cabo una reforma estructural del Ejército con una nueva doctrina militar y una reforma del sistema de justicia; así como medidas para promover la paz y la concordia nacional, como, entre otras cosas, realizar una reforma fiscal y articular mecanismos para superar el racismo y la subordinación de los pueblos indígenas”.

Estas recomendaciones han avanzado poco o nada durante los últimos años, haciendo permanecer las razones por las que se agudizó la guerra.

2. Participación Política

Desde el derrocamiento de Jacobo Arbenz en 1954, la participación política de los pueblos indígenas se da en forma marginal, el sistema electoral y los partidos políticos atendían a metodologías que ignoraban su organización tradicional y ancestral. En este sentido los partidos políticos, en su mayoría de corte vertical, designaban candidatos a dedo de forma centralizada siendo estos, ladinos en su totalidad. Fue hasta la década de los 60's que los partidos empezaron a nutrir sus filas con indígenas, es de resaltar el caso de la Democracia Cristiana, que sin sobrepasar las formas de organización comunal inició la designación de candidatos a corporaciones municipales. Esto sin ninguna duda, redundó en el crecimiento de ese partido en una forma más democrática y participativa, que lo llevó a ganar de forma aplastante las elecciones de 1974 liderando el Frente Nacional de Oposición, con la participación de otros grupos de orientación socialista: la URD y el PRA. En este proceso electoral, el Gobierno impone un fraude electoral de proporciones gigantescas, profundizando la crisis de representatividad y legitimidad de la Presidencia, Congreso y municipalidades.

Lo anterior marca el futuro, ya que las esperanzas creadas en torno a un Gobierno con capacidad de impulsar políticas sociales y de inclusión se pierden, continuando con la dinámica de dictaduras militares amparadas en procesos electorales viciados y corrompidos. Este modelo fue apoyado permanentemente por los sectores de poder económico.

Es en este contexto, que algunos oficiales del ejército inician una serie de negocios dudosos a costa del Estado, creando estructuras paralelas que cooptan a partidos y líderes políticos durante décadas. El golpe de Estado de 1982 no es más que el desenlace de la crisis de la democracia originada en 1954, con la salida forzada de Arbenz y el fraude electoral de 1974.

Posteriormente a la aprobación de la Constitución de 1985, vigente hasta el día de hoy, el sistema de partidos políticos se va deteriorando desde varios ángulos en forma continuada. Las ideologías dejan de ser un elemento de importancia en las ofertas programáticas, convirtiéndose en una especie de mercado de oferta y demanda de proyectos y prebendas sin ningún horizonte estratégico. Esta situación desfiguró la posibilidad de impulsar una visión de gestión por políticas públicas, que rectificara los grandes niveles de discriminación racial y las abismales inequidades existentes.

Otro elemento que ha venido caracterizando la capacidad de acción y sentido de los partidos es el dinero, la Ley Electoral y de Partidos Políticos² –LEPP- establece reglas en las que es imposible verificar el financiamiento de los partidos y los convierte en simples maquinarias electorales, sin organización territorial relevante y con estructuras dirigenciales piramidales. Esto ha puesto a merced de los “financistas” el quehacer de las organizaciones de derecho público, al punto que, existe una relación directa entre el número de votos obtenidos con el presupuesto de campaña.

La participación electoral de candidatos indígenas se circunscribe en general a lo local, donde el liderazgo comunitario es vital para ganar las elecciones, no así, en el conjunto de candidaturas al Parlamento y Presidencia, creando asimetrías extremas en cuanto a la representatividad y participación de los pueblos indígenas. Esto en gran medida se debe a que los recursos financieros se encuentran mayoritariamente en manos de no indígenas.

Peor aún es el hecho de que al no haber control suficiente sobre las finanzas de las organizaciones políticas, el financiamiento ahora proviene también de grupos delincuenciales organizados y del narcotráfico, que como es obvio, no están interesados en eliminar actitudes de discriminación hacia la mayoría de la población.

De esta cuenta, la representación de indígenas en el Congreso es prácticamente inexistente, salvo excepciones contadas.

Actualmente Guatemala se encuentra en medio de una crisis política sin precedentes motivada por escándalos de corrupción al más alto nivel, esta situación que ha sido usual durante muchos años, ahora ha generado tal reacción en la población urbana principalmente, que ha provocado demandas populares durante varias semanas exigiendo una reforma política del Estado, iniciando por una nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos.

El descontento prevaleciente no solo se debe a la coyuntura, si bien la corrupción en sí misma es deleznable y afecta directamente a los beneficiarios de los servicios públicos

2 Decreto 1-85, Asamblea Nacional Constituyente.

básicos, como la salud, la educación y la seguridad y justicia, o sea los pobres, en el fondo también responden a la insatisfacción de la población con la gestión pública y la falta de cumplimiento de los Acuerdos de Paz. El panorama que se dibujó en la Constitución y en dichos Acuerdos no es el Estado que se tiene hoy; al contrario, es un Estado que cada vez se difumina más, permitiendo que los indicadores de desarrollo hagan de Guatemala uno de los países más atrasados del continente. En el que la exclusión está presente y donde las posibilidades de cambio a partir de la participación política no se visualizan en el corto plazo.

Algunas organizaciones indígenas han propugnado por una reforma constitucional que no ha recibido el apoyo general, por considerarse que antes hay que abordar los cambios a la Ley Electoral, para así garantizar un Congreso integrado por verdaderos representantes de la población e investido de la mayor legitimidad.

La prueba de la validez de este argumento se ha visto durante esta crisis institucional, en que el Congreso ha sido en lugar de un apoyo a las propuestas ciudadanas, en un valladar a superar, con dilaciones sistemáticas, juegos bajo la mesa y con actitudes de algunos bloques parlamentarios que rozan con el cinismo y la desfachatez, en particular los bloques mayoritarios, de los partidos que seguramente los confirmen en el poder en las próximas elecciones, dadas las actuales reglas del juego.

El Gobierno actual ha operado con tal prepotencia, falta de transparencia y ajeno a las realidades nacionales, que ha logrado aglutinar en su contra, como históricamente muy pocas veces ha sucedido, a sectores tan diversos como organizaciones de derechos humanos, estudiantes, colectivos de indígenas, mujeres y sector empresarial.

La percepción es que la crisis será superada en la medida en que se aborden las reformas exigidas por la mayoría empezando por la Ley Electoral, que dentro de otras incluye, paridad de participación indígena y de género en los listados de candidatos en todas las circunscripciones electorales y en los órganos de dirección de los partidos, democratización interna, fortalecimiento del órgano electoral y control acucioso del financiamiento y pautas publicitarias de los partidos políticos.

Elecciones 2015

El actual proceso electoral donde se elegirá la totalidad de las 338 corporaciones municipales, 158 diputados al parlamento unicameral y Presidente y Vicepresidente de la República, se están desarrollando en medio de la crisis citada, aportando situaciones que sin duda son novedosas. La indignación por los hechos de corrupción al más alto nivel de Gobierno y que provocó la renuncia del Presidente y Vicepresidenta de la República, ha creado una dinámica de participación ciudadana inédita por su persistencia

en el tiempo y por la forma pacífica en que se ha producido. Las manifestaciones con frecuencia más que semanal, lejos de reducirse se han incrementado hasta lograr la renuncia del Presidente 4 días antes de la elección.

Lo insólito es el surgimiento de nuevas fuerzas electorales, emergentes posiblemente de un sentimiento generalizado en contra de los políticos tradicionales y a favor de la antipolítica. Esto ha perfilado a Jimmy Morales como ganador de la candidatura presidencial en la primera vuelta electoral, un personaje sin pasado político pero ligado a ex militares radicales.

En este proceso electoral se rompe la tónica en cuanto al financiamiento como herramienta básica para ganar elecciones, dado que este candidato logra la primera posición con un presupuesto muy inferior al resto. La sorpresa lo alcanzó también a él, dado que su estructura territorial prácticamente inexistente, le aportó muy pocos diputados y alcaldes, lo que marcará un período de gobierno con complicadas negociaciones en el Congreso para ir ejecutando un plan de gobierno desconocido a la fecha.

Desde la perspectiva de pueblos indígenas, hay que decir que un nuevo partido, Convergencia, que se estructura sobre un movimiento social integrado por al menos 26 organizaciones, impulsó candidaturas a diputados con participación indígena y sin candidato presidencial, obteniendo 3 diputados. Intrínsecamente reconocen el carácter multicultural de la nación y la necesidad de apoyar la reforma política del Estado. Convergencia está proponiendo a los otros partidos de izquierda democrática Winaq y URNG, que obtuvieron 2 curules, la conformación de una plataforma común para apoyar una agenda que incluya demandas de los pueblos indígenas. La participación de indígenas en las listas de candidaturas a diputados no es exclusiva a los partidos antes citados, y no es representativa proporcionalmente en ningún caso, a la presencia de comunidades indígenas en Guatemala.

3. Situación de las políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, encargada del seguimiento del cumplimiento de los objetivos de política pública en Guatemala reporta 74 políticas públicas. No existe una política sobre pueblos indígenas, pero si hay mención a los pueblos indígenas en varias de ellas dentro de las que cabría indicar entre otras las siguientes:

- Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial
- Política de Desarrollo Social y Población

- Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible
- Política Nacional en Derechos Humanos
- Política Nacional de Desarrollo Rural Integral

La SEGEPLAN diseña en conjunto con el Ministerio de Finanzas Públicas los presupuestos de ingresos y egresos anuales e interanuales del Estado. Estos conceptualmente atienden las directrices programáticas del gobierno de turno en el marco existente de políticas públicas. En otras palabras, coordina política gubernamental con política pública. La SEGEPLAN también tiene asignadas múltiples responsabilidades en el territorio.

Dentro de los documentos de política aprobados a lo largo de la gestión de los gobiernos después de la firma de los Acuerdos de Paz, existen varios que se diseñaron para cumplir con dichos Acuerdos. La demanda de la sociedad civil en este sentido ha sido permanente y con frecuencia consistente, pero hay que decir que los resultados se han quedado en documentos que a pesar de su alto contenido no son puestos en práctica.

A veces es evidente que se lanzan cortinas de humo a propósito, para utilizar el tiempo de los actores relacionados en espacios de diálogo que consumen el tiempo y las ideas sin dar resultados, evitando así, la ejecución en el terreno.

La voluntad política para emprender e impulsar políticas relacionadas con las problemáticas de los pueblos indígenas, no ha estado presente de forma clara. Desde otra perspectiva, el financiamiento para la ejecución de los planes de acción de las políticas sobre pueblos indígenas no ha sido presupuestado como se comprometió el Estado en los Acuerdos de Paz.

En una especie de esfuerzo por cumplir los compromisos por parte del Estado, este se ha limitado a visibilizar los temas pendientes de diversas maneras, a través de instrumentos como las políticas públicas que al final tienen un grado ineficaz de cumplimiento.

En los lineamientos³ emitidos por la SEGEPLAN recientemente hace una sola referencia a pueblos indígenas en términos muy generales. La contextualización de estos lineamientos de política tiene que ver casi en exclusividad con el programa de gobierno, y no con una dimensión de Estado a largo plazo.

Guatemala ha establecido entidades para apoyar sus compromisos como la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas

3 Lineamientos Generales de Política 2015-2017.

en Guatemala⁴ –CODISRA-, responsable de la prevención y la erradicación de la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas en Guatemala. Esta funge en el marco de sus objetivos pero con un presupuesto y apoyo político insuficiente.

Espacios disponibles y subutilizados

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural⁵, establece en su parte considerativa “Que es esencial que este Sistema de Consejos de Desarrollo se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo”. Crea el espacio idóneo para la formulación de política pública en el ámbito nacional y territorial con inclusión.

El Sistema de Consejos de Desarrollo consta de cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. La representación está, en términos generales, compuesta por autoridades de gobierno nacional o municipal y sociedad civil organizada. Por su importancia se transcriben los primeros tres artículos a continuación:

ARTICULO 1. Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

ARTICULO 2. Principios. Los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo son:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna.

4 Acuerdo Gubernativo número 390-2002 de fecha 8 de octubre de 2002.

5 Decreto 11-2002. Congreso de la República.

- e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.
- f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

ARTICULO 3. Objetivo. El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

El Sistema de Consejos de Desarrollo cuenta por Ley⁶ con una asignación presupuestaria que equivale a un punto porcentual del IVA recaudado por el Estado, esta asignación es aproximadamente el doble del monto total de lo presupuestado a la totalidad de los programas sociales manejados por el Ministerio de Desarrollo, dependiente del Ejecutivo. Adicionalmente, las municipalidades gestionan a través de fondos descentralizados del Gobierno⁷ el triple de estos recursos, sumando un fondo que en suma corresponde a cerca del 300% del presupuesto de inversión del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

A pesar de que los territorios en Guatemala disponen del andamiaje jurídico suficiente para el diseño de políticas públicas para el desarrollo, en un marco explícito de inclusión de los pueblos indígenas, y por otra parte, asignaciones de recursos para el financiamiento de programas de desarrollo, en la práctica no ha funcionado como sería deseable. En parte por la corrupción imperante, de la que participan autoridades de gobierno incluyendo a alcaldes, en parte por la falta de políticas de desarrollo territorial en cada nivel del sistema. El desconocimiento de las autoridades del ejecutivo de las capacidades del Sistema de Consejos de Desarrollo, ha impedido impulsar políticas de inversión cofinanciadas por los dos niveles de gobierno y los presupuestos del Sistema. Los responsables directos son la Presidencia de la República con las secretarías de Estado encargadas, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- y las Direcciones Municipales de Planificación a nivel nacional.

6 Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto No. 27-92, Congreso de la República.

7 Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto No. 27-92, Congreso de la República. Artículo 257, Constitución Política de la República de Guatemala. Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación –FONPETROL-, Decreto Número 71-2008, Congreso de la República.

Desafíos

El Acuerdo de Identidad y Derechos de Los Pueblos Indígenas considera que “el tema de identidad y derechos de los pueblos indígenas constituye un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala”.

Éste menciona a los pueblos indígenas como 1) el pueblo maya, 2) el pueblo garífuna y 3) el pueblo xinca, especificando que “el pueblo maya está configurado por diversas expresiones socioculturales de raíz común”.

Se debe tomar en cuenta el reconocimiento y respeto de la identidad de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos garífunas, mayas y xincas. Las múltiples identidades deben de tener reconocimiento, las medidas acordadas por las partes para superar la discriminación hacia los pueblos excluidos por parte del Estado, empiezan por poder tipificar la discriminación como delito y derogar todas las leyes y disposiciones que impliquen discriminación.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de Los Pueblos Indígenas persigue la transformación de las siguientes variables:

- Mentalidades
- Actitudes
- Comportamientos

La transformación de mentalidades, comportamientos y actitudes es la parte más compleja del proceso ya que se debe realizar una transformación para que las políticas públicas tengan éxito en el ámbito legal. Resulta subjetivo ya que los ciudadanos son producto de un sistema en que no persigue lo dicho antes, al contrario, se encuentra lleno de estereotipos y en contra de la pluralidad.

Es importante mencionar la educación a este nivel, ya que ésta en Guatemala resulta estar llena de lagunas y los niveles de educación no se encuentran óptimos. Según UNICEF⁸, estima que “657,233 niños y niñas no asisten a la escuela primaria, correspondiendo al 26% de la población total entre los 7 y los 14 años de edad. Cada año 204,593 niños y niñas abandonan la escuela (12% de los matriculados)”.

“Guatemala es uno de los países que menos invierte en esta importante área, el gasto en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto, PIB, de Guatemala es aproximadamente 2,4% en comparación del promedio en América Latina”.

8 http://www.unicef.org/guatemala/spanish/resources_2562.htm

Después de constatar estos datos, la educación resulta ser una de las problemáticas más marcadas en el país y es una demanda de los pueblos indígenas. Se pide que se incluyan los idiomas mayas, así como se pide que se incluya el inglés.

Se debe de aprovechar de forma efectiva el uso de los recursos, así como las herramientas culturales para atraer inversión y tecnificar al país con las capacidades que no se han podido destacar por la globalización y el afán de formar parte de ésta. No se debe olvidar la esencia de país, ya que sin esta no tendríamos independencia e individualidad. El nacionalismo forma parte de poder fomentar una memoria histórica que transforme los imaginarios sociales y cumpliendo el objetivo de los pueblos indígenas de transformar las tres variables mencionadas previamente.

4. Dificultades y avances

Dentro de los avances alcanzados en la institucionalidad del Estado relacionada con pueblos indígenas durante los últimos años, cabe mencionar la creación de la Academia de las Lenguas Mayas, el Fondo de Desarrollo Indígena, la Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación y la Defensoría de la Mujer Indígena.

En el espacio normativo y reglamentario se debe aludir al Código Municipal⁹, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural¹⁰ y su Reglamento¹¹ y la Ley General de Descentralización¹² y su Reglamento¹³.

Se han aprobado varias políticas públicas con enfoque y pertinencia cultural. La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI-, aprobada en el año 2,009, fue consensuada por al menos 30 organizaciones representativas de grupos indígenas, mujeres, cooperativas, universidades, pastorales de la Iglesia Católica, sindicales y campesinas.

La PNDRI establece los principios rectores, normas y criterios generales que regirán el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y de los programas y proyectos correspondientes, con el propósito de alcanzar el desarrollo humano integral y sostenible en el área rural. Asimismo, lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos de las poblaciones rurales para alcanzar progresiva y permanentemente el mejoramiento de la calidad de vida con énfasis en la población en situación de pobreza y pobreza extrema, priorizando en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva

9 Decreto Número 12-2002, Congreso de la República.

10 Decreto Número 11-2002, Congreso de la República.

11 Acuerdo Gubernativo Número 461-2002.

12 Decreto Número 14-2002, Congreso de la República.

13 Acuerdo Gubernativo Número 312-2002

o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales.

Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad

Recientemente se instaló el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, los Gabinetes de Gobierno se conforman con el objetivo de tratar temáticas sectoriales y/o transversales en el más alto nivel del ejecutivo. El Gabinete fue creado por Acuerdo Gubernativo de número 117-2014, en marzo del 2014; a casi 30 años de que la Asamblea Nacional Constituyente reconoció la diversidad étnica de nuestra nación, y la necesidad de construir una sociedad intercultural, que reconoce, respeta y promueve las distintas culturas.

Con la creación del Gabinete se plantea que, la interculturalidad, es mucho más que el reconocimiento o la coexistencia de distintas culturas; es un esfuerzo deliberado y consciente por superar los prejuicios, el racismo, la discriminación y las desigualdades que aún persisten en el país. Una sociedad diversa en lo cultural, territorial, lingüístico y social, que presenta una oportunidad para el desarrollo de nación, y no una debilidad como se interpreta con frecuencia.

El Gabinete se integra con una participación de lo más amplia, a los nueve ministerios y cinco secretarías de Estado que lo conforman se suman las entidades relacionadas con pueblos indígenas. La Presidencia del Gabinete corre bajo la responsabilidad del Presidente de la República.

El objetivo del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad es transversalizar las políticas sectoriales y coordinar las acciones de los ministerios y secretarías de Estado, para que estén investidas de pertinencia cultural según la diversidad de la nación guatemalteca.

Al Gabinete también le corresponde discutir y formular propuestas de reformas políticas, legales, administrativas, presupuestarias y a la división político-administrativa, dentro del concepto de unidad nacional e integridad territorial, con el propósito de adecuar la estructura de la institucionalidad del Estado a la diversidad cultural, étnica y lingüística de los pueblos que habitan el territorio nacional.

Falta de voluntad política

Existe un andamiaje político y normativo que soporta con amplitud los instrumentos para impulsar las demandas de los pueblos indígenas. Aún queda mucho por hacer en el contexto del Estado democrático, participativo y plural, que demandan las organizaciones indígenas guatemaltecas.

Posiblemente la mayor dificultad es la falta de voluntad política de los gobiernos y del Congreso para utilizar lo presente y existente en beneficio de los objetivos de igualdad, inclusión y desarrollo.

Derechos de la mujer indígena

Los avances y desafíos de los pueblos indígenas se pueden percibir también por el cumplimiento de los derechos de las mujeres indígenas. Ésta es una agenda que ha quedado pendiente en Guatemala, tanto como el valor que tienen los derechos de los pueblos indígenas, aún más es la verdadera participación de las mujeres indígenas. Se debe recordar el espíritu de los Acuerdos de Paz. El Estado de Guatemala y sus instituciones no se han comprometido realmente.

