

En el curso de las últimas dos décadas, los pueblos indígenas de América Latina han promovido activamente reformas legales y constitucionales en diversos países latinoamericanos y han logrado incluir el enfoque cultural autóctono en las políticas de desarrollo, cada vez con mayor pertinencia teórica y validación empírica. En línea con estos nuevos desafíos, la Corporación Andina de Fomento (CAF) –cuya misión es apoyar el desarrollo sostenible y la integración regional–, convocó a especialistas de Bolivia, Ecuador, México y Perú para elaborar estudios de caso nacionales que permitieran formarse una idea de conjunto, destinada a incorporar la dimensión étnica y cultural en el diseño de sus lineamientos de acción.

El diagnóstico ofrecido por estos cuatro estudios incluye un resumen histórico desde la Colonia hasta nuestros días, así como la evolución de las legislaciones nacionales sobre los derechos colectivos de estos pueblos y la inclusión de la "cuestión indígena" en las políticas públicas, desde un enfoque asistencialista a uno de desarrollo con identidad o etnodesarrollo. Asimismo, reseña la participación política de las organizaciones y movimientos indígenas –que en estos países desempeñan hoy un rol protagónico– para finalizar con una serie de recomendaciones que propicien la inclusión democrática de los pueblos indígenas en cada uno de los países estudiados y en la región.

ISBN 99954-1-037-7

Los pueblos indígenas en la agenda democrática

Bolivia, Ecuador, México y Perú

CAF



Los pueblos indígenas en la agenda democrática

Estudios de caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú

CAF

LOS PUEBŁOS INDÍGENAS EN LA AGENDA DEMOCRÁTICA

Estudios de caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú

Eliane Karp-Toledo

Coordinadora

Ricardo Calla Ortega

Luis Eduardo Maldonado Ruiz

Beatriz Paredes

CAF

Corporación Andina de Fomento

Título:
Los pueblos indígenas en la agenda democrática
Estudios de caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú

ISBN: 99954-1-037-0
Depósito legal: 4-1-1939-06

Autores:
Eliane Karp-Toledo - Coordinadora
Ricardo Calla Ortega
Luis Eduardo Maldonado Ruiz
Beatriz Paredes

Editor: *José Antonio Quiroga Trigo*
Producción: Plural editores
E-mail: plural@acelerate.com

Primera edición: noviembre 2006
Impreso en Bolivia

Las conclusiones o interpretaciones de los autores de la presente edición son de su absoluta responsabilidad y no reflejan necesariamente la posición oficial de la CAF.

© Corporación Andina de Fomento - CAF.
www.caf.com

Prólogo

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo - CAF

América Latina es un mundo de mestizaje, una conjunción de múltiples etnias, culturas y tradiciones que actualmente busca un modelo propio de desarrollo basado en la equidad, la participación y la inclusión social, con un profundo respeto por la diversidad. En este sentido, los procesos de integración juegan un papel determinante al auspiciar una renovación conceptual y de ideas, capaz de responder integralmente a los problemas comunes y generar en el colectivo identidad y orgullo de sus múltiples valores, más allá de las fronteras geográficas y políticas.

Un claro ejemplo de los logros obtenidos es la situación de los pueblos indígenas de la región, los cuales han comenzado a ocupar lugares cada vez más importantes en la agenda pública de los Estados latinoamericanos, hasta colocarse en el centro del debate político contemporáneo. Incluso, algunos de sus integrantes han ascendido a las más altas posiciones políticas en países de la región, incluyendo la primera magistratura. Pero también es una realidad que aún falta mucho camino por recorrer, dado que la mayoría de las poblaciones originarias permanece en situación de pobreza, exclusión y desconocimiento de los derechos colectivos que tienen como ciudadanos.

La preocupación por avanzar en este sentido ha sido constante. Cuando en 2004 concluyó el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, se esperaba que la ONU adoptara una declaración sobre los derechos de estos pueblos que inspirase una nueva generación de reformas legales y una reorientación de las políticas internacionales de cooperación para el desarrollo. Este propósito no se logró a cabalidad, pero fortaleció la lucha de los propios pueblos indígenas por hacer prevalecer sus derechos y compartir sus visiones del mundo y condujo a repensar las orientaciones generales del desarrollo económico y la relación del hombre con la naturaleza.

De hecho, los pueblos indígenas han promovido activamente reformas legales y constitucionales en diversos países latinoamericanos y han logrado incluir el enfoque cultural autóctono en las políticas de desarrollo, cada vez con mayor pertinencia teórica y validación empírica. Para ello, han contado con el apoyo de varios organismos del sistema de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, agencias bilaterales de cooperación internacional, diversas redes de ONG e instituciones dedicadas específicamente a esta temática, como el Fondo Indígena o el Instituto Indigenista Interamericano.

En línea con estos nuevos desafíos, la Corporación Andina de Fomento (CAF) –cuya misión es apoyar el desarrollo sostenible y la integración regional–, convocó a especialistas de Bolivia, Ecuador, México y Perú para elaborar estudios de caso nacionales que permitieran formarse una idea de conjunto, destinada a incorporar la dimensión étnica y cultural en el diseño de sus lineamientos de acción. La elección de los cuatro países se hizo atendiendo la doble condición de ser Estados accionistas de la CAF y de tener la mayor cantidad de población indígena en toda la región latinoamericana.

Los resultados obtenidos son muy meritorios y sirven de base a esta publicación. El diagnóstico ofrecido por estos cuatro estudios incluye un resumen histórico desde la Colonia hasta nuestros días, así

como la evolución de las legislaciones nacionales sobre los derechos colectivos de estos pueblos y la inclusión de la "cuestión indígena" en las políticas públicas, desde un enfoque asistencialista a uno de desarrollo con identidad o etnodesarrollo. Asimismo, reseña la participación política de las organizaciones y movimientos indígenas –que en estos países desempeñan hoy un rol protagónico– para finalizar con una serie de recomendaciones que propicien la inclusión democrática de los pueblos indígenas en cada uno de los países estudiados y en la región.

Sólo me resta felicitar esta iniciativa, por la visión actualizada y comprometida que le imprimieron sus autores, todos ellos destacados especialistas en la materia que, además, han desempeñado funciones relacionadas con la administración de políticas públicas en favor de los pueblos indígenas. Como podrán apreciar en la lectura de estas páginas, las opiniones de los autores –realizadas a título personal– muchas veces son diversas, lo que refleja la variedad de aproximaciones que existe sobre este tema. Sin duda, ello contribuirá a enriquecer la comprensión que demanda el reto de incluir la agenda indígena en los lineamientos de trabajo de los países de la región y facilitará la reelaboración de propuestas creativas en esta materia.

Índice

Prólogo 5
Introducción 11

Los pueblos indígenas en la Bolivia rural contemporánea

Abreviaturas y siglas 18
Introducción 19
Los pueblos indígenas en los Andes y en las tierras bajas de Bolivia 21
1. Los pueblos indígenas en los Andes bolivianos 21
2. Los pueblos indígenas en las tierras bajas de Bolivia 35
Cambios jurídicos referidos a los pueblos indígenas a fines del siglo XX 43
1. Breve estado de situación de los pueblos indígenas de Bolivia 43
2. El nuevo marco jurídico referido a los pueblos indígenas en Bolivia 44
Tierra y territorio: saneamiento y recursos naturales 53
1. Antecedentes 53
2. Relación con los recursos forestales y el Estado 57
3. Pueblos indígenas y recursos hídricos 68
Bibliografía consultada 75

Pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador: de la reivindicación al protagonismo político

Las nacionalidades y pueblos de Ecuador. Rasgos de su proceso histórico y organizativo 79
1. Breve referencia histórica general del proceso organizativo 79
2. El movimiento indígena, actor político nacional 89
3. Crisis y reconstitución de las nacionalidades 98
4. Principales reivindicaciones y luchas 98
5. Ubicación geográfica y diversidad lingüística de las nacionalidades y pueblos en Ecuador 99
Análisis del carácter de la exclusión en los indicadores socioeconómicos 103
1. La población de las nacionalidades y pueblos en los datos oficiales 103
2. La pobreza y el gasto social 105
3. La pobreza tiene rostro indígena 106
4. El Estado y los programas sociales contra la pobreza 107
5. Políticas sociales y pueblos indígenas. Los límites de la acción gubernamental 108
6. La exclusión étnica, una conclusión irrefutable 109

Desarrollo, economía y pueblos indígenas 113
1. Entre la globalización y la glocalización 113
2. Propuestas y modelos de desarrollo indígena 116
3. El Estado, las características regionales económicas y las demandas de los pueblos indígenas 119
4. El proyecto PRODEPINE, una experiencia relevante 124
Conclusiones 125
Pueblos indígenas y participación política 127
1. La participación política y electoral 127
2. La participación indígena en la estructura estatal 132
Los derechos colectivos y la legislación nacional 135
1. Avances en el marco jurídico internacional sobre pueblos indígenas 135
2. Referencias históricas de los avances constitucionales en Ecuador 136
3. La nueva Constitución de 1998 139
Conclusiones y recomendaciones 145
Desafíos de los pueblos indígenas de Ecuador hacia el futuro 145
Bibliografía 148

Una aproximación a las políticas públicas del Estado mexicano con relación a los pueblos y comunidades indígenas

México y su diversidad 155
1. Volumen y distribución de la población indígena 155
2. El fenómeno migratorio 157
3. Las lenguas indígenas 157
4. Condiciones socioeconómicas 159
5. Salud y nutrición 160
6. Vivienda e infraestructura básica 161
7. Desarrollo económico, ocupación y empleo 162
8. Dimensión agraria 163
Un breve recorrido por la historia. Las políticas y acciones de gobierno con relación a los pueblos y comunidades indígenas de México (1521-1936) 165
1. Conquista y Colonia (1521-1810) 165
2. El convulsionado siglo XIX. Independencia, luchas intestinas y Reforma (1810-1867) 168
3. Consolidación de la República (1867-1910) 170
4. Los años de la estructuración del sistema político y social. El indigenismo de incorporación y asimilación (1910-1936) 171
Del integracionismo a la convivencia entre grupos diferentes. Institucionalidad e institucionalización del indigenismo (1936-2003) 175
1. Años de estabilidad y crecimiento. El nacimiento del indigenismo (1936-1947) 175
2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del indigenismo integracionista (1948-1970) 178
3. Cambios en la estrategia de desarrollo. Indigenismo integracionista-desarrollista (1970-1976) 181
4. Años de crisis y endeudamiento. Indigenismo de combate a la marginación (1977-1982) 183
5. Reforma del Estado, apertura económica e indigenismo de participación (1982-1988) 184
6. Liberalismo social e indigenismo de transferencia y autogestión (1988-1994) 186
7. Hacia una nueva relación Estado, sociedad y pueblos indígenas (1994-2003) 189
Modalidades de participación política por grupo étnico y presencia en las estructuras de poder 193
1. Los dos modelos predominantes de organización social y de representación 193
2. Dimensiones de la participación y representación propias de los diferentes pueblos y comunidades indígenas 194
3. Generalidades de los sistemas de cargos 194

4. Conflicto entre la ley y la costumbre indígena 196
5. Dinámica interna de las comunidades 198
6. Ámbitos del gobierno indígena 199
7. La participación institucionalizada 200
El contexto internacional 201
1. Las Naciones Unidas y los pueblos indígenas 201
2. El Convenio 169 de la OIT 206
3. El discurso de los 500 años y el debate reciente en México (1990-2000) 207
4. El debate internacional 207
5. La nueva institucionalidad con relación a las políticas públicas hacia los pueblos indígenas 208
6. La Directriz Operacional 4.20: Pueblos Indígenas, del Banco Mundial 209
Conclusiones y recomendaciones 211
Anexo 1. Marco jurídico 213
Bibliografía 220

Revalorización de los pueblos indígenas peruanos: una agenda para su inclusión en democracia

Agradecimientos 225
Panorama histórico de los pueblos originarios del Perú: ¿cómo llegamos a ser lo que somos hoy? 227
1. Particularidades del desarrollo cultural de los pueblos originarios peruanos 227
2. Las culturas preincas 228
3. El mundo amazónico prehispánico 228
4. El surgimiento del Tawantinsuyo 229
5. La desarticulación de la sociedad andina y amazónica durante la época colonial: el caos y la consolidación de un nuevo orden social 230
6. La independencia y la instauración de la República criolla 234
7. Los movimientos indigenistas: primera mitad del siglo XX 236
8. El proyecto de modernización del Estado: segunda mitad del siglo XX hasta lo que somos hoy 237
Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas 241
1. La exclusión y la situación de pobreza de los pueblos indígenas 241
2. El caso de las comunidades andinas 246
3. El caso de las comunidades amazónicas 249
4. En busca de indicadores diferenciados 253
Organizaciones indígenas vigentes: ¿existe un movimiento indígena en el Perú? 255
1. El reto de la consolidación 255
2. Organizaciones de los pueblos andinos 256
3. Organizaciones de los pueblos amazónicos 260
4. Conclusiones sobre la vigencia, eficiencia y actualización de las organizaciones indígenas 264
El Estado peruano y los pueblos indígenas 267
1. Los pueblos indígenas y el gasto social en el Perú 267
2. Principales programas estatales multisectoriales: salud y educación 268
3. Organismos estatales que se dedican a los programas de ayuda social y titulación de tierras 271
4. Resolución de conflictos e institucionalización de la representatividad indígena 278
Evolución del marco jurídico peruano relativo a los pueblos indígenas. 283
1. Breve historia de la legislación relativa a los pueblos indígenas en el Perú 283
2. Las propuestas gubernamentales y los recientes avances en cuanto a la legislación relativa a los pueblos originarios 285
3. Los recursos económicos transferidos a las regiones y su impacto sobre la población indígena 288
Biodiversidad, medio ambiente y conocimientos tradicionales 291

1. El manejo de la biodiversidad en el Perú 291
2. Los conflictos con las empresas transnacionales 292
3. Las áreas protegidas 293
4. La explotación forestal y la actual política estatal 293
5. Pueblos en aislamiento voluntario 295
6. Biopiratería, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual 295
Conclusiones y recomendaciones 299
Recomendaciones: hacia una estrategia específica para el desarrollo sustentable con identidad 302
Bibliografía 308

Conclusiones generales

Revalorización de los pueblos indígenas de América Latina:
una agenda para su inclusión en democracia 313

Los autores 321

Introducción

No obstante los avances logrados en la última década, la situación de los pueblos indígenas en América Latina sigue siendo, en la mayoría de los países, de marginalidad política, pobreza material y desconocimiento de sus derechos colectivos. Los pueblos indígenas se encuentran entre los sectores sociales más desposeídos y son víctimas de diversas formas de discriminación, incluso en aquellos países en los que representan la mayoría de la población –Bolivia y Guatemala– o en aquellos, como Ecuador y Perú, en los que su presencia es gravitante en todos los órdenes de la vida social y política.

En América Latina y el Caribe existen unos 400 pueblos indígenas con una enorme diversidad cultural y lingüística. En cada país, sus formas de vida y de producción, su relación con los recursos naturales y su participación en el contexto nacional es muy variada y cambiante. Distintas estimaciones censales dan cuenta de la existencia de unos 40 a 50 millones de indígenas, es decir, entre el 8 y el 10% de la población total. En tres de esos países –Guatemala, Perú y Bolivia– la población indígena es mayoritaria y con altas tasas de crecimiento demográfico.

Debido a que la denominación de "indios" fue impuesta de modo genérico por los colonizadores europeos a todos los pueblos que habitaban en América y al hecho de que la condición indígena se reconoce por identificación o autoadscripción, conviene recordar la definición de "pueblo indígena" que elaboró el Convenio 169 de la OIT en 1989 y que, de modo simplificado, incluye: a los descendientes de los pueblos que habitaban la región en la época de la Conquista o la colonización; a aquellos que conservan, parcial o totalmente, cualquiera que sea su situación jurídica o su ubicación actual, sus propias instituciones y prácticas sociales, económicas, políticas, lingüísticas y culturales; y que se autoadscriben como pertenencientes a pueblos y culturas indígenas o precoloniales.

La definición de pueblo indígena de la OIT incluye, por tanto, a) rasgos que indican una peculiar forma de vida y b) la propia conciencia. Los primeros ofrecen datos más objetivos. La segunda conlleva un inevitable factor subjetivo. Adaptando con flexibilidad dos expresiones muy conocidas para el análisis de clase social, podríamos decir que el primer grupo nos acerca más a lo que sería un pueblo o etnia "en sí" y el segundo, a un pueblo o etnia "para sí".[1] La subjetividad inherente a la autoadscripción explica en parte la dificultad para determinar cuántos indígenas existen en cada país, pero también explica la revalorización de la identidad indígena que permite que personas que no se reconocían antes como tales lo hagan hoy sin afrontar la carga de discriminación que ello implicaba en el pasado. Como toda identificación social, la que otorga un sentido de pertenencia a un pueblo indígena obedece a factores políticos y culturales antes que a determinismos lingüísticos o genéticos.

Incluso en aquellos países latinoamericanos en los que la mezcla de "razas" ha dado como resultado sociedades mestizas, el *punto de partida* de esas combinaciones sigue siendo un referente de identificación étnica, más decisivo en muchos casos, que el *punto de llegada*. El tema es complejo y no sólo ha tenido consecuencias en los relevamientos censales, sino en los procesos de construcción nacional y en el diseño de las políticas públicas destinadas a la inclusión social de las "minorías" discriminadas. En el año 2001, Ecuador y Bolivia realizaron sus censos nacionales. Mientras en Ecuador se incluyó al

1 Molina, Ramiro y Albó, Xavier, *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia, La Paz, 2006.

mestizaje como opción de autoadscripción étnica, en Bolivia se excluyó esa posibilidad. Los resultados son sorprendentes: en Ecuador el 78% se definió como mestizo, mientras que en Bolivia el 62% lo hizo como perteneciente a algún pueblo indígena. Es muy probable que los resultados hubiesen sido muy distintos si en Bolivia se incluía la posibilidad del mestizaje o en Ecuador se la omitía. Es probable que el término aparentemente más neutro de *mestizo* sea también en gran medida "un efecto del carácter peyorativo del término *indígena* y, por tanto, puede funcionar más como una escapatoria que como una identidad positiva, al menos en países como Bolivia, Perú y Ecuador. ¿Se es mestizo de qué y qué, o hacia qué?".[2]

Sea como fuere, los pueblos indígenas se conciben a sí mismos y son percibidos por otros sectores sociales mestizos o "blancos", como herederos y creadores de un rico patrimonio cultural que, junto al legado europeo, es parte sustancial de las identidades nacionales sincréticas de los países de América Latina y el Caribe. Aunque ese patrimonio ha sido erosionado por las políticas de exclusión, integración y/o asimilación colonial, ha añadido a su valor intrínseco el de una tenaz resistencia a los procesos de asimilación a la sociedad criolla, mediante una lucha secular que ha contribuido a restablecer la autoestima y la dignidad de los pueblos indígenas.

La política colonial ha generado conflictos dentro de los pueblos indígenas y entre éstos y otros sectores de la población; ha incentivado la migración rural-urbana; ha contribuido a la pérdida de conocimientos y prácticas ancestrales; y a la exclusión de la participación política de los indígenas como sujetos sociales de derecho dentro de los Estados. Sin embargo, a pesar de su heterogeneidad y sus diferentes niveles de interacción con las sociedades dominantes, en las últimas tres décadas han surgido organizaciones indígenas sólidas que reivindican sus derechos a su identidad como pueblos indígenas, revalorando su patrimonio no sólo como la base para su sobrevivencia cultural, sino también como un recurso para el desarrollo económico y social de sus propios pueblos y la sociedad en general.[3]

Los cuatro estudios incluidos en este libro examinan las consecuencias de estos procesos en las condiciones de vida actuales de los pueblos indígenas y confirman la elevada correlación entre la pertenencia a un grupo indígena y los índices de pobreza material.

En Bolivia, la pobreza reside principalmente en el área rural y tiene rostro indígena: el 82% de la población rural no puede cubrir sus necesidades básicas de consumo y un 60% de la misma no alcanza a cubrir sus necesidades alimenticias básicas. Considerando que la población rural en su gran mayoría está constituida por comunidades campesinas y pueblos indígenas y originarios, se puede confirmar una asociación directa entre condición indígena y extrema pobreza.

A los indicadores de pobreza hay que añadir los de desigualdad. En Ecuador, donde el 11% de la población se autodefine como indígena o afroecuatoriano y el 78% como mestizo, nueve de cada diez indígenas y siete de cada diez negros son pobres. El 10% más pobre de la población ecuatoriana apenas recibe el 1% del ingreso, mientras que el 10% más rico participa con el 45% del ingreso total, una brecha que ha crecido aceleradamente durante los últimos años a raíz de la aplicación de las políticas de orientación neoliberal.

En México, donde la población indígena crece en números absolutos (de 2,2 millones en 1930 a 6 millones en el año 2000) aunque disminuye su participación respecto al total nacional (de 16 a 7% en el mismo período), la precariedad laboral se ensaña con los indígenas: el 43% de los indígenas trabaja por cuenta propia, el 33% desempeña actividades familiares sin remuneración monetaria y el 19% cuenta con un trabajo de baja remuneración.

Las condiciones de pobreza tienen consecuencias también en la marginación política de los indígenas. En Perú, el 60% de la población que vive en situación de pobreza extrema habita en los territorios de las comunidades indígenas y de este porcentaje sólo la mitad alcanza a completar la educación primaria. El 41% de los analfabetos del país son indígenas; la mayoría de ellos no tienen documentos de identidad, y por lo tanto no tienen derecho al voto: un círculo vicioso entre pobreza y vigencia de los derechos ciudadanos que recién comienza a superarse.

Legislación sobre derechos indígenas

En las últimas décadas se han adoptado, en el ámbito nacional e internacional, diversos instrumentos jurídicos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966); el Convenio 169 de la OIT (1989); la Agenda 21 aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). Actualmente, están en proceso de elaboración los proyectos de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA, que serán parte del marco legal internacional destinado a reconocer y fortalecer a los pueblos indígenas.

Estos instrumentos han contribuido a la adopción, en muchos países de la región, de normas constitucionales y legales que reconocen la naturaleza pluriétnica y multicultural de sus sociedades y los derechos específicos de los pueblos indígenas con respecto a sus territorios y recursos naturales, identidad, lengua, cultura, sistemas jurídicos indígenas, y el derecho de ejercer control sobre sus asuntos propios. Hoy, en las constituciones de 13 países de América Latina están consagrados en forma específica los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, 17 de 19 países con pueblos indígenas reconocen alguna forma de sistemas normativos o jurídicos indígenas.[4]

Aunque en la mayoría de los países estas normas fueron adoptadas para garantizar los derechos de grupos sociales minoritarios, en Bolivia, Guatemala, México, Ecuador y Perú, el reconocimiento de los derechos indígenas fue resultado de prolongadas luchas sociales y está transformando integralmente el ordenamiento político y económico de ésos países cuyos procesos de construcción nacional se vieron seriamente confrontados por la existencia de "nacionalidades" que no fueron debidamente incluidas en el diseño y el comportamiento de las instituciones republicanas.

Desarrollo con identidad

El reconocimiento y vigencia de los derechos indígenas está transformando también las políticas de desarrollo en varios de los países latinoamericanos y las orientaciones de los organismos internacionales de cooperación. El "desarrollo con identidad" se ha incorporado a los lineamientos preexistentes de desarrollo "humano" y desarrollo "sostenible". Como ha señalado recientemente el BID, el desarrollo con identidad se refiere a un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía e interacción sostenida con su medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos indígenas, incluyendo los derechos culturales, económicos, sociales e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad.[5]

Algunas instituciones prefieren hablar de "etnodesarrollo"[6] en lugar de "desarrollo con identidad" pero apuntan en la misma dirección: la búsqueda y experimentación de "otro" desarrollo basado en los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de su más armónica relación con la naturaleza.

Este concepto se sustenta en los principios de equidad, integralidad, reciprocidad y solidaridad, y busca consolidar las condiciones en las que los pueblos indígenas puedan estar bien y crecer en armonía con su entorno, aprovechando para ello, según sus propias prioridades, el potencial de sus bienes culturales, naturales y sociales. Adoptar conceptos diferenciados para el desarrollo indígena implica la aceptación de los objetivos económicos de estos pueblos que, en muchos casos, no buscan necesariamente maximizar la rentabilidad de los recursos a corto o mediano plazo, sino que le dan prioridad a una visión de suficiencia del bienestar, de equilibrio con el medio ambiente, y de la preservación de los recursos para necesidades futuras. Estas economías tradicionalmente no consideran que la acumulación de riqueza mediante excedentes de producción, especialmente individual o en grupos de elite, contribuya al bienestar o a la seguridad de sus sociedades. El contacto con la sociedad occidental, las presiones del mercado y los flujos migratorios están contribuyendo a cambios graduales de estos conceptos con resultados mixtos.[7]

Los propios pueblos indígenas han definido sus prioridades de desarrollo y han aportado nuevos conceptos y metas a la lucha contra la pobreza y la generación de sociedades –y algún día Estados– de bienestar. En Bolivia, las organizaciones indígenas prefieren el concepto de *suma qamaña*[8] al de desarrollo, por que esa voz aymara significa bienestar (en lugar de crecimiento), equilibrio (en vez de acumulación) y tiene un sentido comunitario: sólo hay bienestar cuando la colectividad está en armonía. Esta concepción se aparta de la noción de "progreso" con la que la sociedad industrial tiñó sus emprendimientos desarrollistas.

2 Ramiro Molina y Xavier Albó, *op. cit.*
3 Declaración de la Reunión de los Ministros de Cultura, Bogotá, 2002.
4 BID, *Estrategia para el Desarrollo Indígena*, febrero de 2006, mimeo.
5 *Ibid.*, pág. 4.
6 Temple, Dominique, Teoría de la reciprocidad, T.III, PADEP-GTZ, La Paz, 2003, p. 219 y ss.
7 BID, *op. cit.*
8 Véase el trabajo de Javier Medina, *Suma Qamaña, por una convivialidad postindustrial*, Ed. Garza Azul, 2006.

Participación política

Tal vez porque Bolivia es el país de Sudamérica con mayor proporción de población indígena –y, no casualmente, el que presenta los mayores índices de pobreza en la región– es en este país donde más intensidad han adquirido las movilizaciones sociales y los esfuerzos por dotarse de una representación política autónoma, al punto de que en la última enmienda constitucional se reconoce el derecho de los pueblos indígenas "a postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales, en igualdad de condiciones ante la Ley".