Los grupos de mujeres indígenas luchan por erradicar la “doble discriminación” en el país. Se encuentran luchando en contra de los mecanismos de represión que cooptan el liderazgo indígena. Se ha observado que la organización de las mujeres indígenas se ha empoderado para demandar su participación en espacios de decisión nacional, así como el resurgimiento de nuevas organizaciones.

Derecho Indígena

A nivel internacional, se menciona la Cumbre Judicial (poderes judiciales de cada uno de los países de Latinoamérica -excepto Estados Unidos y Canadá-, España y Portugal) la cual ha emitido las cien reglas de Brasilia; en la regla número 4 se reconoce la existencia del Derecho Indígena en ejercicio de las autoridades indígenas en la resolución de controversias y conflicto que se generan en las comunidades indígenas. Así como la regla 38 reconoce la existencia en el Derecho Indígena y el organismo judicial, como parte de la junta judicial.

El derecho indígena se empieza a discutir en todos los niveles, oficiales, jueces de paz, de primera instancia y magistrados de la corte de apelaciones. Se ha avanzado significativamente, se pueden mencionar varias sentencias de la Corte Suprema de Justicia, en dónde se reconoce la existencia del Derecho Indígena. Se ha plasmado en una circular de parte de la Cámara Penal extendida a todos los jueces del ramo penal (Abril 2012), en dónde se insta a observar que el sistema jurídico indígena se encuentre en relación con el sistema jurídico oficial. Reconoce la existencia del Derecho Indígena en concordancia con los Acuerdos de Paz.

Actualmente, la coordinación con las autoridades indígenas se ha facilitado de forma que la Cámara Penal reconoce la existencia de los 48 Cantones en el Departamento de Totonicapán, y el ejercicio de las autoridades indígenas. El acceso a la justicia en los 22

idiomas se encuentra garantizado en la ley. En la práctica se ha ido extendiendo a partir del 2012.

Número de audiencias	Año	Idioma
14	2012	Maya
458	2013	Maya
2168	2014	Maya
1900	2015 (hasta julio del presente año)*	Maya

*Se tiene previsto alrededor de 3500 a 4000 audiencias al finalizar el año.

Fuente: Elaboración propia.

5. Propuestas

Hacia el futuro se realizan propuestas y recomendaciones habilitando o impulsando instrumentos normativos y reglamentarios que formalmente están aprobados, tal el caso de la Ley de los Consejos de Desarrollo y su reglamento, que como se apuntó dispone de recursos y normativa suficiente para la definición territorial de políticas encaminadas a la consolidación de los derechos y demandas de los pueblos indígenas.

El Sistema de Consejos de Desarrollo será más eficiente en la misma magnitud que la sociedad civil participe y exija de las autoridades, estrategias consensuadas en una dirección que incorpore a los pueblos indígenas a los procesos de desarrollo nacional, respetando su cultura y tradiciones particulares. Este esfuerzo es imprescindible para fundamentar una ciudadanía guatemalteca, en un Estado que constitucionalmente se define como unitario pero que podría tender en función de las demandas de los pueblos indígenas, al concepto de Estado plurinacional, sin que este concepto tenga una definición precisa.

Es necesaria la implementación de forma eficaz las políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas, con apoyo político y financiero, promoviendo la integración a las propuestas programáticas de los partidos políticos asegurando su vigencia en el largo plazo.

Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad

El diseño de una política sobre pueblos indígenas se encuentra actualmente en proceso a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, la propuesta de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad tiene por objeto orientar la transformación, visión y conceptualización del Estado actual, el que se caracteriza por ser monocultural, excluyente y homogeneizador. La finalidad es transformarlo en un Estado plural, incluyente y multicultural, que garantice el Derecho

de los pueblos indígenas, las relaciones sociales, étnicas, culturales, económicas y la certeza jurídica del derecho relativo a la tierra y protección del medio ambiente.

Busca una reconceptualización y organización de las instituciones del Estado, que sustente los principios de ciudadanía y derecho a la diferencia, por no tener culturas iguales y el derecho de unidad en la diversidad.

“Los pueblos indígenas de Guatemala han venido planteando ante el Estado y la sociedad guatemalteca la necesidad de ser reconocidos, respetados y promovidos sus derechos como pueblos originarios, poseedores de una cultura, idioma e identidad; valores, saberes, cosmovisión y formas propias de vida y de organización social, costumbres y tradiciones, instituciones, autoridades y normatividad jurídica ancestrales, más su derecho a la ciudadanía plena en una sociedad intercultural”.¹⁴

“Frente a esta situación el Estado ha desarrollado políticas monoculturales, sustentadas en un paradigma de asimilación, aunque ha habido algunos avances en materia de reconocimiento y aceptación de las culturas originarias, por medio de políticas indigenistas. Es hasta la promulgación y puesta en vigencia de la actual Constitución Política de la República, que por medio de políticas, leyes y normativas sectoriales, se pueden generar las bases de un paradigma de interculturación, condición básica para construcción del Estado plural”.¹⁵

“La Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad presenta un conjunto de principios, objetivos, ejes temáticos y líneas estratégicas, a través de los cuales el Estado pretende atender, en un marco democrático plural e intercultural, las necesidades, demandas y problemas que afrontan los pueblos indígenas. Los ejes temáticos desarrollan los aspectos más significativos y necesarios para que las personas y comunidades de los pueblos indígenas alcancen y puedan gozar del derecho a la ciudadanía plena dentro de un Estado plural, multicultural e intercultural”¹⁶.

Durante el Primer Foro Nacional del Proyecto Participa en Guatemala, acaecido en Panajachel, Sololá los días 30 y 31 de julio de 2015, se presentó los avances en el diseño de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, la percepción fue positiva pero también hubo dudas, en particular de los grupos que menos credibilidad tienen en las instituciones nacionales. En general orientadas a la poca disposición de los factores del poder económico tradicional, la posición del Gobierno estadounidense y la Unión Europea.

14 Propuesta de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. (2015). Introducción.

15 Ibid.

16 Ibid.

Al ser utilizados los partidos políticos como simples herramientas en la búsqueda del poder de parte de las elites del país, como vehículos para llegar al poder, no permiten que los pueblos indígenas incidan en el sistema jurídico y de acción política. Razón por la cual se busca fomentar dentro de los Planes de Gobierno de los partidos la inclusión de los ejes planteados en la propuesta de Política Pública de los Pueblos Indígenas y que ésta tenga enfoques transversales.

Velar por una continuidad de procesos a lo interno del Congreso y reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, democratizándolos y estableciendo mecanismos que garanticen la participación de los pueblos indígenas tanto en sus cuadros directivos, como en las propuestas de candidaturas en todos los niveles de gobierno y el Congreso.

Conclusiones y recomendaciones

En Guatemala, las organizaciones indígenas se fortalecen entre otras razones, por la necesidad de converger en la demanda de diferentes reivindicaciones insatisfechas por parte del Estado, así como una falta de consciencia y reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas. Esta realidad exige abrir espacios de diálogo entre Estado, organizaciones indígenas y otros actores relevantes, con la finalidad de generar instrumentos jurídicos que permitan el cumplimiento y la satisfacción de las necesidades y demandas específicas.

El cambio en el comportamiento y la cultura en Guatemala forman parte de las variables fundamentales para que las medidas de los planes de gobierno, el marco legal y demás puedan tener éxito y alcanzar sus objetivos. Si no existe una voluntad general de la sociedad guatemalteca para impulsar estos objetivos, no se puede avanzar de forma constante.

En el informe: Evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala¹⁷, se establece en el capítulo de Guatemala observaciones y recomendaciones que es importante señalar y se reproducen a continuación:

1. Los Acuerdos de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, especifica la importancia de reformas estructurales. Situación que no se ha visto anente en el Congreso en cuanto a la aprobación de iniciativas: 4051, 3946, 4084, 3835, 3515, 4087, 3551, 4783, 4945, entre otras. Por lo que se recomienda que se priorice la agenda legislativa y las iniciativas en contra de la discriminación racial y la promoción de los

17 Álvaro Pop. Informe: Evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala. Guatemala, Naleb. Recuperado en <http://cms.fideck.com/userfiles/onu.org.gt/File/24013760738679463.pdf>

derechos de los pueblos indígenas y poder consultar con dichos pueblos. Por último, poder implementar el Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, llevándolo en paralelo con las reformas necesarias a la Constitución y obtener como resultado mesas de trabajo en relación con pueblos indígenas, con la finalidad de promover un diálogo bilateral efectivo.

2. Reforma a la Ley de Minería (iniciativa 4945): se puntualiza esta reforma dada la crisis política que vive Guatemala. En la actualidad, los partidos políticos han desempeñado su campaña política en promesas y apoyo a las comunidades en cuanto a su protección, así como la protección medio ambiental. Es necesaria una reforma a dicha ley, así como la legitimidad de los partidos políticos en cuanto a su propuesta y plan de gobierno. Los pueblos indígenas luchan por previa consulta a las comunidades en dónde se están otorgando las licencias, realizando una intermediación de parte del Estado, entre las empresas y la comunidad afectada; velando por una explotación responsable y equilibrada de los recursos no renovables.

En esta misma línea es necesario mencionar que la protección a los periodistas indígenas y defensores de los derechos humanos en particular debe ser observada y regulada por diferentes comunidades, así como de parte del Estado y su marco legal.

3. Encuentros alrededor del país y con actores clave, con el objetivo de difundir, socializar y al mismo tiempo realizar una evaluación de la implementación de las herramientas internacionales que se dan como protección y reconocimiento a los Pueblos Indígenas.
4. Construcción de una agenda priorizada de los pueblos indígenas.

Desde hace una década como mínimo, ha surgido de forma creciente la demanda de una reforma política del Estado, encaminada a redireccionar su rol en aspectos como la representatividad y legitimidad de los diputados y concejales en los dos niveles de gobierno, la inclusión de forma equitativa de pueblos indígenas, mujeres y jóvenes en los espacios de toma de decisión, la creación de una verdadera carrera de servicio civil, el perfeccionamiento de la gestión legislativa y del poder judicial entre otros. En este sentido se propone lo siguiente:

5. Reforma estructural del Estado:
 - a. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos –LEPP-.
 - b. Reformas a la Ley Orgánica del Congreso de la República

- c. Reformas a la Ley de Servicio Civil
- d. Reformas a la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
- e. Reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala –CPRG-.

Con esto se garantizaría la participación de parte de los Pueblos Indígenas, el reconocimiento por la suprema Ley del Estado, así como el apoyo a su integridad y cultura.

6. Es de suma importancia poder erradicar el machismo que se genera a lo interno de las comunidades indígenas, el cual se categoriza como “doble machismo”, ya que las mujeres son discriminadas por el hecho de ser mujeres y el hecho de ser indígenas. (Recomendación general N° 25 (2000), sobre las dimensiones de la discriminación racial e incluya una perspectiva de género en todas sus políticas y estrategias para hacer frente a las formas múltiples de discriminación que afectan en especial a las mujeres indígenas).
7. Aprobar la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, asegurando indicadores para comprobar los resultados y la efectividad de la misma.
8. El Comité contra la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), sugiere que se realice de urgencia el censo poblacional propuesto para el 2012, con la finalidad de poder aclarar en cantidades porcentuales la población que se auto identifica como indígena y no indígena. Esto por la necesidad de realizar Políticas Públicas y Programas adecuados a las necesidades reales de los Pueblos Indígenas. Por otro lado, el apoyo de la cooperación internacional forma parte fundamental para poder priorizar un enfoque de género y tomar en cuenta el principio de auto identificación en el momento de realizar dicho censo.
9. Participación política de parte de los Pueblos Indígenas:
 - a. Consejos Comunitarios.
 - b. Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos para mejorar la representación de pueblos indígenas y sobre todo poder participar en zonas rurales.
 - c. Acciones afirmativas para que estos puedan optar a cargos en todos los niveles.
10. El acceso a la justicia ha alcanzado nuevas metas y se han visto diferentes avances, desde la creación del Centro de Interpretación Técnica Jurídica

Indígena, de 15 defensorías indígenas, y del Departamento de Pueblos Indígenas en el Ministerio Público. Sin embargo, es necesaria la incorporación de modelos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas a lo interno de la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad. Así como destacar la Circular de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre la observancia del sistema jurídico indígena en coordinación con el sistema jurídico oficial. Se recomienda (CERD/C/GTM/12-13, parra.8):

- a. El acceso a la justicia y el pluralismo jurídico sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y funcionamiento de la justicia penal.
 - b. Adoptar políticas públicas institucionales sobre el acceso de los pueblos indígenas a la justicia.
 - c. Actualizar los programas de las unidades de formación del organismo judicial.
11. Es de suma importancia el hecho de tipificar como acto punible toda acción de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, cualquier incitación a la discriminación racial de parte de cualquier individuo de la sociedad, aún este se considere o auto identifique como indígena, hacia un indígena en particular o general. Se debe realizar una reforma al Código Penal, con la finalidad de penalizar con multas altas, así como años de prisión para que esto sea una acción prohibida en la sociedad guatemalteca.
 12. Dotar de recursos humanos y financieros a las políticas públicas indígenas, así como la implementación de la política agraria.
 13. Se debe focalizar la ruptura entre las variables de “pobreza” y “racismo”, así como alcanzar las medidas especiales que dicta la Convención (Recomendación general No 32 (2009) – CERD).
 14. Facilitar los accesos a la salud gratuita y que estos no deban viajar hasta la ciudad para poder acceder a ésta y de forma inadecuada. La salud en áreas rurales resulta imperativa para que se le pueda dotar de recursos en el presupuesto. En ésta línea, cabe remarcar que la política de comadronas se debe incluir, así como la consulta a pueblos indígenas respetando sus formas propias de atención a la salud.
 15. Educación bilingüe (o trilingüe): se recomienda fortalecer el sistema de educación en el país, fomentando el aprendizaje de un idioma indígena, así como del inglés a causa de la globalización y las oportunidades que podrían tener de involucrarse con países vecinos, tanto en su educación, como promoción de sus culturas.

16. Programas sociales: disminuir el trabajo informal en la economía y poder garantizar a todos los pueblos indígenas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, el cual debe ser inspeccionado por la Inspección General de Trabajo.
17. Medios de Comunicación: promover en todos los ámbitos, televisivos, radiales y otros; las medidas apropiadas para combatir los prejuicios raciales. Promover un marco legal sobre medios de comunicación comunitarios, incluyendo frecuencias para radios comunitarias.

Es necesario indicar que las políticas públicas de los pueblos indígenas deben aprobarse como transversales. Se debe asignar presupuesto y soporte político para impulsar y visibilizarlas. Los recursos en el presupuesto nacional no suelen ser los únicos para que dicha política pueda ser impulsada, se debe de generar voluntad política de parte del gobierno como complemento fundamental para su aprobación y ejecución.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. (1995). México, D.F.
- Acuerdo Gubernativo número 390-2002 de fecha 8 de octubre de 2002.
- Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.
- Acuerdo Gubernativo Número 461-2002.
- Álvaro Pop. Informe: Evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala. Guatemala, Naleb. Recuperado en <http://cms.fideck.com/userfiles/onu.org.gt/File/24013760738679463.pdf>
- Clara López Beltrán (1998). Alianzas familiares, género y negocios en La Paz, siglo XVII. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, p. 110.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2015). Observaciones finales sobre los 14° y 15° informes periódicos de Guatemala: aprobadas por el Comité en su 86° período de sesiones (27 de abril – 15 de mayo de 2015). Guatemala, Guatemala.
- Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título I, Capítulo Único: Artículo 1: Protección a la persona. Guatemala, Guatemala: Plan.
- Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título I, Capítulo Único: Artículo 2: Deberes del Estado. Guatemala, Guatemala: Plan.
- Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo I: Artículo 3: Derecho a la vida. Guatemala, Guatemala: Plan.
- Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo I: Artículo 4: Libertad e igualdad. Guatemala, Guatemala: Plan.
- Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo I: Artículo 5: Detención legal. Guatemala, Guatemala: Plan.
- Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Segunda: Artículo 1: Protección a la persona. Guatemala, Guatemala: Plan.
- Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Segunda: Artículo 57: Derecho a la cultura. Guatemala, Guatemala: Plan.
- Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Segunda: Artículo 58: Identidad cultural. Guatemala, Guatemala: Plan.

Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Segunda: Artículo 59: Protección e investigación de la cultura. Guatemala, Guatemala: Plan.

Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Segunda: Artículo 60: Patrimonio cultural. Guatemala, Guatemala: Plan.

Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Tercera: Artículo 66: Protección a grupos étnicos. Guatemala, Guatemala: Plan.

Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Tercera: Artículo 67: Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Guatemala, Guatemala: Plan.

Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Tercera: Artículo 68: Tierras para comunidades indígenas. Guatemala, Guatemala: Plan.

Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Tercera: Artículo 70: Ley específica. Guatemala, Guatemala: Plan.

Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título II, Capítulo II, Sección Cuarta: Artículo 76: Sistema educativo y enseñanza bilingüe. Guatemala, Guatemala: Plan.

Constitución Política de la República de Guatemala. (2005). Título V, Capítulo VI, Régimen Municipal: Artículo 257: Asignación para las Municipalidades. Guatemala, Guatemala: Plan.

Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

Decreto 11-2002. Congreso de la República.

Decreto Número 12-2002, Congreso de la República.

Decreto Número 14-2002, Congreso de la República.

Douglass C. North (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge Press.

Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). (1999). Consecuencias del Conflicto Armado/ Recomendaciones de la CEH. Consultado el 12 de Agosto de 2015 por la World Wide Web: <http://www.edualter.org/material/guatemala/segnovmemoria.htm>

Iniciativa 3515. (2006). Iniciativa que dispone aprobar Ley para el Reconocimiento de las Comunicaciones y Firmas Electrónicas. Consultado el 3 de agosto de 2015, por la World Wide Web: <http://www.lexglobal.com/documentos/1178915667.pdf>

Iniciativa 3551. (2006). Iniciativa que dispone aprobar Ley del Programa Nacional de Resarcimiento. Consultado el 3 de agosto de 2015, por la World Wide Web: <http://www.lexglobal.com/documentos/1178903094.pdf>

Iniciativa 3835. (2012). Iniciativa de Ley de lugares sagrados de los Pueblos Indígenas. Consultado el 3 de agosto de 2015, por la World Wide Web: <http://sacrednaturalsites.org/wp-content/uploads/2012/12/Iniciativa-de-Ley-de-Lugares-Sagrados.pdf>

Iniciativa 3946. (2008). Iniciativa que dispone aprobar Ley de Jurisdicción Indígena. Consultado el 3 de agosto de 2015, por la World Wide Web: <http://www.lexglobal.com/documentos/1237498407.pdf>

Iniciativa 4051. (2012). Iniciativa que dispone aprobar Ley de Medios de Comunicación Comunitaria. Consultado el 3 de agosto de 2015, por la World Wide Web: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4556.pdf>

Iniciativa 4084. (2013). Iniciativa que dispone aprobar la Ley de Desarrollo Rural. Consultado el 3 de agosto de 2015, por la World Wide Web: http://www.congresovisible.com/index.php/index.php?option=com_k2&view=item&id=54:enmiendas-a-la-ley-de-desarrollo-rural-integral

Iniciativa 4087. (2009). Iniciativa que dispone aprobar Ley de Medios de Comunicación Comunitaria. Consultado el 3 de agosto de 2015, por la World Wide Web: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4087.pdf>

Iniciativa 4556. (2012). Iniciativa que dispone aprobar reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala. Consultado el 3 de agosto de 2015, por la World Wide Web: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4556.pdf>

Iniciativa 4783. (2015). Iniciativa que dispone reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Consultado el 3 de agosto de 2015, por la World Wide Web: <http://old.congreso.gob.gt/mesas/docs/leitoral/MATRIZ%20COMPARATIVA%204783.pdf>

Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación –FONPETROL-, Decreto Número 71-2008, Congreso de la República.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto No. 27-92, Congreso de la República.

Lineamientos Generales de Política 2015-2017.

Manuel Alcántara Sáez. (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambios. México, Fondo de Cultura Económica.

Observaciones finales sobre los 14° y 15° informes periódicos de Guatemala aprobadas por el Comité en su 86° período de sesiones (27 de abril – 15 de mayo 2015).

Propuesta de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. (2015). Introducción. Guatemala, Guatemala.