Lo que ocurre hoy en Bolivia es parte de un proceso que atraviesa horizontalmente al conjunto de los países latinoamericanos que, desencantados de las reformas económicas y políticas de inspiración liberal, buscan vías alternativas para la satisfacción de sus necesidades y derechos. La influencia política de los pueblos indígenas de América Latina, medida según la cantidad de partidos políticos indígenas, representantes electos de origen indígena, disposiciones constitucionales a favor de los pueblos indígenas o políticas de salud y educación pertinentes, ha crecido de manera sorprendente durante los últimos 15 años. La democratización, la globalización y las presiones internacionales,[9] pero sobre todo la propia lucha de los pueblos indígenas, son razones que pueden explicar este notorio cambio.

Sin embargo, como ha alertado el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), si bien la participación indígena es de vital importancia tanto para sus propios pueblos como para la comunidad internacional en general, el verdadero desafío consiste en crear un vínculo entre los procesos internacionales y regionales y el nivel local. Se han logrado avances a escala internacional y regional en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pero la situación en el ámbito local continúa siendo causa de una auténtica preocupación. Es aquí donde las actitudes racistas continúan prosperando y donde la apropiación ilegítima de territorios y las masacres continúan ocurriendo.[10]

9 Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos, Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004.

10 Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, IWGIA, *El mundo indígena 2004*, Copenhague, 2005.

Hacia una agenda común

Los cuatro estudios que aparecen a continuación, dan cuenta de los avances realizados en cada uno de los países en favor de los pueblos indígenas, pero sobre todo muestran cuánto camino queda por recorrer para lograr la ciudadanía plena para aquellos sectores sociales cuyos derechos son aún hoy insuficientemente reconocidos. En ese empeño, sería conveniente que el movimiento indígena supere el faccionalismo interno, evite ser asimilado a opciones partidarias o ideológicas ajenas a su cultura y sus tradiciones, y se proyecte en la escena mundial y en el ámbito de los organismos internacionales con una representación de carácter internacional. Los cambios políticos que están teniendo lugar en los países con mayor presencia indígena parece favorecer esa opción integradora.

En Bolivia, se despliegan desde tiempo atrás vigorosas tendencias que también crecen en otros países andinos proporcionando aliento a los movimientos indígenas de Perú y Ecuador y a sus expresiones políticas reformistas y revolucionarias. La Asamblea Constituyente convocada para agosto de 2006 es una conquista de los pueblos indígenas que ven en la reforma constitucional una oportunidad para superar las restricciones impuestas por un Estado centralista, consolidar la tenencia de sus tierras comunitarias de origen, ejercer un mayor control estatal del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, ampliar el reconocimiento de sus derechos colectivos y de la justicia comunitaria, y avanzar en las transformaciones del sistema político e institucional para lograr una auténtica convivencia intercultural.

En Ecuador, tras la experiencia fallida del cogobierno con el presidente Gutiérrez, las organizaciones indígenas comienzan a rearticularse e incidir en la agenda pública de manera decisiva. Las movilizaciones sociales contra el TLC, la exigencia de nacionalización de las empresas petroleras y la participación electoral del "instrumento político" de las organizaciones indígenas, podría devolverle a la CONAIE la capacidad de articular a distintos grupos fraccionados cultural y geográficamente, así como a amplios sectores sociales del campo y la ciudad.

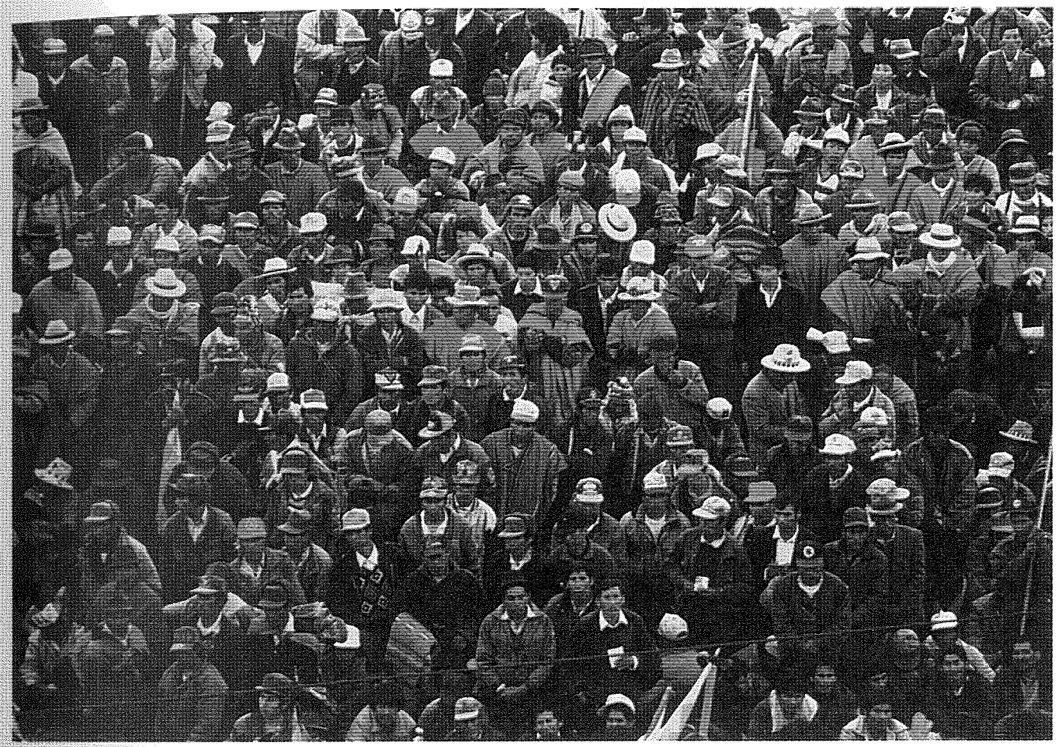
Las organizaciones indígenas de Ecuador han acumulado un importante acervo de gestión pública en municipios rurales y en instituciones estatales, aprendizaje que tiene consecuencias en la definición de las prioridades del desarrollo nacional. La búsqueda de un modelo de desarrollo con identidad está cambiando el enfoque asistencialista con el que se atendían las demandas indígenas y está promoviendo experiencias productivas y creando instituciones adecuadas al fortalecimiento de las iniciativas locales de desarrollo. Este esfuerzo debe ser acompañado por la elaboración y aplicación en la legislación secundaria, derivada de las importantes reformas constitucionales realizadas en 1998.

En México, la apertura del EZLN hacia una participación política legal y nacional ha creado nuevas condiciones para encarar las demandas del movimiento indígena y proyectarlas hacia una reforma constitucional que amplíe el reconocimiento de los derechos colectivos. Los esfuerzos de diversas organizaciones civiles, políticas y sindicales están orientadas hacia una mayor articulación de las demandas indígenas con las de otros sectores sociales que impugnan el tipo de Estado y el modelo económico vigente.

La experiencia mexicana enseña que la problemática indígena no puede resolverse de manera endógena, y que las situaciones de marginalidad y explotación continuarán existiendo si se dejan al influjo de las fuerzas del mercado, o de políticas asistencialistas de organizaciones privadas. Como en los demás países que afrontan las demandas de los pueblos indígenas, en México se requiere una reforma integral del Estado para que los indígenas se sientan cabalmente representados en las instituciones nacionales.

En esa dirección también se encaminan los esfuerzos de las organizaciones indígenas de Perú que entienden la inclusión social no sólo como la incorporación de los indígenas en la vida institucional del país, sino como una reforma integral del Estado y la sociedad civil que comprende el rediseño de las instituciones y de las reglas de juego político, hasta el cambio de mentalidad sobre la que dichas instituciones descansan. Este nuevo "pacto social" reclama una reforma constitucional de carácter intercultural, una de las principales demandas de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. Pero a diferencia de lo que ocurre en Ecuador y en Bolivia, en Perú no existe una expresión política del movimiento indígena que pueda representarlo electoralmente.

Los avances logrados por las organizaciones sociales y por los Estados latinoamericanos en el reconocimiento de los derechos políticos, económicos y culturales de los pueblos indígenas, han creado un contexto de referencia obligada para los organismos internacionales que promueven el desarrollo local, nacional y regional. La posibilidad de una acción más articulada, no sólo entre las agencias de desarrollo, sino fundamentalmente entre las propias organizaciones indígenas en el Continente, es una necesidad para las sociedades nacionales y a la vez un desafío para la Corporación Andina de Fomento.



LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA BOLIVIA RURAL CONTEMPORÁNEA

Ricardo Calla Ortega
Víctor Hugo Frías Mendoza
Bernardo Rozo López

Abreviaturas y siglas

ASL	Asociación Social del Lugar.
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano
CONAMAQ	Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo..
CAOP	Consejo de Ayllus Originarios de Potosí.
CPESC	Central de Pueblos y Etnias de Santa Cruz.
CEPOS	Consejos Educativos de Pueblos Originarios.
CFOR	Certificado a la madera que cumple con requisitos de reforestación.
COAJC	Consejo Oriental de Ayllus Jach'a Carangas.
COB	Central Obrera Boliviana.
CPE	Constitución Política del Estado.
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.
DANIDA	Agencia de Cooperación Danesa.
DMI	Distrito Municipal Indígena.
EPSA	Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.
EIB	Educación Intercultural Bilingüe.
FACOPI	Federación de Ayllus Originarios de la Provincia Ingavi.
FAOI-NP	Federación de Ayllus Indígenas Norte Potosí.
FASOR	Federación de Ayllus del Sur de Oruro.
FES	Función Económica y Social.
INC	Instituto Nacional de Colonización.
INRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
LPP	Ley de Participación Popular.
LRE	La Ley de Reforma Educativa.
MACPIO	Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios
MAIPO	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios.
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario.
MST	Movimiento Sin Tierra.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONG	Organización no gubernamental.
OTB	Organizaciones Territoriales de Base.
PDDI	Planes de Desarrollo Distritales Indígenas.
PGMF	Planes de Manejo Forestal, formulación de Planes de Ordenamiento Territorial.
PLUS	Planes de Uso del Suelo.
POAF	Plan Operativo Anual Forestal.
POP	Planes de Ordenamiento Predial.
PJ	Personalidad Jurídicas.
PGMF	Planes de Manejo Forestal.
PRONAR	Programa Nacional de Riego
SAN-SIM	Saneamiento Simple.
SIF	Superintendencia Forestal.
SIRESE	Sistema de Regulación Sectorial.
SIRENARE	Sistema General de Recursos Naturales.
SNV	Agencia Holandesa para el Desarrollo.
TCO	Tierra Comunitaria de Origen.
UCPO	Unidad de Coordinación con Pueblos Originarios e Indígenas.
UFM	Unidades Forestales Municipales.
UDAPE	Unidad de Políticas Económicas.
VAIO	Viceministerio de Asuntos Indígenas.
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios

Introducción

El Artículo 171 de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia, promulgada el 12 de agosto de 1994, señala que en el nuevo ordenamiento legal de esta República

> [...] Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus Tierras Comunitarias de Origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

Ha sido un enorme avance el haber logrado en el ámbito constitucional un reconocimiento de lo que se ha de entender como derechos de los pueblos indígenas en Bolivia. No obstante, es indudable que el alcance de este reconocimiento no llega a cubrir suficientemente contextos que se hallan más allá de los ámbitos territoriales de los asentamientos indígenas de carácter rural. En efecto, si bien tal reconocimiento encara la existencia nítida en Bolivia de distintos pueblos indígenas en tanto entidades territorializadas con rasgos culturales específicos, al mismo tiempo invisibiliza de alguna manera la existencia de aquellas poblaciones indígenas que: 1) abandonan sus asentamientos y comunidades rurales de origen para ir a vivir a las ciudades o a otras localidades rurales, o 2) que se reproducen en un marco desterritorializado tanto en los ámbitos urbanos como rurales, sin dejar con ello de ser indígenas. Una vez más habrá que recordar que también la desterritorialización indígena es un rasgo muy amplio en una Bolivia de creciente demografía urbana y surcada de flujos migratorios rural-urbanos y rural-rurales, sin que ello signifique, ni haya significado nunca, la inexistencia de poblaciones indígenas que *no* se definen desde la territorialidad.

Observamos en Bolivia una realidad compleja a partir de que coexisten en su territorio tanto indígenas como miembros de unidades étnicas territorializadas –los pueblos indígenas aludidos por la CPE y otras leyes bolivianas– como indígenas desterritorializados que a) conforman parte de las amplias masas urbanas de las ciudades y pueblos mayores, o que b) hacen a una importante porción de la población migrante rural-rural (los llamados "colonizadores"). Se trata, en todo caso, de una complejidad hasta la fecha desatendida por las investigaciones sociales y la normatividad legal, las que han sido fuertemente impactadas por la tendencia a "ruralizar" conceptualmente lo indígena que domina masivamente los tratamientos al respecto para el caso boliviano.

El propósito del presente trabajo es el de realizar una exposición y un análisis sobre los pueblos indígenas de las zonas rurales de Bolivia, dejando otra vez de lado –por falta de información y tratamiento previo suficientes– la situación de los contextos urbanos. Asimismo se presenta un abordaje encapsulado por el "ruralismo" que viene dominando la discusión latinoamericana sobre lo indígena. Pero ello no significa que dejemos de lado otra realidad innegable: los pueblos indígenas no pueden definirse solamente a partir de sus rasgos diacríticos, sino que deben ser estudiados en tanto constituyen sociedades dinámicas y cambiantes que se encuentran en permanente interrelación con contextos diversos.

En este sentido, desde Frederick Barth[1] se puede derivar una definición analítico-histórica de lo que la CPE boliviana considera como pueblos indígenas: comunidad territorializada que: a) en gran medida se autoperpetúa biológicamente; b) comparte valores culturales fundamentales realizados con unidad manifiesta en formas culturales; c) integra un campo de comunicación e interacción; d) cuenta con unos miembros que se identifican a sí mismos y son identificados por otros como parte de la misma y que constituyen una categoría distinguible de otras categorías del mismo orden; y e) se vincula con otros grupos y categorías sociales en interrelaciones contextuales diversas.

Siguiendo a la CPE de Bolivia, los pueblos indígenas constituyen hoy, entonces, unidades poblacionales y territoriales básicas que en el pasado prehispánico hicieron parte de agrupaciones mayores –denominadas de modos diversos y especificadas por la diversidad y diferencialidad de sus rasgos culturales regionales y locales– que a partir de la invasión colonial fueron fracturadas y desestructuradas, dando paso a la formación de los *fragmentos* y *re-*

1 Barth, 1976.

siduos que hoy, desde un discurso legal definido, denominamos como pueblos indígenas y que desde el periodo temprano de la dominación colonial fueron creando –al calor de las grandes transformaciones acarreadas por el impacto de la Conquista– patrones de adaptación, resistencia y cambio, en un marco de estrategias defensivas contra las distintas amenazas y asedios sobre su estatuto étnico.

Actualmente, los distintos pueblos indígenas de Bolivia están constituidos por un conjunto de miembros que se identifican a sí mismos y son identificados por otros por sus rasgos particulares y que se orientan a autoperpetuarse sobre la base de una serie de elementos, como la lengua, el aspecto religioso, cultural, territorial, etc., conservando algunas formas particulares de vida, estructurando configuraciones simbólicas y complejos sistemas de organización bajo estructuras de significación alusivas al ancestro que, mediante la memoria colectiva, emergen del pasado histórico y cultural y que cobran vigencia en el presente.

En el pasado, los pueblos indígenas tuvieron que preservar y hacer florecer sus instituciones, sus rituales y sus creencias enfrentados a las cargas, a las presiones y las nuevas oportunidades ofrecidas por la Colonia, primero, y la República, después, en un contexto de cambios, adaptaciones y reordenamientos territorio-espaciales, y de acceso y control sobre los recursos, manteniendo, perdiendo o alterando sus mecanismos de control y acceso a pisos ecológicos y microclimas diversos (de punas, valles, trópicos, llanos, etc.).

Tomando en cuenta lo anterior, la importancia de recurrir a la propuesta conceptual de Barth es que ésta nos permite comprender el fenómeno de los pueblos indígenas en el área rural boliviana en el marco de los contextos diversos con los que se relacionan y en términos del lugar que ocupan en las sociedades mayores que los envuelven. Es necesario observar la persistencia de la distintividad étnica sin obviar que las realidades originadas en el aislamiento, la discriminación racial, la diferencia cultural, el separatismo social, las barreras de lenguaje, y otros factores organizados o espontáneos, hacen parte de la interrelación y la interacción étnica. Y es que frecuentemente se explica la distintividad etnocultural induciendo a imaginar a los grupos desarrollándose social y culturalmente en relativo aislamiento y respondiendo, principalmente, a factores ecológicos locales, entre los cuales se hace evidente una historia de adaptación. Así, se piensa en un mundo de pueblos separados con sus respectivas culturas y organizados en sociedades que más parecieran ser islas. La realidad boliviana dista mucho de semejante percepción. Ocurre más bien que la formación económico social de los pueblos indígenas, lo que implica su devenir histórico, ha resultado de su estrecha vinculación con otros grupos, similares o diferentes entre sí, en el marco de relaciones marcadas por la discriminación y la asimetría.

Sólo desde tal perspectiva de *intercontextualidad* es posible abordar adecuadamente la temática de los pueblos indígenas en Bolivia. El presente trabajo desarrolla, a continuación, la exposición desde distintas cuestiones fundamentales vinculadas a los pueblos indígenas en el área rural, las mismas que son presentadas y analizadas en diferentes capítulos.

El primer capítulo abre con una breve introducción geoecológica y demográfica general para configurar un contexto de fondo; avanza con la presentación –todavía preliminar e incompleta –de los pueblos indígenas que habitan la Bolivia rural, y culmina con un breve punteo histórico con hitos relevantes para aprehender el devenir de tales pueblos indígenas en el caso boliviano.

El segundo capítulo expone el nuevo marco jurídico referido a los pueblos indígenas desarrollado en Bolivia a fines del siglo XX, destacando algunos aspectos críticos al respecto y esbozando parte del telón de fondo legal, con base en el cual se pueden analizar los avances y limitaciones actuales de los derechos favorables a los pueblos indígenas.

El tercer capítulo aborda los temas cruciales referidos a los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y el territorio, los bosques y recursos forestales y el recurso agua, analizando los contextos problemáticos que enfrentan los pueblos indígenas con los distintos actores sociales e institucionales que intervienen en el acceso y el manejo de los recursos naturales en Bolivia. Otros temas igualmente importantes –como el de los hidrocarburos o el de la producción de la hoja de coca– han sido dejados para otra ocasión, sin dejar de lado la enorme importancia que éstos tienen para alcanzar una aproximación integral hacia la realidad de los pueblos indígenas.

Para fines de claridad en la presentación, el contenido se divide en el desarrollo de los distintos tratamientos y análisis en torno a dos universos diferenciados regionalmente: aquél referido a los pueblos indígenas de las *tierras altas* del occidente andino de Bolivia y el referido a los pueblos indígenas de las *tierras bajas* del norte y el oriente amazónico, de llanos y de chacos del país.

Los pueblos indígenas en los Andes y en las tierras bajas de Bolivia

Dos grandes macrorregiones conforman Bolivia: la macrorregión de las *tierras altas* de los Andes, situada al occidente del país, y la macrorregión de las *tierras bajas* de la Amazonia, llanos (oriente boliviano) y el Chaco. Marcada por estos dos espacios, Bolivia a inicios del siglo XXI[2] cuenta con una población total de 8.274.325 habitantes, siendo 5.165.882 los que habitan en áreas urbanas (62,43%) y 3.108.443 los que habitan el área rural (37,57%). Aunque las estadísticas son sólo tentativas al respecto, si se considera a la población indígena que habita en el área urbana, es probable que el total de la población indígena boliviana a inicios del siglo XXI alcance a más del 60% del conjunto poblacional.[3] Por su parte, la población indígena rural de Bolivia, que en este trabajo se refiere con la categoría de "pueblos indígenas", alcanzaría a ser, según proyecciones estimativas, de alrededor de 2.110.790 personas, algo más de un cuarto de la población total de Bolivia.[4]

1. Los pueblos indígenas en los Andes bolivianos

Aspectos geoecológicos

Los Andes en Bolivia están marcados por la presencia de dos cordilleras: la cordillera Occidental (o volcánica), a lo largo de la frontera Bolivia-Chile, y la cordillera Oriental, que se extiende desde el norte del lago Titikaka, haciendo un arco al este del mismo, hasta alcanzar el extremo sur occidental del país. Entre estas dos cordilleras se encuentra el Altiplano, una planicie compuesta fundamentalmente por depósitos procedentes de la erosión hídrica y eólica de las montañas circundantes. En los pliegues y al este de la cordillera Oriental se sitúan los valles, donde se encuentran las ciudades de Cochabamba, Tarija y Sucre. Al norte y al este de la cordillera Oriental se encuentran los llanos aluviales y subregiones de yungas, y hacia el sudeste el Chaco boliviano.

a. Región del Altiplano

La región del Altiplano, que se extiende en una inmensa superficie, alcanza alturas de 3.700 a 4.800 msnm, y se caracteriza por presentar planicies y serranías con escasa vegetación. Sólo se destacan especies herbáceas, como pajonales de *ichu*, *tholas* y *yaretas*. La escasa presencia de árboles se concentra en algunas quebradas, como en el caso de la *quewiña*, o en roquedales de altura, donde se halla la *kishuara*.

La región es apta para el cultivo de diversos tubérculos, entre los que destaca la papa. Otros cultivos de importancia son la quinua, cebada, trigo y haba. En el ámbito ganadero, se desarrolla la crianza de ganado ovino, auquénido y bovino. La actividad agropecuaria está amenazada por la reducción de superficie cultivable, escasez de forraje debido a los procesos erosivos y el uso de suelo de manera intensiva sin observar los periodos de descanso. En los últimos años, se percibe una competencia de producción de papa con fertilizantes y poca incorporación de materia orgánica y estiércol. Otras dificultades complementarias tienen que ver con la escasez de recursos hídricos, tanto para el consumo humano, como para al agricultura y ganadería, y la escasez de leñas para el abastecimiento de energía. Estas carencias conducen de manera paulatina a una competencia por el control de los recursos, que en muchos casos desembocan en conflictos entre los diferentes asentamientos poblacionales.

Esta región se caracteriza por su clima frígido y con presencia de fuertes vientos principalmente en la época de invierno. La temperatura y la lluvia varían fundamentalmente con la altitud, y los vientos fríos barren el Altiplano con escasa variación entre el verano y el invierno. Las temperaturas medias varían entre 7°C y 11°C, pero las mismas en invierno son inferiores a los 0°C, llegando incluso a los –10°C, con noches frías durante todo el año. Al norte, el lago Titikaka tiene un importante efecto moderador sobre las temperaturas. La lluvia es escasa y proveniente en su mayor parte de las precipitaciones que se producen entre noviembre y abril. La precipitación anual media tiene un tope de 300 mm en el Altiplano sur, donde la estación de lluvias sólo comprende los meses de enero a marzo, y de 800 mm en el Altiplano norte.[5]

2 INE, 2002.
3 PNUD, *Cuadernos de Futuro*, Nº 2, 2000; MACPIO, 2001.
4 MACPIO, *op cit.*

5 Dollfus, 1981.

b. Región de los valles

Esta región se encuentra entre los 2.200 y 3.500 msnm, y comprende una diversidad de ecosistemas que por sus características climáticas son aptos para el cultivo del maíz –históricamente clave en la historia de estos pueblos– frutas, hortalizas, granos y también tubérculos. La región se caracteriza también por la presencia de abundante vegetación arbustiva y arbórea en las quebradas o pie de monte, con especies nativas y adaptadas, como la tipa, algarrobo, molle, eucalipto, etc. Estos recursos vegetales son utilizados en forma de leña y madera.

Una característica de la ecología de los valles es la erosión por el sobrepastoreo y la presencia de laderas con pendientes bastante pronunciadas, que agudiza el impacto erosionador de los desbordes pluviales.

La temperaturas anuales varían entre 2°C y 17°C, produciéndose en la estación seca heladas. Las precipitaciones de lluvia varían de noviembre a abril entre 400 y 1.000 mm.[6]

La región constituye el ámbito de mayor densidad poblacional rural dedicada al laboreo agrícola en la macrorregión andina boliviana, con la excepción del área ribereña del lago Titikaka, la cual ha sido desde tiempos muy remotos la de mayor población agrícola en los Andes bolivianos.

c. Región de los yungas

Recortada por pendientes muy verticales y desplazándose en los pliegues intermontanos de las serranías al este de la cordillera Oriental, los yungas se caracterizan por una intensa humedad y una cobertura vegetal de selva umbrosa de baja altura. Sus alturas varían entre los 2.000 y 800 msnm. La temperatura puede oscilar entre los 17°C y 34°C. Reciben un promedio anual de 2.000 mm de precipitaciones pluviales.[7]

La región es utilizada de modos distintos: a) pequeñas áreas de la selva se usan para la explotación de maderas; b) laderas con o sin cobertura selvática se dedican a la producción –cada vez mayor– de coca, cítricos y café; c) áreas a alturas mayores pueden dedicarse al cultivo de maíz; d) algunas explanadas permiten la producción de pastos ganaderos. En general, la región abunda en frutas nativas y de adaptación.[8]

Por miles de años, la región ha sido ocupada por poblaciones vinculadas al Altiplano, habiendo sido uno de los pisos ecológicos clave desde donde la dieta altiplánica de tubérculos y carnes de auquénidos se complementaba con coca y frutos diversos.

Para el año 2000 se calcula que el departamento con mayor población indígena rural fue La Paz, con el 27% del total, seguido de Cochabamba, con el 24%, Potosí, con el 23%, y Chuquisaca, con el 12%. Para el año 2004 se ha proyectado una población indígena de 2.193.759 habitantes: en el área rural, correspondiendo 1.445.711 (71%) a población aymara; 549.287 a población quechua (27%) 2.313 a población uru (3%).[9]

Estos datos demográficos nos muestran un panorama global de los tres grandes grupos lingüísticos en la región andina de Bolivia, pero es importante confrontar esta información demográfica general con las dinámicas poblacionales de los pueblos indígenas en el ámbito local, además que esta información tiene que ver con la variable territorio. Esto implica reconocer una serie de dificultades a la hora de establecer el número exacto de habitantes por cada caso, como los uru chipaya, cuya territorialidad equivale a una marka aymara o a un jatun ayllu quechua, y que a su vez en términos de la división político administrativa estatal corresponde a la tercera sección municipal de la provincia Atahuallpa (departamento de Oruro); o el caso de los pampa aullagas que, de igual forma que los chipaya, tiene el rango de un *jatun ayllu* y, en términos de la división político administrativa estatal, corresponde a la segunda sección municipal de la provincia Ladislao Cabrera (departamento de Oruro), teniendo, por lo tanto, también la categoría de municipio. En cambio, los uru murato se encuentran diseminados en varias provincias (más de un municipio).