UNICEF. (2003). La educación en Guatemala. Consultado el 12 de agosto de 2015 por la World Wide Web: http://www.unicef.org/guatemala/spanish/resources_2562.htm

PROMOCIÓN DE LA
PARTICIPACIÓN Y
REPRESENTACIÓN INDÍGENA
EN PROCESOS POLÍTICOS DE
AMÉRICA LATINA

POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN
DE INTERESES INDÍGENAS
MARIA ELOISA TALAVERA HERNÁNDEZ
FUNDACION RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ, A.C.

RESUMEN

Este capítulo presenta la situación actual de los pueblos indígenas mexicanos, partiendo del entendimiento conceptual del término y abordando sus principales características sociodemográficas, posteriormente analiza los aspectos generales de la participación política de los pueblos indígenas en el país y su evolución para los últimos 15 años. Adicionalmente, relaciona las políticas públicas dirigidas a la atención y al desarrollo de los pueblos indígenas e identifica sus principales fortalezas y debilidades, extrae los principales aprendizajes que las estrategias de gobierno pueden aportar al caso y finaliza haciendo planteamientos de política pública. Particularmente, se describe con cierto detalle el esfuerzo por armonizar la reforma indígena de 2001 al marco legal del Distrito Federal.

A. Caracterización de los pueblos indígenas

México es considerado un país pluriétnico, visto desde su población, en un sentido básico toda vez que en el territorio nacional convergen diferentes lenguas, culturas e historias particulares; cuyos protagonistas son indígenas pertenecientes a diferentes etnias¹. Es muy frecuente que se utilice indiscriminadamente la palabra raza como sinónimo de etnia, pero esta última se diferencia por factores culturales como religión, cosmovisión, lenguaje, sentido de pertenencia y tradiciones; adicionales a los rasgos biológicos.

Pero el carácter pluriétnico de nuestro país no se limita a las poblaciones indígenas originarias², la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) señala que aquellos que descienden de las poblaciones que habitaban nuestro país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; o parte de ellas³. Lo que implica que los estadounidenses, canadienses o centroamericanos descendientes de indígenas son también parte de nuestra nación pluriétnica. Por otra parte, un 95 por ciento de la población mexicana desciende en mayor o menor medida de las poblaciones que vivían en este continente antes de iniciarse la colonización. Muchos, incluso en las ciudades, conservan aunque sea en parte las tradiciones e instituciones de tiempos previos a la colonización europea, según señala Sarmiento. La forma de coexistir de las poblaciones indígenas en México refleja la base que nos une y a la vez nos distingue.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) surgió en mayo de 2003 como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, estableciéndose como instancia de consulta obligada en temas referentes a los pueblos indígenas para toda la administración pública, asimismo, para ser referencia en materia de evaluación de las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo de los pueblos indígenas así como en materia de diseño de acciones para fortalecer las capacidades de los servidores públicos de los niveles federal, estatal y municipal para mejorar la atención a la población indígena a lo largo y ancho del país.

Según los criterios establecidos por la CDI, es considerada como población indígena aquella compuesta por todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes – sea madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a) – declaró ser

1 Jorge Armando García Rocha, *Los ritos, los mitos y sus implicaciones psicológicas en la medicina sociocultural, ambiental y somática: Un estudio de la etnia Tzotzil en el municipio de Amatán, Chiapas*. Trabajo terminal para obtener el título de licenciado en Psicología Social. (México, D.F., UAM Xochimilco, 2007), 49.

2 Ídem.

3 Sergio Sarmiento, "*Ley de la COCOPA*", Foro UNAM, 27 de marzo de 2001.

hablante de lengua indígena. Adicionalmente, se incluye a las personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares⁴.

Siguiendo con tal consideración, podemos pasar a comentar algunos datos estadísticos de la población indígena en México. Con base en el Censo de Población y Vivienda de 2010 en México se estima que hay una población de 15.7 millones de indígenas. De estos, 11.1 millones viven en un hogar indígena, son ubicables geográficamente y constituyen la población potencial de las políticas públicas en materia de desarrollo indígena en el país. Adicionalmente, del total de 15.7 millones, 6.6 millones son hablantes de alguna lengua indígena mientras que 9.1 millones no hablan ninguna lengua indígena, finalmente, 400,000 de los hablantes no se consideran a sí mismos como indígenas. De los 6.6 millones de hablantes de lengua indígena, poco más de 1 millón no hablan español⁵.

Por otro lado, es importante tener en mente que la población indígena mexicana se caracteriza particularmente por su diversidad y pluralidad; de hecho en México existen 68 pueblos indígenas los cuales se corresponden, a su vez, con 68 lenguas indígenas que son habladas en todo el país. A su vez, entre estos pueblos existe una gran pluralidad lingüística y cultural, por lo que podemos señalar que el mundo indígena en la República Mexicana es altamente complejo y diversos en su constitución misma y, como discutiremos más adelante, también en la problemática que enfrenta día a día.

En cuanto a la dispersión territorial de los asentamientos de la población indígena, esta es muy alta. Del total de 192,000 localidades que tiene el país, en 34,263 sucede que el 40% y más del total de sus habitantes es población indígena; a su vez, de estas localidades, 22,000 tienen menos de 100 habitantes. Se puede decir entonces que la población indígena está dispersa y se asienta, además en localidades muy pequeñas.

En México, las áreas de mayor concentración de la población indígena son las regiones interiores del territorio nacional, aquellas que son de difícil acceso y que se ubican en zonas desérticas, montañosas o selváticas.

Complementariamente, la CDI ha identificado 25 regiones indígenas en el país, las cuales se ubican en 20 de los 32 Estados, aunque prácticamente hay presencia indígena en todo el territorio nacional, en todos los Estados. Las regiones indígenas más notorias en México son La Tarahumara, Huicot o Gran Nayar, la Maya, la Huasteca, la Montaña de Guerrero, la Lacandona, la Mixteca y Valles Centrales.

4 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2015, (México, D.F.: CDI, 2014), 13.

5 Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Programa Institucional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas PROINALI 2014 – 2018 (México, D.F.: INALI, 2014), 4.

En términos de los municipios, del total de 2,456 que existen actualmente, 624 son considerados como municipios indígenas, esto es, el 25.41% del total. Se concentran en los Estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz son los Estados en donde la población indígena supera el millón de personas, en cada Estado. Mientras que como porcentaje de la población total estatal, en Campeche, Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán se dan los mayores porcentajes de población indígena, que supera el 20% del total de habitantes en cada Estado, salvo el caso de Yucatán, para el cual dicho porcentaje es del 50.4%.

Podemos observar en la tabla 1 la población indígena por Estado para el período comprendido de 2000 a 2010.

Tabla 1. Población indígena por Estado, 2000 – 2010.

Años	2000	2005	2010
Estado			
Aguascalientes	3,438	6,644	6,426
Baja California	81,473	69,675	89,663
Baja California Sur	11,396	13,776	21,749
Campeche	185,711	174,853	181,805
Coahuila	7,268	13,225	14,638
Colima	5,927	6,304	8,435
Chiapas	1,115,386	1,261,752	1,511,015
Chihuahua	135,869	141,337	158,527
Distrito Federal	338,775	279,210	300,138
Durango	39,140	39,912	44,722
Guanajuato	26,414	24,408	34,639
Guerrero	526,062	534,624	635,620
Hidalgo	546,029	507,050	575,161
Jalisco	73,458	76,586	96,373
México	938,134	810,311	985,690
Michoacán	198,259	179,013	213,478
Morelos	71,188	56,377	70,393
Nayarit	54,383	59,126	72,348
Nuevo León	29,602	57,731	81,909
Oaxaca	1,644,104	1,575,736	1,719,464
Puebla	955,314	909,426	1,018,397

Años	2000	2005	2010
Estado			
Querétaro	47,322	43,852	56,664
Quintana Roo	343,145	342,572	404,292
San Luis Potosí	348,192	343,179	361,653
Sinaloa	86,744	60,021	53,215
Sonora	124,463	112,606	130,448
Tabasco	130,527	101,581	120,635
Tamaulipas	41,524	47,936	59,713
Tlaxcala	71,858	61,382	72,270
Veracruz	1,055,550	969,439	1,037,424
Yucatán	980,787	966,787	985,549
Zacatecas	3,964	7,870	10,109
NACIONAL	10,220,862	9,854,301	11,132,562

Ya dijimos que existe una alta diversidad y pluralidad entre los pueblos indígenas asentados en el territorio mexicano, de tal diversidad no podemos excluir la referente a las muy variadas lenguas que hablan los pueblos indígenas en México, 68, como ya anotamos líneas arriba.

Pues bueno, son 16 las principales lenguas que se hablan en el país y de éstas, 5 las que tienen mayor número de hablantes: Náhuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco y Otomí, como se puede observar en la tabla 2, que se presenta a continuación.

Tabla 2. Pueblos y lenguas indígenas predominantes, 2010.

Lengua	Hablantes	Porcentaje de la población indígena
Náhuatl	2,587,452	23.2
Maya	1,500,441	13.5
Zapoteco	771,577	6.9
Mixteco	771,455	6.9
Otomí	623,121	5.6
Tseltal	583,111	5.2
Tsotsil	535,117	4.8
Totonaco	407,617	3.7
Mazahua	336,546	3.0
Mazateco	336,158	3.0
Ch'ol	283,797	2.5
Huasteco	237,876	2.1
Chinanteco	207,643	1.9
Mixe	194,845	1.8
Tarasco/Purépecha	193,426	1.7
Tlapaneco	167,029	1.5
Otras lenguas	1,395,351	12.5
Población indígena	11,132,562	100.00

Podemos ver entonces que México tiene una alta diversidad lingüística, por lo que figura entre las 10 naciones del mundo que tienen la mayor cantidad de lenguas originarias. En la región de América Latina y el Caribe es uno de los países con mayor número de hablantes de lenguas indígenas. De acuerdo con datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en esta región de 8 a 10% de la población total son indígenas, esto es un aproximado de 40 a 50 millones de personas pertenecientes a cerca de 400 pueblos indígenas en el subcontinente⁶.

Pese a esa alta diversidad lingüística, las 68 lenguas indígenas mexicanas enfrentan el riesgo de desaparecer; 64 variantes enfrentan un riesgo extremo, 43 un riesgo alto, 72 un riesgo mediano, mientras que 185 un riesgo no inmediato⁷. Entre las amenazas a la permanencia de las lenguas indígenas están el escaso interés en transmitir la lengua a

6 Portal del BID <http://www.iadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes/pueblos-indigenas.17815.html>

7 Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Programa Institucional, 5.

los descendientes o miembros de la comunidad, los efectos de la migración así como de la discriminación⁸.

Según un análisis presentado en el Programa Especial de Pueblos Indígenas, con base en datos de los Censos Generales de Población y Vivienda de 2000 y 2010, las personas de menor edad hablan en menor proporción la lengua del pueblo indígena al que pertenecen⁹.

Otro de los aspectos que caracteriza a los pueblos indígenas en México, y en general, es la condición de pobreza, marginación y discriminación en la que se encuentra la gran mayoría de esta población, ello implica la reproducción de condiciones de atraso y de inhibición de oportunidades de desarrollo para estos pueblos. Respecto del resto de la población, los pueblos indígenas enfrentan mayor pobreza, rezago educativo y dificultades para acceder a la justicia.

Recientemente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dio a conocer al público los resultados de la medición multidimensional de la pobreza correspondientes a 2014, en cumplimiento de lo estipulado por la Ley General de Desarrollo Social, que data de 2004. La Ley establece en su artículo 36 que la medición de la pobreza en México debe hacerse considerando los derechos sociales y el bienestar económico, es decir, trasciende la medición unidimensional del ingreso para arribar a la multidimensional.

En ese sentido se entiende la pobreza como una serie de carencias definidas en múltiples aspectos, tales como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social entre otros.

Ahora bien, el número y el tipo de dimensiones a considerar están directamente asociados a la forma en que se conciben las condiciones de vida mínimas o aceptables para garantizar un nivel de vida digno para todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

La Ley señala que las dimensiones a medir la pobreza en nuestro país son las siguientes:

- Ingreso corriente per cápita.
- Rezago educativo promedio en el hogar.
- Acceso a los servicios de salud.
- Acceso a la seguridad social.
- Calidad y espacios de la vivienda.

8 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Especial, 19.

9 Ídem.

- Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Acceso a la alimentación.
- Cohesión social.

Derivado de lo anterior, es que en el concepto y en la definición de pobreza utilizada en la metodología del CONEVAL¹⁰ se consideran solamente los espacios de bienestar económico y derechos sociales. En el primer espacio se estableció una cantidad mínima de recursos monetarios que son requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas. En el segundo espacio se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores marcados por la Ley: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Las carencias que se den en cualquiera de los dos espacios atentan contra la libertad y la dignidad de las personas, pero la carencia simultánea de carencias en ambos espacios agrava considerablemente sus condiciones de vida de ahí que surge la definición de pobreza multidimensional que es como sigue: “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.

Dado este preámbulo, los resultados de la pobreza multidimensional dados a conocer hace menos de una semana en la Ciudad de México nos permiten observar que la pobreza entre la población indígena es más pronunciada que entre la población no indígena, en todos los aspectos hay una diferencia importante entre ambas poblaciones,

Por ejemplo, en 2014 la población en situación de pobreza que habla lengua indígena asciende al 78.4%, mientras que en la población no hablante de lengua indígena es del 43.6%; lo cual equivale en términos de personas a 5.6 millones de indígenas pobres. En cuanto a pobreza extrema, la cual se concibe como aquella que experimentan aquellas personas que tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y que tienen de 3 a 6 carencias sociales, el 39.9% de la población indígena vive en estas condiciones mientras que solamente el 7.4% de la población no indígena tiene estas mismas circunstancias. Es decir, 2.8 millones de personas hablantes de lenguas indígenas en México vive en pobreza extrema.

En el ámbito de los derechos sociales, el 95.5% de la población indígena tiene al menos una carencia social y el 63.8% al menos tres carencias sociales, esto es, 6.8 y 4.5 millo-

¹⁰ CONEVAL, Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, (México, D.F.: CONEVAL, 2009), 39.

nes de personas hablantes de lengua indígena, respectivamente. Respecto de la población no indígena, estos mismos porcentajes son de 70.9 y 16.4%, respectivamente. Ello da cuenta de que la población indígena es más vulnerable y propensa a sufrir el embate de la pobreza.

En cuanto a las carencias sociales más específicas, en lo que se refiere a rezago educativo existen 3.3 millones de indígenas con esta carencia, es el 46.5% de dicha población, en comparación con solamente el 17.8% de la población no indígena. En materia de acceso a los servicios de salud, 18.4% de la población indígena presenta esta carencia mientras que aproximadamente el mismo porcentaje, 18.0, de la población no indígena también la presenta.

Hablando del acceso a la seguridad social entre la población hablante de lengua indígena, 82.3% de esta no tiene acceso, mientras que en el caso de la población no indígena dicha cifra es del 56.6%.

Sobre la vivienda, en cuanto a calidad y espacios de la misma, el 35.3% de la población indígena presenta esta carencia social a la vez que solamente el 10.5% de la población que no es indígena la presenta. Adicionalmente, en lo que se refiere al acceso a los servicios básicos en la vivienda el 70.4% de los indígenas no puede acceder a estos, mientras que si nos referimos a la población no indígena, este porcentaje es de tan solo 17.8%.

Finalmente, si nos referimos al acceso a la alimentación, la comparación entre la población hablante de alguna lengua indígena y la población no hablante no es muy diferente a lo que hemos estado mencionando, por ejemplo, el 41.3% de los indígenas no tiene acceso a la alimentación mientras que en la población no indígena, solamente el 22.1% presenta esta carencia.

En síntesis, el ser indígena parece ser una condena a vivir en condiciones de pobreza, a experimentar rezagos sociales como en salud y en educación, entre otros, y contar con limitadas oportunidades para la generación de ingreso. Estos hallazgos que derivan de la medición de la pobreza 2014 ya habían sido identificados por el reporte de desarrollo humano para los pueblos indígenas de México¹¹.

Otro de los aspectos que en México tienen que enfrentar los pueblos indígenas tiene que ver con la limitación en el acceso a la justicia. De acuerdo con información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹², cuando un indígena se ve involucrado en un problema legal, es muy probable que sufra un proceso judicial sin apego a la ley que

11 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en México: el reto de la desigualdad de oportunidades. (México, D.F.: PNUD, 2010), 15.

12 Nota de CNN México del 9 de agosto de 2014, <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/09/7-datos-sobre-los-retos-que-enfrentan-los-indigenas-en-mexico>

derive en una sentencia de prisión. Lo anterior porque la mayoría no son asistidos por un defensor e intérprete traductor acompañante, y muchas veces no conocen los motivos por los cuales fueron capturados y encarcelados, si es el caso.

Finalmente, si tomamos en cuenta que la discriminación¹³ niega el ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades a cualquier persona de manera que la excluye, la pone en desventaja para desarrollar de forma plena su vida y además la coloca en una situación de alta vulnerabilidad, y si además tomamos en cuenta que, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2010, el 44.1% de los mexicanos considera que no se respetan los derechos de los pueblos indígenas; entonces la condición de ser indígena es más grave aún.

Siguiendo con los resultados de dicha encuesta, los pueblos indígenas conforman el grupo vulnerable más discriminado en México, le siguen las personas homosexuales (42.4%), los migrantes (40.8%), los adultos mayores (34.8%) y las personas con discapacidad (34%).

De esta forma, quisimos dar un panorama general de la situación que actualmente guardan los pueblos indígenas, para entonces, con dicha plataforma, poder discutir sobre los aspectos de la participación política indígena y las políticas públicas orientadas a promover su desarrollo en México.

B. Aspectos generales de la participación política de los pueblos indígenas

Comencemos abordando una definición de la participación política, ¿a qué nos referimos con este término? Podemos partir de dos perspectivas para contar con una definición de participación política¹⁴, por un lado una perspectiva liberal, esta concibe la participación política como el acceso de los ciudadanos a cargos de elección popular y su presencia en las instituciones. Por otro lado, una concepción más amplia del término nos lleva a pensar en la construcción de una ciudadanía auténtica, con el ejercicio del poder y con la participación de los pueblos indígenas por sus usos y costumbres, ejerciendo su derecho a la autonomía y recurriendo a formas de intermediación y canalización de intereses colectivos.

Desde estas dos perspectivas del término, se tiene que la representación y la participación política indígena tiene varias exclusiones¹⁵, ya que pasa por las instituciones políticas, las organizaciones sociales, la inclusión en las políticas públicas así como en

13 Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México ENADIS 2010: resultados generales (México, D.F.: CONAPRED, 2010), 45-99.

14 Atenea Domínguez Cuevas y Gisela Santiago Benítez, Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas en México (México, D.F.: Centro de Estudios Educativos, A.C., 2014), 84.

15 Ídem.

los procesos electorales, pasando por sus propias formas de gobierno y organización comunitaria.

Sin embargo, es necesario definir también que entendemos por ciudadanía. Esta puede concebirse como el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que aseguran que cada integrante de la sociedad sea capaz de participar y disfrutar de la vida en común¹⁶. No obstante lo anterior, dado que la sociedad moderna tiene la característica de ser altamente plural, entonces se maneja el término de ciudadanía multicultural, la cual garantiza los derechos individuales así como aquellos de los pueblos con culturas diferentes a la predominante¹⁷, como es el caso de los derechos de los pueblos indígenas.

Tomando en consideración esta concepción multicultural de la ciudadanía es que la nuestra Constitución Política, en su artículo 2º, declara que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización, pueblos que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas¹⁸.

Este mismo artículo constitucional señala que el reconocimiento de los pueblos indígenas se hará mediante las constituciones y leyes estatales, las cuales deberán tener en cuenta criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico más los que determina el mismo artículo 2º.

No obstante lo anterior, dado que la nación democrática moderna, señala Domínguez Cuevas, es concebida como una comunidad que no viene dada por la descendencia, tradiciones, historia y lengua en común, sino por la voluntad de los ciudadanos de constituirse como tal, entonces la inclusión plena de los derechos a la diferencia de los pueblos indígenas en la vida pública tiene que ser aceptada, no solamente por ellos mismos, sino por los ciudadanos en general. Ello implica un doble esfuerzo ya que, por un lado tales derechos deben plasmarse con precisión en los diferentes instrumentos jurídicos nacionales y subnacionales, mientras que por otro lado, debe promoverse entre la ciudadanía el conocimiento y el cumplimiento de dichos ordenamientos.