Asimismo, existen casos en los que se ha reconocido el estatus de Distrito Municipal Indígena (DMI), tales como los puqu wata, quienes se han constituido como jatun ayllu; el jatun ayllu yura (municipio de Tomave, departamento de Potosí), y el ayllu chayantaka (municipio de Chayanta, departamento de Potosí).

El siguiente cuadro muestra una relación aproximada del número de habitantes en la mayoría de los casos.

6 *Ibid.*
7 Dollfus, *op. cit.*
8 *Ibid.*
9 INE, 1992.

Pueblos indígenas en la región andina, una aproximación

Tipo de asentamiento	Etnia	Habitantes	Fuente
Ayllus poco fragmentados	Qhayanas jatun ayllu	S/d	
	Sacaca	S/d	
	Chayanta	S/d	
	Aymaya	S/d	
	Macha	S/d	
	Puqu wata	18.602	*ENE, TCO uma uma: 2000
	Moromoro	S/d	
	Calcha	4.426	Diagnóstico Distrital, 1998
	Tacobamba	8.935	Ayllus de Tacobamba. PIEB, 2002.
	Totora	S/d	
	Yura	7.210	ENE, TCO yura, 2000
	Uru murato	479	ENE-TCO, 2001
	Uru chipaya	1.814	INE, 2001
	Uru iruitu	S/d	
	Pampa aullagas	2.975	**PDM, 1998
	Tinkipaya	21.794	INE, 2001
	Coroma	S/d	
	Quila quila	S/d	
	San Lucas	S/d	
	Marka Salinas	6.615	PDM, Municipio Salinas 2000
	Talina	7.000	S/f
	Toropalca	3.782	Diagnóstico Distrital, 1998
	Caiza "D"	9.951	Relevamiento de TCO, DANIDA 2002
Ayllus fragmentados y comunidades originarias	Qaqachaka	4.294	Plan de Desarrollo de los Ayllus en Paz, 2002
	K'ulta	4.891	Plan de Desarrollo de los Ayllus en Paz, 2002
	Norte Condo	4.899	Plan de Desarrollo de los Ayllus en Paz, 2002
	Challapata	4.122	Plan de Desarrollo de los Ayllus en Paz, 2002
	Charazani	9.262	INE, 2001
	Amarete jatun ayllu	S/d	
	Chullina sullka ayllu	S/d	
	Marka suni alpaquero	S/d	
	Ayllu yampara	S/d	
	Chaqui	11.800	Relevamiento de TCO, DANIDA 2002
	Yawisla	S/d	
	Ara	2.034	Diagnóstico distrital, 1998
	Jila	7.200	Relevamiento de TCO, DANIDA 2002
	Andamarka	1.560	Relevamiento de TCO, DANIDA 2002
	Layme - puraca	6.790	***PDDI, 2000
	Jucumani	7.622	PDDI, 1999
	Chullpa	4.719	PDDI, 2001
	Sukuya	2.557	PDDI, 2001
	Chayantaqa	9.648	PDDI, 2001
	Panakachi	3.646	PDDI, 2002
	Q'aracha	S/d	
	Quillacas	S/d	
	Quillaca urmiri	1.443	INE-TCO. 2002
	Qhurkhimarka	S/d	
	Antamarka	S/d	
	Tapacari	S/d	

Pueblos indígenas en la región andina, una aproximación

Tipo de asentamiento	Etnia	Habitantes	Fuente
	Aroma	1.600	PDM, municipio Salinas 2000
	Ucumasi	800	PDM, municipio Salinas 2000
	Taraco	S/d	
	Yanahuaya	S/d	
	Jesús de Machaca	S/d	
	Santiago de Machaca	S/d	
	Mollo	S/d	
Comunidades indígenas de ex hacienda	Yamparas	S/d	
	Taraco	S/d	
	Taxara	S/d	
Ayllus y comunidades con nuevas identidades	Qamata	1.053	INE – TCO qamata, 2000
	Jalq'as	S/d	
	Raqaypampa	11.639	PDDI Raqaypampa 1998
	Marka Tihuanaku	S/d	
	Marka Ayata	S/d	
	Chari	S/d	

* Estudio de Necesidades Espaciales
** Plan de Desarrollo Municipal
*** Plan de Desarrollo Distrito Indígena
Fuente: Elaboración propia

Caracterización de los pueblos indígenas de las tierras altas

En la macrorregión andina se encuentran en la actualidad tres grandes conglomerados de pueblos indígenas, definidos principalmente por los troncos lingüísticos a los que pertenecen, a partir de los cuales se distinguen unos de otros: aymaras, quechuas y urus (chipaya, murato e iruito).

Diego Pacheco[10] plantea que la identificación de los pueblos indígenas puede realizarse principalmente de acuerdo a distintos modelos de ayllus[11] y comunidades, caracterizados éstos por sus formas de organización, historia de los asentamientos, sistemas productivos, sistemas de tenencia de la tierra y características socioculturales, proponiendo cuatro niveles o categorías en la que se inscriben los distintos grupos indígenas de las tierras altas:

a) Ayllus poco fragmentados

Corresponden a los ayllus que han mantenido una estructura organizativa en tres o cuatro niveles, es decir: cabildos, ayllus, parcialidades y jatun ayllus (quechuas) o markas (aymaras), contando con un complejo modelo organizativo que corresponde a un sistema de cargos por turnos en todos los niveles en la estructura segmentaria, usualmente limitado a los tributarios u originarios. Los jatun ayllus del norte de Potosí son característicos de estas organizaciones segmentarias que recorren transversalmente extensos territorios que abarcan de forma continua

10 *Municipios, Distritos Municipales Indígenas y Tierras Comunitarias de Origen en las tierras altas de Bolivia*, 2002.

11 El ayllu es un modelo de organización social establecido en una determinada extensión de territorio, con acceso a recursos en distintos niveles, llamado "control de un máximo de pisos ecológicos", desestructurados por la conquista española. El ayllu en la actualidad mantiene rasgos con distintas particularidades. Platt (1987) en sus investigaciones en el norte de Potosí con los macha, hace referencia al concepto de ayllu máximo, como la totalidad del grupo étnico, dividido en dos grandes mitades, llamadas anansaya y urinsaya en quechua; o alasaya y majasaya en aymara (los de arriba y los de abajo) o ayllus mayores. Las mitades se dividen cada uno en un número determinado de ayllus menores (churi ayllus, "ayllus hijos"). Un modelo de alguna manera similar nos plantea Izko (1991) en sus investigaciones en los ayllus de Salinas de Garci Mendoza y Turco en el sur de Oruro. Rasnake (1989) en su investigación sobre el ayllu yura, plantea que la palabra *ayllu* tiene varios niveles y significados, y sin embargo es un concepto que agrupa los principios fundamentales de las relaciones sociales. En ciertos contextos, ayllu alude a parentesco, en otras a grandes agrupaciones a las que pertenecen sus miembros según la ubicación de sus chacras de labranza. Izko (1986) en los ayllus sakaka y kirkyawi, antiguas cabeceras de la nación charca del norte de Potosí, señalando específicamente que el concepto de ayllu tiende a designar más bien una agrupación de naturaleza segmentaria y base territorial "política", en ese sentido, estrechamente relacionado con el acceso a la tierra.

o discontinua espacios de puna, chawpirana y valle, y por lo mismo son conocidos como "franjas étnicas". Dicha estrategia de ocupación territorial tiene como finalidad lograr el acceso a varios microclimas y dentro de ellos a una infinidad de parcelas que garantizan una siembra escalonada en el tiempo y en el espacio.[12]

b) Ayllus fragmentados y comunidades originarias

En este grupo se considera a las identidades socioculturales cuya fragmentación ha debilitado casi por completo sus vínculos con una identidad sociocultural más englobante. Antiguamente, estos ayllus pertenecían a jatun ayllus, pero con el paso del tiempo han desarrollado una identidad sociocultural particular determinada solamente por la ocupación de un territorio que corresponde a una pequeña parte de ese antiguo ayllu.

Estos ayllus corresponden a espacios multiétnicos de cabeceras de valle y valles donde el peso de las políticas coloniales y republicanas han sido más importantes debido a las posibilidades de expansión de las haciendas en regiones mutiétnicas con menores niveles de unidad social. Solamente los ayllus más visibles y en algún momento con mayor cohesión han podido mantenerse, aunque su fragmentación ha sido inevitable.[13]

c) Comunidades de ex hacienda

En esta categoría se incluye a las comunidades catalogadas por la Reforma Agraria de 1953 como "comunidades campesinas de ex hacienda". La categorización de la Reforma Agraria, así como la empleada posteriormente para identificar a estas comunidades como campesinas, es inadecuada; por lo que es más correcto designar a las mismas como comunidades indígenas de ex hacienda. Son casos en los que las haciendas no han logrado modificar las pertenencias de identidad étnica de esta población y donde la titulación individual tampoco ha creado un campesino parcelario carente de sentido comunitario y de pertenencia étnica.[14]

Existen comunidades de ex hacienda en las que el modelo de la hacienda se acomodó más bien al sistema productivo del ayllu a través de la producción en "mantas y aynoqas" o permitió que los comunarios reproduzcan el acceso a varios pisos ecológicos, en tanto que las haciendas también emplearon el modelo de la ocupación espacial en varios ecosistemas.

El modelo político-organizativo, construido como consecuencia de la formación del sindicato campesino, constituye una adaptación a una nueva forma comunal que combina derechos propietarios sobre áreas colectivas e individuales, como producto de las diversas formas de titulación realizadas por la Reforma Agraria.

d) Ayllus y comunidades con nuevas identidades

En este caso se encuentran las comunidades que presentan alguna necesidad de encontrar su realidad y razón de ser en la pertenencia a una entidad mayor que les dé incluso alguna clase de identidad. En este ámbito, coexisten formas de organización originarias con formas de ex hacienda, sin ningún tipo de diferenciación visible específica. Los antiguos miembros de los ayllus participan de una identidad englobante que no les obliga a nada y no representa restricciones ni responsabilidades determinadas, no entraña ningún obstáculo y más bien tienen la ventaja de permitirles participar, junto con los arrenderos de ex hacienda, en la búsqueda de una identidad mayor definitoria de una nueva unidad.[15]

Otros actores sociales de las tierras altas

a. Los denominados *residentes*

Los procesos de migración (temporales o definitivos) de los pobladores indígenas andinos hacia distintos centros urbanos del país y también del exterior –Argentina y Chile, principalmente– , han dado lugar al surgimiento de una categoría social que se denomina de los *residentes*, quienes mantienen algún grado de vinculación con sus comunidades de origen, principalmente vinculadas a las formas de tenencia de la tierra que éstos mantienen en sus comunidades. A partir de estas relaciones, los residentes participan de ciertas obligaciones comunales, tales como: el pago del tributo, trabajos comunales, el cumplimiento de los diferentes cargos de autoridad comunal, funciones festivas y rituales, atención directa en las actividades agropecuarias principales y la participación en fiestas y eventos sociales. En algunos casos, estas actividades las delegan a parientes o vecinos con algún tipo de retribución.[16]

12 Pacheco, 2002.
13 *Ibid.*
14 *Ibid.*

15 *Ibid.*
16 *Ayllu Sartañäni*, 1992 y 1993; Spedding y Llanos, 1998.

Por las características mencionadas, los residentes encaran ejes de articulación y transmisión entre el mundo urbano y rural. En la mayoría de los casos, dichos ejes son conflictivos, los mismos que se traducen en la estructura de poder comunal, interfiriendo en el sistema político administrativo e introduciendo conceptos y prácticas de una democracia occidental y urbana sobre las formas y expresiones de la democracia más tradicional. En ese marco, verificamos un profundo proceso de transformación en la institucionalidad indígena, como influencia de los residentes, cuyo concepto de modernización va imponiéndose paulatinamente.

Así, en las asambleas comunales se introducen órdenes del día, la redacción de un libro de actas en castellano, las intervenciones forzadas en castellano, que monopolizan el uso de la palabra y la información. La visión de desarrollo que éstos adquieren en su vinculación con el mundo urbano, enfatiza el desarrollo comunal con temas relacionados al mejoramiento urbano. En el plano simbólico y ritual, sus actitudes testimonian una paulatina transformación de las relaciones culturales y humanas al interior de las familias y también de las comunidades. Paralelamente, se articula la misma influencia ideológica sobre el sistema de elección y función de autoridades tradicionales, confluyendo en un sincretismo que pone en riesgo la reproducción del conjunto de valores de la democracia indígena y sus formas organizativas.[17]

b. Maestros rurales

La educación constituye una de las demandas más antiguas de los pueblos indígenas, por lo menos desde principios del siglo XX, pero aun siendo una demanda propia, en ningún momento llega a coincidir plenamente con los proyectos de educación indígena.[18] Para los indígenas, el conocimiento de la lectura y la escritura fue el arma principal de sometimiento a la sociedad mestizo criolla, razón por la cual en algunas regiones de la zona andina las autoridades indígenas se dieron a la tarea de promover la constitución de escuelas que dependían económicamente del aporte propio. Con la Revolución de 1952 se implementa el sistema de educación general destinado al área rural del país en el marco de los principios ideológicos de la "homogeneización cultural" con lineamientos mestizos propugnados por la "Revolución Nacional".[19] El eje articulador de esta propuesta educativa son los "profesores rurales", personal docente que en los primeros años de la revolución es improvisado y proveniente del área urbana, por lo tanto con moldes culturales específicos, los que se encargan de transmitir los conceptos de modernización, progreso, desarrollo e integración, provocando incompatibilidad con los valores andinos. Los profesores rurales, no obstante poseer mayores elementos de percepción de la realidad cultural, se someten sin mayores cuestionamientos a los moldes urbanos occidentales que generan fuertes procesos de aculturización en las comunidades indígenas.[20]

La actual Reforma Educativa[21] plantea que la educación "es intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombres y mujeres", e intenta generar un nuevo proceso educativo. En este contexto, se le asigna un nuevo rol al profesor rural como guía del proceso de construcción del conocimiento que básicamente recae en los alumnos desde su realidad cultural. En la práctica, este proceso es lento y trabado básicamente por la baja remuneración salarial y los niveles de formación de los mismos docentes en ejercicio, factores que ponen en duda la implementación de los nuevos enfoques que pretende incorporar la Reforma Educativa en la educación rural.

c. Vecinos de pueblos

Una característica peculiar de la zona rural andina, es la existencia de poblados urbanizados, conocidos como "pueblos", cuya población se diferencia de la población estrictamente rural. La existencia de la mayoría de estos pueblos de vecinos se remonta al establecimiento de las "reducciones de indios" en la Colonia, como centros administrativos del Estado colonial, estatus que mantuvieron con la época republicana. Dichos pueblos fueron la residencia de funcionarios estatales, comerciantes, guardianes del orden público, militares, curas y hacendados. Hasta 1952 estaban constituidos en gran medida por población criolla y mestiza, con bastante poder de influencia y decisión, por constituir la expresión del Estado y su ejercicio administrativo en los niveles cantonales y provinciales, ejerciendo cargos políticos del Estado y actividades económicas generalmente vinculados al ámbito de la hacienda.[22]

17 *Ayllu Sartañäni*, 1992.
18 Claure, 1989.
19 Frías, 2000.
20 *Ayllu Sartañäni, op. cit.*
21 Ley 1565, del 7 de julio de 1994.
22 Hasta antes de la Revolución de 1952 el control y abastecimiento del mercado interno de productos agropecuarios, esencialmente en las ciudades y las minas del país, estaba en manos de las haciendas. Ver Frías, 2002.

Con la Revolución Nacional, la función intermediadora de estos centros vecinales con el Estado se mantiene, cambiando empero su configuración social, lo que dio lugar al surgimiento de un fuerte componente mestizo, los que fungen como los nuevos funcionarios encargados de la articulación a las comunidades del área rural con el Estado.

En otros casos se crean nuevos cantones como producto de demandas locales con sus correspondientes centros administrativos y vecinales, pero con un fuerte componente indígena, desde donde se ejerce el control de la administración estatal. Esto origina el surgimiento de nuevos líderes locales, tanto como políticos del nuevo orden y sindicalistas. Estos nuevos actores vecinales a la postre se transforman en élites locales que reproducen la antigua supeditación de las poblaciones indígenas.

Otra forma del poder vecinal se manifiesta de manera cíclica en periodos electorales a través de la intermediación de los diferentes partidos de carácter oficialista para captar votos, a través de prácticas prebendalistas. Otro espacio de hegemonía de los vecinos se presenta en el ámbito municipal, donde controlan los gobiernos municipales en sus distintas instancias, como las concejalías, oficialías mayores, inclusive en los comités de vigilancia, todo lo cual implica una concentración de recursos de la Participación Popular en las capitales de sección y los pueblos capital de cantones, mediante una priorización de obras e inversiones en estos lugares.[23]

Finalmente, un ámbito importante del control vecinal constituye el monopolio de una gran parte de la comercialización de los productos agropecuarios y el transporte desde los centros de producción comunales hacia el mercado, mediante el rescate a bajos precios, manipulación del peso de los productos, etc. En este mismo sector surge una nueva capa de medianos propietarios, comerciantes, intermediarios y transportistas como producto del debacle de las haciendas. Los intermediarios son los encargados de vincular a la nueva producción agrícola de los pobladores del área rural con el mercado interno, en una relación comercial desigual en contra de la producción campesina.

d. Propietarios medianos

A pesar de la Reforma Agraria de 1952, en varias regiones de la zona andina de Bolivia se mantiene una capa de medianos propietarios terratenientes, principalmente en la región de los valles, quienes logran mantener sus propiedades cobijados en algunos artículos de la Ley de Reforma Agraria, que establecía respetar aquellas propiedades que demostraran tener inversiones y manejo de tipo capitalista, y no se basaban en el trabajo servil de las comunidades indígenas.

Esta capa de medianos propietarios está constituida, en gran parte, por mestizos, aunque no excluye a algunos propietarios que tienen origen indígena. Este sector mantiene cierto poder económico por el tipo de producción que desarrolla, principalmente frutícola, en los rubros vitícolas destinada a la industria vitivinícola y de singanis, productos que cuentan con un amplio mercado en el país, además de otros productos. Las zonas donde existen estos estratos de propietarios son los valles tarijeños, cinteños, chicheños y algunos valles en el departamento de La Paz.

Estos vecinos propietarios alternan sus actividades económicas con el ejercicio de funciones de intermediación con el Estado y el ámbito municipal, ya que estos constituyen parte de la elite local de vecinos. De esta forma, por ejemplo, hegemonizan la formulación de las demandas y la representación política en el ámbito municipal, inclusive provincial, postergando las aspiraciones de la población rural de manera permanente.

e. Sindicatos y comunidades campesinas

Las comunidades campesinas de ex hacienda y sus organizaciones sindicales, se originan después de la Reforma Agraria de 1953, como producto del proceso de expropiación de tierras de las haciendas en el proceso revolucionario. La distribución de los antiguos latifundios es liderizado por los sindicatos agrarios. Muchos de los sindicatos que actuaron en el proceso de Reforma Agraria se constituyeron en las décadas de 1930 y 1940, principalmente en el valle alto de Cochabamba, con bastante influencia del sindicalismo minero.[24]

En este contexto, el sindicato agrario surge como un motor fundamental en la constitución de la comunidad campesina. La comunidad le otorga al sindicato una doble función: por una parte, como intermediario para relacionarse con el Estado y con el resto de la sociedad civil, y, por otra, como un mecanismo de gobierno comunal. Bajo este panorama, las comunidades campesinas han generado un proceso de reivindicaciones de connotación histórica, las cuales giran en torno a la conquista y defensa de la tierra, expresadas a partir de un fuerte contenido político ideológico.[25]

23 Frías, *op. cit.*
24 Pearse, 1986.
25 Ticona, 1996.

La capacidad de gestión de la organización se debe entender como un proceso que se va construyendo en función de las necesidades de la comunidad. En los primeros años de constitución de la misma tenemos una agrupación de ex colonos de hacienda que durante varias generaciones fueron sometidos a la tutela de la hacienda y el patrón, los mismos que arrasaron con toda memoria histórica sobre la dinámica de gestión social de las antiguas comunidades andinas. Por esta razón, las nuevas comunidades constituidas pasan por un proceso de aprendizaje y de formación de líderes, quienes estructuran una serie de mecanismos normativos y de coerción inmediatamente relacionados con las nuevas formas de tenencia de la tierra en virtud de asegurar la producción agropecuaria como condición para existir como un colectivo social; por otro lado, se centran en gestionar otros ámbitos de la vida cotidiana que posibilitan la convivencia comunitaria.

No es el mismo caso de otras regiones de ex haciendas donde la nueva estructura comunal reencarna las antiguas formas de organización andina, cuyas estructuras de cargos de la organización sindical se fusionan con el de las autoridades tradicionales, revalorizando mecanismos de gestión comunales.

El sindicato, como expresión máxima de la organización comunal, entra en debilitamiento, principalmente en el nivel de las federaciones departamentales y la confederación campesina, a partir de la década del 80; esta crisis se manifiesta en su incapacidad de interpelación al Estado y la sociedad civil, en la medida en que surgen nuevas problemáticas, como ser: degradación de los recursos naturales, educación y salud, entre otros. El sindicato, por su estructura orgánica y su dinámica reivindicativa, no puede atender satisfactoriamente problemáticas como éstas ya que en él pesan los viejos moldes sindicales de 1952.[26]

Otro elemento a considerar en este proceso de debilitamiento es la municipalización que se genera desde el año 1994, donde se modifica la relación de formulación de demandas al Estado, que tradicionalmente estaba en manos de las organizaciones matrices, como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), o de las federaciones departamentales. En este nuevo escenario, se genera un proceso de descentralización del sindicalismo, en sus instancias de base (sindicatos comunales y subcentrales cantonales), siendo éstas las que se articulan directamente con el Estado descentralizado en el ámbito del municipio, generando así una independencia en la gestión comunal local.

26 *Ibid.*

Hitos históricos relevantes

A continuación, se hará mención de algunos hitos históricos relevantes a partir de los cuales se puede colegir mejor la situación actual de los pueblos indígenas de las tierras altas de Bolivia.

Período prehispánico tardío

En el período previo a la invasión española, iniciada en 1532, la macrorregión andina formaba parte del Qullasuyu, una de las cuatro reparticiones político-administrativas mayores del Tawantinsuyu, el Estado inka. El Tawantinsuyu –un abigarrado complejo multiétnico de unidades políticas locales, incorporadas paulatinamente a la expansión de los inkas, desde su área nuclear en el Cusco, a comienzos del siglo XV– articuló dentro del Qullasuyu a los distintos grandes "reinos" o "señoríos" aymara-hablantes y a los grupos étnicos menores pukina y uruquilla hablantes de la regiones altiplánicas, del valle y de los yungas.[27]

Hallándose el Tawantinsuyu, al momento de la invasión española, todavía en una etapa de consolidación de su dominio sobre los tres grupos referidos (aymara, pukina y uruquilla), los inkas habían desarrollado un sistema de "mando indirecto" sobre los mismos,[28] a través de la adaptación-incorporación de los señores locales de estos grupos –en el caso aymara, de los grandes *mallkus* a nivel de los "señoríos"– dentro de la administración del Estado cusqueño. Este sistema permitía, y hasta alentaba, la reproducción de la distintividad étnica de los grupos locales incorporados al Tawantinsuyu,[29] en un proceso marcado por tensiones y conflictos de distinta intensidad con el mismo Imperio, a tiempo que daba paso a la continuidad de algunos destacables rasgos de larga duración en las poblaciones asentadas nuclearmente en torno al "eje acuático" altiplánico del lago Titikaka, río Desaguadero, lago Poopó y salares,[30] y ocupantes de los valles y yungas adyacentes a la vasta altiplanicie.

Aunque la información sobre los poblamientos pukina y uruquilla hablantes es escasa y no permite entrever las realidades de su organización en el prehispánico tardío, el conocimiento sobre los "señoríos" aymara para este período constituye ya uno de los legados mayores de la

27 Murra 1984; Bouysse-Cassagne 1986; Wachtel, 1984.
28 Murra, 1984.
29 *Ibid.*
30 Wachtel, *op. cit.*

investigación andina del siglo XX. Principalmente, se deben destacar a) los mecanismos de "control vertical de un máximo de pisos ecológicos" a través del "sistema de archipiélagos" característicos de estos señoríos,[31] y b) sus rasgos de organización política y social dualista y segmentaria.[32]

El "sistema de archipiélagos" para el control vertical de la ecología de la macrorregión alude al uso y manejo de los distintos pisos y nichos ecológicos de los *altiplanos* (sede de la producción de tubérculos, granos de altura y pastoreo de auquénidos), los *valles* (de relevancia alimentaria para la época por el maíz) y los *yungas* (desde donde se producía la coca y se recolectaban y cosechaban distintos frutos de ceja de selva húmeda vertical) por parte de unidades políticas, los señoríos, asentadas territorialmente en un núcleo de poblamiento central ubicado en el altiplano intercordillerano de la macrorregión, núcleo al que se adjuntaban "islas" territoriales de asentamiento discontinuo, ubicadas en los pisos de valle y yungas. Con su núcleo y sus islas, los distintos señoríos aymara podían manejar un sistema macroeconómico de complementariedad alimentaria y de bienes de procedencia ecológica muy diferenciada, dada la marcada verticalidad de la macrorregión, sistema vinculado por las caravanas llameras y los movimientos espaciales de articulación interecológica de distintas categorías y grupos de pobladores.