De acuerdo con Domínguez Cuevas¹⁹, fue en las postrimerías del siglo XX cuando en México se abrieron a los pueblos indígenas dos vías para su participación política y electoral: la primera y tradicional, mediante el voto; la otra, la participación en sus reivin-

16 Marshall T.H. y T. Bottomore, Ciudadanía y clase social (Madrid, Alianza Editorial, 1998).

17 Will Kymlicka, La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo, ciudadanía (Barcelona, Paidós, 2003).

18 El artículo 2o de la Constitución fue reformado en agosto de 2001 para incluir el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas. Coloquialmente conocida como la "reforma indígena", esta representa un avance significativo hacia la construcción de un país pluricultural y justo.

19 Atenea Domínguez Cuevas y Gisela Santiago Benítez, Un acercamiento a la participación, 84.

dicaciones culturales. Es decir, inicialmente el movimiento indígena había incursionado en formas de participación ligadas a la democracia representativa, pero posteriormente tales movilizaciones dejaron atrás eso y se convirtieron entonces en demandas por el reconocimiento de sus derechos culturales y, particularmente, de su autonomía.

Pues bien, hablando en materia electoral, hasta antes de los años 90 del siglo pasado no había muchas opciones para que los pueblos indígenas participaran políticamente fuera de su misma comunidad. Por otro lado, los partidos políticos no contaban con un cuerpo de propuestas que respondiera a las necesidades, demandas y anhelos de los pueblos indígenas, al contrario, únicamente se les concebía de manera corporativa y clientelar para fines electorales²⁰. No obstante ello, a la fecha ha habido avances importantes.

En esta década y a raíz del movimiento armado de los indígenas zapatistas en Chiapas de 1994, en cuanto a la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, en el Estado sureño de Oaxaca se aprobó una reforma electoral tal que se permitiera el establecimiento de un sistema electoral consuetudinario en los municipios indígenas de este Estado²¹, se reconocería así la elección de autoridades municipales por el régimen electoral de usos y costumbres²². Esto representa un hito en la lucha del movimiento indígena en América Latina y nos ayuda a comprender el estado del arte en el debate sobre usos y costumbres.

Más allá de que los pueblos indígenas participen políticamente a través de los procesos de autonomía y de autodeterminación para que sean reconocidas sus autoridades tradicionales, es importante que sus representantes políticos participen en las legislaturas estatales así como en la de la federación.

A partir de la reforma constitucional de 2001, la “reforma indígena”, se han echado a andar diversos instrumentos para fortalecer la representación indígena. Uno de ellos tiene que ver con la armonización de las leyes estatales con el espíritu de la reforma constitucional, tema en el que abundaremos más adelante en este capítulo. El otro se refiere a una reconfiguración de los 300 distritos uninominales federales, que se hizo con la finalidad de conformar distritos con una amplia presencia de población indígena de modo que se facilitara su participación y su representación política en espacios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Fue en 2004 cuando el entonces Instituto Federal Electoral realizó una redistribución, misma que se concluyó en febrero de 2005 y que se distinguió por contar con 28 dis-

20 Aunque tal situación aún está presente en nuestros días, pues muchos de los actuales partidos políticos siguen lucrando con la pobreza y las necesidades de las comunidades indígenas sin llevar a cabo acciones sociales para propiciar su desarrollo.

21 Atenea Domínguez Cuevas y Gisela Santiago Benítez, Un acercamiento a la participación, 94.

22 Lourdes Morales Canales, Multiculturalismo y democracia (México, D.F.: Instituto Federal Electoral, 2008), 37.

tritos electorales uninominales en los que más del 40% de la población es considerada como indígena. Estos distritos han sido empleados para los procesos electorales federales de 2006, 2009, 2012 y, recientemente, 2015.

Ahora bien, ¿qué ha pasado en estos distritos en la práctica? Por ejemplo, Singer y Sirvent²³ señalan que varios de estos distritos indígenas están avanzando al multipartidismo, también encontraron que en esos distritos en los que avanza la competencia partidista electoral plural se conservan al mismo tiempo, otras formas de participación complementarias y que se desarrollan en el ámbito de las cuestiones locales, proclives a la constitución de redes y formas de solidaridad que constituyen un entramado social.

Sin embargo, pese a que la participación electoral ha aumentado, señalan los autores, la presencia de actores indígenas en estos espacios sigue siendo escasa. Esto principalmente se debe a que los partidos políticos postulan a personas jóvenes, a mujeres o bien, a cualquier persona que coincida con intereses determinados según la coyuntura política local, sin que necesariamente sean espacios que aumenten la participación indígena.

Por otro lado, esta redistribución indígena desde su origen no podía fomentar la participación indígena y la equidad toda vez que, para su definición, solamente se tomó en cuenta a la mitad de la población indígena concentrada en 11 Estados²⁴, lo cual de entrada limita las oportunidades de participación de los pueblos indígenas de todo el país. Por otro lado, esta configuración de 28 distritos representa el 9.3% del total de 300 distritos electorales federales uninominales. Sin embargo, dado que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene 500 asientos, 300 de mayoría o uninominales más 200 de representación proporcional por listas regionales, los distritos indígenas vienen representando tan solo el 5.2% del total de asientos en la Cámara baja.

23 Martha Singer Sochet y Carlos Sirvent, *Multiculturalismo democrático: evidencias y debate* (México, D.F.: UAM-Ediciones Gernika, 2007).

24 Jorge Alberto González Galván, *La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: balance y perspectivas (2006 – 2009)* (México, D.F.: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2008), 178.

Por Estado, los 28 distritos electorales indígenas²⁵ se distribuyen de la siguiente forma:

Tabla 3. Número de distritos indígenas por Estado.

No. de distritos electorales indígenas	Estado
1	Campeche
4	Chiapas
1	Guerrero
2	Hidalgo
1	Estado de México
8	Oaxaca
3	Puebla
1	Quintana Roo
1	San Luis Potosí
3	Veracruz
3	Yucatán

Esta redistribución, por ejemplo, no ha contribuido a abatir un problema estructural que tiene que ver con las barreras que las mujeres indígenas tienen para participar en la política, que son mayores que las de los hombres e, inclusive, que las de las mujeres blancas o mestizas²⁶. Las principales barreras²⁷ que enfrentan las mujeres indígenas son las siguientes: contexto estructural, es decir, se le da prioridad a las labores domésticas como base de la economía familiar, desconocimiento de sus derechos y de cómo poder participar, no cuentan con los recursos económicos para financiar actividad política y/o una campaña, falta de una cuota combinada de género y etnia en el sistema político, desconocimiento y falta de capacitación en la gestión pública y, finalmente y sin el ánimo de ser exhaustivo, barreras de acoso y violencia – intrafamiliar y política – cuando deciden participar públicamente.

Ahora bien, ¿cuál ha sido la representación indígena en las Cámaras de Diputados y Senadores?, ¿Realmente el espacio abierto a la participación política de los pueblos indígenas da para contar con una representación real y efectiva de estos pueblos en el Congreso? De acuerdo con Sonnleitner²⁸ estos efectos no son fáciles de evaluar porque pese a

25 Martha Singer Sochet, Justicia electoral: México, participación y representación indígena (México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013), 53.

26 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica (Nueva York, PNUD, 2013), 82.

27 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ciudadanía intercultural. 55.

28 Willibald Sonnleitner, La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad (México, D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013), 14.

que existe suficiente información al respecto, esta permanece desarticulada y dispersa y aún requiere sistematizarse. Además de que constituye un tema polémico y ambivalente, existen múltiples estimaciones de la cantidad de representantes indígenas en las Cámaras pero, por tratarse a menudo de una categorización compleja y ambivalente – sigue señalando dicho autor – tales estimaciones son por mucho, inconsistentes.

El principal problema de la representación política de los pueblos indígenas se sustenta precisamente en su gran diversidad cultural y política, su heterogeneidad demográfica y alta dispersión territorial²⁹. Eso conlleva problemas al momento de buscar operacionalizar el concepto de ser indígena con fines de categorización. Esto principalmente porque el Congreso no tiene datos sobre el origen étnico de los representantes. Más bien, la manera de identificar a legisladores indígenas consiste en estudiar los orígenes, la formación, la carrera y las iniciativas legislativas impulsadas por cada diputado³⁰. En estos términos, Sonnleitner mismo señala que la cantidad de diputados indígenas en la primera década de los 2000 muestra una tendencia al alza dado que en el año 2000, la cantidad de diputados indígenas fue de 4; para 2003 fue 7; 2006 fue de 18; y para 2009 se redujo ligeramente a 17.

Ahora bien, de acuerdo con las estadísticas ya presentadas a lo largo de este capítulo, podemos observar que la población indígena en la República Mexicana constituye un grupo social importante de mexicanos toda vez que dada su cultura, historia y lengua les confiere la calidad de pueblos originarios del país, con una riqueza histórica y cultural propia que dan sentido de pertenencia e identidad.

La Constitución Política mexicana, establece al Estado como el encargado de velar y garantizar el desarrollo nacional y de sus habitantes, en los artículos 25 y 26 sustenta que el régimen democrático nacional deberá fortalecer la soberanía de la nación fomentando la competitividad, el empleo, crecimiento económico y una distribución del ingreso y la riqueza apegada a la justicia, permitiendo de esta manera el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que conforman el país.

En este sentido, nuestra Carta Magna, en su artículo 2º apartado B establece que “la Federación, los Estados y los Municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”. Lo anterior reconociendo plenamente el derecho de los Pueblos Indígenas a la libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

29 Ídem.

30 Willibald Sonnleitner, La representación legislativa de los indígenas en México., 32.

Es así que el cumplimiento de la norma constitucional lleva en sí la obligatoriedad del Estado Mexicano de impulsar, garantizar y consolidar el reconocimiento pleno así como la vigencia de los Derechos de los Pueblos Indígenas, lo que conlleva a hacer efectivos en la praxis el ejercicio de sus Derechos Culturales y Sociales como alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo y el desarrollo pleno de sus habilidades y capacidades.

La Constitución mexicana encomienda a las constituciones y leyes de los Estados el establecimiento de las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los Pueblos Indígenas de acuerdo con las prácticas culturales, usos y costumbres en cada entidad federativa, así como las normas que garanticen el reconocimiento de las comunidades indígenas.

Es así que para el año 2014 sólo 20 Constituciones locales de las 32 entidades federativas del país, reconocen los derechos de pueblos y comunidades indígenas, en tanto que 24 Estados cuentan con una Ley particular en la Materia Indígena.

Es entonces que al término del año 2013, las entidades que presentaban un avance o que completamente armonizaron sus Constituciones Estatales en este tenor, son las siguientes:

CONSTITUCIONES ESTATALES ARMONIZADAS AL AÑO 2013.

Autorizada.		No Autorizada.
1. Campeche	13. Puebla*	1. Aguascalientes
2. Chiapas	14. Querétaro	2. Baja California
3. Chihuahua*	15. Quintana Roo	3. Baja California Sur
4. Colima	16. San Luis Potosí	4. Coahuila
5. Durango*	17. Sonora	5. Distrito Federal**
6. Hidalgo*	18. Tabasco	6. Guanajuato
7. Jalisco	19. Veracruz	7. Guerrero
8. Michoacán*	20. Yucatán	8. Mexico
9. Morelos		9. Sinaloa
10. Nayarit		10. Tamaulipas
11. Nuevo León*		11. Tlaxaca
12. Oaxaca*		12. Zacatecas

Fuente: CDI con información de las Leyes Estatales.

Las entidades federativas marcadas con el símbolo (*) iniciaron sus procesos de armonización constitucional en el año 2011. Así mismo, el Distrito Federal marcado con el símbolo (**) no cuenta con una Constitución, si no con un Estatuto de Gobierno, que para efectos de esta información es equiparable.

ESTADOS CON LEYES EN MATERIA INDÍGENA EN EL AÑO 2013.

Autorizada.		No Autorizada.
1. Baja California	13. Nayarit	1. Aguascalientes
2. Campeche	14. Nuevo León	2. Baja California Sur
3. Chiapas	15. Oaxaca	3. Coahuila
4. Chihuahua	16. Puebla	4. Distrito Federal
5. Colima	17. Querétaro	5. Michoacán
6. Durango	18. Quintana Roo	6. Sinaloa
7. Guanajuato	19. San Luis Potosí	7. Tamaulipas
8. Guerrero	20. Sonora	8. Zacatecas
9. Hidalgo	21. Tabasco	
10. Jalisco	22. Tlaxaca	
11. Mexico	23. Veracruz	
12. Morelos	24. Yucatán	

Fuente: CDI con información de las Leyes Estatales.

La finalidad práctica de armonizar las Constituciones locales, así como crear la legislación necesaria en materia de derechos de los pueblos indígenas, responde a la necesidad de:

1. Generar legislación y políticas públicas integrales para los pueblos y comunidades indígenas.
2. Garantizar el derecho a determinar y mantener la identidad comunitaria de los pueblos y comunidades indígenas.
3. Garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación de los pueblos y comunidades indígenas.
4. Garantizar el derecho al acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas.
5. Garantizar los derechos de las y los indígenas privados de la libertad.
6. Garantizar el derecho a la tierra-territorio de los pueblos y comunidades indígenas.
7. Garantizar los derechos políticos y derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.
8. Garantizar el derecho al trabajo y derechos humanos laborales de los pueblos y comunidades indígenas.
9. Garantizar el derecho a una vivienda adecuada y a la utilización de espacios públicos de los pueblos y comunidades indígenas

10. Garantizar el derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas.
11. Garantizar el derecho a la salud de los pueblos y comunidades indígenas.

El ejemplo más reciente del trabajo en materia creación de la legislación en materia de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en México, lo encontramos en el Distrito Federal. Alineándose con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual en su capítulo 24 establece la necesidad de contar con una Ley Indígena en la capital del país y con la finalidad de que, por primera vez en su historia, existiera en la entidad con una Ley que proteja y garantice los derechos de pueblos, comunidades y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas residentes, en octubre de 2013 se instaló la segunda fase del Comité de Mecanismo, mismo que se encargó del diseño de la consulta entre estos sectores de la población, de manera que se pudiera trazar la ruta legislativa para consolidar un marco legal en la materia de Derechos Indígenas.

La Secretaría Técnica de este Comité de Mecanismo estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, misma institución que encabezó las reuniones de trabajo con los integrantes de pueblos y barrios originarios, así como de las comunidades indígenas residentes en la capital del país.

En un trabajo conjunto de esta Dependencia, la Asamblea Legislativa y el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal así como la Consejería Jurídica del Distrito Federal, se presentaron tres iniciativas de Ley en materia indígena, en donde se estableció la creación de un Comité de Mecanismo, para la realización de la Consulta Indígena, que marcaría la ruta legislativa con miras a la elaboración de la Ley en la materia.

El Comité de Mecanismo contó con tres fases. La primera tuvo que ver con la integración de las instituciones de Gobierno, que en este caso son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y diversas instancias del Gobierno del Distrito Federal, la cual se instaló en el mes de mayo de 2013.

Posteriormente, en el mes de julio del mismo año, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal una Convocatoria para que los integrantes de pueblos y barrios originarios, así como de comunidades indígenas residentes, conformaran la segunda fase la cual quedó en octubre. Según la Convocatoria, la cual fue publicada en español, náhuatl, mixteco, otomí, mazateco, zapoteco y mazahua, los integrantes de pueblos y barrios originarios, así como las comunidades indígenas, realizaron diferentes asambleas comunitarias, para elegir a las personas que se integrarían al Comité de Mecanismo.

De esta manera, la segunda fase del Comité de Mecanismo quedó integrada por 16 mujeres y hombres de comunidades indígenas residentes, de los cuales ocho son propie-

tarios y ocho suplentes. Por su parte, los pueblos y barrios originarios estarán representados por 15 mujeres y hombres, de los cuales ocho también son propietarios y el resto suplentes.

La tercera fase del Comité de Mecanismo quedó integrada por especialistas y expertos en materia indígena y de pueblos y barrios originarios. Posteriormente los integrantes de las tres frases trabajaron en el diseño, integración y seguimiento de la Consulta Indígena, cuyos resultados fueron publicados en marzo de 2015 y enviados a la ALDF, para su discusión y análisis.

Dicho Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en el Distrito Federal contempla garantizar los Derechos de la población Indígena en los siguientes temas:

1. Autonomía y libre determinación de los Pueblos y Barrios originarios del D.F.
2. Reconocimiento a las autoridades autónomas tradicionales.
3. Derecho a la Consulta.
4. Derechos Políticos.
5. Participación política en las instancias de gobierno y legislativas.
6. Administración y procuración de la justicia hacia los integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal.
7. Derechos sobre la tierra, territorio y recursos naturales.
8. Derecho a la educación.
9. Derechos culturales.
10. Derecho al desarrollo económico y social.
11. Reconocimiento, certificación y comercialización.
12. Asesoría y asistencia técnica.
13. Salud intercultural.
14. Medicina tradicional mexicana.
15. Sanciones para las autoridades en el incumplimiento de la Ley.
16. Transitorios.

Como podemos observar, el anteproyecto de iniciativa de Ley generado, trata de abordar las principales problemáticas que enfrentan los Pueblos Indígenas en los siguientes ámbitos:

- a) **Derechos.** La población indígena padece una falta de cumplimiento de los Derechos Humanos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual agrava sus condiciones de marginación, pobreza y exclusión social.
- b) **Desarrollo Social.** Toda vez que la mayor parte de la población indígena no cuenta con el acceso a la alimentación, salud, educación, vivienda digna y servicios de agua potable, drenaje y electrificación a los que tiene derecho todo mexicano y toda mexicana.
- c) **Desarrollo Económico.** La pobreza y pobreza extrema que padecen familias y comunidades indígenas no se resuelve con el simple aprovisionamiento de bienes y servicios públicos, para garantizar la superación de la condición de pobreza se necesita que la población indígena tenga acceso a fuentes de ingreso permanentes vinculadas con trabajos productivos y éstos con el desarrollo de las capacidades y vocaciones productivas de la misma población y de sus regiones.
- d) **Organización y Participación de la Sociedad Indígena en el diseño y coordinación intergubernamental.** La capacidad de la organización y participación indígena no es suficientemente reconocida en el diseño de las políticas públicas. Esta situación no sólo es discriminatoria y excluyente sino que resta eficacia a la acción gubernamental.
- e) **Preservación y Fomento del Patrimonio Cultural.** La pérdida de la cultura indígena es pérdida de identidad y del patrimonio de la Nación. En este sentido, es necesario preservar y fomentar todas las expresiones culturales de los Pueblos Indígenas que hoy se ven amenazadas.

Por lo que la iniciativa presentada, a modo de ejemplo, representa un esfuerzo importante por parte del Gobierno del Distrito Federal, sus instituciones así como del Estado Mexicano en su conjunto para aminorar las brechas de exclusión, marginación y segregación de los Pueblos Indígenas en la Capital del país, así como en las entidades federativas que ya cuentan con la legislación en el tema que garanticen el reconocimiento y cumplimiento pleno de los derechos plasmados en nuestra Constitución Política.

C. Políticas públicas enfocadas al desarrollo de los pueblos indígenas

Partamos del hecho de que una política pública es una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida

como problema público; estas intervenciones han de ser tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado con la finalidad de modificar el status quo en un sentido determinado, echando mano de todos los recursos normativos, presupuestarios y humanos a disposición del Estado³¹.

Ya hemos visto al inicio del presente capítulo que el mundo indígena en México, así como en nuestra región Latinoamericana, es complejo y diverso. Los intereses de los pueblos indígenas mexicanos van, por una parte, encaminados a atender y resolver las carencias sociales, la marginación y la falta de oportunidades de generar ingresos suficientes para una vida digna y decorosa, pero más allá que eso, los pueblos indígenas buscan ser tomados en cuenta, es decir, ser incluidos social y políticamente sin dejar su esencia y su historia atrás.

Las políticas encaminadas a los pueblos indígenas desde el Gobierno Federal buscan respetar los derechos y la identidad cultural de nuestros pueblos indígenas así como los de las comunidades equiparables, y superar las condiciones de marginación en que actualmente viven³².

Impulsar los derechos de los pueblos indígenas significa hacer efectivos sus derechos a un reconocimiento pleno, social y político, al acceso a la justicia, a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, la infraestructura básica; así como acceder a oportunidades productivas que les permitan mejorar sus ingresos³³. Asimismo, no se pueden dejar de lado sus derechos a la igualdad, a la no discriminación y a la equidad así como a la preservación de su cultura.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 pretende la construcción de un México Incluyente, que es la Meta Nacional No. 2. Tiene la finalidad de llegar a ser un país en el que se garantice el ejercicio efectivo de los derechos sociales y en el cual el ciudadano sea una gente de cambio, protagonista de su propia superación y desarrollo a través de su organización y participación activa en los problemas públicos.

Ello implica necesariamente la coordinación de los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, pero también requiere de una participación y colaboración activa y consciente de la sociedad mexicana entera. Ya al inicio de este capítulo hemos mencionado a la CDI, que es la dependencia encargada de coordinar y orientar las políticas, programas y proyectos públicos para la promoción del desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas en México, a través de cinco ejes estratégicos:

31 Mauricio Merino, Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos (México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013), 17.

32 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Especial, 7 - 9.

33 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Especial, 9.

1. Derechos indígenas y acceso a la justicia.
2. Desarrollo social.
3. Desarrollo económico.
4. Participación de la sociedad indígena y coordinación intergubernamental.
5. Preservación y promoción de las culturas indígenas y sus formas tradicionales de organización y participación.

Mediante tales ejes estratégicos que orientan la actual política pública indigenista, se busca impulsar la armonización legislativa, de la cual ya hablamos bastante en este texto, y el apoyo legal a indígenas encarcelados. Por otro lado, se busca dotar de más y mejor infraestructura básica a los hogares y comunidades indígenas atendiendo también las necesidades en educación y salud. Asimismo, se busca promover fuentes de ingresos monetarios y no monetarios para estos grupos. También, se busca incluir la participación de estos pueblos en la planeación y gestión de su propio desarrollo. Finalmente, se conservarán las culturas indígenas y formas tradicionales de organización y participación en las comunidades. En general, se trata de una estrategia de política pública para promover el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas favoreciendo así su acceso al desarrollo integral y sustentable.

La política para la atención y el desarrollo de los pueblos indígenas consta de 6 objetivos, 17 estrategias, 73 líneas de acción y estrategias transversales, operadas con el involucramiento y coordinación de 14 Secretarías de Estado y 13 entidades de la Administración Pública Federal³⁴. Los objetivos de esta política son los siguientes:

1. Impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas.
2. Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los Pueblos Indígenas.
3. Proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a las comunidades indígenas.
4. Mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos.
5. Fortalecer la planeación participativa y la coordinación de los programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los pueblos indígenas.

34 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Especial, 44 - 45

6. Preservar y fortalecer la cultura de los pueblos indígenas reconociendo su carácter de patrimonio nacional.

De esta manera, con la estrategia de política pública expuesta, se pretende institucionalizar los diversos intereses y necesidades indígenas imperantes en el país, de manera tal que nuevamente estos grupos cobren visibilidad en la agenda pública.

D. Fortalezas y oportunidades

Entre las fortalezas a destacar de la política pública para la atención y desarrollo de los pueblos indígenas se pueden mencionar las siguientes:

Se reconoce la identidad cultural de los pueblos así como su carácter de patrimonio nacional. El respeto a la identidad cultural de los pueblos es un elemento insoslayable en la política indigenista y debe perseverarse en ello.

Se hace un esfuerzo, el cual se espera que logre avances significativos, en la inclusión política y respeto de los derechos de las mujeres indígenas mediante la aplicación de la estrategia transversal de la no discriminación contra las mujeres.

Entre las debilidades, podremos mencionar las siguientes:

No se logra ver con claridad cómo se podrá hacer para que los pueblos indígenas puedan postular a sus candidatos a puestos que trasciendan el ámbito local o municipal, pese a que la legislación electoral hoy en día permite los candidatos independientes, persiste la barrera de las altas sumas de recursos que se requieren para una campaña en comparación con las capacidades que al respecto se tienen en las comunidades indígenas.

Ya se comentaba hace algunas líneas en el texto, la armonización legislativa de la reforma indígena de 2001 en los Estados aún está inconclusa, es un tema al cual debe prestarse particular atención pues no puede faltar el andamiaje jurídico.

En cuanto a la generación de ingreso monetario y no monetario, las acciones propuestas parecen ser pertinentes en aras del objetivo planteado, sin embargo, entre los riesgos que deberían ser tomados en cuenta figura la debilidad del mercado interno y todo el acompañamiento que implica echar a andar actividades productivas por parte de los hogares indígenas.

E. Propuestas

Dado lo ya comentado, y si nos fijamos en que la implementación de la política para la atención y el desarrollo de los pueblos indígenas implica la coordinación interinstitucio-

nal de varias secretarías y dependencias del gobierno federal así como requiere de coordinación con los Estados y los municipios, es necesario hacer las adiciones pertinentes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de que cada dependencia asuma plenamente su responsabilidad en lo que le corresponda respecto de la política pública indígena, asimismo se requiere fortalecer los mecanismos de coordinación entre todos los niveles de gobierno a fin de optimizar esfuerzos y recursos tendientes, siempre, a hacer realidad el artículo 2º constitucional.

Es necesario, asimismo, reforzar la armonización de las legislaciones estatales al espíritu de la reforma constitucional de 2001, toda vez que aún hay Estados que no la han hecho, por otro lado, es indispensable vigilar el adecuado ejercicio de los derechos sociales y políticos de los pueblos indígenas en aquellas entidades federativas que ya hayan cumplido con la armonización, apoyándose también de la concientización a la población en general sobre el valor del respeto a los derechos de los indígenas y a no caer en conductas discriminatorias, toda vez que todos los mexicanos y todas las mexicanas valemos por igual.

Hemos visto también que el hecho de ser indígena pareciera empeorar las condiciones de pobreza y de marginación de tales comunidades. Adicionalmente, según los resultados de la medición de la pobreza 2014 dados a conocer recientemente por el CONEVAL, uno de los factores que más influyeron en los últimos dos años en el aumento de la pobreza es el descenso del ingreso en prácticamente todos los deciles de la población. En ese sentido es menester una implementación lo más adecuada posible del componente de apoyos productivos para los grupos indígenas, que sea un proceso ágil y eficiente que apoye realmente el ingreso de sus hogares y comunidades. Adicionalmente, escapando de los alcances de la política para indígenas, el gobierno de la República debe promover y mantener las condiciones macroeconómicas adecuadas para promover el crecimiento económico, la inversión, la generación de empleos dignos y el desarrollo regional equilibrado.

Finalmente, debe fortalecerse a la CDI modificando su ley respectiva para que asuma gradualmente una función reguladora y vigilante del respeto y adecuado ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, a fin de que se convierta en un órgano de investigación, estudio, consulta y propuesta que genere criterios claros y bien fundamentados para orientar las políticas para el desarrollo de los pueblos indígenas.

F. Conclusiones

México es un país de una alta riqueza cultural y étnica, es una herencia que no podemos ni debemos desperdiciar. En cuanto que todos los mexicanos y todas las mexicanas somos iguales ante la Ley, es fundamental avanzar conjuntamente Estado y sociedad,

en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas de modo que se promueva su inclusión social y política, sus problemas sean visibles y no permanezcan ocultos, se propicie el desarrollo de sus comunidades siempre respetando y preservando su valiosa identidad cultural.

La política pública actual en materia indígena parece adecuada y pertinente, sin embargo, como siempre, el detalle está en su implementación. Es necesario que la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general vigilemos la correcta marcha de estas políticas para que realmente abonen al desarrollo equitativo y sustentable así como a la inclusión social y política de nuestros pueblos indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2015, (México, D.F.: CDI, 2014),

CONEVAL, Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, (México, D.F.: CONEVAL, 2009),

Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México ENADIS 2010: resultados generales (México, D.F.: CONAPRED, 2010),

Atenea Domínguez Cuevas y Gisela Santiago Benítez, Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas en México (México, D.F.: Centro de Estudios Educativos, A.C., 2014),

Jorge Armando García Rocha, Los ritos, los mitos y sus implicaciones psicológicas en la medicina sociocultural, ambiental y somática: Un estudio de la etnia Tzotzil en el municipio de Amatán, Chiapas. Trabajo terminal para obtener el título de licenciado en Psicología Social. (México, D.F., UAM Xochimilco, 2007)

Jorge Alberto González Galván, La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: balance y perspectivas (2006 – 2009) (México, D.F.: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2008),

Will Kymlicka, La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo, ciudadanía (Barcelona, Paidós, 2003).

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Programa Institucional del instituto Nacional de Lenguas Indígenas PROINALI 2014 – 2018 (México, D.F.: INALI, 2014),

Marshall T.H. y T. Bottomore, Ciudadanía y clase social (Madrid, Alianza Editorial, 1998).

Mauricio Merino, Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos (México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013),

Lourdes Morales Canales, Multiculturalismo y democracia (México, D.F.: Instituto Federal Electoral, 2008)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en México: el reto de la desigualdad de oportunidades. (México, D.F.: PNUD, 2010),

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica (Nueva York, PNUD, 2013),

Sergio Sarmiento, "*Ley de la COCOPA*", Foro UNAM, 27 de marzo de 2001.

Martha Singer Sochet y Carlos Sirvent, Multiculturalismo democrático: evidencias y debate (México, D.F.: UAM-Ediciones Gernika, 2007

Martha Singer Sochet, Justicia electoral: México, participación y representación indígena (México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013),

Willibald Sonnleitner, La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad (México, D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013),

Portal del BID <http://www.iadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes/pueblos-indigenas,17815.html>

Nota de CNN México del 9 de agosto de 2014, <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/09/7-datos-sobre-los-retos-que-enfrentan-los-indigenas-en-mexico>

PANORAMA ACTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMUEVEN LOS INTERESES INDÍGENAS EN EL PERÚ Y REFLEXIONES SOBRE SU INSTITUCIONALIDAD”

ELIZABETH ZEA MARQUINA*

RESUMEN

Este trabajo tiene por finalidad analizar el desarrollo progresivo que experimenta el Perú en la construcción de políticas públicas en favor de los pueblos indígenas, las mismas que deben construirse a partir de la generación de espacios de diálogo intercultural que promueva la autodeterminación y la participación activa de los pueblos como protagonistas y beneficiarios directos de las mismas y así alcanzar la realización plena de sus derechos. Primero, abordaremos el desarrollo normativo de la participación política indígena, el rol de las organizaciones indígenas y los principales retos que enfrenta. En seguida, en el título referido a *status quo* de las políticas públicas indígenas, analizaremos el rol garante del Estado, la pertinencia del enfoque cultural y terminaremos identificando las fortalezas y debilidades de las políticas públicas existentes y relacionadas a su institucionalidad así como a sus derechos a la salud, a la educación intercultural y a la propiedad.

* Abogada por la Universidad de San Martín de Porres. Directora del Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres. Docente de Derecho Constitucional de la misma casa de estudios. Ha sido asesora en el Congreso de la República y en el Tribunal Constitucional.

I. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL PERÚ.

A. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LA NORMATIVIDAD PERUANA.

Los pueblos indígenas atraviesan un proceso de fortalecimiento de la protección y garantía de sus derechos, como resultado de etapas previas de acercamiento entre “lo estatal” y “lo indígena”, en medio de conflictos sociales desatados por una ausencia de esfuerzos estatales de reconocer su identidad cultural, y que hoy nos permite identificar los desafíos que se plantean respecto de su participación política.

Hasta los inicios de la conquista española, los pueblos oriundos conservaban sus denominaciones (*chankas*), pero mediante una ley especial, se les impuso la denominación de “indio” a los pueblos tributarios del Imperio Incaico, siendo además sus lenguas originarias invisibilizadas, como el uso del quechua, bajo el pretexto de evangelizarlos. De otro lado, los pueblos del territorio de frontera oriental que no fueron conquistados ni por los incas ni por los españoles, se les llamó “*salvajes*” estableciéndose con ellos una relación estatal a través de las misiones que enviaban para colonizarlos produciéndose conflictos lo cual hizo que estos pueblos no conquistados pudieran conservar su lengua, nombre y costumbres.

Sin embargo, y a partir de lo dispuesto por la Constitución de Cádiz de 1812, de marcado carácter liberal se hizo posible la participación política indígena con relativos rasgos de inclusión. Es así que la Ley Electoral de 1834 planteaba como requisito para acceder al sufragio, el pago de “contribuciones estatales”. Sin embargo, las reformas electorales del año 1896, redujeron aún más la oportunidad de participación electoral de los indígenas, incorporando la condición de “saber leer o escribir”. La presencia indígena se convirtió en una amenaza ante el objetivo de crear una identidad nacional homogénea por lo que se tomaron medidas como la asimilación o la integración a la población mestiza desconociendo su *identidad cultural*.

Recién a partir de la segunda década del siglo XX, podemos hablar de la existencia de lo indígena-aunque sin una definición clara de su significado- como sujeto de protección otorgándose *status* jurídico a las comunidades. La Constitución de 1920, les reconoció existencia legal y se estableció la creación de las primeras instituciones tutelares de la “raza” indígena. Así nacieron bajo clara inspiración paternalista, organismos como la Sección de Asuntos Indígenas y el Patronato de la Raza Indígena¹

1 Pajuelo Teves, Ramón. Lecciones de la participación indígena en el gobierno. Seminario Regional de Participación Política, democracia y movimientos indígenas de los Andes (La Paz, Fundación PIEB, IFEA y Embajada de Francia en Bolivia, 2005).

Conforme a lo dispuesto en la Constitución de 1933, se ratifica la existencia legal y personería jurídica” de los pueblos y se garantiza la propiedad de sus tierras, por lo que poco a poco se va insertando la problemática indígena a nivel constitucional mientras que durante la vigencia del Código Civil de 1936, se emite un Decreto Supremo en 1961 mediante el cual las Comunidades Campesinas son reconocidas oficialmente en virtud a la “justicia social del campo”.

En el contexto de la Reforma Agraria, fenómeno político de los gobiernos militares entre 1968 y 1976, se produce un cambio en el nombramiento de las autoridades políticas locales. Su designación recaía en ex policías y ex militares que no gozaban de representatividad alguna a cambio de la presencia de los terratenientes. Sin embargo, la representatividad campesina en las provincias de la serranía se mantenía a través de la autoridad personificada en los *Varayocs*, los mismos que cumplían dos funciones: de un lado, se encargaban de organizar el trabajo colectivo al interior de las comunidades, diseñar el calendario festivo, y de resolver los conflictos internos y, hacia afuera de la comunidad, servían de intermediación entre las autoridades locales, por lo general hacendados y los comuneros²

En ese contexto, se dieron medidas que apuntaban a una revalorización de lo indígena, tales como el reconocimiento del idioma oficial quechua y la implementación de programas a nivel educativo, además de la incorporación de las comunidades nativas al marco de protección legal en el texto del Decreto Ley N°20653 “Ley de Comunidades Nativas y Promoción de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva”.

Sin embargo, posteriores manifestaciones legislativas como el Decreto Ley N° 22175, Modificatoria de la anterior Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva así como la Ley N°24994 y Ley de Base para el Desarrollo Rural de la Amazonía Peruana priorizaron el crecimiento económico frente al bienestar de las comunidades. Esta situación se agrava en el marco de la celebración del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos, cuando el Gobierno peruano en el año 2008, emite los decretos legislativos 1015 y 1073, causantes de los conflictos sociales por desconocer el derecho a la consulta previa consagrado a partir del Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Perú en el año 1994.

Este es el escenario que enmarca el rol preponderante que tuvieron las organizaciones en la construcción de la plataforma de las demandas indígenas.

2 Pontificia Universidad Católica del Perú, De la Confrontación a la concertación en provincias indígenas en el Perú (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú), 11-12.

B. EL IMPORTANTE ROL DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS EN EL CONTEXTO NACIONAL SOCIAL Y POLÍTICO

Las organizaciones indígenas en el Perú surgen durante la década de 1960, cuando los indígenas amazónicos deciden organizarse buscando reconocimiento legal para lo cual debían estar inscritos en Registros Públicos, llevar libros de actas, conformar una junta directiva, donde su Presidente electo se convertía en representante oficial de la comunidad o de la organización frente a las autoridades locales. Una de las manifestaciones de preocupación por la problemática indígena fue sin duda la creación del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) entidad creada para establecer una relación directa entre el Estado y las Federaciones indígenas.

En tanto, la trayectoria organizativa de los pueblos andinos para lograr sus derechos está más relacionada con la articulación de demandas campesinas, respecto a la lucha por la tierra. Se cuenta así, con la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA) como dos de las principales organizaciones que en la década de los 60 y 70 impulsaron el proceso de la Reforma Agraria. Hoy ambas organizaciones han ido asumiendo demandas y reivindicaciones relacionadas con la identidad indígena de sus miembros.

Por su parte, los indígenas amazónicos insistieron en reivindicar su identidad étnica³ por lo que la formación de sus líderes políticos se basó en una educación bilingüe, tras la corriente adventista.

Los primeros vientos de democracia aparecen en la década del 80, tras la inclusión de los analfabetos en el acceso al derecho al voto. Estos vientos trajeron consigo algunos acontecimientos que fueron decisivos para el nacimiento de las organizaciones indígenas. Estos fueron: el establecimiento de los procesos electorales, la celebración de los 500 años del descubrimiento de América, la caída del Comunismo en la Unión Soviética y en los Países del Este, la aparición de la Teología de la Liberación en América Latina y la emergencia del tema ambiental a nivel mundial. (Murrieta 2003)

Sin embargo, es necesario mencionar que la época de terror desatada por Sendero Luminoso tuvo un fuerte impacto en las organizaciones agrarias y campesinas, las cuales fueron reprimidas de forma violenta incluso por el Estado, lo cual facilitó que fueran representadas por estructuras sindicales que priorizaban opciones de clase muy lejanas de la auto-identificación cultural (Pinto 2005)

3 Oscar Espinosa de Rivero, ¿Salvajes opuestos al progreso? Aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía Peruana. Indigenismo, ciudadanías (Lima, Ministerio de Cultura, 2014).

A la par de este contexto, en nuestra región Nor oriental, surge la Federación de Comunidades Nativas Yanasha (FECONAYA), creada en 1981 y la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESEP) que agrupa a 60 organizaciones regionales, con un rol protagónico frente a los derechos al territorio y de participación política indígena. Además promovió la creación de la Coordinadora de Asuntos Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) que opera como instancia representativa de todos los pueblos indígenas de la cuenca amazónica.

Es pertinente resaltar la importante labor desarrollada por AIDSESEP en las movilizaciones y mesas de diálogo llevadas a cabo entre los años 2008 y 2009 en razón a los decretos legislativos emitidos por el gobierno peruano de turno referentes a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, que resultaban inconstitucionales por desconocer el derecho propiedad y a la consulta previa de las comunidades nativas. Incluso en el año 2010, gracias a la acción de cumplimiento que presentara ante el Tribunal Constitucional, AIDSESEP logra que se ordene al Ministerio de Energía y Minas se reglamente el derecho a la consulta de los pueblos indígenas conforme a las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.

De otro lado, tenemos otras organizaciones como: la CONACAMI, organización formada en 1999 en plena puesta en marcha de proyectos de inversión y el auge económico de la minería nacional y que está compuesta por comunidades rurales y urbanas afectadas por la minería, la industria hidroenergética y otras industrias extractivas y; la Conferencia Permanente de Pueblos Indígenas del Perú- COPPIP, que nace en 1997, la misma que reunió por primera vez a los pueblos amazónicos y andinos. Además, esta organización formó parte de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA) creada en el gobierno de Alejandro Toledo, y que fuera disuelta por haber sido denunciada ante instancias internacionales por la mala gestión administrativa de sus recursos.