Ampliamente investigados a partir de la fundacional obra de Murra,[33] los señoríos aymara y el modelo de "archipiélagos" también hacen parte importante de la literatura etnohistórica y etnológica sobre las organizaciones étnicas dualistas y segmentarias. Con sistemas de cargo de autoridad encabezados por una diarquía –dos grandes *mallkus* parecen haber sido los señores principales de cada unidad política compuesta por dos mitades, cada una encabezada por uno de los grandes *mallkus* de la diarquía– los señoríos aymara además se caracterizaban por ser federaciones de grupos étnicos locales menores, compuestos de unidades étnicas más pequeñas, a su vez agregadas a otras, incluso más pequeñas, hasta llegar a los niveles más básicos, configurando así órdenes de segmentación de mayor o menor complejidad, dependiendo de los casos.[34] Como parte de estos complejos ordenamientos, los *ayllus*, ya sea como grupos de parentesco, como unidades territoriales segmentarias o como nucleamientos políticos bajo un mando integrado, constituían un dispositivo central del entramado de los "señoríos" aymara, vinculando los niveles de organización mayores de carácter subregional o translocal de los mismos con los diversos tipos de grupos de parentesco que constituían las unidades locales más básicas de la organización social andina del prehispánico tardío.

31 Murra, 1975.
32 Murra, 1975, Bouysse Cassagne, 1984 y Platt,1984.
33 Murra, 1975.
34 Murra, 1975; Bouysse-Casagne, 1984; Platt, 1984; Harris, 1984; Arze y Medinacelli, 1994.

La invasión española

Iniciada en 1538, tras el trauma de Cajamarca en 1532 y la captura española del Cusco, en 1533, la invasión española originó la mayor desestructuración del Qullasuyu, como unidad administrativa del Estado inca, a través de su desconocimiento y desmantelamiento *de facto* y jurídico y de la imposición del sistema sustitutivo de las *encomiendas* otorgadas por la Corona española a los conquistadores. Dicho sistema recibía fuerza laboral de amplios sectores de las poblaciones indígenas, las cuales eran entregadas a perpetuidad a los *encomenderos* en premio a sus servicios al poder ibérico.

Hacia la mitad del siglo XVI, una casta de *encomenderos* beneficiados con el trabajo indígena pasó a conformar un sector de mando de creciente poder que utilizaba a los *caciques* indígenas locales –denominación proveniente del Caribe que los españoles emplearon extensivamente para nombrar a las autoridades comunales andinas– para regular los turnos del laboreo indígena en explotaciones agrícolas, ganaderas, mineras y talleres de producción textil.

Hacia 1543, la Corona española creó el virreinato del Perú, con la ciudad costeña de Lima como su capital, cuya jurisdicción se extendió inicialmente a toda la Sudamérica española (incluyendo a Panamá, aunque no Venezuela). La Corona fue creando el régimen de gobierno y de administración de justicia de las audiencias. Hacia 1559 se creó la Audiencia de Charcas. Con tal tejido administrativo territorial, la Corona pasó a desmantelar paulatinamente el orden administrativo tanto del Tawantinsuyu en general, como del Qullasuyu en particular, mientras el régimen de las encomiendas desestructuraba los ordenamientos espaciales indígenas más locales.

En 1549, la Corona impulsó la sustitución de la encomienda basada en servicios personales –un sistema que permitía altísimos grados de abuso y explotación de la mano de obra indígena local– por una encomienda basada en tributos en productos y moneda que los asenta-

mientos poblacionales indígenas debían pagar a sus distintos encomenderos, tributos cuyas cantidades y montos pasarían a beneficiar materialmente a los cada vez más consolidados españoles, en tanto la población indígena se suponía beneficiada espiritualmente por la evangelización católica a cargo del encomendero.

Sin embargo, aparte de las encomiendas, la conquista también adaptó y transformó una institución andina prehispánica –la de los *yanaqunas*– en mecanismos de coacción laboral obligatoria y no retribuida. Así, el régimen de los *yanaqunas* –vasallos del inka sin pertenencia étnica determinante– dio paso, al desmantelarse el Tawantinsuyu, a la presencia de indígenas nómadas no sometidos al mando de algún *cacique* –que los españoles se adjudicaron de por vida en calidad de sirvientes y peones.

A ello se añadió, además, la conformación de una unidad administrativa inferior a la de la audiencia, la del *corregimiento*, que por su nivel de existencia más localista tuvo fuertes impactos desestructuradores sobre la organización territorial indígena local. Inicialmente creadas para el orden y el gobierno de los asentamientos poblacionales españoles urbanos y rurales, a partir de 1656 se crearon en el virreinato del Perú distritos especiales indígenas, los *corregimientos de indios*. Con ello, se fueron sentando las bases administrativas para la paulatina liquidación de los "señoríos" aymara como unidades etnopolíticas subregionales, unidades que desde un inicio habían ya resentido el impacto de las encomiendas.

Las reformas toledanas

En el periodo temprano de la Conquista, posteriormente en la década de 1570, junto con el aumento de la producción de la plata y la intensificación del proceso de monetización de la renta de la encomienda, el Estado impulsó un profundo reordenamiento de la ocupación territorial. Fue el virrey Toledo quién ejecutó la política de reducciones, obligando a la población a ser concentrada en dos o tres grandes pueblos.[35] La política de reducciones tuvo un gran efecto en la organización social y económica, no sólo por el cambio en el patrón de residencia sino también por la fragmentación y "horizontalización" de las franjas étnicas verticales, cuyos territorios abarcaban desde la puna hasta extensas zonas de los valles subandinos, además de territorios discontinuos más distantes.[36] Existían otros distribuidos entre los diversos niveles, cuyo centro se vio transformado por la obligación de residir en los pueblos de reducción.[37]

Las reformas coloniales implementadas por Toledo articularon una serie de mecanismos sofisticados de reformas administrativas, cuyo principal objetivo fue el establecimiento de un sistema eficiente de tasación y cobro de tributo. La unidad de tasación fue el *repartimiento*, una unidad administrativa –no territorial– basada en la entrega de un grupo de ayllus a un español con el cargo de corregidor. Dentro de un repartimiento, los ayllus se hallaban agrupados en uno o más pueblos nucleados en las reducciones. Cada repartimiento era tasado con una suma de tributo a ser pagado bianualmente. A cada tributario se le asignaba parte del gravamen total. La cantidad de tributo impuesto a cada repartimiento era determinada, en base al padrón de tributarios que incluía a todos los hombres de entre los 18 y 50 años. Las mujeres, los niños y los impedidos físicos quedaron libres de pago, otra categoría exenta de los impuestos incluía a las autoridades de los ayllus.[38]

En esta época, el asegurar el pago del tributo constituyó una estrategia tendente a garantizar y mantener la integridad de los ayllus, pese a las modificaciones que sufrieron en función de las nuevas demandas,[39] lo que planteó una suerte de "pacto de reciprocidad" entre el Estado colonial y los ayllus andinos, donde el pago del tributo aseguraba el respeto y protección de las tierras tradicionales por parte del Estado colonial.

En este contexto, se asignó a las autoridades étnicas el rol de intermediarios y de obediencia al Estado colonial, y participaron así en la extracción del tributo, bienes y mano de obra de sus ayllus, todo ello destinado a la *mit'a* potosina.[40] Pero, contrariamente a las imposiciones coloniales, estas autoridades defiendieron y mantuvieron formas de cohesión territorial y valores étnicos propios de sus ayllus. Con este fin, desarrollaron una serie de estrategias, como la participación en los circuitos mercantiles coloniales para adquirir e intercambiar bienes; en muchos casos esta participación en los mercados coloniales fue ventajosa, y en otros, los saldos fueron completamente negativos.[41]

35 Assadurian: 1982.

36 Harris, 1987, Rivera, 1992, establece los patrones de verticalidad y su fraccionamiento para los grupos layme y charca-qaraqara, respectivamente, en el norte de Potosí.
37 Platt, 1987.
38 Urton, 1989; Villarán, 1975 y Glave, 1987.
39 Platt, *op. cit.*
40 Sapalding, 1985.
41 Choque, 1987.

En esta dinámica, los ayllus intensificaron la producción y el comercio de coca de las zonas de los yungas orientados al mercado potosino, el comercio del ají desde las zonas del subandino, la preparación de grandes cantidades de chuño y su transporte al mercado en caravanas de llamas.[42] Los pobladores andinos también se incorporaron al mercado de trabajo demandado por la minería, desempeñando labores como arrieros y revendedores, y también como trabajadores asalariados.

En esta dinámica, los ayllus andinos nunca se excluyeron del mercado; pero simultáneamente protegieron las bases de los derechos de subsistencia y preservaron cierto grado de cohesión y solidaridad comunitaria. Reestructurados por los imperativos y las instituciones del coloniaje, los pueblos indígenas buscaban estrategias (a través de medios de adaptación, acuerdos o resistencias) para preservar los ideales básicos que regían su organización social y daban sentido a su trabajo y a su vida, logrando determinar las condiciones en que intervendrían en las transacciones comerciales. Las ganancias provenientes de las actividades comerciales se incorporaban a veces a los recursos de la comunidad para pagar tributos, adquirir títulos de propiedad de la tierra o pagar las costas de algún litigio para resolver una disputa de posesiones de tierras.[43]

Otro hecho muy importante que resalta en este periodo son las políticas borbónicas (durante el reinado de Carlos III de España) que implicaron una serie de medidas tendentes a dinamizar una economía mercantil en las colonias, a través de incentivar el consumo mercantil vía "reparto" obligatorio de mercancías.[44] Entre otras medidas, se destaca la imposición de una serie de alcabalas[45] e impuestos[46] que afectaron al comercio, actividad en la que se habían introducido muchos pueblos indígenas a la cabeza de sus autoridades.

Debemos señalar que, además de los productores y comerciantes mestizos y criollos, participaban en el circuito comercial del sur andino los pequeños productores, propietarios de chorrillos, trapichuelos, artesanos, indios acaudalados, caciques, kuracas y trajinantes indígenas. En este marco, el ajuste de las alcabalas incorporó a estos sectores de la población, que se beneficiaban de la expansión comercial promovida por la minería potosina. El efecto de estas reformas económicas fue, de hecho, drenar al virreinato de la mayor parte de sus excedentes a través de los impuestos y de los monopolios estatales.

Por otra parte, las reformas económicas de los borbones se complementaron con reformas administrativas; es así que en 1776 se creó el virreinato del Río de La Plata del que pasó a depender la Audiencia de Charcas.[47] Esta división alteró gravemente las rutas comerciales que ya estaban bastante bien definidas, y que se habían desarrollado entre el Bajo y el Alto Perú durante los dos siglos anteriores. Con ello, los yacimientos mineros de Potosí y Oruro fueron transferidos al nuevo virreinato.[48]

Otras medidas de las reformas borbónicas fueron la creación de la Secretaria de Marina e Indias, directamente encargada de todos los asuntos con las colonias en reemplazo del Consejo de Indias y la Casa de Contratación, y un ejército realista profesional, que fue posteriormente el que enfrentó todo el proceso de la guerra de la Independencia. En el plano religioso, se decretó la expulsión de los jesuitas de las colonias españolas.

Levantamientos indígenas

Estas medidas desembocaron en los levantamientos indígenas de 1781 y 1782. En el caso de la región andina de Bolivia, los levantamientos de Tomás Katari en la zona de Chayanta del norte de Potosí y el de Julián Apaza (Tupaj Katari) en la región de La Paz.[49]

Fueron muchas las rebeliones indígenas que ocurrieron en el sur andino desde el inicio de la Colonia. Algunos autores mencionan que fueron entre 100 y 200, pero que no tuvieron el impacto y los alcances de las grandes rebeliones de principios de los 80 en la etapa colonial tardía del siglo XVIII.

Stern[50] señala que la causa inmediata para las grandes rebeliones indígenas fue los repartos, el incremento de la alcabala y otros impuestos, además de la provisión de hombres para la *mit'a* minera.

Las zonas o regiones donde las medidas impositivas fueron mayores (como el virreinato de La Plata y la Au-

42 El chuño es un subproducto de la papa (patata) deshidratada, a través de un proceso de congelamiento por la noche y exprimido de su humedad durante el día; este proceso se realiza en la época de invierno en las regiones de la puna andina.
43 Larson y León, 1982.
44 Goltë, 1980.
45 Impuesto sobre la compra/venta que estipulaba una contribución del 2% sobre el valor de las mercancías en cada transacción y que fue incrementada al 6% a mediados del siglo XVIII (Del Valle, 1990).
46 Se gravaron o fueron sujeto de impuesto la coca, el tabaco, el alcohol y otros productos de las Américas (Del Valle, 1990).

47 O'Phelan, 1988.
48 O'Phelan, *op. cit.*
49 Stern, 1995; O'Phelan y Godoy, 1995, 1996.
50 *Op. cit.*

diencia de Charcas) fueron las zonas donde se desarrollaron las más grandes rebeliones de todas las colonias españolas.[51] Si bien las grandes rebeliones indígenas fueron, de manera general, en contra de las fuertes presiones impositivas y el sistema de reparto, cada una de ellas tiene sus propias particularidades.

Por ejemplo, los movimientos indígenas liderados por Tupaj Katari, fueron "movimientos anticoloniales",[52] por el cuestionamiento directo a la autoridad local y, por supuesto, colonial. Era un movimiento antirealista que buscaba por sobre todo autonomía indígena, la participación de los comuneros en el poder y la igualdad de condiciones en un territorio "históricamente suyo". A diferencia del movimiento liderado por Tupaj Amaru en el bajo Perú, que enarbolaba la utopía andina de la restitución imperial inka como elemento cohesionador no sólo de las masas indígenas, sino también de los criollos, de los nativos de la selva central y de los mestizos.[53]

Época republicana

Durante varias décadas, la situación de los ayllus en la flamante Bolivia fue, en la práctica, una prolongación de la estructura colonial. La situación de los pueblos indígenas como tributarios de la Corona se mantuvo en gran parte de la vida republicana. Por ejemplo, tomando en cuenta que la cuarta parte de la tierra cultivable se encontraba en manos de los indígenas, el período republicano estableció varios intentos de privatización de la tierra, ya fuera con las políticas bolivarianas de implementar un catastro rural en 1826 y 1866, o con la Ley de Exvinculación de Tierras en los gobiernos de Melgarejo y Frías (1874),[54] mediante la cual se declaraba jurídicamente extinguida la comunidad y se prescribía la propiedad individualizada de las tierras comunales.

Frente a estas medidas, se generó un movimiento de resistencia en las comunidades de los ayllus en varias regiones del país, principalmente en los ayllus del norte potosino, expresados en la resistencia a la revisita, por el mantenimiento de sus formas colectivas de propiedad y del territorio. Esta resistencia revistió formas pacíficas, pero las más de las veces fue violenta. Otra estrategia consistió en llevar adelante juicios en los tribunales de la nación, a la cabeza de sus autoridades mayores, estableciendo redes de "caciques apoderados", quienes recurrieron a los títulos de venta y composición de tierras para justificar la propiedad de sus tierras comprándoselas a la misma Corona.[55]

Las políticas republicanas del siglo XIX son la expresión de las capas terratenientes y comerciantes, que consistían en monopolizar la mercantilización de productos agropecuarios para su propio beneficio. Así, por una parte, lamentaban la ignorancia de los indios que resistían el efecto civilizador del mercado; y por otra, tomaban medidas para prevenir las actividades comerciales de los indios.[56]

El proceso de resistencia de los pueblos indígenas a las políticas liberales del siglo XIX concluyeron con la masiva movilización durante la guerra Federal entre liberales y conservadores, en 1899, liderada por el indígena aymara Pablo Zárate Willca.

La insurgencia indígena fue generada como parte de la continua lucha por defender los derechos de tierras comunales frente al asedio de los hacendados y vecinos de pueblo en el Altiplano.[57]

En el proceso de la guerra Federal, las tropas indígenas comandadas por el "temible Willca", bajo el control de una cantidad importante de armamento, se fueron autonomizando paulatinamente de la tutela liberal. Zárate Willca comenzó a emplazar a los indígenas por su propia cuenta, sin el reconocimiento o aprobación de José Manuel Pando (conductor de los liberales), para incitar a una lucha contra la elite criolla, a la cual habían estado sometidos hasta ese momento (Pearse, 1988). Pablo Zárate Willca fue asesinado brutalmente después de establecida la paz entre liberales y conservadores, y por acuerdo de estos ocasionales rivales.

La represalia liberal en contra del movimiento indígena aymara, posterior al asesinato del Zárate Willca, continuó con una serie de acciones. Tal es el caso de la masacre de Mohoza (departamento de La Paz, el 1 de marzo de 1899), a raíz de la cual se siguió un juicio que, más que un juicio a los indígenas que tomaron parte de estas acciones, fue el forum para el discurso nacional sobre la "cuestión india", consistente en los términos esencialistas y las concepciones del darwinismo social que sustentaba la ideología de las élites criollas y terratenientes de la época.[58]

51 Goltë, 1980; Stern, 1995.
52 Thomson, 1999.
53 O'Phelan, *op. cit.*
54 Platt, 1982.
55 Ticona y Condori, 1992.
56 Platt, *op. cit.*
57 Pearse, 1989.
58 Thomson, 1982.

Ese contexto es la fase de transición agraria que incluye una reestructuración en la tenencia de la tierra, la comercialización de la agricultura, la emigración rural, las reformas tributarias, el desmantelamiento de la protección estatal y la mayor penetración de la autoridad estatal en el campo que ocurría dentro del proceso de desarrollo capitalista.[59]

A pesar de la resistencia indígena en gran parte de la zona andina, se establecieron haciendas vía expropiación de tierras comunales, donde comunidades íntegras son atrapadas en el sistema de haciendas.

La guerra del Chaco

La guerra del Chaco[60] entre Bolivia y Paraguay representa otro momento importante en el proceso histórico de los pueblos indígenas de las tierras altas. En el frente de batalla de esta conflagración bélica confluyeron como combatientes varios sectores de la sociedad boliviana, siendo éstos en su mayoría los pobladores indígenas de las tierras altas, los que en su generalidad fueron reclutados de forma obligatoria para ser trasladados a las arenas candentes del Chaco boliviano.

El final frustrante y amargo de la guerra hirió al país entero, pero sobre todo hirió de muerte al viejo sistema político. Al terminar el conflicto bélico se abrió un momento de transición histórica llena de tensiones y de fuerzas contrapuestas que lucharon durante tres lustros por imponer sus diferentes visiones del país.[61]

Después de la guerra del Chaco el conflicto que cobra protagonismo es la lucha de los peones de haciendas, como es el caso de los valles de Cochabamba, donde surgió el liderazgo de los colonos de las haciendas, de la misma forma que se generaron otros movimientos en las zonas de hacienda de Chuquisaca y La Paz.[62] Los pueblos indígenas "libres" pasaron a una suerte de clandestinidad, y el nuevo escenario de conflicto entre el Estado y la nueva clase de terratenientes se establecería entre el movimiento de los colonos de las haciendas y el movimiento sindical, que se fue articulando poco a poco y que se cristalizaría a principios de la década de 1950.[63]

59 *Ibid.*
60 Según Mesa, *et al.* (1998) existen muchas interpretaciones sobre los verdaderos móviles de la guerra. Uno de ellos se refiere a que el conflicto fue promovido por el imperialismo, que se refleja en el enfrentamiento entre la petrolera norteamericana Standard Oil que operaba en Bolivia y la anglo-holandesa Royal Dutch Shell, cuya subsidiaria, la Union Oil Co., iba a operar en el Chaco boreal.
61 Mesa, *et al.*, 1998.
62 Pearse, 1989.
63 Izko, 1986.

Pese a las políticas liberales excluyentes del Estado, los pueblos indígenas persistieron hasta la Reforma Agraria de 1952, en una forma de auto-gobierno que estuvo dirigido por sus "autoridades naturales", los mallkus y caciques, quienes como apoderados de sus comunidades en distintos momentos históricos estructuraron en el ámbito nacional un movimiento de resistencia que, por sus características, es el más significativo acaecido entre 1870 y 1950.[64]

La Revolución de 1952

Este contexto, lleno de meandros y de violencia, culminó finalmente en el movimiento revolucionario mayor que haya vivido Bolivia en su historia republicana: la Revolución de 1952. Este proceso revolucionario, encabezado principalmente por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), articuló a una serie de sectores sociales y sus demandas, como el movimiento de los colonos de las haciendas, los mineros y clases medias urbanas. Una de las medidas más importantes de este proceso fue la Reforma Agraria, a partir de la cual se abolió el sistema de haciendas, pasando éstas a manos de los colonos, en una suerte de parcelación individual. La Revolución de 1952 estableció otras medidas, como el voto universal, la reforma educativa y la nacionalización de las minas.

Desde este año, en los distintos regímenes de gobierno (civiles constitucionales y militares de facto) se dedicaron a implantar el sindicato bajo la falsa idea de modernización de las comunidades indígenas y la incorporación del indio a la "nación". Sin embargo, en las zonas tradicionales de los departamentos de Oruro y Potosí, el ayllu y sus autoridades originarias persistieron.[65]

Es a partir de este periodo que se impuso hablar sólo de "campesinos" y "sindicatos", al referirse a los pueblos indígenas, aunque éstos no constituyeran haciendas. Esta política fue implementada directamente desde el gobierno, como parte de su proyecto homogeneizador, negando el componente étnico de estos pueblos. El modelo instaurado con la Revolución tendría una continuidad sorprendente en los dieciocho años de gobiernos autoritarios, a partir de 1964, con la irrupción del general Barrientos en el poder. Una de las políticas de los nuevos regímenes fue el "Pacto Militar Campesino" (anticomunista), que representó una continuidad en el esquema de subordina-

64 Ticona y Condori, 1992.
65 Isko, 1986; Rasnake, 1989; Rivera, 1992.

ción pasiva del campesino y sus sindicatos y líderes como aliados incondicionales de la política gubernamental.[66]

Desde 1969 se generaron varios intentos de ruptura del modelo corporativista, desde el mismo sindicalismo campesino, liderado por el movimiento katarista, el mismo que surgió en las provincias del altiplano paceño, reivindicando su identidad étnica aymara. En 1979 este movimiento sindical articulado con otros, como el de los valles, y en alguna medida en el oriente, fundaron la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), organización independiente afiliada a la Central Obrera Boliviana (COB). A partir de esto, la CSUTCB fue la portadora de la reivindicación del sindicalismo agrario en Bolivia.[67]

El proceso desestructurador nos muestra una permanente continuidad desde los tiempos coloniales y republicanos pre y post 52. Otra característica de este proceso es la irrupción del concepto de "desarrollo" como oferta estatal posterior a la década de los 80, donde se habla de "desarrollo rural" liderado por un nuevo actor "especializado" que son las organizaciones no gubernamentales (ONG), promovidas por grupos de izquierda, profesionales liberales, iglesias –tanto católicas como protestantes–, convenios bilaterales entre gobiernos, y otros. Estas entidades actúan en los espacios de los pueblos indígenas haciendo gala de un completo desconocimiento de los sistemas espacio-territoriales, socio-organizativos y culturales, ni qué decir de los procesos tecnológicos, de ahí que no es raro encontrar a ONG promoviendo y tomando como contrapartes a los sindicatos campesinos a conveniencia y desconociendo las dinámicas propias de los ayllus en sus distintas instancias. En síntesis, a decir de Silvia Rivera, "desarrollo y etnocidio son dos caras de una misma moneda".[68]

En las últimas dos décadas del siglo XX, en Bolivia irrumpen los pueblos indígenas aglutinados en varias organizaciones regionales, tales como la Federación de Ayllus del Sur de Oruro (FASOR, luego JAQUISA, pertenecientes a los antiguos señoríos quillaca asanques), el Consejo Oriental de Ayllus Jach'a Carangas (COAJC, de la antigua nación de los karangas), la Federación de Ayllus Indígenas Norte Potosí (FAOI-NP), la Federación de Ayllus Originarios de la Provincia Ingavi (FACOPI), que posteriormente constituirán sobre esta base el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (CONAMAQ) en el departamento de La Paz, y el Consejo de Ayllus Originarios de Potosí (CAOP).[69]

Esta presencia indígena en sus distintas formas culturales, de organización y como activos actores sociales, develada recién en los últimos años ante la sociedad "boliviana", ha motivado un cambio de actitudes y una serie de debates; por ejemplo, para algunos sectores de izquierda se pretende articular el movimiento indígena con el de la resistencia al proyecto neoliberal; por otra parte, desde el Estado a partir de una política de "reformas estructurales" promulgadas desde el gobierno (a partir de 1985) se pretende "corporativizar" al movimiento étnico en el marco de la globalización y la modernización, en una nueva estrategia distinta a la generada en 1952.

En este contexto, se puede constatar que los pueblos indígenas se encuentran en un proceso de transformación, tanto de desintegración como de rearticulación. Bajo la presión neoliberal y la globalización, el Estado se empeña en cumplir un imperativo liberal de inicios de la República, promulgando una serie de leyes y normas reglamentarias de saneamiento de la propiedad rural, municipalización, etc. En toda la zona andina se constata un proceso de expulsión sin precedentes de la población indígena hacia las principales ciudades del país, así como también al exterior. Paralelamente, surgen movimientos y organizaciones que reivindican lo indígena y que reafirman un fundamento cultural, político, económico y político ancestral. En los barrios urbanos de La Paz, nuevas comunidades aymara descubren e inventan sus identidades colectivas en la cotidianidad diaria.[70]

Las grandes contradicciones en las políticas liberales internacionales contra la hoja de coca y la llamada subversión, son evidentes. La imposición de modelos económicos en favor de la acumulación desigual empuja a las comunidades a desintegrarse por la migración, rebelarse o transformarse al tono de la cultura de los medios de comunicación masiva.[71]

La presión de los pueblos indígenas ha devenido en una lucha por el control de los municipios y la descentralización de los recursos de coparticipación y la descentralización del financiamiento hacia espacios locales, conjuntamente con estrategias de saneamiento territorial a través de las TCO. Esto también implica la puesta en práctica de la definición de nuevas jurisdicciones municipales para las unidades socioculturales que se pone en ejecución a través de la titulación de las TCO, pero creando una jurisdicción indígena sobrepuesta a una jurisdicción estatal. Otra figura legal que surge en este escenario es la del Distrito Municipal Indígena y, en el caso de tratarse de varios municipios, las mancomunidades municipales indígenas.

66 Albó, 1997.
67 *Ibid.*
68 Prólogo de Silvia Rivera al libro de Ayllu Sartañani (1992) *Pachamamax tipusiwa: la Pachamama se enoja; Qhurqhi.* Referente al tema de desarrollo y ayllus ver Rivera (1991) *Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí*, de la misma forma los trabajos específicos de Ayllu Sartañani sobre Qhurqhimarka y Antamarka en Carankas (1992 y 1993).
69 Frías, 2002.
70 Plat, 1999.
71 *Ibid.*

2. Los pueblos indígenas en las tierras bajas de Bolivia

Aspectos geo-ecológicos

Se entiende por tierras bajas a la macrorregión que incluye a los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y las áreas tropicales de Cochabamba y La Paz. La mayor parte de esta macrorregión está localizada a menos de 500 msnm.[72] Ecológicamente, las tierras bajas integran cinco zonas: los bosques húmedos de las tierras bajas amazónicas; las llanuras del Beni, caracterizadas por sabanas naturales y pequeños parches de bosques, gran parte de los cuales se inunda estacionalmente; la región de la Chiquitania, cuyos bosques semideciduos son típicos de áreas ligeramente más secas; la región semiárida del Chaco, con bosques de menos altura y menos productivos, adaptados a su clima seco; y la región montañosa y húmeda de los Yungas, que forma una área de transición entre los trópicos bolivianos y las tierras altas.[73]

Todo este mosaico se halla atravesado por una red compleja de cuencas hídricas, de las que se destacan el río Madre de Dios, el Beni, el Mamoré, el Iténez, el río Grande, el Pilcomayo y otros que se constituyen en ejes fundamentales para la población que habita en sus márgenes.

En general, las tierras bajas se caracterizan por el alto grado de biodiversidad en flora y fauna silvestre, y por el potencial agrícola y pecuario. Se ha establecido que ambos aspectos aún no han merecido la debida atención principalmente por los mismos usuarios con relación a su protección, conservación y uso sostenible, hecho que determina el grado de competencia y conflictividad entre dichos usuarios.

72 Montes de Oca, 1989.
73 *Ibid.*

Aspectos demográficos

En 1992, se registra que la región tenía aproximadamente 2,1 millones de habitantes, de los cuales sólo 810.000 vivían en áreas rurales.[74] La mayor parte de la población rural de las tierras bajas se concentra en las áreas de colonización de los llanos cerca de la ciudad de Santa Cruz y en las regiones de los yungas de Cochabamba y La Paz, las que han sido también importantes focos de deforestación.[75]

Los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia representan una porción muy importante de la población nacional. Según varias fuentes existen más de 35 pueblos indígenas en toda esta región, haciendo un total que varía según las fuentes. Por ejemplo, De Vries[76] afirma que son 250.000 mientras que otras fuentes, como el Censo Nacional 1992 del INE, calculó más de 800.000 individuos.

Como podemos ver, no existe consenso para determinar el número exacto de habitantes indígenas en todo el territorio nacional. Fuentes oficiales y particulares difieren en sus registros. Por lo mismo, la cantidad de indígenas por cada etnia es variable: existen casos en que son apenas un par de decenas, y otros en que son decenas de miles. Para observar esta relación, veamos cuadro de la siguiente página.

Otra forma de observar su distribución es a través del factor geopolítico, como sigue:[77]

1. Pueblos indígenas de la Amazonia (Pando, Beni, La Paz): araona, baure, canichana, cavineño, cayuvaba, chácobo, t´simane, esse ejja, huacaraje, itonama, joaquiniano, leco, loretano, machineri, maropa, mojeño, moré, mosetén, movima, nahua, pacahuara, reyesano, sirionó, tacana, toromona, yaminahua, yuquí, yuracaré.
2. Pueblos indígenas del oriente (Beni, Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija): chiquitano, ayoreo, guaraní, guarasug'wé, guarayo, paiconeca.
3. Pueblos Indígenas del Chaco (Tarija): tapiete, weenhayek.

74 INE, 1992.
75 Pacheco, 1998.
76 *Op. cit.*.
77 Nos concentraremos sólo en algunos de los grupos amazónicos, de los llanos y del gran Chaco. Por falta de espacio y de estudios dedicados al tema, no expondremos datos relacionados a la cultura afroboliviana de los yungas. Para consultas, ver: Quispe: "Historia y tradición: la música afroboliviana", en: *Anales de la RAE-MUSEF*, 1993; y Templeman: "Renacimiento de la saya: el rol que juega la música en el movimiento negro en Bolivia", en: *Anales de la RAE-MUSEF*, 1995.

Pueblos indígenas de las tierras bajas, una aproximación

Flia. lingüística	Etnia	CIMAR (1994)	Censo Indíg. (1994)	SAE (1997)	VAIPO (1998)	CNPV-INE (2002)
Tupí guaraní	Guaraní	38.600	36.916	s/d	75.500	78.359
	Guarasug'wé	s/d	46	s/d	s/d	s/d
	Guarayo	13.000	7.230	s/d	9.520	s/d
	Sirionó	1.000	415	500	830	s/d
	Yuquí	158	165	150	153	s/d
	Tapiete	100	68	s/d	172	s/d
Tacana	Araona	90	90	90	97	s/d
	Cavineño	3.000	1.726	1.470	2.850	s/d
	Esse Ejja	2.000	583	1.000	2.180	s/d
	Tacana	5.000	5.058	6.000	8.380	s/d
(?)	Toromona	s/d	0	s/d	s/d	s/d
Pano	Chácobo	860	759	1.080	1.050	s/d
	Nahua	s/d	0	s/d	s/d	s/d
	Pacahuara	8	18	20	17	s/d
(?)	Yaminahua	120	161	180	390	s/d
Arawak	Mojeño	38.000	16.474	40.000	38.500	43.303
	Loretano	s/d	1.104	s/d	s/d	s/d
	Baure	4.000	590	3.060	4.750	s/d
Mosetén	T´simane	3.800	5.695	6.000	7.130	s/d
	Mosetén	1.200	1.177	1.750	3.280	s/d
Chiquito	Chiquitano	44.000	47.084	s/d	61.520	112.216
	Paiconeca	s/d	s/d	s/d	3.780	s/d
Chapacura	More	300	101	120	360	s/d
Zamuco	Ayoreo	2.500	856	s/d	3.100	s/d
Mataco	Weenhayek	2.500	2.071	s/d	2.400	s/d
Lengua aislada	Canichana	600	582	580	s/d	s/d
	Cayuvaba	800	793	900	4.500	s/d
	Itonama	2.500	5.077	5.010	5.240	s/d
	Leco	80	9	200	2.700	s/d
	Movima	5.200	6.439	11.690	7.100	s/d
	Yuracaré	3.000	2.136	1.860	3.440	s/d
Desconocida	Huacaraje	s/d	41	s/d	s/d	s/d
	Joaquiniano	s/d	2.459	2.100	3.150	s/d
	Machineri	s/d	155	130	195	s/d
	Maropa	s/d	12	s/d	s/d	s/d
	Reyesano	s/d	4.112	s/d	s/d	s/d
Otros		s/d	311	s/d	s/d	75.237
TOTAL		**172.416**	**150.483**	**83.890**	**252.324**	**309.115**

Fuente: Tabla modificada de De Vries, *op. cit.* y Lema, 1997.

Cabe preguntarse varias cosas con relación a estas fuentes: al considerar pueblos indígenas de tierras bajas no se ha tomado en cuenta a aquellos individuos y familias que se autoidentifican como miembros de tales pueblos indígenas, pero que dejaron de vivir (por lo menos de manera formal) en las tierras bajas. La mayoría de las fuentes no toman en cuenta de manera uniforme los movimientos diaspóricos que se dan en este tipo de población. Tal es el ejemplo de las dobles residencias de gran parte de esta población, entre el campo y las ciudades, fenómeno que da cuenta del carácter dinámico de estas poblaciones a lo largo del espacio y también del tiempo.

A pesar de su significancia numérica, la existencia social, cultural y política de estos pueblos indígenas recién es reconocida en las últimas décadas, como producto no sólo de una lucha reivindicativa de muchos años de duración, sino también por una serie de cambios a nivel interno del país (desarrollo acelerado de la región, el potencial de recursos naturales –sobre todo el petróleo, los minerales, la ganadería y los recursos forestales– así como las nuevas políticas gubernamentales iniciadas en los años 90). Frente a esta realidad, los pueblos indígenas van enfrentándose al ritmo de la modernidad, hecho que genera fuertes cambios en su vida tradicional.

Otros actores sociales de las tierras bajas

Los principales actores de las tierras bajas, aparte de los pueblos indígenas, son: los pequeños agricultores campesinos, los colonos, los barraqueros de la castaña y los empresarios agrícolas, ganaderos o concesionarios forestales. Veamos brevemente cómo se caracterizan cada uno de éstos.

a. Los colonizadores, campesinos y pequeños propietarios: los otros indígenas

La mayor parte de estos pequeños propietarios campesinos o colonos también son de origen indígena, y hacen parte de la población quechua y aymara hablante de Bolivia. Ellos accedieron a la propiedad de sus chacos ya sea mediante dotación del Consejo Nacional de Reforma Agraria o adjudicación del Instituto Nacional de Colonización (INC) hasta principios de la década de los años 80.

A pesar de que en los últimos años los programas de colonización planificada fueron declinando, se puede afirmar que la colonización espontánea en áreas no establecidas ha crecido de manera sostenida. Algunos le atribuyen este proceso a la construcción de nuevas carreteras.

Algo que les caracteriza en general es que son poblaciones muy desprotegidas en términos de respaldo legal y acceso a buenas tierras.

Se prevé que en un período de tiempo relativamente corto, el Estado y otros sectores de la sociedad enfrentarán una serie de conflictos con este sector poblacional. De hecho, estos nuevos asentamientos humanos, espontáneos y sin planificación alguna, chocan con los intereses de otros propietarios y han pasado a configurar en años recientes el novísimo Movimiento Sin Tierra boliviano.

También cabe mencionar el hecho de que muchos de los colonos, debido al tiempo de residencia en las tierras bajas, ya no se consideran como tales, habiendo incorporado prácticas sociales y culturales propias de la región oriental. Sus organizaciones se debaten en profundas contradicciones y conflictos de identidad.[78]

b. Los grandes y medianos empresarios (sector privado)

Este sector concentra su interés en la explotación de la madera, la ganadería, la agroindustria y la industria de la castaña (*Bartholetia exelsa*). Estos intereses requieren la tenencia de grandes extensiones de tierra.

Según Pacheco,[79] no es fácil diferenciar las legítimas demandas de los productores empresariales para fortalecer la seguridad de su derecho propietario de aquellas otras de grandes poseedores que no son productores y que especulan con la tierra. En todo caso, es un tema que, como veremos en el capítulo de tierras, difícilmente logra esclarecerse ya que es latente la preocupación, principalmente en el sector indígena, de que el saneamiento de propiedades privadas empresariales termine convirtiéndose más bien en una herramienta para seguir legalizando el latifundio.

Varios estudios están tratando de demostrar que tanto el desmonte como el uso intensivo de los suelos para fines empresariales están originando un alto impacto ambiental negativo. Asimismo, la construcción de carreteras está ya consolidando una nueva fase del desarrollo económico de Bolivia, para entrar competitivamente a la dinámica del Mercosur y de sus enormes mercados asiáticos potenciales, lo cual implicará la expansión aún mayor de la frontera agrícola y la consecuente pérdida mayor de cobertura boscosa.

c. Los barraqueros y contratistas de la Amazonia

Son propietarios de las barracas donde se extrae la castaña en época de lluvias. Hasta la fecha existen alrededor de 180 barraqueros cuyas propiedades superan los 2 millones de hectáreas de bosques. Este sector se ubica principalmente en los departamentos de Pando y Beni. Se estima que tanto las empresas beneficiadoras de la castaña (industria) y los barraqueros contratan alrededor de 15 mil zafreros para la recolección del producto durante las cosechas anuales. Esta contratación es posible con la presencia de los contratistas, quienes recurren al antiguo sistema del "habilito"[80] para reclutar mano de obra.

78 Pacheco, 2000.
79 *Ibid.*
80 Sistema de contratación de trabajadores a través del cual el interesado le paga al trabajador una suma de dinero como adelanto a cuenta de su futura producción.

A pesar de que normalmente los pueblos indígenas venden la castaña de manera directa a las beneficiadoras, no se sabe con exactitud el número de indígenas que trabajan como zafreros en la cosecha de la castaña.

Hitos históricos relevantes

A continuación se hará mención a algunos hitos históricos relevantes a partir de los cuales se puede abordar y comprender de mejor manera la situación actual de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia.

Período prehispánico

Antes de la conquista europea, existían en la región una serie de familias principales, a las que pertenecían más de 35 grupos. Algunas de estas familias fueron: chiquitana, arawak y chapakura. De todos estos grupos, los chiquitanos era el grupo más numeroso y posiblemente mejor organizado, llegando a presentar inclusive ciertos niveles de jerarquización social. Los grupos en general presentaban una estratificación social parecida al cacicazgo.[81]

La mayoría de estos grupos eran sedentarios, y su base económica era la agricultura de roza y quema. También practicaban la cacería, la recolección de frutos silvestres y la pesca. Existían otros grupos más pequeños y seminómadas, que eran principalmente de cazadores, pescadores y recolectores, y que además practicaban un cultivo rudimentario de algunos productos, en los cortos períodos sedentarios.[82]

En general, los sistemas de parentesco sugieren un sistema extensivo con reglas redistributivas de la producción. El intercambio era parte del sistema económico, no sólo en el ámbito interno, sino que también se mantenía el trueque con grupos del altiplano.[83]

Los grupos mantenían relaciones de intercambio entre sí, no importando, incluso, la diferencia de lengua ni dialectos.[84]

Las fiestas eran prácticas sociales muy difundidas e importantes en la vida de estos grupos. Los festejos solían durar más de dos días y el consumo de la chicha de maíz era uno de los principales elementos en estas celebraciones, que mezclaban aspectos rituales con económicos.[85]

81 Weber, 1999.
82 Weber, *op. cit.*; Fernández, 1895; Knogler, 1770.
83 Metraux, 1948, Knogler, *op. cit.*
84 Knogler, *op. cit.*
85 Hoffmann, 1979; Fenández, *op. cit.*; Knogler, *op. cit.*; Marzal, 1992.

Los primeros contactos con estos grupos se iniciaron en el siglo XVI, con el proceso de conquista a nivel continental. En esta época se fundaron las principales ciudades de la región, como Santa Cruz de la Sierra y Trinidad. El principal interés en este vasto territorio se originó ante la necesidad de controlar las fronteras de la colonización frente a los guaraníes y los portugueses, con quienes se había tenido enfrentamientos. Asimismo, se procuró establecer un área de transición y contacto entre el Perú y el Paraguay.[86]

Conquista (1542-1620)

No llegando a encontrar ninguna de las riquezas mineras tan anheladas, los conquistadores optaron por explotar la mano de obra de los indígenas de la región, quienes en un largo proceso de resistencia terminaron por ser sometidos.[87]

La explotación de la mano de obra indígena se dio principalmente en la producción agraria, a través de la encomienda de servicios personales y de la encomienda mitaya. Durante esta fase, los indígenas llegaron a conocer y apreciar el hierro. Aumentó el mestizaje.[88]

La irrupción de los españoles tuvo como consecuencia una creciente retirada de los indígenas de sus antiguos asentamientos hacia lugares inaccesibles de los bosques de la región. El espacio territorial indígena fue violentado en esta época, reduciendo su superficie y el acceso a los diferentes recursos existentes.[89]

Período misional (1692-1767)

Entre 1692 y 1760 los jesuitas fundaron 10 reducciones en la región de Santa Cruz. Ninguno de los casos en que se fundaron las misiones fue fácil ni pacífico (algunos pueblos misionales fueron atacados, trasladados y refundados), muchos grupos ofrecieron gran resistencia, por lo que se tuvo que practicar "cazas sacrales" en las expediciones, y los métodos fueron desde los más sutiles (regalos, etc.) hasta la fuerza brutal.[90]

La mayoría de los grupos chiquitanos decidieron establecer una tregua con la Corona española a fin de lograr

86 Krekeler, 1995; Weber, *op. cit.*
87 Weber, *op. cit.* Para conocer más sobre el proceso de resistencia y sus diferentes modalidades, ver Krekeler *op. cit.*
88 *Ibid.*
89 Schwarz, 1994.
90 Krekeler, *op. cit.*

protección contra las persecuciones de los pobladores cruceños y portugueses. Entra en escena la orden de la Compañía de Jesús (desde Tarija), la que originalmente debía establecer misiones entre los guaraníes. La Corona decidió entregar a esta institución religiosa la tutela de los grupos indígenas a través del establecimiento de reducciones misionales. De esta manera, algunos grupos indígenas se integraron bajo la protección de los misioneros;[91] sin embargo, también existieron varios grupos que optaron por diferentes formas de resistencia.[92] Un proceso similar ocurrió en la región amazónica con el establecimiento de misiones tanto jesuíticas como franciscanas.

Algunos investigadores sostienen que el origen de algunas de las culturas indígenas de las tierras bajas de la actualidad, como por ejemplo los chiquitanos, radica en el proceso de reducción misional, el cual fusionó varios pueblos, lenguas y culturas diferentes a través de una lengua franca. Para asentarse, la empresa misional aprovechó también el sistema económico anteriormente existente, basado en la agricultura migratoria asociada a la cacería y a la recolección y pesca.[93]

En algunos casos, los investigadores sostienen que las misiones promovieron el desarrollo de cohesión y solidaridad entre los diferentes grupos reducidos, principalmente a través del fomento de trabajos colectivos entre los grupos reducidos, que en muchos casos eran enemigos, la apropiación de la organización social tradicional basada en el sistema de parentesco (con muy pocas alteraciones), la introducción del cabildo, la homogeneización del idioma y la distribución organizada de bienes.[94]

Sin embargo, en la mayoría de los casos las bases de la economía tradicional, en sus diferentes prácticas, lograron mantenerse gracias a la política misional.[95]

Por lo general, muchos de los grupos reducidos se organizaron al interior de las reducciones, en forma de parcialidades nativas: cada grupo ocupaba un espacio distinto donde se mantenía su lengua materna y donde residía el jefe del grupo original (en muchos casos el mismo chamán). Los misioneros introdujeron el sistema administrativo español del cabildo. A los jefes de las parcialidades (caciques) se les reclutaba para cumplir con cargos administrativos tales como corregidor, teniente, alcalde, regidor y alférez, que conformaban el cabildo.[96]

91 Weber, *op. cit.*
92 Krekeler, *op. cit.*
93 Schawrz, *op. cit.*
94 *Ibid.*
95 Krekeler, *op. cit.*; Hoffmann, *op. cit.*; D'orbigny, 2002.
96 D'Orbigny, *op. cit.*

Las estrategias tradicionales de subsistencia no se vieron alteradas con la introducción misional de nuevos cultivos (arroz, caña, cítricos, etc.) y la ganadería.[97]

La misión estableció dos tipos de propiedad de la tierra: por un lado, la propiedad comunitaria, que eran terrenos agrícolas grandes, trabajados en común, cuya producción era destinada a mantener miembros no productivos, mantener a los misioneros, para las fiestas, para las épocas de carestía y para el pago del tributo real; y por otro lado, la propiedad privada de la tierra asignada a las nuevas uniones matrimoniales para su subsistencia, pero sin la posibilidad de transferirla a los hijos por herencia. La misión pretendía anular la costumbre del consumo inmediato de la cosecha y, al priorizarse la distribución de tierras sobre la familia nuclear, las parcialidades sufrieron efectos desestructurantes sobre su propia visión colectiva de los recursos.[98]

En las misiones se producía, entre otras cosas: semillas, granos, carne, herramientas, ropas, muebles, instrumentos, velas, lienzos de algodón, además de los servicios de construcción y diseño arquitectónico. Esta producción no era autónoma ya que, por ejemplo, se dependía del hierro de las minas que se intercambiaba con cera y lienzos.[99]

Una vez reducidos, los diferentes grupos étnicos no cortaron su nexo con la naturaleza y, por lo tanto, con sus sistemas simbólicos y de creencias.[100]

La Corona observaba negativamente el crecimiento económico y político de las misiones jesuíticas. Por ello, y cediendo a la constante presión de los poderes locales de las diferentes regiones donde se fundaron (Paraguay, Bolivia, Brasil), decidió expulsar definitivamente a los misioneros para tomar posesión de todos los pueblos misionales y hacerse cargo de su administración.[101]

Período post-jesuítico (1768-1879)

Una vez expulsados los jesuitas, el sistema reduccional fue administrado por el obispado y, en algunos casos, por pobladores civiles. Este hecho en general sirvió para que

97 La introducción de estos animales fue desde el Perú (principios del s. XVII). En la época ya se registraban impactos de sobrepastoreo por falta de conocimientos sobre las capacidades del suelo en la zona (Weber, *op. cit.*; Hoffmann, *op. cit.*).
98 Schwarz, *op. cit.*
99 Weber, op. cit; Hoffmann, *op. cit.*
100 *Ibid.*
101 Weber, op. cit.; Krekeler, *op. cit.*

estos administradores se enriquecieran, perdiéndose así el espíritu inicial del proyecto misional. El sistema de trabajo para las parcialidades indígenas se convirtió en un impuesto de tipo feudal obligatorio. Así, todo el sistema reduccional inició su decadencia.[102]

Comenzó un lento proceso de asentamiento de criollos y mestizos desde las ciudades dominantes, principalmente atraídos por la ganadería (rumor de que el ganado de las reducciones andaba suelto sin dueño) y por supuestas riquezas minerales.[103]

La decadencia económica de las exreducciones, las frecuentes epidemias, la falta de atención médica, la huida de muchos grupos indígenas por el maltrato de curas, administradores y patrones, ocasionaron el despoblamiento casi total de las reducciones, hecho que originó la fundación de nuevas comunidades indígenas independientes y un corto período de relativa autonomía.[104]

Durante las luchas independentistas de las primeras décadas del siglo XIX, los indígenas nuevamente fueron reclutados para luchar contra las fuerzas reales. Se introdujeron en las filas indígenas, ideas de libertad e independencia relacionadas a una idea más amplia de nación.

Período del auge de la goma (1880 y 1945)

Se consolidó la ocupación de la región por parte de una gran cantidad de población blanca y mestiza. Se fueron creando nuevas provincias jurisdiccionales con una estructura administrativa civil formada por un subprefecto, corregidores, jueces, párrocos y alcaldes.[105]

Surgió el "boom" de la explotación de la goma natural. Paralelamente, se promulgó el Decreto de Empadronamiento (designación de un cierto número de indígenas a cada patrón). Con estos dos hechos, miles de indígenas de la región fueron llevados a los gomales en condiciones prácticamente esclavistas, con el sistema de "habilito" como principal instrumento de explotación (asegurar mano de obra durante generaciones, a través del endeudamiento heredado).[106]

En la época se reportó la huida de grupos enteros de indígenas para refugiarse en zonas poco transitadas y alejadas de las antiguas reducciones.[107]

102 *Ibid.*
103 *Ibid.*
104 *Ibid.*
105 Weber, *op. cit.*
106 Weber, op. cit.; Krekeler, *op.cit.*
107 Schawrz, *op. cit.*

Período de la guerra del Chaco (1932-1935) y ampliación del "progreso" (1945-1955)

Miles de indígenas de la región fueron reclutados para ser llevados a la campaña bélica contra el Paraguay, entre 1932 y 1935. Esto ocasionó una baja considerable en la disponibilidad de mano de obra en la región, mientras que en las comunidades independientes, la población aumentó notablemente.[108]

Es evidente que en algunos casos la guerra hizo que muchos indígenas regresaran a sus comunidades con otra mentalidad (mayor autoestima y una actitud menos servil). Con la confrontación surgió por primera vez un vago concepto de patria o nación, al mismo tiempo que se lograba abolir el empadronamiento (1937).

Para muchos grupos, el efecto positivo de la abolición del empadronamiento quedó trunco con la construcción de la vía férrea Santa Cruz-Corumbá (década de 1940), que coincidió con el segundo auge de la goma ocasionado por la segunda guerra mundial, al mismo tiempo que atraía una mayor cantidad de blancos y mestizos que buscaban dicho recurso. El resultado de ello fue un incremento de la explotación de las poblaciones indígenas para el desarrollo de ambos proyectos (goma y vía férrea).[109]

Durante el segundo auge de la goma, se inició un nuevo período de esclavitud con el mismo sistema de habilito o enganche. En este período se nota ya la desaparición de muchas comunidades de la región.

Período de la Reforma Agraria (modernización: 1960 en adelante)

Llegó la Reforma Agraria, años después de su promulgación como ley oficial. Los sindicatos no lograron establecerse definitivamente en las tierras bajas, limitando así su influencia fuera de estas regiones. Por el contrario, existe consenso en afirmar que esta reforma logró más bien consolidar y legalizar la estructura agraria que ya existía en la zona en favor de los hacendados y nuevos terratenientes.[110]

Muchas comunidades chiquitanas se consolidaron con las primeras mensuras y la entrega de testimonios de propiedad sentenciados por jueces agrarios (década del 70). En algunos casos la forma de dotación era de parcelas

108 Fischermann, 1995 op. cit. Weber, *op.cit.*
109 *Ibid.*
110 Weber, *op. cit.*

familiares, aunque en la mayoría renunciaron a esta forma y mantuvieron la tenencia comunal.[111]

En esta época, la agricultura comercial desarrollada en las grandes haciendas decayó por completo, mientras que la ganadería se reforzó definitivamente.[112]

A través de la dotación de títulos comunales e individuales, se impuso el concepto de propiedad privada de la tierra, con lo que nuevamente se logró desarticular el uso extensivo del espacio.[113]

En la década de 1970 comenzó el boom de la madera que dio inicio a una explotación irracional de los bosques de toda la región, principalmente del oriente.[114]

Con la apertura de nuevos caminos para la explotación forestal, se intensificó el ingreso de comerciantes y entidades de desarrollo. Se iniciaron proyectos de desarrollo para cubrir necesidades básicas en educación, salud y vivienda.[115]

Se establecieron formalmente políticas (propiciadas tanto por la Iglesia como por el mismo Estado), que procuraban la integración indígena a la sociedad nacional, considerando a la población indígena como campesinos cuya organización social, económica y política obstaculizaba el desarrollo de la región.[116]

Gran parte de la población indígena se hizo reconocer como "campesinos", a partir de lo cual lograron acceder a una serie de oportunidades de desarrollo.

En la década de los 80 se consolidó la organización indígena, tanto a nivel comunal como regional. Se fundó la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), como confederación de organización de base que aglutina a la mayoría de los grupos diferenciados. En su interior se destaca el desenvolvimiento de un grupo reducido de dirigentes indígenas que logran una serie de reivindicaciones importantes para el movimiento (tal el caso de don Bonifacio Barrientos (Sombra Grande) y también de Marcial Fabricano).