Asimismo, debemos destacar que la mujer indígena logró una representación importante entre los años 2001 y 2011 con la elección además de Hilaria Supe y María Sumire, sin embargo aún está pendiente la labor de empoderamiento de la mujer indígena, desde sus propias comunidades (elecciones internas) y organizaciones indígenas a fin de posibilitar su participación en los diferentes escenarios políticos. Aun así contamos con distintas organizaciones femeninas indígenas como la reconocida Organización Nacional de Mujeres Andinas y Amazónicas (ONAMIAP), la Federación de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA) y la Federación de Mujeres Campesinas de Cuzco (FEMCA), entre otras

Es así que las organizaciones indígenas fueron ganando diversos espacios democráticos en representación de los intereses indígenas, promoviendo incluso alianzas con

ONG'S con la finalidad de involucrarse en los escenarios de conflictos sociales, medioambientales y la problemática de la identidad que apunta a la reivindicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

C. LOS RETOS DE LA PARTICIPACIÓN POLITICA INDIGENA EN EL PERU

1. LA IDENTIDAD CULTURAL Y LA IDENTIFICACIÓN TERRITORIAL

Los procesos históricos por lo que han pasado los pueblos indígenas son complejos. Por tanto, debemos considerar lo indígena como una identidad activa, en constante redefinición, lo que se relaciona sobre todo con la manera autónoma en que se van definiendo ellos y sus agendas⁴.

Sin embargo, nuestra normativa desde la época de la reforma agraria asimila la definición de "indígena" de forma equivocada con el término "campesino" a fin de reconocer a los indígenas del Ande, desconociendo su pertenencia a un grupo cultural determinado y reduciendo su alcance a la condición de un obrero en función de la labor que realiza.

Asimismo, el término de "comunidades" que le otorga nuestra legislación al denominar a los pueblos indígenas resulta de alcance restringido, a pesar que la Ley de Consulta Previa, a la luz de la interpretación del Convenio 169, ha establecido parámetros objetivos y subjetivos de identificación: la continuidad histórica y la conexión territorial; y el criterio subjetivo referido a la conciencia que tiene un grupo de poseer una identidad indígena⁵. Mientras que el Convenio Consultivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, cuya ratificación fue anterior al Convenio 169 de la OIT, es el único que nos alcanza una definición de los aduciendo no solo a su trascendencia histórica sino a su preservación cultural y la conciencia de su identidad indígena⁶

Sin embargo, la negación de la diferencia cultural define la participación política mayoritaria en el Perú, con características excluyentes, desiguales y que fuerza a la población indígena a adoptar requisitos de la denominada "ciudadanía formal", lo cual trae como consecuencia la falta de representatividad institucional de sus demandas y la ausencia de mecanismos de representación con enfoque intercultural en los sistemas políticos formales.

Entonces, ¿Cómo cambiar esta realidad? En primer lugar, el reconocimiento eficaz de la identidad cultural requiere de la identificación y ubicación territorial de los pueblos a

4 Ministerio de Cultura, La Diversidad Cultural en el Perú (Lima: Ministerio de Cultura 2014), 19.

5 Ministerio de Cultura, Derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú (Lima: Ministerio de Cultura, 2014), 27-28.

6 Inter American Development Bank. Convenio Constitutivo del Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. Información disponible en: <http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/pdocs/CONVENIOCONSTITUPUEBLOS.pdf>

nivel nacional. Si bien es cierto el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realizó dos censos en los años 1993 y 2007 orientados a determinar y empadronar a los habitantes de las poblaciones amazónicas, el Perú actualmente no cuenta con una herramienta especializada de medición de la población indígena en su conjunto (andinos y amazónicos), pues solo considera la variable de la lengua materna y no criterios de *autoidentificación* como la conciencia de su identidad indígena que permitan determinar su reconocimiento.

Hasta el momento tenemos solo los datos aportados por el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2007, en el cual se estima que la población indígena mayor de 5 años de edad, es de casi 332.975 habitantes, cifra que constituye el 16% de la población nacional en este rango de edad (INEI 2007). De otro lado, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del año 2012, se estima alrededor del 28% de la población nacional se identifica bajo una categoría indígena. Por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres, el 23% de la muestra se considera quechua, 2,6% aimara y el 1.9% como indígena de la Amazonía. De acuerdo a los datos oficiales, en el Perú se encuentran identificados 52 pueblos indígenas con derecho a la consulta previa: 48 de la Amazonía y 4 de la región andina⁷.

De otro lado se presume que en el área de la costa-andina existirían 5.680 comunidades indígenas, pero son consideradas como “campesinas”, mientras que no habrían sido empadronadas otras etnias como los kujareño, isconahua, morunahua, parquenahua, pisabo, omagua, aguano, muniche y taushiro debido a que “ya no conforman comunidades al ser absorbidos por otros pueblos, además de existir etnias que por su situación de aislamiento es muy difícil llegar a ellas”⁸

Si bien la información que aportan ambos censos, son importantes para la identificación de los pueblos indígenas en el Perú, aún resultan insuficientes frente a la necesidad de contar con un Registro de las Comunidades indígenas que permita una mejor tutela de su derecho a la participación política. De otro lado, si bien el patrimonio inmaterial, como la lengua originaria, las costumbres, tradiciones y conocimientos, conforman la identidad cultural, también son parte de ella, el derecho a ser reconocido diferente y es en ese punto donde los pueblos indígenas afrontan barreras para el ejercicio de su participación política

7 Ministerio de Cultura, La Diversidad Cultural en el Perú (Lima: Ministerio de Cultura, 2014).

8 INEI: Censos Nacionales 2007: de Población y VI de Vivienda. INEI: II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007. Información disponible en : <http://www.pueblosoriginariosenamerica.org/?q=libro/pueblos-originarios-en-america/pueblos>

LA PROBLEMÁTICA DE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA

En torno a la modernidad *monocultural*, se plantea la complicada interrelación entre los pueblos indígenas, sus organizaciones y el Estado, con una agenda política donde el reconocimiento de la diferencia está ausente y el oportunismo de los partidos políticos por captar electores condiciona la participación de candidatos indígenas a intereses ajenos a los pueblos que representan, contrario a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tanto la participación política no debería condicionarse a formar parte de un partido político⁹.

Una importante contribución es la del Jurado Nacional de Elecciones. El *Perfil del Elector Peruano*, es un estudio de la ciudadanía electoral que está basado en una encuesta nacional de opinión pública y sus respectivos análisis. Este estudio permitió identificar actitudes y el grado de percepción diferenciadas entre la población electoral indígena y la no indígena, frente a la participación política: respecto de la población indígena un 95% de los encuestados deseaban tener mayor información en los procesos electorales, el 72,7% votaba por el candidato de su preferencia, el 39,5% presentaba influencia 0 sobre su voto, el 32% presentaba nulo interés en la política, un 32% no tiene una actitud definida de rechazo o apoyo o abierta indiferencia a la democracia en nuestro país frente a un mínimo 9,6% de la población no indígena encuestada. Adicionalmente, este estudio permitió establecer el grado de percepción negativa de la población indígena respecto de los mecanismos de representación formal del régimen democrático, por lo que al no haber canales efectivos de representación política, los electores indígenas aprueban el bloqueo de calles o carreteras así como la invasión de propiedades y terrenos como formas de protesta¹⁰

Frente a esta realidad impuesta por el modelo occidentalizado, se han planteado diferentes alternativas electorales como la denominada ley de cuotas. La ley N° 27734, modificatoria de la Ley General de Elecciones Municipales establece que la lista de regidores y miembros de los Consejos Regionales debía estar conformada por no menos de 30 por ciento de hombres o mujeres y un mínimo de 15 por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos indígenas de cada provincia donde existan, conforme la determinación del JNE¹¹. Una posterior modificación por la Ley 28869 señala un 20%

9 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Yatama contra Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Junio 2005, párr. 215: *"No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político"*.

10 Jurado Nacional de Elecciones, Participación y representación política indígena. Perfil electoral y orientaciones políticas de la población indígena en el Perú (Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2012).

11 Margarita María Díaz Picasso, La participación electoral indígena: un balance a los retos y posiciones en torno a las propuestas. Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate (Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2012).

de ciudadanos jóvenes para integrar la lista de candidatos a regidores. Si bien es cierto, esta modificación legislativa favoreció una mayor representatividad en los gobiernos regionales, sin embargo los candidatos indígenas suelen ser colocados en el tercio inferior lo cual no favorecería su elección.

Asimismo, se presentan otras barreras legales como la establecida por la Resolución N° 370-2010-JNE, la cual carece de pertinencia cultural al disponer que la acreditación del candidato indígena debe ser efectuada por el jefe o representante de la comunidad nativa o autoridad comunal, por escrito o de manera presencial ante un juez de paz que elabore una declaración formal.¹² Se entiende que este procedimiento sería en idioma castellano e implica un traslado físico del candidato- lo cual implica costos- al centro poblado en caso de procedimiento ante juzgado.

A partir de la dación de la Ley N° 29470, las provincias se han constituido en distritos electorales lo cual también dificulta la elección de representantes de las comunidades indígenas por cuanto se mantiene el mismo sistema de cuotas que para elecciones municipales, planteándose frente a esto la alternativa del cupo electoral a favor de un representante indígena en el Consejo Regional, como un mecanismo de acción afirmativa para una efectiva representatividad indígena.

Ahora bien, no solo el hecho de ser indígena garantiza una plena representación o un pleno conocimiento de los intereses indígenas, por lo que no necesariamente el logro de ocupar escaños parlamentarios o puestos en las instancias de gobierno contribuye a su institucionalización, por lo que se hace necesario la construcción de la agenda indígena entre las mismas comunidades y la capacitación de los candidatos.

De otro lado es necesario trabajar con las organizaciones indígenas a fin de posibilitar un rol más participativo de las mujeres en sus estructuras de organización interna, como es el caso de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú – (CONAP) que a pesar que sus dirigentes aun ven el tema de género como un aporte europeo, cuenta con una Secretaría de Asuntos Femeninos¹³

Si bien las reformas electorales de los últimos 10 años comprenden la cuota de género planteada por ley, la participación de la mujer indígena aún resulta insuficiente, por lo que debe considerarse el rol social que ocupan en su comunidad como educadora, administradora y fuente transmisora de la cultura y conocimientos ancestrales de los pueblos.

12 Resolución N° 370-2010-JNE del 14 de junio del 2010. Artículo Tercero que modifica el artículo 21 del Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para las Elecciones Municipales y Regionales del 2010

13 Mariana López. Informe sobre Iniciativas de conectividad existentes de grupos de mujeres indígenas. "Participación de la mujer indígena: formación de capacidad para adopción de decisiones mediante tecnologías de la información y de las comunicaciones en América Latina. Foro Permanente para las Cuestiones indígenas, 2007.

Su elección en cargos públicos desde el año 2007 no logra superar el 1,88% del total que hoy en día ostentan las mujeres a nivel nacional, encontrándose mayor participación a nivel distrital que regional. De otro lado, también pueden verse barreras para la afirmación étnico cultural de las mujeres indígenas que ocupan cargos públicos, pues muchas veces son objeto de discriminación al emplear su lengua nativa o vestimenta tradicional en el ejercicio de su cargo, además de no tener acceso a capacitaciones para el cargo por el índice de analfabetismo que aún subsiste en este grupo poblacional.

Por ello es importante elaborar una agenda de políticas públicas que involucre, en primer lugar la realización de un Censo de la Población Indígena que considere variable de género en forma sistemática y permanente. Sólo así será posible visibilizar la real magnitud de la discriminación y del nivel de exclusión de la población indígena del Perú y, en particular, de las mujeres indígenas¹⁴.

Finalmente, es necesario unificar la agenda indígena, someterla al debate y buscar el consenso entre todas las agrupaciones y organizaciones indígenas pues la representación no solo consiste en tener un representante sentado en una instancia o poder estatal sino tener la capacidad de hacer conocer la demanda de los pueblos y conseguir que sus intereses sean colocados en la agenda nacional. (Seone 2008)

II. STATUS QUO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONALIZACIÓN DE INTERESES INDIGENAS EN EL PERÚ.

A. EL ROL GARANTE DEL ESTADO FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú es un proceso de larga data que se ha debido, principalmente, al rol de las organizaciones indígenas, defendiendo y representando los intereses indígenas frente a un Estado que muchas veces los ha considerado como limitaciones al desarrollo económico y a la construcción de una ciudadanía homogénea.

La personería jurídica de las comunidades campesinas y nativas en el Perú¹⁵, opera como un mecanismo que les confiere status jurídico como una organización social, económica, cultural y religiosa a fin de hacer efectivos sus derechos colectivos como comunidad¹⁶ derechos reconocidos y pre existentes en el Derecho Internacional.

14 Meentzen, Angela: Estado del arte sobre participación política y liderazgo de las mujeres indígenas del Perú. PNUD:2010, 23-45. Información disponible en el siguiente enlace: http://servindi.org/pdf/inf_final_%20Participaci%C3%B3n_y_%20Liderazgo_20PNUD_%2011.09pdf

15 Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 89.

16 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay, Fondo Reparaciones y Costa. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 82 - 83.

En ese sentido, el Estado Peruano debe promover la inclusión social creando mecanismos de participación civil para una mejor coordinación con las instancias de gobierno ejecutando medidas directas de discriminación positiva, que incluyen objetivos, cuotas y un tratamiento preferente para mejorar el acceso de los grupos discriminados a empleos, activos, servicios, contratos públicos y representación política. Dichas medidas son formas inmediatas de abordar injusticias históricas¹⁷. Dichas medidas pueden clasificarse en:

- a. prácticas de equidad; que permitan la eliminación de barreras que impiden el aprovechamiento y acceso igualitario de las oportunidades de desarrollo económicas y políticas de los sectores excluidos y;
- b. Garantizar la participación en la toma de decisiones asumiendo la diversidad cultural con actitud empática, valorando y respetando la cultura, utilizando su lenguaje, procurando consensos entre las diferentes culturas que permitan el desarrollo en términos de equidad, justicia e inclusión.

De otro lado, el compromiso del Estado se traduce en la construcción de una ciudadanía intercultural que supone:

- La defensa y promoción de la diversidad cultural y étnica, y el ejercicio del derecho a la diferencia.
- La participación en la toma de decisiones y en la gestión de la democracia y del desarrollo en sus localidades de origen.
- Equidad en la participación de las comunidades en relación a derechos sociales, políticos y educativos, entre otros.
- Defensa y promoción de su diversidad biológica, titulación de tierras y protección del medio ambiente¹⁸

B. LA IMPORTANCIA DEL ENFOQUE INTERCULTURAL EN LA CONSTRUCCION DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La incorporación del enfoque cultural se ha evidenciado en distintas fases históricas que aunque de manera lenta han logrado avances importantes como los censos agropecuarios, la democratización de la educación y la consulta previa, que si bien necesitan fortalecerse, ha significado un cambio de mentalidad del funcionario público respecto a la importancia de un trato diferenciado a poblaciones culturalmente diferentes.

17 Informe sobre Desarrollo Humano. Sostener el Progreso Humano.:Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish>.

18 Ministerio de Cultura, Derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú (Lima: Ministerio de Cultura, 2014), 33-34.

A diferencia de la pluriculturalidad y la multiculturalidad, la interculturalidad busca interactuar con otras culturas, con respeto por la diferencia y generando relaciones recíprocas con miras a construir una cultura política a partir de un diálogo intercultural.

La interculturalidad se desarrolla como una competencia personal y como una propuesta ética política. De acuerdo a la primera, permite formar conciencia de su identidad cultural así como desarrollar comportamientos recíprocos favorables a la interacción, comunicación e intercambio de conocimientos; mientras que conforme a la segunda, permite llevar a cabo acciones concretas que facilitan el proceso de democratización y reorganización del Estado.

Se trata de institucionalizar una propuesta y un enfoque que afectará a toda la planificación y funcionamiento de las políticas públicas y los proyectos de desarrollo sustentable que están relacionados íntimamente con el estado de la democracia inclusiva y participativa¹⁹. Para este fin, la aplicación de un enfoque intercultural impedirá formas de discriminación y exclusión y visibilizará cómo las relaciones de poder y de reconocimiento entre las culturas van configurando relaciones justas o injustas²⁰.

LA INSTITUCIONALIDAD DE LO INDIGENA EN EL PERÚ

A partir del siglo XIX, el Estado Peruano, aunque de forma incipiente, comenzó a aplicar el enfoque intercultural generando espacios de diálogo y representatividad para las comunidades nativas y campesinas, a fin de disminuir la brecha de la desigualdad agravada por la pobreza extrema, la centralización de los poderes estatales y servicios públicos inaccesibles. En ese contexto entre los años 1920 a 1935 se formaron oficinas y secretarías adscritas al Ministerio de Fomento como lo fueron la Secretaría de Asuntos Indígenas y el Patronato de la Raza Indígena hasta la creación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas en 1949.

En 1969, mediante Decreto Ley N° 17524, Ley Orgánica del Ministerio del Trabajo, se estableció la Dirección General de Integración Indígena. Posteriormente, en 1981, el Instituto Indigenista Peruano (IIP) se convirtió en un organismo público descentralizado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

El IIP debió su existencia a la Octava Conferencia Internacional Americana de 1938 realizada en Lima que tuvo como una de sus conclusiones centrales el derecho preferente

19 Fabiola Luna Pineda, Un acercamiento a la Interculturalidad. Documento disponible en: <http://www.caaap.org.pe/archivos/interculturalidad.pdf>

20 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Guía metodológica de “Transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad” a partir de la experiencia del Programa “Buen Gobierno y Reforma del Estado” del Perú. http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/Guia_interculturalidad.pdf.

de los indígenas a la protección de las autoridades públicas para suplir la diferencia de su desarrollo físico en intelectual y de esta manera poder reparar la incompreensión del que habían sido víctimas en tiempos pasados²¹. En mérito a esta conclusión, se recomendó a los Estados participantes la creación de un Instituto Indigenista, que en el caso del Perú adoptó como primeras medidas en su plan de acción: otorgar amplias garantías a la propiedad indígena, mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias de las comunidades, la formación de cooperativas de consumo (Alzamora 1952), entre otros. Posteriormente en la década de 1990, el IIP fue incorporado al Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH).

A su vez, se dieron las primeras experiencias de dialogo directo en el primer gobierno de Alan García (1985-1990), a través de los Rimanakuy, que significaron acercamientos del Gobierno a la población indígena con la finalidad de escuchar y atender sus demandas centradas en impulsar un proceso de reestructuración de la propiedad de las comunidades frente al fracaso del modelo productivo de la Reforma Agraria. En este contexto se da inicio al Proyecto PAMPA I (Programa de Apoyo a Microproyectos Agropastoriles) el mismo que sirvió para afianzar mayor presencia política a García entre el campesinado puneño haciendo frente al problema de emergencia climática que se había presentado con las fuertes sequías de los años 1982 y 1983²²

En 1998, la Secretaria Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) (2001) adscrito al Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), estuvo compuesto por un Consejo Consultivo conformado por dos representantes indígenas amazónicos y dos representantes andinos. Sin embargo a pesar que esta institución tuvo a su cargo formulación de proyectos, no eran descentralizados ni contaban con presupuesto.

Las acciones de las instituciones públicas en los años 90 estaban marcadas por relaciones tirantes discriminatorias llevando a cabo solo medidas de emergencia como paliativos frente a las emergencias producto de los conflictos armados y desplazamiento forzado. El informe emitido por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación evidenció los estragos dejados por el terrorismo en diversas zonas rurales en el país. Se formaron espacios como la Mesa de Diálogo y Cooperación para los Comunidades Nativas y se creó la Comisión Ad Hoc Multisectorial, conocida como la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI), que tuvo como finalidad articular las demandas de las comunidades y

21 Osmar Gonzales, El Instituto Indigenista Peruano: Una historia por conocer. La Ambivalente Historia del Indigenismo: Campo Interamericano y Trayectorias Nacionales 1940-1970 (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2011), 134. Documento disponible en el siguiente enlace: <http://198.57.164.64/~iepor/textos/DDT/laambivalentehistoriadeldindigenismo.pdf>.

22 Fabiola Yeckting Vilela, Visiones del Desarrollo en las Comunidades. Impactos de tres proyectos de desarrollo agropecuario en las comunidades pastoriles surandinas del Perú durante el período de violencia interna (1980-1995). Documento disponible en: <http://books.openedition.org/ifea/759>.

los servicios estatales, llevando a cabo un Plan de Acción para Asuntos Prioritarios de las Comunidades Nativas, siendo una de sus tareas *proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario*, iniciando así un proceso de reivindicación de lo indígena.

El gobierno de Alejandro Toledo significó una oportunidad esperanzadora para los pueblos indígenas por las diversas manifestaciones de apoyo y de identificación en su campaña de gobierno a la agenda indígena, asumiendo que tenía “un compromiso con los más pobres a los que llamaba “sus hermanos”. Sin embargo los resultados de su gestión respecto de la agenda indígena no fueron los esperados.

La Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA) creada en su gobierno, no tuvo las competencias de un órgano ejecutivo pues no contaba con presupuesto ni funcionarios especialistas nombrados, solo con la Presidencia a cargo de su esposa Elianne Karp y la participación de algunos representantes de organizaciones indígenas.

Disuelta la CONAPA por estar inmersa en casos de malversación de fondos y corrupción, en el año 2007 se crea el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), que en un primer momento fue un organismo público descentralizado del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Los conflictos sociales desatados como consecuencia de los enfrentamientos en Bagua en el año 2008, llevó a una actuación inmediata por parte de los poderes del Estado, tal como la conformación de una Comisión Especial Multipartidaria por el Congreso de la República con la finalidad de resolver la crisis ocasionada por el paro amazónico, la misma que aprobó el informe defensorial respecto de los Decretos Legislativos vinculados a la promulgación de la Ley N°29157²³, opinando que estos vulneraban los derechos de las comunidades nativas garantizados en nuestra Constitución y en el Convenio 169 de la OIT.

Es así, que se produce el fortalecimiento institucional del INDEPA, siendo la actuación de la Defensoría del Pueblo determinante para establecer su conformación interna y lineamientos de trabajo. El oficio N° 532-2009-DP/PAD, formula una serie de recomendaciones a la Comisión Multisectorial entre ellas la dirigida al Poder Ejecutivo a fin de calificar al INDEPA como organismo público técnico especializado con independencia funcional y presupuestal²⁴

23 Ley N°29157. Ley que delega en el Poder Ejecutivo facultades para legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú Estados Unidos y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.2007.

24 Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto de Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aldeaños y otros. Anexo 25. Número 10. Lima: 2010. <https://es.scribd.com/doc/55178936/Actuaciones-Defensoriales-en-Bagua>.

A partir del año 2010, el INDEPA pasa a formar parte del Ministerio de Cultura como una Unidad Ejecutora del Viceministerio de Interculturalidad. Las funciones del INDEPA se encuentran distribuidas entre los órganos de línea del Viceministerio como son la Dirección General de Políticas de Inclusión de los Conocimientos Ancestrales y la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos.

En la actualidad, el Ministerio de Cultura es el organismo del Poder Ejecutivo responsable y ente rector en la formación de las decisiones en materia de cultura e interculturalidad. Conforme a su Reglamento de Organización y Funciones ROF DS N° 005-2013-MC, el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) es el encargado de la formulación de las políticas, programas y proyectos que promuevan la interculturalidad, por lo tanto debe velar por el cumplimiento de las políticas públicas estatales destinadas a la gestión de su diversidad cultural²⁵

El VMI ha conformado un grupo permanente de trabajo, integrado por siete organizaciones indígenas representativas y un equipo técnico para el diseño aplicación y seguimiento de políticas públicas en materia indígena.

III. CONSTRUYENDO POLÍTICAS PÚBLICAS INDÍGENAS: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

El impacto de la Reforma Agraria y el terrorismo de los años 80's, permitió visibilizar la problemática indígena y la necesidad de la construcción de una política pública intercultural y multisectorial conforme a una agenda real de las demandas de las comunidades campesinas y nativas.

Conforme a la Declaración de Brasilia²⁶ las políticas públicas de los pueblos indígenas se evidencian en un trabajo intersectorial que involucre a diversas instancias estatales especializadas en asuntos indígenas, espacios de coordinación con incidencia en las poblaciones indígenas, políticas públicas específicas en salud, educación, tierras, fomento productivo, mecanismos de financiamiento así como la definición de programas, planes y proyectos que comprenda conceptos, procedimientos y estrategias relativos a la realidad indígena.

En marzo del 2002 se llevó a cabo el Foro del Acuerdo Nacional, que refleja el compromiso entre el Poder Ejecutivo, los representantes de los partidos políticos y actores de la sociedad civil, de construir políticas públicas en favor de la lucha contra la pobreza en aras de alcanzar la justicia social. Como producto de la realización de ese foro se adoptó el Acuerdo Nacional que constituye el conjunto de políticas de Estado la misma que

25 Ministerio de Cultura, Dirección General de Ciudadanía Intercultural. Interculturalidad y Políticas Públicas. Materiales de capacitación N°4 (Lima: Ministerio de Cultura, 2014), 14.

26 Declaración de Brasilia. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/32460/lcg2359_e.pdf.

se complementa con el Plan Bicentenario con objetivos a cumplir para el 2021 y que efectiviza las políticas del referido Acuerdo.

Sin embargo, es preciso señalar que ni en este foro ni en la realización de los Acuerdos, se contó con la presencia de representantes las organizaciones indígenas.

No obstante, en mayo del 2010, la Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas elaboró el Informe sobre Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas, elaborado de manera conjunta entre el Poder Ejecutivo y representantes de las Organizaciones Indígenas y que recogió los acuerdos tomados en la Mesa de Dialogo N°4²⁷, resultando una agenda compuesta de 4 puntos centrales, las mismas que hemos tomado como referencia para desarrollar los avances del Estado Peruano en cuanto a políticas públicas.

1. Institucionalidad y Representación
2. La Educación bilingüe intercultural
3. Salud Intercultural
4. Territorio y desarrollo

1. INSTITUCIONALIDAD Y REPRESENTACIÓN

Respecto a este primer punto, la Comisión identificó 4 puntos pendientes en la agenda política peruana: *a. el reconocimiento del valor de las culturas y el patrimonio de los pueblos indígenas; b. un tratamiento adecuado al uso de las lenguas y derechos lingüísticos; c. la creación de un Centro de Estudios de Investigación de Pueblos Originarios a fin de consolidar estadísticas certeras, incluyendo factores demográficos, culturales y territoriales; d. afianzar la representación social y política de los pueblos indígenas en las diferentes instancias de gobierno.*

a. EL DERECHO A LA IDENTIDAD CULTURAL

Las organizaciones indígenas han manifestado en cada uno de los foros y mesas de trabajo del Acuerdo Nacional, la necesidad de un reconocimiento a su cultura, patrimonio milenario y conocimientos ancestrales, a fin de promover una política cultural democratizadora y respetuosa de la diversidad étnica y cultural.

“Es muy importante que el Estado promueva el valor de lo cultural e institucional de estas comunidades, que asuma los costos que les permitan recuperar su historia, sus mitos, sus costumbres y contar con medios escritos en sus propias lenguas como pueden ser periódicos o revistas” (Ceruti 2006).

27 Mesa de Trabajo N° 4. Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico. Lima 11.12.2009.

El marco constitucional peruano respeta, garantiza y promueve el derecho a la identidad étnica y cultural (artículo 2°, inciso 19; artículo 89°), garantiza el derecho a la educación bilingüe e intercultural (artículo 17°), establece la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y reconoce la validez del Derecho Consuetudinario y su estructuración a través de los juzgados de paz (artículo 149°).

Ahora bien, la dimensión de la protección constitucional que otorga el artículo 2° inciso 19) de la Constitución ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC N.° 0020-2005-PI y STC N.° 0042-2004-PI), "(...) *entendiendo que es obligación de un Estado de esa naturaleza respetar, reafirmar y promover aquellas manifestaciones y costumbres culturales que forman parte de la diversidad y el pluralismo cultural que caracteriza a la nación peruana*"²⁸

En esta línea, el Ministerio de Cultura ha emitido la Resolución Viceministerial N°001-2015-VMI-MC sobre "Orientaciones para el fomento y la protección de la diversidad cultural", proyectó acciones como la creación del Museo Nacional Amazónico, el funcionamiento de una Comisión Multisectorial para la protección de los pueblos en aislamiento y la declaratoria del año 2012 como "Año de la Integración Cultural y el Reconocimiento de nuestra diversidad".

Asimismo, la celebración del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) ha permitido el desarrollo de legislación peruana para la protección de los conocimientos tradicionales en el Perú: la Ley N° 27811 (2002) que establece el Régimen de Protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos creando además el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuya conformación se ha dilatado por los sucesivos cambios en la institucionalidad estatal y; la ley N° 28216 (2004) de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas que opera a través de la conformación de la Comisión Nacional de Prevención de la Biopiratería. Esta norma dispone que toda persona interesada en acceder a los conocimientos tradicionales para fines de investigación científica, uso comercial e industrial, deben solicitar autorización a la organización representativa de los Pueblos Indígenas así como también dispone el derecho de una compensación equitativa a favor de los Pueblos Indígenas por los beneficios que se deriven de la aplicación de sus conocimientos tradicionales.

Sin embargo aún no existe una política institucional implementada a través de un Instituto de investigación dedicada exclusivamente a pueblos originarios. Solo se cuenta con la iniciativa de la realización de un Censo Poblacional para el 2017 a cargo

28 STC N.° 0006-2008-PI/TC.

http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia_sistematizada/sentencias_normativas/06-08-2008_0006-20.

del Instituto Nacional de Estadística e Informática que se trabajará con variables que permitan determinar la auto identificación cultural.

b. EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

El Ministerio de Cultura ha puesto en marcha estrategias articuladas con el Ministerio de Educación con la finalidad de replantear el proceso de institucionalización de los intereses indígenas desde la etapa formativa de la educación básica y superior con perspectiva intercultural con miras a: consolidar los instrumentos de consulta y participación de pueblos indígenas; proteger a los pueblos en aislamiento y contacto inicial; promover las lenguas indígenas del país, en particular el quechua²⁹; y consolidar la lucha contra la discriminación étnico racial, siendo éste último la principal barrera para afianzar la identidad cultural.

El compromiso asumido por el Estado Peruano en la lucha contra la discriminación étnico racial siendo parte de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, y en cumplimiento por lo dispuesto en el Convenio 169 ha desarrollado legislación interna orientada a combatir los estereotipos y la exclusión social.

El Código Penal Peruano tipifica el delito de discriminación (artículo 323°); la Ley N° 30076 que modifica el artículo 46 del Código Penal estableciendo el agravante del móvil del delito por intolerancia o discriminación, la Ley General de Educación N° 28044 establece el principio de inclusión al proceso educativo de las personas que pertenezcan a grupos excluidos o vulnerables, especialmente del ámbito rural; entre otros dispositivos legales.

Los gobiernos distritales, provinciales y regionales de las zonas andinas y amazónicas (Ayacucho, Huancavelica, Cajamarca Madre de Dios, Moquegua, entre otros) han emitido ordenanzas municipales que prohíben la discriminación. En ese orden, también se han emitido documentos de rectoría y de gestión como la Resolución Viceministerial N°001-2015-VMI-MC que dispone Orientaciones para el fomento y la protección de la diversidad cultural, y la Resolución Viceministerial N° 016-2014 –VMI-MC que crea la Guía “Servicios Públicos con Pertinencia Cultural: Guía para la Aplicación del Enfoque Intercultural en la Gestión de los Servicios Públicos”.

Estos son esfuerzos de la gestión pública por institucionalizar los intereses en cumplimiento de los compromisos del Estado de adoptar medidas especiales o concretas en los distintos ámbitos, social, económico y cultural a fin de garantizar su adecuado desenvolvimiento y protección y el pleno disfrute de sus derechos³⁰ concordante con el

29 Ministerio de Cultura. *Op.cit*, 5.

30 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Documento disponible en: <http://alertacontraelracismo.pe/wp-content/uploads/2013/01/Convenci%C3%B3n->

principio de no discriminación consagrado en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política Vigente.

c. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

Desde el momento de la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la aprobación de la Ley de Consulta Previa y su respectivo Reglamento³¹, el procedimiento de consulta previa aún no se cumple como requisito indispensable en casos donde los derechos de las comunidades campesinas o nativas puedan verse perjudicados, sobre todo en los procesos de titulación y concesión de sus territorios.

Desde un principio, en lugar de dar paso a la reglamentación de la ley, emitió decretos supremos, declarados posteriormente inconstitucionales, que trataban de disfrazar la consulta previa, y que han sido aplicados en procedimientos de concesión por parte del Estado para evadir su responsabilidad internacional bajo el pretexto de favorecer el desarrollo económico.

El Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero y el Decreto Supremo N° 012-2008-EM Reglamento para la Participación Ciudadana de las Actividades de Hidrocarburos, regulaban mecanismos de participación ciudadana que conforme a la Disposición Transitoria del Decreto Supremo N° 023-2011-EM, se empleaban a manera de “consulta” en los procedimientos administrativos de las actividades mineras y petroleras que pudieran vulnerar derechos de las comunidades. Sin embargo estos mecanismos eran meros talleres informativos y no verdaderos procedimientos de consulta, con las características que dispone la ley (Tribunal Constitucional 2009).

Del mismo modo resulta poco claro y hasta contradictorio disposiciones del mismo Decreto Supremo N°001-2012-MC que aprueba el Reglamento de Consulta Previa en su artículo 2 que dispone que las reglas procedimentales se apliquen a los casos posteriores a la publicación del Reglamento de la ley.

A esto se suma la falta de información de las comunidades al momento de ser consultadas, debido a que los procesos de comunicación de las concesiones y sus procedimientos son lentos y carecen de enfoque cultural en la mayoría de los casos. Además es necesario educar previamente a los pueblos en sus derechos individuales y colectivos y que no solo se lleve a cabo el procedimiento de consulta sino que comprenda una etapa de monitoreo y seguimiento de los resultados de la misma. Ahora bien, el Viceministerio de Interculturalidad está llevando a cabo procesos de consulta con relativo éxito en

[internacional-sobre-la-eliminaci%C3%B3n-de-la-discriminaci%C3%B3n.pdf](#).

31 Ley Nro. 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y su Reglamento Decreto Supremo N°001-2012-MC.

el sector de hidrocarburos. A la fecha el Viceministerio de Interculturalidad tiene 8 procesos de consulta concluidos entre los que se encuentran los lotes 64, 165, 197 y 198 ubicados en el departamento de Loreto, los lotes 157, 191, 190, en Madre de Dios y los lotes 195, 189, 169 y 175 en Ucayali³²

Otra preocupación que surge es la necesidad de implementar también la consulta previa en los proyectos de explotación realizados en territorios de las comunidades campesinas, tal como lo señala la recomendación hecha por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de las audiencias realizadas en torno a las empresas y consulta previa llevado a cabo en enero de este año.

Frente a esto podemos mencionar sin embargo esfuerzos importantes como el importante papel que juega la Defensoría del Pueblo, como ente supervisor del cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto del deber de consulta a fin de institucionalizar el diálogo y prevenir conflictos sociales y cuyas recomendaciones fueron relevantes en la elaboración del proyecto de ley de la Consulta previa³³

En esta línea, la Cooperación Internacional y las ONG'S vienen realizando esfuerzos como el Proyecto "Promoviendo la Implementación del Proceso de Consulta Previa" llevado a cabo por la Agencia GIZ de la Cooperación Alemana que inició en julio del 2012 y va hasta septiembre del 2015. Este proyecto, ejecutando en forma conjunta por el Viceministerio de Interculturalidad y la Defensoría del Pueblo, instituciones a los que brinda asesoría técnica, viene desarrollándose mediante foros, conferencias y mesas de trabajo a fin a dar a conocer los desafíos de la consulta previa y promover el dialogo sobre las experiencias de consulta realizadas en el Perú³⁴

2. LA EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

La importancia de reconocer el quechua y el aymara como lenguas oficiales está presente a partir de la Constitución de 1979 lo cual revierte la invisibilización de las lenguas originarias en el Perú desde épocas coloniales y rompe la pauta de la castellanización en el Perú que desconocía la presencia indígena en la formación de nuestra identidad nacional. En 1972, se lleva a cabo un Plan Nacional de Educación Bilingüe Bicultural que introdujo saberes indígenas en el sistema educativo oficializándose en empleo del quechua en el Perú³⁵ Hoy en día podemos hablar de cerca de 47 lenguas originarias, que

32 Los Límites de la Consulta Previa en el Perú. Documento disponible en: <http://consultape.com/2015/03/03/los-limites-de-la-consulta-previa-en-peru/>

33 Defensoría del Pueblo. INFORME N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI, 2009. www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2009/011-2009-DPAMASPI

34 Proyecto "Promoviendo la Implementación del Proceso de Consulta Previa". <http://www.consulta-previa.org.pe/index.html>

35 Decreto Ley N° 21156, Ley que reconoce el quechua como lengua oficial de la República. Mayo, 1975.

necesitan ser preservadas en nuestras comunidades, implementándose su educación en la educación primaria para lo cual el Ministerio de Educación acciones concretas desde el año.

La construcción de una Educación Intercultural Bilingüe en el Perú se encuentra en progreso. En el año 2013, el Ministerio de Educación elaboró la Evaluación Censal de Estudiantes entre estudiantes de 4to grado de primaria que tienen una lengua materna originaria que asisten a un centro educativo donde los resultados de mejoría en la comprensión lectora por región son baja sobretodo en regiones amazónicas (Educación 2013).

El MINEDU ha realizado acciones políticas concretas en vías de la construcción de una EIB de calidad como la instalación de la Mesa Técnica Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y la creación del Registro Único de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe, orientado a la implementación de estas instituciones de material didáctico, capacitación docente y un sistema de evaluaciones para los estudiantes.

Así también se ha creado la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, adscrita al Ministerio de Educación como la oficina responsable de normar la política nacional en educación intercultural bilingüe incorporando el enfoque intercultural y haciendo el seguimiento respectivo de su aplicación con las dependencias educativas a nivel nacional en coordinación con los gobiernos regionales y locales. Entre sus acciones llevadas con éxito se encuentra la distribución de material educativo en idiomas quechua, aymara y awajun en las regiones Ancash, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, San Martín, Puno.

Sin embargo hay debilidades en el sistema pendientes de una mejora, reconociendo que la educación intercultural bilingüe dotará de las herramientas básicas, cognitivas y de formación para poder acceder a otros servicios públicos por lo que es necesario fortalecer la capacitación y formación docente en educación intercultural bilingüe contando con la participación de educadores de las propias comunidades así como los sistema de evaluación escolar incluyendo variables y criterios diferenciados a los empleados para los escolares de las zonas urbanas.

3. SALUD INTERCULTURAL

Conforme a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, existe una interrelación entre salud y desarrollo como factor determinante para el crecimiento económico, por lo que para generar políticas de salud exitosas en favor de las comunidades campesinas y nativas se deben llevar a cabo acciones concretas para superar las brechas de marginación y

exclusión que se ven acentuadas por la falta de armonización entre los sistemas de salud tradicional y occidental que dificultan la accesibilidad sobre todo en las zonas rurales con emergencia epidémica y alto índice de mortalidad infantil.

Conforme a las cifras proporcionadas por el INEI en el Censo Nacional del 2007, existe hasta un 43% de niños menores de 5 años desnutridos en provincias con más de 25% de población con lengua materna originaria; un 21,8% de adolescentes indígenas ha experimentado la maternidad con una incidencia de hasta un 44% en la población ashánika; el limitado acceso a fuentes mejoradas de agua que en el caso de las etnias amazónicas no supera el 15% además de un ínfimo 5,8% de viviendas con saneamiento (servicios higiénicos); un alarmante 59% de comunidades nativas que no cuentan con establecimiento de salud³⁶ Esta inaccesibilidad a los servicios de salud también puede verse condicionada al acceso a los servicios educativos en las poblaciones sobre todo en extrema pobreza, por lo que es necesario reconocer su transversalidad.

El II Censo de Comunidades Nativas, realizado en el año 2012 en once regiones amazónicas, reveló que el 18.5% de los encuestados no tenía ningún nivel educativo. Las brechas entre zonas urbanas y zonas rurales (donde viven nuestras comunidades indígenas andinas y amazónicas), y dentro de ellas las brechas de género, nos presentan un panorama que urge cambiar (ONAMIAP s.f.) Esto constituye una barrera para el derecho que tienen los pueblos indígenas de informarse, conocer y acceder a los servicios de salud, tratamientos médicos, medicinas, etc; para lo cual no solamente se necesita un plan de alfabetización sino hacer posible que estos servicios lleguen a la población en su lengua materna, y realización de estudios de impacto y planes pilotos para un mejor y accesible tratamiento de la información con pertinencia cultural, así como velar por la incorporación de la perspectiva de los pueblos indígenas en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las políticas sanitarias nacionales (Resolución CD47.R18: La salud en los pueblos indígenas de las Américas 2006).