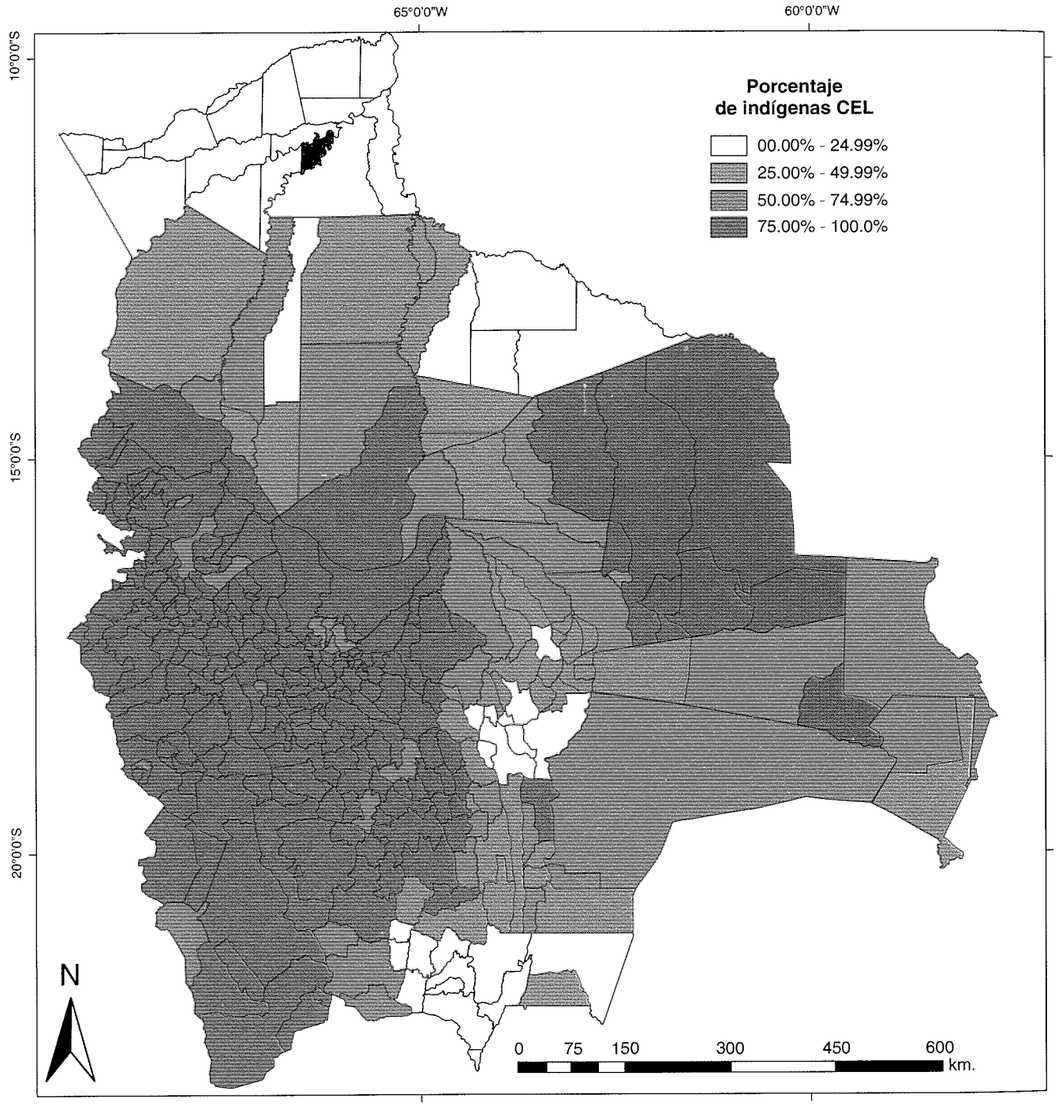
Durante los años 90 hubo una serie de movilizaciones indígenas reivindicativas, las mismas que originan cambios profundos en el mismo Estado, entre otros: la dotación de territorios indígenas, la modificación de la Constitución Política del Estado - con el reconocimiento de la existencia de más de 30 pueblos indígenas como parte de la nación boliviana - la modificación de las leyes agrarias y forestales, la creación de reparticiones estatales para la atención de los "asuntos indígenas", y la ejecución de un censo indígena en las tierras bajas.

La movilidad espacial de pobladores indígenas entre sus comunidades y las principales capitales urbanas fue masiva, lo cual origina imprecisión en los datos censales que los registra a nivel nacional.

En resumen, podemos afirmar que a nivel macrorregional la población indígena ha venido sufriendo el impacto de numerosos contactos con sociedades no-indígenas, relación que hasta hoy deja una profunda huella en su propia cultura. Desde el siglo XVI, en que se dio el primer contacto con los españoles, hasta nuestros días, en que se debaten temas de desarrollo con el Estado y las entidades privadas, las sociedades indígenas vienen reestructurándose frente a estos cambios profundos, luchando por evitar su desaparición como culturas autónomas y diferenciadas.

111 *Ibid.*
112 *Ibid.*
113 Schwarz, *op. cit.*; Weber, *op. cit.*
114 *Ibid.*
115 Schwarz, *op. cit.*
116 Schwarz, *op. cit.*; Weber, *op. cit.*

Población indígena de 15 y más años, según condición étnico lingüística (CEL) valores genéricos por municipio



Fuente: Ramiro Molina Barrios y Xavier Albó, *Gama étnico lingüística de la población boliviana*, NN.UU. Bolivia, 2006.

Cambios jurídicos referidos a los pueblos indígenas a fines del siglo XX

1. Breve estado de situación de los pueblos indígenas de Bolivia

Desde la fundación de la República de Bolivia en 1825, y como efecto del legado colonial sobre este país, los pueblos indígenas de Bolivia han sufrido el peso del racismo, la exclusión política y social, la explotación y marginación económica y la invisibilización jurídica al punto de constituir, incluso a inicios del siglo XXI, el sector poblacional más afectado por los gravísimos índices de pobreza que aquejan a este país. En un trabajo reciente, Jiménez[1] afirma, apoyándose en estimaciones correspondientes a 1999 del Banco Mundial-INE-UDAPE, que:

> [...] mientras un 82% de la población rural no puede cubrir sus necesidades básicas de consumo, un 60% de la misma no alcanza a cubrir sus necesidades básicas alimentarias. Considerando que la población rural en su gran mayoría está constituida por comunidades campesinas y pueblos indígenas y originarios, se puede confirmar una asociación directa entre condición indígena y pobreza y pobreza extrema.

La mayor asociación entre condición indígena, ruralidad y pobreza extrema en Bolivia se ratifica, según Jiménez[2], comparando la probabilidad de ser pobre y ser extremadamente pobre entre indígenas y no-indígenas en contextos residenciales distintos. La estimación que Jiménez refiere a continuación muestra que en los tres contextos diferenciados –ciudades principales, otros centros urbanos y áreas rurales– ser indígena aumenta substancialmente la probabilidad de ser pobre y extremadamente pobre, y ser indígena rural aún más (Cuadro inferior).

Población, incidencia de pobreza e indigencia según área de residencia, 1999. Método de líneas de pobreza

Área	Incidencia de pobreza (%)	% de indigentes
Nacional	62,7	36,8
Ciudades	47,0	21,6
Resto urbano	65,8	30,9
Rural	81,7	58,8

Nota: La incidencia de pobreza mide el porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de pobreza. La indigencia es el porcentaje de población con ingresos inferiores al costo de una canasta básica alimentaria. Fuente: Banco Mundial - INE –UDAPE.

Vinculada a tal cuadro de pobreza, la situación de la condición indígena en lo que hace a la educación y la salud es similarmente grave. Molina Rivero[3] –con base en los datos del Censo Nacional de 1992– indica que a fines del siglo XX, "...a nivel global, la población en Bolivia que nunca asistió a la escuela es del 17,80%". Sin embargo, en el área rural, predominantemente indígena, "la población que nunca asistió a la escuela es del 29,86%". Según Molina R.,[4]

> [Si] introducimos al análisis del nivel de instrucción la variable idioma, el panorama se vuelve más complejo. De la población que solamente habla español sólo el 9% no tiene

Incidencia de la pobreza en la población indígena

	Encuesta octubre 1997						Encuesta noviembre 1999					
	Ciudades principales		Otros centros urbanos		Rural		Ciudades principales		Otros centros urbanos		Rural	
Etnicidad	Pob	EP	Pob	EP	Pob	EP	Pob	EP	Pob	EP	Pob	EP
No-indígenas	46,3	18,5	61,4	32,6	68,7	48,9	44,8	19,3	72,5	34,9	80,9	56,8
Indígenas	57,9	29,2	64,2	37,8	79,7	61,1	50,6	23,6	69,8	40,5	82,5	60,7

Fuente: Análisis de las MECOVI, Informe (Maleta, 2000).

1 Jiménez, 2002.
2 *Ibid.*
3 Molina Rivero, 1999.
4 *Ibid.*

> ningún grado de instrucción. Entre los que hablan sólo un idioma nativo, en cambio, este porcentaje asciende al 54%. Es decir que en este grupo más de la mitad de la población nunca accedió a la escuela...

En otros términos, más de la mitad de la población indígena monolingüe nativa y cerca de un tercio de la población indígena rural español-idioma nativo hablante están excluidas de la instrucción escolar y la alfabetización, configurando una de las situaciones más graves del continente.[5]

A la vez, la condición indígena en lo que hace a la educación universitaria no puede ser peor. Calla[6] señala, con datos también de 1992, que:

> [...] del total poblacional boliviano sólo un 6,68% cuenta con formación universitaria, una de las cifras más bajas del mundo (PNUD, 1999). Agravando la situación, si se compara el área urbana con la rural se tiene que 10,91% de la población urbana tiene educación universitaria y sólo el 0,46% de la población indígena rural cuenta con ella. La gravedad de esta situación se corrobora si se examina la variable idioma hablado. Así, el 10,36% de la población boliviana monolingüe en español y el 6,19% de la población bilingüe español-idioma nativo hablante tienen educación universitaria, y sólo 0,15% de la población monolingüe en idioma nativo cuenta con ella.

Los datos sobre salud son igualmente alarmantes. A mediados de los años 90, sólo el 71% de la población urbana boliviana contaba con acceso a los servicios de salud institucionalizados –es decir, a dependencias médicas del Ministerio de Salud, de las Cajas de Seguro Social, de ONG e Iglesias, de servicios privados y farmacias– quedando el 29% restante, predominantemente de procedencia indígena rural migrante, al margen de ese acceso. En el área rural, mayoritariamente indígena, más de la mitad de la población (el 54,33%) no contaba con acceso a tales servicios institucionales de salud. Se explican con ello los altísimos índices de mortalidad infantil en Bolivia, que para el caso rural predominantemente indígena se muestra marcadamente alto. Sólo muy recientemente, hacia fines de 2002, se ha establecido en Bolivia un programa de servicio gratuito materno-infantil orientado a revertir esta situación. La cobertura del mismo en el área rural, en todo caso, sigue con serias limitaciones para su extensión.

5 Albó, 1999.
6 Calla, 2002.

2. El nuevo marco jurídico referido a los pueblos indígenas en Bolivia

Es a la luz de tal grave contexto someramente referido –contexto que se corresponde con el hecho de que hasta 1994 el reconocimiento jurídico de la existencia de los pueblos indígenas en Bolivia no existía en el orden constitucional y legal de este país– que puede entreverse por qué la historia boliviana muestra tan reiteradamente la huella de constantes luchas y movilizaciones indígenas en pos de mejores condiciones de vida. Sometidos por el racismo, excluidos social y políticamente, explotados y marginados económicamente e invisibilizados a nivel jurídico e incluso conceptualmente –en particular en el período de 1952 hasta entrados los años 70, cuando la propensión general del análisis social dominante en Bolivia visibilizaba un país solamente de clases o de estratos sociales omitiendo cualquier referencia a la diversidad étnica que constituye a este país– los pueblos indígenas han marcado espasmódicamente, una y otra vez, su presencia en tanto tales en el proceso histórico boliviano. El final del siglo XX y el inicio del XXI muestran esa huella de modo vigoroso y quizá irreversible.

Así, a partir de un accionar discursivo, político, organizativo y reivindicativo con base creciente en la identificación étnica –desarrollado tanto en la región andina de tierras altas como en las tierras bajas de la Amazonía, los llanos y los chacos durante los años 70 y 80– los pueblos indígenas en Bolivia lograron finalmente, hacia 1994, dar inicio a un proceso de reformas jurídicas orientadas a revertir –aunque fuera parcialmente– la gravedad de su situación. Un conjunto de preceptos constitucionales, leyes y reglamentaciones referidas a los derechos de los *pueblos indígenas y originarios* y de las *comunidades campesinas* existentes fue produciéndose en los años 90 a raíz de luchas y movilizaciones acumuladas en más de dos décadas y media de intensa historia.

La nueva Constitución Política del Estado (CPE)

Se trata, para empezar, de la promulgación, el 12 de agosto de 1994, de una nueva Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia con la que se ha iniciado, efectivamente, una nueva etapa en la vida de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en el ámbito rural de este país ya que, en el ordenamiento jurídico boliviano ahora vigente, la existencia de esta muy diversa y diferenciada población ha comenzado finalmente a ser reconocida legalmente, en tanto *indígena*.

La nueva CPE de Bolivia constituye, como es de consenso entre todos los estudiosos que se han referido al tema, uno de los hitos más importantes en toda la historia jurídica de este país ya que, según lo plantea su texto,

> Artículo 1. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

Se inició con ello, entre otros, un horizonte de construcción democrática orientado en principio a otorgar a los pueblos indígenas y comunidades campesinas rurales derechos de ciudadanía en tanto colectividades distintivas en un marco de consolidación republicana a la vez unitaria y plural. A partir de su nueva CPE, Bolivia ha pasado a reconocer formalmente que los pueblos indígenas y comunidades campesinas del ámbito rural existen como una realidad factual y jurídica dentro de su territorio nacional, y que esa existencia hace al carácter *multiétnico* y *pluricultural* de la República. Tal reconocimiento se hace explícito en el Art. 171 de la CPE, según el cual:

> I. Se reconocen, respetan y protegen, en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus Tierras Comunitarias de Origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lengua, costumbres e instituciones.
>
> II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.
>
> III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes...

Aunque breve, la mención a los pueblos indígenas en la CPE, es el anclaje constitucional para un amplio acápite de leyes y reglamentaciones de carácter ya operativo con los que se busca revertir la gravedad de la situación indígena en Bolivia.

La Ley de Participación Popular (LPP)

Así, hoy Bolivia cuenta también con la Ley de Participación Popular (LPP), promulgada el 20 de abril de 1994, ley con la que el marco jurídico boliviano ha buscado establecer los mecanismos y canales institucionales para que los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas del ámbito rural del país a) participen en la planificación y programación de su desarrollo económico y social dentro del ordenamiento municipal seccional –de cobertura tanto urbana como rural– creado por esa ley, y b) para que se beneficien, junto a otros sectores poblacionales, con los recursos de la coparticipación tributaria municipal establecida en el régimen de la misma.

A partir de la LPP, se cuenta con instrumentos operativos reglamentados tales como el del *reconocimiento de personalidad jurídica* para pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas del ámbito rural y para juntas vecinales en el ámbito urbano; un mecanismo que permite a estas entidades sociales hacer parte de la vida jurídica, económica y social del país en calidad de sujetos de derecho en tanto colectividades. La personalidad jurídica, por una parte, "relaciona con los órganos públicos" a las entidades sociales referidas que cuentan con ella (Art. 2 de la LPP) y, por otra, "otorga capacidad legal a sus titulares para ser sujetos de los derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional" (Art. 4), así como para el ejercicio de las "funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos" reconocidas por el Art. 171 de la CPE.

Por otra parte, la *distritación municipal* es un otro instrumento formulado por la LPP y sus reglamentos que permite crear –en los municipios seccionales– unidades administrativo-territoriales, los *distritos municipales* a cargo de *subalcaldías*, basados en la organización espacial de los pueblos indígenas, originarios, en las comunidades campesinas rurales y en las juntas vecinales urbanas, creados con el propósito de prestar la atención de los servicios públicos de una manera más oportuna y eficaz, y articular el desarrollo entre el área rural y urbana. En el caso de la creación de distritos municipales indígenas y originarios (DMI), la LPP y sus reglamentos explícitamente otorgan el derecho a los pueblos indígenas y originarios rurales que opten por conformarse como distritos municipales a elegir o escoger ellos mismos y entre sus propios miembros al subalcalde distrital, en acuerdo con sus usos y costumbres y sin interferencia o intervención alguna del gobierno municipal (alcalde y concejales).

Similarmente, la LPP y sus reglamentos y disposiciones –que desde un inicio buscaron impulsar el desarrollo de procesos de *planificación participativa* orientados a

involucrar a las poblaciones de los municipios en el funcionamiento y operatoria del régimen seccional municipalista creado– abrieron cauce a un mecanismo de elaboración de *Planes de Desarrollo Distritales Indígenas* (PDDI), que en principio se pensaron como parte de la planificación participativa desde las realidades y demandas de los distritos municipales indígenas y originarios (DMI). Se buscaba con ello dar curso a una planificación participativa del gasto de los recursos de coparticipación tributaria municipal, así como de otros recursos financieros obtenidos por los municipios, con beneficios también para los pueblos indígenas y originarios rurales. Los PDDI, según se programó, habilitarían ese gasto en favor de la población indígena y originaria rural conformada en DMI.

Avances y limitaciones de la implementación de la Ley de Participación Popular

Como fuere, tras una década de la promulgación de la nueva CPE y de la LPP, y luego de siete años de la promulgación de la Ley del INRA, es posible ya realizar un balance de los efectos de la nueva legislación con relación a los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas del ámbito rural en Bolivia.

En términos generales, se puede comenzar estableciendo que al momento de arranque de la LPP, los procesos de otorgación de personalidades jurídicas (PJ), de formación de distritos municipales indígenas (DMI) y campesinos (DM) y de elaboración de planes de desarrollo distritales indígenas (PDDI) tuvieron un profundo e innegable impacto simbólico y factual, a) al propiciar una fuerte dinámica de autoafirmación identitaria, organizativa e institucional y de debate al respecto por parte de los propios pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas, y b) al permitir un reconocimiento mayor de la presencia y realidad de estos pueblos y comunidades en el ámbito rural de Bolivia por parte de las poblaciones no indígenas a niveles locales de municipios, provincias y departamentos y a nivel del país como conjunto.

Sin embargo, a través de su implementación, la LPP generó también el reconocimiento de que el modelo de descentralización municipalista que puso en marcha –es decir, creación de municipios seccionales de cobertura administrativo-territorial urbana y rural, coparticipación tributaria municipal, régimen de autonomía para los gobiernos municipales, control social sobre los gobiernos municipales a través de comités de vigilancia, conformación de distritos municipales con rango de subalcaldias, planificación participativa a través de planes anuales operativos (PAO), planes de desarrollo municipal (PDM) y planes de desarrollo distrital indígenas (PDDI)– era insuficiente, e incluso adverso, para atender las realidades específicas de asentamiento, de organización y sistemas de cargos de autoridad y de distintividad étnico-cultural de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas que la LPP se había propuesto igualmente reconocer y promover.

Así, el proceso de conformación de distritos municipales indígenas u originarios (DMI) –concebidos como unidades administrativo-territoriales menores del municipio y con el propósito, para el caso de los DMI, de preservar la integridad física, étnica y social de la "unidad sociocultural" sobre cuya base se conformaron– mostró inmediatamente que las jurisidicciones factuales de los asentamientos territoriales de ocupación histórica de múltiples pueblos indígenas u originarios en todo el país a) no se corresponden con los límites administrativos de los municipios seccionales creados por la LPP, límites que en distintos casos dividen y mutilan la integridad espacial de las markas, ayllus, capitanías, pueblos y otros que hacen a los diversos asentamientos espaciales indígenas y originarios rurales del país, y b) que en también múltiples casos las jurisdicciones de tales asentamientos puedan llegar a ser mucho mas grandes y mayores que las de los municipios y hasta las provincias.

Por otra parte, la LPP chocó inadvertidamente con el régimen de autonomía municipal que había fijado. Así, apoyándose en su calidad de gobiernos municipales autónomos –y ya sea debido a los hábitos discriminatorios en desmedro de lo indígena que rigen las relaciones entre autoridades oficiales y poblaciones rurales indígenas, o debido a intereses urbanos contrapuestos a las necesidades rurales, o a una combinatoria de ambos– estos gobiernos pasaron en diversos casos a descuidar, omitir o hasta bloquear la puesta en marcha de los objetivos de la LPP de favorecer a los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas a través de su participación en la planificación y programación de su desarrollo económico y social dentro del ordenamiento municipal y beneficiándose con los recursos de la coparticipación tributaria.

Así, a una década del inicio de la LPP, a) los gastos en favor del área rural de los recursos de coparticipación tributaria siguen siendo significativamente menores en comparación al área urbana de los municipios, b) la planificación participativa ya no cuenta con su impulso inicial, y c) los PDDI –cuya elaboración en los contados lugares donde se llevaron a cabo no pasaron de ser iniciativas de programas especiales del gobierno central con muy pobre o ningún apoyo de los gobiernos municipales involucrados, salvo contadísimas excepciones– hacen parte de una voluminosa papelería sin destino ni razón de ser y no llegaron a contar con partidas presupuestarias municipales sino mínimas para su ejecución en los rarísimos casos en que contaron con alguna.

Pero, peor aún, con la conformación de los DMI y los DMC, e inadvertidamente, todo un nuevo sistema de cargos, el de los subalcaldes municipales, se introdujo en las estructuras organizativas de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas a) generando nuevas dinámicas de aculturación y acomodo entre la población indígena rural frente a las iniciativas estatales; b) resquebrajando, una vez más, usos y costumbres de más larga data; y c) creando un nuevo paralelismo al sistema de cargos de autoridades propias indígenas y originarias, por un lado, y sindicales, por el otro, que hoy existen –ya de suyo en polémico paralelismo– en el seno de la población indígena rural boliviana.

Como sea, luego de una etapa inicial de entusiasmo e impulso, la conformación de DMI dentro de los municipios fue decayendo persistentemente hasta quedar, en la actualidad, abandonada. A las irresolubles dificultades técnico-políticas en algunas subregiones para empatar los límites municipales con los límites de las jurisdicciones de los asentamientos territoriales indígenas –empate imprescindible, pero imposible para formar DMI coherentes– se añadió luego el evidente mayor interés de los gobiernos centrales por instalar y apuntalar los municipios seccionales y un creciente desinterés de tales gobiernos por resolver los temas de la jurisdiccionalidad territorial indígena que, una vez más, pasó a convertirse en un estorbo incómodo para una construcción del Estado boliviano que paulatinamente se volcó más a atender sus estructuras institucionales de corte occidental y de raíz anglosajona y europea –incluidas las municipales– sin profundizar su atención sobre la realidad compleja de las estructuras organizacionales y espaciales de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas.

Como fuere, en rigor, con DMI y DMC conformados o sin ellos, los municipios seccionales creados por la LPP no han logrado, a una década de haberse puesto en marcha esta ley, ni hacer llegar de modo equitativo y suficiente los recursos financieros de los municipios hacia el área rural y los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas, ni han podido consolidar la integridad de los asentamientos territoriales de esas comunidades.

Pero, nótese que también se puede afirmar que en otra diversidad de casos la LPP ha consolidado efectivamente y fortalecido –por lo menos hasta un cierto grado que sirve de importante precedente para otros avances jurídicos y acciones– la integridad de las jurisdicciones de los asentamientos territoriales de distintos pueblos indígenas y originarios y comunidades campesinas. Esto fue logrado a través del instrumento, al que ya hemos referido, de reconocimiento de personalidades jurídicas (PJ) para tales pueblos y comunidades establecido por la LPP y sus reglamentos.

Existiendo como realidades factuales pero jurídicamente no reconocidas durante la larga historia republicana de Bolivia, los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas del ámbito rural de este país se transformaron en entidades legales, sujetos de derecho, recién desde 1994 cuando la LPP propició la otorgación de PJ para los mismos. No se trató ya, como en el caso de la CPE, de un reconocimiento jurídico genérico a la calidad de sujetos de derecho de estos pueblos y comunidades. La LPP otorga un instrumento de reconocimiento jurídico operativo –una PJ impresa y oficializada, al modo de una cédula de identidad– a través de la cual el pueblo o comunidad que cuente con ella podrá ya certificar para siempre no sólo su existencia –cuestión no poco importante en un Estado que durante largo tiempo la negó legalmente– sino que, además, y esto hace a la particularidad de la PJ dispuesta por la LPP y sus reglamentos, el pueblo indígena u originario (o la comunidad campesina, en su caso) cuenta ahora con toda una validación de la jurisdicción de sus asentamientos territoriales ya que el trámite de obtención de las PJ reglamentado por la LPP solicita un croquis de los límites de esos asentamientos como parte de los objetivos de esta ley de precautelar la integridad territorial de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en el área rural. En este caso, el trámite de obtención de PJ no obliga al encajonamiento de los límites de esos asentamientos dentro de los límites municipales– o provinciales o incluso departamentales –ya que para el caso de límites jurisdiccionales indígenas y originarios superpuestos sobre o entrecruzados con dos o más municipios –o provincias o incluso departamentos– sólo se requiere el registro de la PJ en todos los municipios involucrados, incluso cuando los mismos pertenecen a dos o más provincias o departamentos.

Como fuere, con la otorgación de PJ que reconocen jurisdicciones de asentamientos territoriales indígenas y originarios sobrepuestos o entrecruzados con los límites municipales, provinciales y departamentales, un

importantísimo acápite de potencial reconocimiento jurídico y administrativo pleno a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas se ha abierto en la historia de Bolivia. Se trata de un mérito histórico innegable de la LPP y su fecundo afán por restituirle a la cuestión indígena rural boliviana el lugar que le corresponde en el debate político-administrativo en torno a la construcción del Estado boliviano.

La Ley de Reforma Educativa (LRE)

Además de la nueva CPE y de la LPP, el 7 de julio de 1994, fue promulgada también la Ley de Reforma Educativa, un texto que dispone que la educación en Bolivia pasa a ser "...intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombres y mujeres..." (Art. 1), teniendo como objetivo "... (fortalecer) la identidad nacional, exaltando los valores históricos y culturales de la Nación boliviana en su enorme y diversa riqueza multicultural y multirregional" (Art. 2, Inc. 4).