Como fortalezas podemos mencionar el trabajo que viene realizando el Ministerio de Salud en la incorporación de la perspectiva cultural a partir de lo dispuesto en el marco normativo del sector- La Ley General de Salud, la Estrategia Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas- y la creación del Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) como el órgano técnico normativo del Instituto Nacional de Salud cuyo objetivo es, entre otros, proponer políticas y normas en salud intercultural como la referida a la “Prevención, Contingencia ante el Contacto y Mitigación de riesgos para la salud en escenarios con indígenas en aislamiento y contacto reciente” y la creación del Observatorio de Interculturalidad y Derechos en Salud de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos, el mismo que se viene implementando.

36 Instituto Nacional de Estadística e Informática, Censo Nacional de Población y Vivienda, Año 2007.

Este proceso de mejoramiento de los servicios de salud ha tenido un seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo desde el año 2008. En su último informe de enero de 2015 ³⁷ realiza una serie de recomendaciones importantes al Poder Legislativo, Gobiernos regionales y al sector salud, resaltando la importancia de la consulta previa en la formulación de un sistema de atención integral y prioritaria de salud, a fin de incorporar la variable de pertinencia cultural y la perspectiva de género, a los protocolos de atención, tratamientos, manejo de información epidemiológica y enfermedades

Así también, otras de las acciones emprendidas por el Ministerio de Salud, se encuentran los convenios de colaboración interinstitucional con organizaciones como AIDSESP, para la realización de Proyectos de Análisis de Situación de Salud (ASIS) en los pueblos amazónicos y en poblaciones vulnerables como la Reserva Estatal Nahua Kugapakori_ RioCamisea (Cuzco), empleando mecanismos de consulta con metodología intercultural,

Esto ha dado lugar a experiencias piloto para realizar diagnósticos situacionales de los pueblos Aguaruna, Candoshi y Shapra así como la capacitación de los ELITES (Grupos de Médicos Itinerantes) que orientan su atención a los pueblos indígenas, así como en materia de seguridad alimentaria, el Ministerio de Agricultura aprobó la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar.

4. TERRITORIO Y DESARROLLO

En torno al derecho a la propiedad, el Estado peruano ha asumido el compromiso de desarrollar políticas públicas que lleven a superar las condiciones de desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas en torno a la titulación de sus tierras mediante mecanismos efectivos de delimitación, demarcación y obtención de los títulos de propiedad sobre sus territorios, y de esta forma facilitar el acceso de los pueblos a sus tierras y recursos naturales para su uso y disfrute³⁸. Sin embargo para la formulación de tal política es necesario primero que se superen una serie de barreras y debilidades que presenta el sistema de titulación y formalización de la propiedad.

En primer lugar, señalar la resistencia por parte del Estado frente al significado conceptual de “territorio” utilizando la denominación de “tierras”. Para los pueblos indígenas el concepto de territorio incluye la definición de tierras, y le atribuyen un valor espiritual y no material, por cuanto la soberanía estatal no puede ejercerse sobre territorios que ocupan históricamente³⁹

37 Defensoría del Pueblo. La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural. Informe N° 169, Lima, 2015. Documento disponible en el siguiente enlace: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe-Defensorial-N-169.pdf>.

38 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) AwasTingni Vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

39 Convenio 169 OIT, art. 13.2.

En el Perú, la complejidad de los procesos de reconocimiento y titulación producen inseguridad jurídica en las comunidades campesinas y nativas además de los procesos judiciales de reivindicación de su propiedad, que no consideran el valor de la *propiedad comunal*, procesos a los que debe someterse en caso de conflictos que puedan presentarse con el Estado o con terceros.

Bajo el marco constitucional peruano, se reconoce el derecho de propiedad a las comunidades la cual pueden ejercer de forma privada o comunal además de disponer libremente de sus tierras operando por excepción la imprescriptibilidad solo en caso de abandono.

Existen normas que regulan la titulación y el registro de las tierras indígenas contrarias o incompatibles a la Constitución Política del Perú, citando algunos ejemplos la Ley N° 26505, “Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas” aplica un sistema de votación comunal en caso de venta, arrendamiento o hipoteca de tierras, pero en caso de tierras eriazas, el Estado puede subastarlas lo cual, preocupa a las comunidades respecto de aquellos territorios calificados como eriazos- que pueden ser considerados en abandono- y que están en proceso de reclamo sin haberse otorgado aun el título de propiedad aun a la o las comunidades demandantes.

Asimismo, la ley N° 24657 “Ley de Deslinde y Titulación de las Comunidades Campesinas” plantea un procedimiento progresivo de deslinde y titulación pero cuyo trámite de subsanación es engorroso cuando se presentan cambios de denominación de la comunidad o distinta ubicación o colindancia diferente a las consignadas en las Resoluciones de reconocimiento e inscritas en Registros Públicos. Ninguna de las normas citadas observa como mecanismo previo la realización de un procedimiento de consulta previa.

La Ley de Tierras de las Comunidades de la Costa, flexibiliza al máximo la apertura del mercado. A la comunidad de Olmos nadie le ha consultado sobre la irrigación de Olmos, pero con las nuevas normas la comunidad no tiene ninguna injerencia en ella, que va a beneficiar a algunos grupos y personas, pero no a la comunidad (Ceruti, Población Indígena y Políticas Públicas en el Perú 2006).

Pero las debilidades de la poca efectividad del ejercicio del derecho de propiedad de los pueblos indígenas no solo abarcan barreras legislativas sino también procedimentales que no han permitido la construcción de una política pública en materia de propiedad del territorio.

Es el caso que se han producido cambios en la conducción de los procesos de titulación de tierras, en un primer momento estuvo a cargo del Proyecto Especial de Titulación de

Tierras y Catastro Rural- PETT (1992-2007), después pasó a manos del Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI (2007-2009) y hoy a cargo de la Dirección se encuentra el Ministerio de Agricultura y los Gobiernos Regionales responsables de la ejecución. Asimismo, los procedimientos y la tramitación administrativa carecen de enfoque cultural y los elevados costos que genera el proceso de titulación pues estos no son asumidos por el Estado.

Otro de los problemas es el que se presenta es en relación al reconocimiento del derecho de propiedad de los pueblos indígenas en condición de aislamiento voluntario y en contacto inicial. Es así, que en virtud a lo dispuesto por la Ley N° 28736, se han reconocido reservas territoriales en favor de estos pueblos no contactados pero cuya intangibilidad permanecerá en tanto no se encuentren recursos naturales susceptibles de aprovechamiento “cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado, se procederá de acuerdo a ley”⁴⁰. Además en su artículo 8°, relativiza su derecho de propiedad y lo condiciona a constituirse en comunidad nativa para su ejercicio. En definitiva cuenta este dispositivo legal contraviene el marco de protección garantizado a la luz del Derecho Internacional de Protección de los Derechos Humanos.

Al respecto, se debe tener presente lo sostenido por James Anaya, relator especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴¹:

“se debe respetar el principio de no contacto, lo que implica implementar una política pública que proteja sus espacios vitales y les preserve de presiones por parte de empresas extractivas, la tala ilegal de madera, y el asentamiento no autorizado en el área”.

Después del Informe Defensorial N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI de la Defensoría del Pueblo, el informe elaborado por el Instituto del Bien Común, “Pueblos Indígenas del Perú: Balance 2014: Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT”, aborda la agenda pendiente del Estado en cuanto a la necesidad de la formulación de una política pública con una normativa actualizada e integrada concordante con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, cuestionando la aprobación de normas como la Ley 30230, el Decreto Supremo 001-2015-EM y el proyecto de Ley 3941-2014-PE, que ponen en riesgo la integridad de los territorios indígenas y vulneran sus derechos territoriales al flexibilizar y simplificar procedimientos para entregar tierras a favor de proyectos de inversión⁴²

40 Ley N° 28736 de 2006 -Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

41 Blog de James Anaya. Información disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/statements/ecuador-experto-de-la-onu-pide-el-fin-de-la-violencia->.

42 Instituto del Bien Común. Informe sobre Pueblos Indígenas del Perú: Balance 2014: Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. Documento disponible en: <http://www.ibcperu.org/la-titulacion-de-tierras-es-aun-la-gran-deuda-del-peru-con-las-comunidades-indigenas/>.

IV. PROPUESTAS

La institucionalidad de los intereses indígenas es una tarea pendiente que requiere de la construcción de una Política Pública Indígena que no solo depende de una coordinación intersectorial (MINSA, MINEDU, MIMP, MINAM, M.CULTURA, etc) sino también debe una política de descentralización operacional y de recursos en los 3 niveles de gobierno que impliquen autonomía funcional y presupuestaria; y el fortalecimiento de la participación política de las organizaciones indígenas a partir de mejores mecanismos de elección, representación y participación ciudadana, así como procedimientos de consulta que no solo implican modificaciones legislativas sino voluntad y consenso político tanto a nivel ejecutivo como legislativo.

El procedimiento de consulta previa debe establecerse como el mecanismo prioritario y esencial en toda norma que se proyecte en el marco de la formulación de políticas públicas en todos los sectores, a fin de lograr políticas públicas con enfoque intercultural y que comprenda la realidad y las diferencias de nuestros pueblos andinos y amazónicos. En ese sentido, es necesario fomentar el diálogo intercultural en condiciones de igualdad, respeto reciprocidad solidaridad y reconocimiento de la identidad étnica, como herramienta de implementación transversal.

Además, es importante la identificación de la totalidad de las comunidades campesinas y nativas mediante un censo nacional que permita la elaboración de un registro nacional que puede visibilizar la realidad y las necesidades diferenciadas entre las comunidades afincadas no solo en el área rural sino también en la urbana. En este sentido, diferentes organizaciones como la Confederación Campesina del Perú CCP, la Confederación Nacional Agraria CNA, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú ONAMIAP, están impulsando la conformación de un grupo de trabajo junto con el Ministerio de Cultura, INEI, la Defensoría del Pueblo, entre otros para incluir la variable étnica de auto identificación y pertinencia cultural en el Censo Poblacional a realizarse en el 2017.

En este punto, es importante tomar en cuenta lo dicho en el Informe Defensorial N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI, a fin de poder tomar acciones concretas respecto de la necesidad de implementar, a través del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en sus Documentos Nacionales de identificación (DNI), su auto identificación como indígena.

La legislación electoral ha mostrado un gran avance por cuanto ha implementado en la normativa electoral la cuota indígena pero no resulta suficiente en tanto aun la población indígena, y la mujer indígena se encuentran invisibilizados en los procesos electorales por cuanto el sistema de cuotas no garantiza una real elegibilidad ni que la agenda

indígena se posicione, por lo tanto este tema debe seguir siendo materia de dialogo entre las autoridades del sector y los representantes de las organizaciones indígenas así como también exige un cambio de actitud institucional de los partidos políticos frente a las candidaturas de los representantes indígenas dejando de lado el clientelismo y que asuman como parte de sus campañas y propuestas de plan de gobierno la agenda política indígena.

Ahora bien, es necesario democratizar y despenalizar el derecho a la protesta en el contexto de los conflictos sociales, por cuanto existe legislación represiva a este medio al cual puede acceder la población indígena para hacer escuchar sus demandas, ante la ausencia de mecanismos de representación eficaces e inmediatos, tipificando como conductas criminales las tomas de carretera y calificando como “grupos hostiles” a los participantes de marchas y manifestaciones en lugares y vías públicas, por lo que estos actos de represión social deslegitima no solo a sus participantes sino a las causas que justifican su lucha por la reivindicación de sus derechos.

El fortalecimiento de la representación indígena es vital para lograr políticas públicas articuladas y eficientes que respondan a las necesidades de la población. Por tanto, debe garantizarse su participación priorizándose los espacios donde puedan contribuir con sus aportes y conocimiento de su realidad, como es el caso de conformar comisiones multisectoriales que trabajen estrategias orientadas al fortalecimiento de sus derechos a la identidad cultural, la participación política, a la salud y a la educación.

Es menester reconocer, que garantizar el acceso al derecho una educación intercultural bilingüe es la base para construir una política univoca multisectorial con enfoque intercultural que resulte eficaz para el acceso a los servicios públicos básicos de la población indígena rural. Para esto, tanto los censos de población escolar como los destinados a establecer la demanda de capacitación docente, deben incluir variables diferenciadas que permitan distinguir la demanda y problemática de los estudiantes niñas, niños y adolescentes, de zonas urbanas y rurales, lo que permitirá incluso evidenciar las causas de deserción escolar, los progresos en el rendimiento académico y progresividad en la adquisición de competencias docentes.

Así también, respecto del acceso al derecho a la salud es necesario acoger lo dicho en las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en su informe , respecto a la necesidad de contar con una ley que reconozca la medicina tradicional así como a sus agentes; la formulación de una política pública sectorial con pertinencia cultural y sus correspondientes procedimientos de monitoreo, implementación, evaluación y mecanismos de vigilancia y; la descentralización del servicio y promoción de incentivos laborales al personal de salud, entre otros. De esta manera, lo que se busca es integrar

esta riqueza cultural a la ciencia y la tecnología evitando impactos negativos y empleando sus conocimientos ancestrales en la realización prácticas técnico sostenibles aplicados a la medicina y preservación del entorno.

Asimismo, siendo la seguridad territorial uno de los graves problemas y de urgente atención, es necesario emprender políticas de ordenamiento territorial, procesos de zonificación ecológica y una simplificación administrativa que permita un procedimiento sencillo y rápido para la titulación de sus tierras, estableciendo mecanismos participativos de consulta a las comunidades involucradas en los procesos de titulación o concesión.

De otro lado, se hacen necesarias políticas públicas dirigidas específicamente a las mujeres indígenas que fomenten su participación política fortaleciendo en primer lugar su presencia en las organizaciones, promoviendo su auto identificación con la comunidad y valorando su aporte a la sociedad, además de la elaboración de una agenda pública específica que comprenda sus intereses y que sea compartida y concordada con la agenda pública de género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

V. CONCLUSION FINAL

El proceso de construcción de un sistema efectivo y accesible de Políticas Públicas en favor de nuestros/as hermanos/as andinos/as y amazónicos/as necesita de la afirmación de la Identidad Indígena, cuya institucionalización demanda el reconocimiento del Estado Peruano de nuestra identidad nacional, concibiéndonos como sociedad pluricultural, diversa y heterogénea. Es necesario tomar conciencia que solo la participación activa de nuestros pueblos en los procesos de toma de decisiones permitirá incorporar sus demandas e intereses en la agenda pública con proyección hacia el futuro.

Por esto, es necesario comenzar a ver el mundo con otros ojos, ir más allá de nuestra frontera urbana, porque todo cambio comienza por la internalización de la realidad que pretendemos cambiar, exige espacios de reflexión y debate donde la sociedad no debe ser un convidado de piedra sino el aliado fiscalizador del Estado en el cumplimiento de sus compromisos.

BIBLIOGRAFIA

a) Bibliografía

- Inter American Development Bank. Convenio Constitutivo del Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. Información disponible en: Jurado Nacional de Elecciones, Participación y representación política indígena. Perfil electoral y orientaciones políticas de la población indígena en el Perú Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2012.
- Laura Giraud (coordinadora), La ambivalente historia del Indigenismo: Campo Interamericano y Trayectorias Nacionales 1940-1970. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2011.
- Marco Antonio Huaco Palomino. Los Trabajos preparatorios del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, 2015.
- Margarita María Díaz Picasso, La participación electoral indígena: un balance a los retos y posiciones en torno a las propuestas. Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2012.
- Mariana López. Informe sobre Iniciativas de conectividad existentes de grupos de mujeres indígenas. "Participación de la mujer indígena: formación de capacidad para adopción de decisiones mediante tecnologías de la información y de las comunicaciones en América Latina. Foro Permanente para las Cuestiones indígenas, 2007.
- Ministerio de Cultura, Derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú. Lima: Ministerio de Cultura, 2014.
- Ministerio de Cultura, Dirección General de Ciudadanía Intercultural. Interculturalidad y Políticas Públicas. Materiales de capacitación N°4. Lima: Ministerio de Cultura, 2014.
- Ministerio de Cultura, Derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú. Lima: Ministerio de Cultura, 2014.
- Ministerio de Cultura, La Diversidad Cultural en el Perú. Lima: Ministerio de Cultura 2014.
- Oscar Espinosa de Rivero, ¿Salvajes opuestos al progreso? Aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía Peruana. Indigenismo, ciudadanías. Lima, Ministerio de Cultura, 2014.
- Pajuelo Teves, Ramón. Lecciones de la participación indígena en el gobierno. Seminario Regional de Participación Política, democracia y movimientos indígenas de los Andes. La Paz, Fundación PIEB, IFEA y Embajada de Francia en Bolivia, 2005.

- Pontificia Universidad Católica del Perú, De la Confrontación a la concertación en provincias indígenas en el Perú. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

b) Jurisprudencia

- Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Yatama contra Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Junio 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay, Fondo Reparaciones y Costa. Sentencia de 17 de junio de 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) AwasTingni Vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001.
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el expediente 0006-2008-PI/TC.

c) Normatividad

- Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 89.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Declaración de Brasilia.
- Ley N° 28736 de 2006 -Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.
- Ley Nro. 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y su Reglamento Decreto Supremo N°001-2012-MC.
- Decreto Ley N° 21156, Ley que reconoce el quechua como lengua oficial de la República. Mayo, 1975.
- Resolución N° 370-2010-JNE del 14 de junio del 2010. Artículo Tercero que modifica el artículo 21 del Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para las Elecciones Municipales y Regionales del 2010.

d) Enlaces vía web

- INEI: Censos Nacionales 2007: de Población y VI de Vivienda. INEI: II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007. Información disponible en: <http://www.pueblosoriginariosenamerica.org/?q=libro/pueblos-originarios-en-america/pueblos>

- Meentzen, Angela: Estado del arte sobre participación política y liderazgo de las mujeres indígenas del Perú. PNUD:2010, 23-45. Información disponible en el siguiente enlace: http://servindi.org/pdf/inf_final_%20Participaci%C3%B3n_y_%20Liderazgo_20PNUD_%2011.09pdf
- Informe sobre Desarrollo Humano. Sustener el Progreso Humano.:Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish>.
- Fabiola Luna Pineda, Un acercamiento a la Interculturalidad. Documento disponible en: <http://www.caaap.org.pe/archivos/interculturalidad.pdf>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Guía metodológica de “Transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad” a partir de la experiencia del Programa “Buen Gobierno y Reforma del Estado” del Perú. http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/Guia_interculturalidad.pdf.
- Osmar Gonzales, El Instituto Indigenista Peruano: Una historia por conocer. La Ambivalente Fabiola Yeckting Vilela, Visiones del Desarrollo en las Comunidades. Impactos de tres proyectos de desarrollo agropecuario en las comunidades pastoriles surandinas del Perú durante el período de violencia interna (1980-1995). Documento disponible en: <http://books.openedition.org/ifea/759>.
- Ley N°29157. Ley que delega en el Poder Ejecutivo facultades para legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú Estados Unidos y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.2007.
- Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto de Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros. Anexo 25. Número 10. Lima: 2010. <https://es.scribd.com/doc/55178936/Actuaciones-Defensoriales-en-Bagua>.
- Mesa de Trabajo N° 4. Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico. Lima 11.12.2009.
- Los Límites de la Consulta Previa en el Perú. Documento disponible en: <http://consultape.com/2015/03/03/los-limites-de-la-consulta-previa-en-peru/>
- Defensoría del Pueblo. INFORME N° 011-2009-DP/AMASPP-PP, 2009. www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2009/011-2009-DPAMASPI
- Proyecto “Promoviendo la Implementación del Proceso de Consulta Previa”. <http://www.consulta-previa.org.pe/index.html>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, Censo Nacional de Población y Vivienda, Año 2007.

- Defensoría del Pueblo. La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural. Informe N° 169, Lima, 2015. Documento disponible en el siguiente enlace: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe-Defensorial-N-169.pdf>.
- Blog de James Anaya. Información disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/statements/ecuador-experto-de-la-onu-pide-el-fin-de-la-violencia->.
- Instituto del Bien Común. Informe sobre Pueblos Indígenas del Perú: Balance 2014: Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. Documento disponible en: <http://www.ibcperu.org/la-titulacion-de-tierras-es-aun-la-gran-deuda-del-peru-con-las-comunidades-indigenas/>.

PARTICIPA

Promoción de la participación y representación indígena en los procesos políticos de América Latina



Este proyecto está
cofinanciado por la
Unión Europea



Un proyecto
llevado a
cabo por :



Konrad
Adenauer
Stiftung