El eje de la Reforma Educativa así dispuesta es la educación intercultural bilingüe (EIB), programa específicamente diseñado para a) desarrollar la enseñanza de la lecto-escritura y la alfabetización a nivel escolar tanto en español como en idiomas indígenas con miras a fortalecer el uso y el afianzamiento de las lenguas indígenas en Bolivia, las cuales hasta 1994 habían soportado el impacto desestructurador de una escolarización exclusivamente en español, y b) para introducir en el currículo y la práctica pedagógica escolar contenidos y prácticas provenientes de las complejas realidades de los pueblos indígenas y de la rica diversidad multicultural de Bolivia con miras a fortalecer las identidades de esos pueblos en un proceso abierto a mutuos enriquecimientos e intercambios a través de la educación.

Marinissen[7] recuenta que operativamente la LRE creó, como parte de los mecanismos de participación popular en el sistema educativo, Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPOS), los cuales

> [...] atendiendo al concepto de transterritorialidad tendrán carácter nacional y están organizados en: aymara, quechua, guaraní y amazónico multiétnico... (y participarán) en la formulación de las políticas educativas y velarán por su adecuada ejecución, particularmente sobre interculturalidad y bilingüismo. (Art. 6, Inc. 5).

7 Marinissen, 1998.

La misma autora señala que, articulada a la Ley de Participación Popular, la LRE dispone a través de sus reglamentos que tales consejos deben coordinar sus intervenciones con las distintas autoridades educativas estatales y con los concejos municipales, comités de vigilancia y asociaciones de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) conformados con base en la LPP. Esos reglamentos disponen también, entre varios otros, que los consejos educativos de pueblos originarios se organicen de acuerdo a las necesidades, usos y costumbres, valores y formas organizativas de cada pueblo del caso. Como parte de la Reforma Educativa así dispuesta se pasó a diseñar también, desde agosto de 1995, la capacitación de docentes para la educación intercultural y bilingüe y para su "*integración en la realidad socio-cultural de la comunidad donde trabajen*".[8]

Con base en la nueva legislación educativa, el Estado boliviano, las organizaciones de pueblos indígenas, y en parte también las Iglesias, ONG y programas de la cooperación internacional, pasaron a desbrozar distintas iniciativas, planes y proyectos para la reforma de la educación boliviana con alcances principalmente a nivel escolar primario y secundario. Finalmente, con la EIB, los pueblos indígenas de Bolivia han empezado a contar con algunos mecanismos institucionalizados para la afirmación de su lengua y cultura a través de una escolarización distinta, por lo menos a nivel de algunos rasgos centrales, a la que había dominado todo el largo período republicano previo; largo período, más bien, orientado a desestructurar culturalmente el diverso universo indígena a través de políticas educativas ya sea "civilizatorias", de "mejoramiento de raza" y de "mestización". Hoy, algún espacio ofrece la escolarización a la realidad indígena con la Reforma en curso.

Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA)

Aparte de todo lo ya señalado, los pueblos indígenas cuentan hoy en Bolivia con otra ley, la que instituye el funcionamiento del Servicio Nacional de Reforma Agraria, promulgada el 18 de octubre de 1996, y que constituye igualmente otro hito histórico.

La Ley del INRA, como es más conocida, apunta a un saneamiento global del régimen agrario en Bolivia y busca también, como en el caso de la LPP, contribuir al desarrollo económico y social indígena rural en este país y

8 *Ibid.*

apuntalar la vigencia jurídica y el fortalecimiento material, social y cultural de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas rurales, en este caso por la vía de reconocerles el derecho de que sus *tierras comunitarias de origen* (TCO) les sean tituladas.

Con la Ley del INRA se cuenta con un claro ejemplo de cómo los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en Bolivia han podido, a través de sus movilizaciones en las últimas décadas, lograr profundas modificaciones legales en el régimen jurídico agrario. Efectivamente, esta Ley fue promulgada en 1996 gracias a siquiera dos décadas previas de solicitaciones, reclamos, peticiones y hasta formulaciones jurídicas preparatorias de fino detalle técnico presentadas al Estado por parte de los movimientos indígenas, originarios y campesinos tanto de las tierras altas como de las tierras bajas de Bolivia.

Así, en ese período y hasta el presente –y pese a innumerables cambios de gobierno, de regímenes estatales y de políticas económicas– los movimientos indígenas, originarios y campesinos contemporáneos del país han venido sosteniendo una sistemática y persistente demanda exigiendo el saneamiento global del régimen de la tenencia de la tierra en Bolivia y reclamando por sus derechos territoriales en un proceso paulatino y permanente de clarificación y definición de objetivos que sigue en curso.

Y es que, desde la época colonial, y a lo largo de la época republicana boliviana, los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas de este país cuentan con una amplia experiencia acumulada de defensa y reivindicación de sus derechos territoriales en tanto colectividades originariamente ocupantes de los territorios y espacios en los que se instaló ya hacia fines del siglo XVI un orden colonial discriminador, y luego, a inicios del siglo XIX, un ordenamiento republicano insensible y contrario a las necesidades de seguridad jurídica de las poblaciones indígenas con respecto de sus usos y formas de ocupación espacial y acceso al territorio. Desde esa experiencia, transmitida de generación en generación y ajustada de modo permanente a los contextos siempre cambiantes de las políticas estatales, los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas de Bolivia han logrado finalmente, con la Ley del INRA, la posibilidad de que sus tierras comunitarias de origen (TCO) –una denominación técnica que, como se cita a continuación, es adoptada en la Ley del INRA para dar forma jurídica boliviana al concepto de derecho indígena al territorio del Convenio 169 de la OIT– les sean tituladas con base en el respeto y reconocimiento de sus usos y costumbres de ocupación espacial y a partir de una identificación estatal solidaria con sus necesidades de territorio y espacio.

No es meramente adjetivo afirmar que, con la Ley del INRA, los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas rurales de Bolivia cuentan con un importantísimo instrumento para afirmar sus derechos propietarios de carácter territorial y para avanzar en la consolidación de su existencia como colectividades particulares en un país que paulatinamente comienza a reconocer institucionalmente su diversidad etnocultural. Una breve lectura aparte del texto de esta Ley basta para demostrar su importancia. Así, el Art. 3 de la misma establece que:

> [...] III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus Tierras Comunitarias de Origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171° de la Constitución Política del Estado. La denominación de Tierras Comunitarias de Origen comprende el concepto de territorio indígena de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 del 11 de julio de 1991.

Más adelante, el mismo Artículo 3 establece que:

> Los títulos de Tierras Comunitarias de Origen otorgan a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas...,

y que:

> [...] Las Tierras Comunitarias de Origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las Tierras Comunitarias de Origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus usos y costumbres.

Con la Ley del INRA, primero, y su Reglamento, después, la hora del reconocimiento a los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Bolivia pasó a avanzar –aunque con graves dificultades y atrasos– de modo operativo.

Balance aproximativo de la legislación vigente

Ahora bien, antes de continuar, es preciso señalar que las transformaciones jurídicas en favor de la condición indígena contenidas tanto en la CPE, la LPP, la LRE y la Ley del INRA destacan por:

1) El hecho de que constituyen transformaciones *inducidas desde lo rural y para lo rural*. Efectivamente, la legislación boliviana hoy existente con referencia a los *pueblos indígenas* y *comunidades campesinas* es principalmente, aunque por supuesto no exclusivamente, producto y resultado de demandas y presiones sobre el Estado por parte de luchas y de movilizaciones sociales de raíz rural, de las iniciativas de organizaciones sociales y de representación corporativa de base rural, de la labor de las dirigencias y liderazgos de esas organizaciones y del concurso de intelectuales, profesionales y activistas ligados a la cuestión rural.

2) El hecho concomitante de que se trata de transformaciones jurídicas que atienden la problemática indígena boliviana con una marcada inflexión *ruralista*. El marco jurídico boliviano desarrollado a lo largo de los años 90 incluye tratamientos referidos a los *pueblos indígenas* y *comunidades campesinas* que tienden a asimilar también terminológica y conceptualmente a tales *pueblos* y no sólo a las *comunidades campesinas* a realidades exclusivamente rurales. Se trata de una legislación pensada para y orientada sólo a lo rural y sin pertinencia alguna con respecto de la problemática indígena *urbana*. La asociación entre *pueblos indígenas* y *tierras comunitarias de origen*, la mención a *comunidades indígenas y campesinas*, la referencia a *asociaciones y sindicatos campesinos* evidencia con fuerza en el lenguaje jurídico oficial desarrollado en la CPE, y en la legislación anclada en ella, la sinonimia indígena/campesino, la inflexión *ruralista*, que tiende a marcar el tratamiento boliviano estatal contemporáneo sobre el tema indígena.

Marcada por esa inflexión ruralista, por un lado, y revelando, por el otro, una perceptible oscilación terminológica (¿se debe entender que la noción de *pueblo indígena* es sinónimo de la noción de *comunidad indígena*?, ¿la noción de *comunidades indígenas y campesinas* quiere decir *comunidades indígenas campesinas*?) que se presta a distintos ejercicios hermenéuticos, la nueva legislación boliviana, en todo caso, inició en los años 90 un acápite de reconocimientos y de derechos para la población indígena boliviana que ya se puede considerar irreversible.

En todo caso, irreversibilidad no significa suficiencia. No sólo queda pendiente un tratamiento jurídico referido a la temática indígena urbana, sino que también con respecto de la temática indígena rural la nueva legislación boliviana muestra, por lo menos, tres grandes limitaciones que se deben resaltar:

a) Por una parte, la nueva legislación todavía plantea un reconocimiento limitado de la condición *indígena* (u *originaria*) del vasto y diverso sector poblacional rural de raíz local boliviana toda vez que, primero, debido a las oscilaciones terminológicas de su texto las mismas no permiten concluir categóricamente si el Estado reconoce o no tal condición indígena a las comunidades campesinas organizadas sindicalmente en Bolivia y, segundo, debido a que toda mención a los *colonizadores* rurales –que en Bolivia se refiere a la población rural migrante desde las tierras altas que se asienta en nuevas localidades rurales de tierras bajas– con relación a la temática indígena es simple y directamente omitida en los textos jurídicos vigentes. La oscilación terminológica aludida, hay que añadir, hace parte de toda la legislación producida en Bolivia la década pasada con relación a la temática indígena y no deja de tener consecuencias mayores en el ejercicio interpretativo de la misma ya que, por ejemplo, si se concluye –como debe ser hecho– que las comunidades campesinas organizadas sindicalmente hacen parte de la población indígena rural, su derecho a titulación de tierras comunitarias de origen (TCO) no les puede ser negado. En el caso de los colonizadores, el reconocimiento de su innegable condición indígena tendría que dar paso, a la vez, a derechos de titulación a partir de la figura posible de tierras comunitarias de asentamiento (TCA) u otras semejantes para atender la realidad evidente de que, desde siempre, la territorialización indígena ha sido, es y ha de ser dinámica, mientras hayan espacios disponibles para el efecto, incluso por la mera expansión demográfica de las poblaciones. En todo caso, con sus vacíos y oscilaciones, la CPE permite distorsiones interpretativas tendientes no sólo a congelar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y originarios rurales a ámbitos espaciales fijados sólo con base en criterios de ocupación histórica, sino también tendentes a negar todo derecho indígena u originario al vasto sector campesino y colonizador sindicalizado de Bolivia, sector al que no se le puede negar rasgos identitarios, valores, lenguas, costumbres e instituciones propias profundamente ancladas en el diverso y diferenciado *habitus* indígena boliviano de raíces combinadamente prehispánicas, coloniales y republicanas.

b) Por otra parte, la CPE contradice en sus propios términos su Art. 171 según el cual "...se reconocen, respetan y protegen [...] los derechos [...] culturales de los pueblos indígenas" toda vez que la CPE le impone a toda la población boliviana –incluida la indígena rural y urbana– un régimen democrático de representación política *restringida* a los partidos políticos que afecta la cultura política no partidaria de los sistemas de cargo de autoridad propios de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas del ámbito rural boliviano. Sin considerar que los partidos políticos son también instituciones culturales de tipo distintivo, y desconociendo que toda una diversidad de instituciones culturales y políticas también distintivas constituye uno de los rasgos salientes de la realidad de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas, la CPE no titubea en dictaminar de modo tajante que "la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos..." (Art. 223), condenando en seco a las autoridades indígenas rurales a un rol gremial no-político que la formalidad jurídica nunca ha podido hacer cuajar como dato de la realidad ya que, una y otra vez, esas autoridades se revelan como representaciones políticas de sus pueblos y comunidades, pese a que el discurso jurídico constitucional no asimile esta obvia realidad. Como fuere, lo que se ha dado en llamar el "monopolio de los partidos políticos" del régimen democrático de representación *restringida* que rige en Bolivia, es un dato que por su constancia en el país fractura y faccionaliza a los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas, partidizando su cultura e introduciendo al interior de ellos códigos de conducta de fuerte contenido aculturador. Si en democracia el derecho a organizar partidos políticos hace parte del régimen de libertades vigente, una democracia ampliada y plural no debiera tampoco restringir la representación política solamente a los partidos sino que debería ampliarla también a otro tipo de organizaciones que, como en el caso de los sistemas de cargos de autoridad de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas del ámbito rural, cumplen roles políticos factuales por demás evidentes.

c) Finalmente, otra limitación absolutamente capital de la nueva legislación actualmente vigente en Bolivia es que si bien ésta reconoce personalidad jurídica a los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas del ámbito rural boliviano, reconociéndoles por tanto su condición como sujetos de derecho, su texto tiende a tratarlos como sujetos de derecho *privado* y no *público*, excluyendo con ello a la organización social de los pueblos indígenas con asentamientos territoriales en el área rural del andamiaje administrativo funcional y territorial del Estado. Esta exclusión, que remite a los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas del ámbito rural a la esfera de la sociedad civil, fija para las autoridades propias de estos pueblos y comunidades un rol de representación gremial separado del Estado, y mantiene, con ello, los potenciales de conflicto emergentes de la diferencia institucional entre Estado y pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas. La alternativa de *indigenizar* parcialmente al Estado, declarando a los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas como personas jurídicas de derecho público, por el contrario, significaría que los asentamientos territoriales de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas del ámbito rural se transformarían en jurisdicciones administrativo-territoriales del Estado, que las autoridades propias de estos pueblos y comunidades quedarían convertidas en parte del entramado de autoridades públicas del país, y que la distancia y diferencia que separan institucionalmente hoy a Estado y pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas cambiaría de carácter y se reduciría. De modo fundamental, declarar a los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas en las áreas rurales de Bolivia como personas jurídicas de derecho público representadas legalmente por sus autoridades propias, constituiría, sin duda, la más grande transformación del Estado boliviano en toda su historia ya que, por primera vez, la estructura institucional de este Estado *en cuanto tejido cultural hasta hoy sólo de raíz europea* sería modificada con base en las estructuras institucionales indígenas, originarias y campesinas.

Como fuere, este breve balance quedaría incompleto sin hacer una revisión más detallada de la problemática tierra/territorio, y sus concomitancias con respecto de los recursos naturales, ya referida a partir del tratamiento previo sobre la Ley del INRA, puesto que se trata de una cuestión capital de la agenda de lucha de los pueblos indígenas en la Bolivia actual. El capítulo a continuación retoma entonces el tema del saneamiento de TCO para estudiarlo a la luz de las implicaciones con respecto al acceso y uso de los recursos naturales contenidos en ellas.

Tierra y territorio: saneamiento y recursos naturales

1. Antecedentes

Ley INRA y saneamiento de tierras

De acuerdo al Artículo 3 de la Ley INRA ya transcrito en el capítulo precedente, se entiende que las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) son los espacios geográfico-territoriales que constituyen el hábitat de los pueblos indígenas, territorios a los cuales han tenido acceso tradicionalmente y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo.

A pesar de que en la actualidad están accediendo a más del 10% del territorio nacional y de que sus derechos se encuentren hoy formalmente reconocidos por la Constitución Política del Estado (CPE), los pueblos indígenas de Bolivia gozan del reconocimiento de formas comunitarias de propiedad de sus territorios, desde hace apenas algunos años.

Por ello, hablar del acceso a la tierra por parte de los pueblos indígenas implica hacer una breve exposición sobre algunos aspectos que caracterizan el rol, los alcances y las limitaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).[1] La Ley 1715 de octubre de 1996 crea esta instancia para la atención de la problemática agraria, para su normatización, reglamentación y ejecución. La misma ley crea también el instrumento jurídico de TCO para el reconocimiento oficial del derecho a lo que dichos pueblos conciben como territorio. Al respecto de este instrumento, cabe mencionar dos aspectos importantes: a) el concepto de territorio no tiene una equivalencia estricta con las concepciones indígenas, b) siendo el recurso jurídico que reconoce derechos de propiedad a los pueblos indígenas, cabe destacar que el conjunto de TCO en el país controla más de 20 millones de hectáreas de tierra, de las cuales más de 6 millones tienen cobertura boscosa de diferente tipo.[2]

En 1996 el INRA asumió el mandato estatal de sanear las 108 millones de hectáreas rurales existentes en el territorio nacional (exceptuando ríos, caminos y ciudades), tarea que debería llevar a cabo en un plazo no mayor a los diez años. Después de seis años de haber sido promulgada esta ley de tierras, donde más se ha avanzado en el saneamiento es en las tierras bajas del país, mientras que en las tierras altas el proceso recién va avanzando, apenas cobrando forma con solidez. No fue casual que ahí empezara el proceso con ocho decretos de titulación sin saneamiento y 16 demandas posteriores que ya han sido inmovilizadas. Todo ello, claro está, es fruto de las presiones sociales de aquellos años.

Desde el principio, el INRA tuvo financiamiento externo para el saneamiento de las TCO indígenas. Sigue en vigencia el proyecto de saneamiento de DANIDA para el Oriente, Chaco y Amazonia. En este proyecto se avanzó, hasta marzo de 2003, en un 84%, lo que implica un avance del 87% de la ejecución financiera. No obstante, de las 16 demandas en curso, se llegaron a sanear alrededor de 9 millones de hectáreas. De todo este avance, el trabajo de pericias de campo ha sido concluido en su totalidad, y todas las demás ya están en trabajo de gabinete. El problema es que a pesar de haber seguido su curso, el saneamiento sólo ha podido certificar 2 millones de hectáreas para su titulación.

En el caso de la cooperación internacional, se destaca la cooperación danesa, de donde sale un proyecto denominado Proyecto de Gestión, diseñado para promover el desarrollo rural en todas las TCO tituladas, donde se incluyen principalmente los planes de manejo para el aprovechamiento forestal sostenible. Ya se ha comenzado este proyecto con dos casos piloto: Lomerío y Guarayos. En estos proyectos el INRA ya no tiene competencia.

Se entiende que con las nuevas disposiciones jurídicas en el campo forestal y agrario (saneamiento, fiscalización de tierras, devolución de superficies antes concesionadas, etc.), los pueblos indígenas han logrado acceder a una buena cantidad de tierras en calidad de TCO, supuestamente ubicadas en las mejores tierras de producción forestal o biodiversidad. Es sabido además que la mayor cantidad de reversiones ejecutadas por el Estado ha favorecido a las demandas indígenas de territorio. No

1. En este trabajo no haremos un análisis del rol que ha jugado la movilización social indígena como medida de presión para la promulgación de las leyes forestal y agraria vigentes, factor que ha sido determinante en todo ese proceso. Sólo se hará mención en algunos aspectos que caracterizan a dichas reivindicaciones socioculturales.
2. Stocks, 1999.

obstante, hay que recordar lo dicho anteriormente: el acceso y reconocimiento oficial de los derechos que los pueblos indígenas tienen sobre los territorios sufre de una latente retardación institucional.

Para el futuro, reconociendo la poca capacidad institucional para cubrir las demandas y atender las problemáticas que de ellas se suscitan, el INRA tomará dos acciones principales, pero no únicas: continuar con las gestiones en la cooperación internacional y optar por la tercerización del servicio de saneamiento, principalmente en el caso del Saneamiento Simple (SAN-SIM), ya que la opción es rechazada enfáticamente por los pueblos indígenas. Esto implicó la contratación de empresas privadas de saneamiento para muchos de los procesos ya en curso. En este caso, el INRA cumpliría la función de fiscalización. El plan que tenían para el año 2003 era concluir con la titulación de aquellas demandas pendientes. Hay también otras demandas nuevas que han ido apareciendo y que serán atendidas con fondos del BID.

La línea política establecida para el INRA es afectar concesiones forestales cuando hay posesión probada, es decir que alguna comunidad o persona individual demuestre que esa tierra cumple la Función Económica y Social (FES): la función económica implica tener inversiones y generar ingresos; la función social implica mínimamente estar asentado en el lugar.

La limitante del INRA al respecto es que en muchas TCO donde se denunciaron sobreposiciones, no había posesión probada como tal, sino que éstas correspondían a superficies de expansión para la cacería u otras actividades tradicionales vinculadas a ella. Esto ha dificultado el avance del proceso en conjunto.

Normalmente, el procedimiento de saneamiento depende de tres fuentes: una demanda formal, la cantidad de tierras fiscales existentes en esta superficie, y los resultados del estudio de necesidades espaciales.

El estudio de necesidades espaciales es un requisito y a la vez un instrumento científico a través del cual el Estado recomienda una cierta cantidad de superficie para la titulación de una demanda específica. Este estudio es realizado por el Viceministerio de Asuntos Indígenas (VAIO) y, como política de gobierno, el INRA lo apropia como parámetro final para promulgar o rechazar una titulación. Es amplia la crítica de diversos sectores hacia este recurso, con el principal argumento de que dicho estudio nunca llega a ser efectivamente científico sino tan sólo el resultado de una serie de apreciaciones arbitrarias que no llegan a coincidir plenamente con la visión y demandas de los afectados.

Así, por ejemplo, frente a un caso hipotético en que se demanden 100 mil hectáreas por disponibilidad de tierras fiscales, el INRA podría reconocer 90 mil hectáreas, mientras que el estudio de necesidades espaciales podría recomendar 80 mil. En tal caso, la titulación favorecerá al demandante con 80 mil hectáreas. Han existido casos en los que el INRA quedó "debiendo" a los demandantes dado que no había tierras disponibles. En tales casos, se procedió a buscar otras tierras que replicaran las características de aquellas que fueron demandadas para ser dotadas.

Más allá del cumplimiento de las funciones sociales o económico-sociales, normalmente se hace un reconocimiento de tres formas de adquisición y/o preservación del derecho de propiedad: los títulos de Reforma Agraria, los trámites iniciados hasta 1996 y la posesión legal y/o ancestral. Con cualquiera de estos tres requisitos el Estado garantiza el derecho, pero siempre salvando los derechos de terceros.

Derechos indígenas sobre la tierra

Otra forma de coordinación con el VAIO es la solicitud de un certificado de identidad étnica. Este recurso es empleado por dicha repartición estatal y solicitado por el INRA para certificar las afiliaciones étnicas en los demandantes. Una vez que el INRA admite una demanda, el demandante es sujeto de verificación de su afiliación étnica para reconocérsele aquellos derechos que gozan los indígenas originarios.

Allí se observa una doble validación que algunas veces llega a entrar en contradicción: mientras el Estado reconoce la existencia jurídica de las diferentes agrupaciones a través de la OTB (Organización Territorial de Base), al mismo tiempo se atribuye el reconocimiento oficial de su identidad étnica con el certificado de identidad étnica.

En general, no se ha registrado hasta la fecha más que un solo caso en el que el VAIO haya rechazado una demanda de tierra, reconociendo que los demandantes no eran indígenas originarios.

Por otro lado, en la actualidad se observa un alto nivel de coordinación entre la Superintendencia Forestal (SIF) y el INRA. De hecho, una vez promulgadas las dos leyes, no se ha entregado ninguna concesión forestal sin antes haber comprobado que la superficie en cuestión corresponda a tierras fiscales, y comprobarse además la inexistencia de títulos o demandas por parte de pueblos indígenas u otros terceros. En tal caso, la SIF procede siempre a solicitar al INRA la certificación de que evidentemente sea así. Pero, como se había indicado, el problema se centra en aquellas superficies que fueron otorgadas por el Estado durante el antiguo régimen forestal y que son certificadas por el INRA, nunca a favor de las demandas indígenas.

Cabe mencionar que, con el transcurso del tiempo y de los procesos de titulación, se hizo evidente una serie de contradicciones entre las leyes y la compleja realidad. Por ejemplo, una de las más estructurales es aquella que surge entre el principio de priorización de los pueblos indígenas para el otorgamiento de los derechos sobre la tierra (aparte de eximirlos de impuestos sobre la tierra titulada en las TCO y en las pequeñas propiedades) y el principio constitucional de seguridad jurídica con el cual toda vez que los derechos de un usuario son reconocidos por el Estado, éste debe hacer preservar este reconocimiento hasta que tal disposición sea revocada. Tal es el caso de los derechos indígenas sobre la tierra y los derechos de particulares sobre los recursos forestales (reconocidos desde el anterior régimen forestal).

Acerca de la exención del pago de impuestos sobre la tierra a los pueblos indígenas, varios especialistas afirman que tal disposición es demasiado paternalista ya que con ésta se ha logrado librar a los pueblos indígenas de una responsabilidad para con su propio territorio y se ha impedido al Estado recibir ingresos por el cobro de dicho impuesto. Empero, es necesario considerar también el riesgo que implicaría el que la tierra sea objeto de libre comercialización o arriendo, ya que en algunos casos se ha visto cómo a causa de este tipo de acciones los mismos dirigentes indígenas resultaron originando la desigualdad y malos manejos al interior de sus propias comunidades, siempre con relación a la tierra.

También se ha observado que la liberación de impuestos agrarios a los pueblos indígenas, a la larga se trataría de una desventaja para ellos mismos ya que dado el carácter inembargable de las TCO, no pueden acceder a créditos para implementar mejoras; se observa también que esta disposición equivaldría a una desigualdad con relación a los demás ciudadanos que sí tienen que pagar impuestos sobre sus propiedades privadas.

Por último, la literatura crítica sobre los procesos de dotación, saneamiento, titulación y acceso a la tierra, también hace referencia al hecho de que el latifundio no ha sido definitivamente erradicado en nuestro país, ya que aún existen propietarios con miles de hectáreas de tierra bajo su posesión. Al respecto, el INRA sostiene lo contrario. Dicha repartición estatal afirma que la problemática de acceso a la tierra y la desigualdad de derechos sobre la misma, es algo que quedó en el pasado. Se hace referencia a lo difícil que ahora resulta acaparar tanta tierra y consolidar grandes extensiones en favor de uno o pocos beneficiarios, no sólo por la obligatoriedad del cumplimiento de funciones económicas y sociales sino también por el pago de impuestos, los cuales son más altos mientras más superficie se tenga.[3] Al mismo tiempo, dicha entidad reconoce que el principio asegura este cambio; no obstante, no es posible asegurar su cumplimiento, limitante que tiene que ver con el desempeño de los funcionarios públicos que tienen este rol a lo largo y ancho del país. Aun así, el INRA asegura que este problema no afecta a las TCO indígenas ya que en todo tipo de acción tomada sobre la temática de titulación, el control social ha sido directo, permanente y, por lo tanto, efectivo. En la mayoría de los casos, si no en todos, los dirigentes y sus bases han acompañado a los funcionarios en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a la observación que se le hace a todo el nuevo régimen agrario sobre la excesiva burocracia en los trámites, el INRA lo reconoce aduciendo al hecho de que justamente las exigencias de cumplimiento de la función económico social son tan minuciosas que obligan a los funcionarios a enfrentar labores muy complicadas y engorrosas (conteo de cabezas de ganado, parcelas de cultivo, etc.).

Existe una serie de confusiones respecto a los alcances y procedimientos sobre el proceso de demandas y de titulación de las TCO en las tierras altas de Bolivia, debido a que es una forma de propiedad que ha sido pensada para el oriente, pero también es aplicada en el occidente.

No existen criterios respecto al nivel de la estructura segmentaria de los pueblos indígenas que solicitan tierras comunitarias, y se ha procedido a admitir indistintamente demandas para ayllus menores, jatun ayllus, markas y suyus sin un proceso de reflexión indígena respecto al efectivo nivel en el que se requiere definir la seguridad jurídica sobre la tierra.

Con todo, para el caso de los pueblos indígenas de las tierras altas, el concepto de TCO ignora los rasgos fundamentales de la organización territorial segmentaria de los ayllus en sus distintos niveles, en tanto la titulación privilegia un solo título a nivel del ayllu, impidiendo la consolidación de los niveles del acceso a territorios discontinuos,

3 Con la nueva ley, lo máximo que se puede titular es 50 mil hectáreas. Según el INRA, en el Beni existen las propiedades más grandes, de hasta 40 mil hectáreas, las mismas que han demostrado el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Estado.

que es una de las características principales de muchos pueblos indígenas.

En la actualidad, la mayoría de las demandas de TCO abarcan más de un municipio, inclusive abarcan más de una provincia, lo que implica que la territorialidad bajo el concepto de TCO desencaja con la territorialidad del Estado y la municipal. Una estrategia para paliar este peligro de desestructuración de la territorialidad político administrativa es la conformación de distritos municipales indígenas en el marco de la Participación Popular.

Polos de conflicto

Uno de los principales polos de conflicto es la sobreposición de concesiones forestales con las TCO, ya sean éstas demandadas o tituladas. Dos casos hasta ahora son:

a) Bajo Paraguá: tiene dos concesiones forestales sobrepuestas a la demanda de TCO. Los pobladores exigen la dotación de todas las tierras fiscales afectando así a las concesiones. No aceptarán las resoluciones de un saneamiento con recortes que respeten otros usos o derechos.

b) Monteverde: desde 1995 se inicia una demanda de TCO y, después de una serie de movilizaciones indígenas, enfrentamientos armados, agresiones, procesos que llegan hasta el Tribunal Constitucional y la OIT, es un trámite paralizado por impugnaciones ante el Tribunal Agrario y el retraso del INRA en emitir un informe definitivo.

La explicación de esta situación conflictiva es simple, pero a la vez difícil de solucionar de manera definitiva. Todas las instituciones vinculadas concuerdan en afirmar que el problema es, por así decirlo, la herencia inevitable que el anterior régimen forestal ha dejado al actualmente vigente, principalmente en el tema de derechos del suelo y derechos del vuelo. El anterior régimen daba derechos sobre los recursos forestales a cualquier solicitante, sin importar dónde. Esto implicaba que cualquier propietario de la tierra podría tener dentro de su propiedad a los usuarios del bosque. En la actualidad se reconocen y discriminan a la vez los derechos a la tierra y los derechos al bosque, lo que significa que ningún concesionario puede obtener su concesión dentro de una propiedad privada. En la actualidad sólo se otorgan concesiones en tierras fiscales.

El problema surgió cuando se decidió respetar los derechos otorgados a los concesionarios reconocidos desde el anterior régimen, ya que esas tierras fueron supuestamente fiscales, aun cuando los concesionarios se hayan convertido a este nuevo régimen, lo que implica hasta ahora recortes a las demandas indígenas de tierra.

Con ello queda evidenciado que surgen ambigüedades entre la Ley Forestal 1700 y la Ley de Tierras 1715: supuestamente la Ley Forestal tiene una cláusula de sumisión al saneamiento de tierras efectuado por el INRA, pero una vez que se compruebe que una demanda de tierras afecte a una concesión, será el mismo Estado quien haga la reposición respectiva, echando mano de las tierras fiscales disponibles. Con todo, se puede observar que, casualmente, en la mayoría de los casos las concesiones forestales están ubicadas donde hay TCO.

Otro polo de conflicto es el de la sobreposición de TCO con propietarios ganaderos. El conflicto se centra en los criterios a través de los cuales ambos usuarios pueden demostrar el cumplimiento de la función social y económica de la tierra que ocupan. Sucede que no es posible aplicar los mismos criterios para ambos casos: en TCO se comprueban funciones sociales, y en el caso de los ganaderos, funciones económico-sociales, a través de lo cual ambos casos consolidan superficies. Como es de esperarse, ninguno de los dos tipos de criterios son comparables, mucho menos equiparables para poder determinar quién debe conservar los derechos y quién deberá ser afectado con recortes.

El tercer polo conflictivo es la sobreposición de TCO con territorios jurisdiccionales municipales. Se ha dado el caso de municipios enteros que luego del saneamiento se encontraron por completo dentro de una o varias TCO, con lo que su ampliación física relacionada al crecimiento demográfico se ve truncada. Si bien el 90% de los municipios reconocidos aún no tienen delimitadas sus áreas urbanas y rurales, el saneamiento ha seguido su curso llegando incluso a establecer una serie de convenios con los cuales pueda ser posible armonizar los dos tipos de jurisdicciones. El único caso que logró este cometido sin mayores problemas es el municipio de Potosí. El resto de los casos ha demostrado una imposibilidad de consensos, lo cual convierte el tema en un conflicto potencial a nivel regional.

Tras su promulgación, la Ley del INRA pasó desde fines de 1996 a ser implementada a nivel de terreno y pericias de campo. Aunque dicha implementación referida principalmente a la titulación de TCO sigue hasta el presente mostrando un ritmo lento y burocrático –lo que ha provocado y sigue provocando algunas movilizaciones de mayor o menor presión de los pueblos indígenas, particularmente en el oriente boliviano– es innegable que ha logrado algunos resultados.

Las condiciones de extrema pobreza y abandono de las distintas poblaciones indígenas no cambiarán sólo con la titulación de tierras o el uso sostenible de los bosques y el conjunto de los recursos naturales. En todo caso, la gestión territorial de la mayoría de las actuales TCO no está organizada.

Previsibles conflictos internos se les vienen encima a los pueblos indígenas al momento de reglamentar, de acuerdo a sus usos y costumbres, las formas concretas de tenencia y uso. Esto tiene mucho que ver con su participación en la economía de mercado.

La propiedad colectiva reconocida por un título nominal a través del cual los pueblos indígenas acceden al territorio, es muy diferente a la práctica misma de ese derecho en la vida cotidiana, lo que se evidencia en el uso familiar o grupal de esos recursos y la interacción con actores sociales y económicos externos.

Al margen de las TCO tituladas y en trámite, en las tierras bajas de Bolivia se está acumulando una fuerte presión sobre la tierra por parte de potenciales pequeños propietarios, principalmente de aquellos que constituyen nuevos asentamientos humanos de forma espontánea.

Para el caso de las tierras altas de Bolivia, el concepto de TCO formulado en la ley puede adecuarse a cualquier nivel de ocupación espacial de los pueblos indígenas en sus unidades menores o mayores y depende de la interpretación particular que realicen los propios pueblos indígenas. Bajo estos principios, puede decirse que la visión de las TCO ha sido apropiada por los pueblos indígenas de las tierras bajas con mucha más fuerza, debido a que les permite consolidar derechos propietarios frente a un avasallamiento constante de hacendados ganaderos, empresas madereras, colonizadores y productores agropecuarios sobre sus territorios tradicionales. En esta región, la Ley INRA impulsa un agresivo proceso de consolidación de TCO para los pueblos indígenas de esta macrorregión, proceso que tiene su contraparte en una fuerte presión de las organizaciones indígenas, como la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). Estas acciones no han llegado con la misma dinámica a las tierras altas; es así que en esta región hasta la fecha sólo el ayllu Sikuya (ayllu menor) del norte de Potosí cuenta con la titulación como TCO. Las restantes 74 demandas presentadas al INRA se encuentran en distintas etapas del proceso de saneamiento.

En los últimos tiempos se ha producido mucha literatura sobre pueblos indígenas y sus bosques. Es evidente la creciente preocupación sobre temas como la poca claridad en los derechos de propiedad, los problemas de acceso a la tierra, las prácticas no sostenibles de uso de los suelos y la pérdida de bosques.

2. Relación con los recursos forestales y el Estado

El presente capítulo no pretende abarcar todas estas dimensiones ni extender su análisis a lo largo de todo el territorio boliviano. El objetivo, más bien, será el de identificar algunos puntos clave para la comprensión del tema, sus implicancias actuales y sus posibles tendencias hacia el futuro.

Tales puntos clave reunirán la mayor cantidad posible de variables críticas, las mismas que fácilmente se replican en otros casos dentro del territorio nacional. De esta manera, vamos a concentrar nuestras reflexiones a partir de la situación que se vive en dos ejes geográficos clave, a partir de los cuales podremos comprender la relación que los pueblos indígenas construyeron y construyen alrededor de los recursos forestales y el Estado. El primero de estos ejes abarca el departamento de Santa Cruz y el sur del departamento del Beni. El segundo abarca el norte del departamento del Beni y el norte amazónico, es decir, todo el departamento de Pando.

Se ha calculado que la superficie de bosques en las tierras bajas cubre cerca de 440.000 kilómetros cuadrados, o sea el 57% de su superficie total.[4] Constituye una amplia extensión que se ve afectada por una gran variedad de aspectos, tales como la presión demográfica, el cambio climatológico y las políticas públicas, entre otros. Para comprender esta complejidad, a continuación haremos una breve descripción de las características principales del estado actual de los recursos forestales en general.

De acuerdo con la Unidad de Coordinación con Pueblos Originarios e Indígenas (UCPOI),[5] hasta 1998 existían 2,89 millones de hectáreas tituladas como TCO, 1,36 millones de hectáreas de tierras con inmovilización preliminar y 11,75 millones de hectáreas son tierras con demandas de inmovilización en favor de poblaciones indígenas, haciendo un total de casi 16 millones de hectáreas para los indígenas. Ahora, si se incluyen los parques nacionales, más de 3 millones de hectáreas se encuentran bajo manejo exclusivamente indígena, cifra que supera los 19 millones de hectáreas vinculados a los pueblos indígenas (más del 17% de las tierras bajas). Estimaciones disponibles sobre la superficie potencial de uso forestal dentro de estas áreas de TCO indican que hay aproximadamente 7 millones de hectáreas de cobertura boscosa.[6]

Por su parte, para hablar de los recursos no-maderables de la región amazónica, es imperativo hacer mención de

4 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1995.
5 UCPOI, 1998.
6 Stocks, 1999.

la castaña (*brazilian nut* o *Bartolethia exelsa*). La castaña es uno de los principales productos nacionales de exportación, después de la soya, que genera más de 30 millones de dólares al año por exportaciones, lo que convierte a Bolivia en el principal productor a nivel mundial.

Superando las 7 millones de hectáreas de superficie natural, la castaña se distribuye entre el departamento de Pando y el norte del Beni y La Paz. La forma de organizar su distribución para su extracción comercial es a través de las denominadas barracas (unidades administrativas de aprovechamiento de castaña). Todas las barracas son de aproximadamente 180 propietarios, principalmente empresas privadas.

Cada año, esta industria contrata alrededor de 10.000 obreros para el beneficiado (incluidas las denominadas "quebradoras", ayudantes, fabriles y eventuales), y unos 15.000 trabajadores zafreros en el monte para la recolección de la materia prima. Esta cantidad de trabajadores se distribuye entre unas 20 empresas ubicadas en Beni y Pando.

Una aproximación a la relación existente entre pueblos indígenas y los bosques donde habitan es insuficiente sin considerar los principios históricos sobre los cuales dicha relación se ha fundado. Veamos algunos elementos al respecto.

Para los pueblos indígenas de las tierras bajas del país, los bosques no son un recurso que pueda separarse de la noción de territorio. Y, aun cuando las definiciones locales de territorio varían de acuerdo a cada pueblo y la realidad histórica vivida hasta nuestros días, existen algunos elementos comunes vinculados con principios básicos que pueden referirse a cualquier caso.

Tal como se indica en un documento editado por diferentes autores,[7] los territorios y los pueblos indígenas se pertenecen. Se trata de una relación que hace indisolubles tales elementos. Para explicarla, Richard Chase[8] recurre a definiciones de los propios indígenas:

En cualquier caso, de lo que se trata fundamentalmente es de la integralidad e interrelación entre medio ambiente y sociedad.

A partir de este tipo de fuentes primarias, se ha propuesto una definición muy crítica de territorio indígena, y muy útil para nuestro caso:

> De hecho, lo que se puede comprobar en las tierras bajas de Bolivia es que para los indígenas que habitan dicha región, el territorio no es solamente el suelo o las parcelas donde cultivan o el lugar donde habita cierta cantidad de animales silvestres disponibles. Tampoco se trata de un bien disponible para fines mercantiles. Además de su dimensión económica, el territorio es un conjunto integrado de recursos que se interrelacionan entre sí, cuyo principio regulador es: rinde más cuanto más entero se conserve.

En varios documentos publicados por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), se ha utilizado este conjunto de elementos como base para una reivindicación de la visión que los indígenas de las tierras bajas tienen por los territorios que ocupan, elementos que también han llegado a ser base para la concepción del Proyecto de Ley Indígena, presentado al Congreso Nacional. En este documento se entiende por territorio:

En síntesis, la visión indígena de territorio plantea una íntima ligazón con un conjunto de requerimientos para la reproducción de los pueblos en lo cultural, lo biológico y lo social. Esta cuestión territorial plantea dos dimensiones fundamentales: la visión de la tierra como componente productivo, y la visión del territorio como espacio geográfico de reproducción cultural y socio-económica de los pueblos indígenas.

La concepción que los pueblos indígenas tienen de los bosques tiene que ver con la creación del mundo y de la gente, los héroes culturales y, principalmente, los acontecimientos míticos que dieron origen a una gran variedad de prácticas de subsistencia (construcción de viviendas, fabricación de utensilios, formas de cacería y pesca, etc.), así como también complejos sistemas de creencias vinculados a normas y disposiciones legítimas que regulan el uso de los productos forestales, los mismos que se sustentan en el equilibrio, el respeto a lo que es de todos y el miedo a los castigos que los poderes del bosque sancionan a los infractores. Este conjunto de elementos depende de una relación directa y cotidiana de estas poblaciones con los bosques, así como también con la transmisión oral de conocimientos de generación en generación (durante eventos nocturnos, festejos comunales y familiares y, principalmente, la cotidianidad del trabajo).

En efecto, a través de miles de años, los pueblos indígenas han desarrollado un patrón de adaptación al medio ambiente con pocas diferencias, y un alto grado de equilibrio y estabilidad entre estas sociedades y los patrones de aprovechamiento de los recursos naturales. El principio es proveerse de todos los bienes materiales necesarios sin jamás darles fin. No es raro que este tipo de agrupaciones étnicas hayan descubierto en la naturaleza el mundo espiritual que le sirve para recrear y reproducir su cultura a través del tiempo.

El imaginario colectivo da cuenta de una compleja variedad de seres míticos y personajes que no pertenecen al mundo de los vivos, y por ello ejercen el control y la sanción sobre los humanos, para el uso equilibrado de los recursos que existen en los bosques.

Estos sistemas simbólicos y de creencias se hallan corporalizados entre estas agrupaciones. A partir de este principio, podemos comprender además que el interés de los pueblos indígenas en sus bosques no se centra únicamente en los productos que la economía de mercado califica de preciosos (p.ej.. la madera). Las actividades de subsistencia vinculadas a los bosques combinan prácticas como la agricultura de tala (algunos queman el bosque talado y otros no); la caza de animales mayores y menores; la pesca en los ríos y lagunas; y la recolección de alimentos de origen tanto animal como vegetal.

En general, el acceso familiar a los recursos naturales no depende tanto de aspectos inherentes a los individuos, tales como los privilegios individuales o los cargos heredados que se ocupan, sino aspectos de índole más colectiva como su disponibilidad, la distancia, la propiedad reconocida por los demás, y la capacidad de cada quien para trabajarlos. Una vez que se abandona el terreno para su transformación productiva, cesan los derechos que su sociedad le ha reconocido.

Otro aspecto de propiedad, que caracteriza a los pueblos indígenas es que ninguno de sus miembros puede reclamar derecho de propiedad sobre las zonas reconocidas como comunes, tales como las áreas de cacería, pesca o recolección. Esto permite comprender, además, por qué el consumo de los productos forestales no se determina por la apropiación individual sino más bien por las normas de distribución recíproca basadas en las relaciones de parentesco.

De hecho, la importancia que cada pueblo da a una u otra de las actividades de subsistencia depende, en parte, de factores históricos, como también de la cantidad y calidad de los recursos disponibles dentro de su territorio. Sin embargo, las diferencias también se deben al proceso de modernización que viene desde afuera de las comunidades indígenas. Es innegable la gama de cambios que hoy en día se pueden observar en estos sistemas subjetivos, principalmente representados entre la población más joven, la cual se encuentra, por así decirlo, combinando intereses más urbanos con aquellos tradicionalmente construidos y heredados.

Podría decirse que en el eje norte, es decir, los departamentos de Beni y Pando, este tipo de visiones están mucho más conservadas que en el resto de las tierras bajas. Dicho conservadurismo es caracterizado muchas veces con la dicotomía explotación vs. extractivismo. El extractivismo es un concepto que en los últimos años ha servido de parangón para caracterizar las prácticas de subsistencia que en muchos casos resultan de las visiones tradicionales y comunitaristas de muchos de los actores indígenas de dicha región. Se trata de prácticas que, como dijimos anteriormente, están dirigidas a la satisfacción de las necesidades de subsistencia, pero cuyo impacto sobre el medio ambiente es muy bajo, tanto así que inclusive se dice que se convierte más bien en un elemento positivo para la regeneración de algunas especies.

Por su parte, a través de sus reparticiones respectivas, el Estado está buscando implementar un cambio profundo en las lógicas de vinculación entre los pueblos indígenas y sus bosques, lo cual se grafica en la dicotomía "de recolectores forestales a productores forestales". Veremos más adelante las implicancias de esta pretensión.

Antes de la promulgación de la Ley Forestal, los pueblos indígenas en las tierras bajas tenían una relación directa con los bosques, para fines de subsistencia y de reproducción cultural. Sin embargo, no puede negarse que con el paso del tiempo y la presión de la economía de mercado en el seno de las comunidades, en muchos casos los mismos indígenas se fueron convirtiendo paulatinamente en elementos vinculados a la deforestación ilegal, aunque de manera más individual que grupal.

En efecto, es sabido que, ya sea a causa de la situación de pobreza crítica enfrentada por muchas familias o bien por los malos manejos de los dirigentes locales, en muchos casos los indígenas informaban a los piratas de la madera e incluso a las mismas empresas, acerca de la ubicación de "manchas" de madera preciosa, todo ello a cambio de pagos miserables. Esto, por supuesto, no generaba más que grandes pérdidas a las mismas comunidades, no sólo de orden económico sino también político y social (fragmentación comunal).

En tales casos, puede decirse que el ingreso de los pueblos indígenas al mercado de la madera ha sido y es todavía un tema no resuelto. Empero, ello no significó que los mismos pueblos indígenas opten por alternativas que les permita vivir de la madera, de manera sostenible, sin arriesgar su permanencia como grupos diferenciados. Al margen de las iniciativas locales reafirmadas por sus distintas organizaciones indígenas, una de estas iniciativas

7 Chirif, A., P. García y R. Chase S, 1991.
8 *Ibid.*

que va más allá de los límites comunales es la del denominado Proyecto Sello Verde, que es un proyecto de carácter interétnico.[9]

El proyecto Sello Verde para Madera en Territorios Indígenas de Bolivia se inició por iniciativa de una agencia holandesa de desarrollo (SNV) y CIDOB en enero de 1994. El objetivo principal que abrigaba era producir propuestas para un manejo sostenible de bosques con la implementación de un sello de garantía, lo cual se lograría a través de investigaciones de factibilidad y sistematización de experiencias y propuestas territoriales de pueblos indígenas.

Con semejante programa se esperaba fortalecer la base económica de los pueblos indígenas y la consolidación de proyectos forestales, además de abrir espacios para la participación política de los indígenas en las discusiones sobre el manejo sostenible y las disposiciones legales al respecto, aportando con todo ello a consolidar las reivindicaciones territoriales de los mismos.

Para su implementación inicial, se eligieron tres casos piloto: el territorio de Lomerío, el territorio multiétnico y el territorio yuki. Entre los tres, el que más avances y resultados alcanzó fue el caso lomeriano, el mismo que años después alcanzó a obtener la certificación forestal de la agencia SmartWood.

El proceso de certificación de la madera proveniente de bosques manejados por indígenas, vincula a los pueblos indígenas con el mercado internacional, el mismo que se muestra muy interesado y hasta comprometido en la compra de este tipo de maderas.

La situación actual ha cambiado en varios aspectos. Podría decirse que la promoción de experiencias forestales de carácter comunitario ya no está sólo ni principalmente en manos de la CIDOB. Por el contrario, el tema ha comenzado a ser atendido como prioridad por el Proyecto Forestal BOLFOR, a través de su componente de forestaría comunitaria (promoviendo el manejo sostenible dirigido a alcanzar la certificación forestal, tanto entre pueblo indígena como en ASL[10]). A través de este esfuerzo institucional, en la actualidad existen ya experiencias indígenas orientadas a alcanzar la certificación forestal, de las cuales –aparte del caso lomeriano– se destacan los territorios yuqui y yuracaré.

9 Las plataformas de trabajo de todas las organizaciones incluyen un capítulo de desarrollo, cuyo sentido se dirige –en todos los casos– al manejo sostenible de los recursos naturales (para ver más detalles, consultar J. Weber: *Santa Cruz indígena*, 1999, y documentos internos de la CIDOB).

10 Una ASL es la Asociación Social del Lugar ,y constituye un instrumento jurídico a través del cual se reconoce la existencia de asociaciones locales, que se encuentran organizadas por pequeños productores madereros, agrupaciones sociales que pueden estar constituidas o no por indígenas.

Formas de aprovechamiento privado

En el largo período que antecede a la nueva Ley Forestal (la ley anterior databa de 1974), la premisa fundamental que dirigía el tipo de uso de los recursos forestales era de que había una amplia disponibilidad de bosques que no estaban siendo aprovechados.[11]

Al respecto, se sabe que la más importante expansión del aprovechamiento de madera en las tierras bajas se produjo en la década de los años 70, hacia el norte del departamento de Santa Cruz, gracias no sólo al interés que se había creado en el sector empresarial, sino gracias también a la apertura de caminos en el oriente boliviano. Para los años 90 se amplió la ocupación de las áreas forestales más hacia el norte, en los bosques húmedos de la Amazonia, vinculación que obedeció al conocido Plan Soberanía de 1994, mediante el cual se asignaron contratos de aprovechamiento de largo plazo a más de una decena de empresas madereras para el "control y protección" de las áreas fronterizas del departamento de Pando.[12]

Este tipo de expansión de los derechos de uso forestal otorgados principalmente al sector privado hacia principios de los años 90, originó que casi el 70% de los contratos de aprovechamiento forestal fueran asignados en bosques fiscales no clasificados como bosques de producción, de los cuales una importante superficie se encontraba sobrepuesto a tierras ocupadas por los pueblos indígenas y otro tipo de propiedades individuales.

Este período que antecede al nuevo régimen forestal, se caracteriza también por el conjunto de privilegios que recibió la industria maderera para el acceso a concesiones baratas, permisos extralegales y bajos impuestos para el aprovechamiento de la madera, sumado esto al alto nivel de evasión no penalizada.

Algunos piensan que una de las primeras medidas destinadas a frenar la caótica administración forestal en el país fue la declaración de la denominada *pausa ecológica*, reglamentada en agosto de 1991, medida que paralizó el otorgamiento de concesiones por cinco años, y que inició un proceso de revisión de contratos forestales.

11 Pacheco, 1998.

12 Pacheco y Kaimowitz, 1998.

Finalmente, luego de un largo proceso de negociación entre sucesivos gobiernos, el sector privado forestal, indígenas y otros actores sociales, la discusión sobre una nueva legislación terminó centrándose en la definición de los tipos de derechos forestales, la magnitud del impuesto a la actividad forestal y la estructura del sistema público forestal.[13] Con estos antecedentes, en julio de 1996 fue aprobada la nueva Ley Forestal 1700.

En la actualidad, la nueva Ley Forestal funciona bajo el objetivo principal de promover y alcanzar la utilización sostenible y la protección de los bosques, objetivo que se espera lograr a partir del principio de aprovechamiento sostenible. Dicho concepto incluye tres dimensiones básicas: el estímulo al desarrollo económico del sector forestal, la protección de los servicios ecológicos de los bosques y el acceso equitativo a los bosques y a los beneficios económicos. Estas políticas se interceptan con el proceso de descentralización y llevan a la construcción de una nueva institucionalidad para la gestión de los recursos forestales.

La gran diversidad de actores involucrados a la problemática forestal acuerdan en reconocer lo difícil que resulta reconciliar estos tres objetivos, no sólo por llegar a ser contradictorios en muchos aspectos, sino también por los antecedentes que ha conformado la historia de la explotación forestal en nuestro país.

La forma y el grado en que estas nuevas regulaciones vigentes afectan a los pueblos indígenas, es diversa. En este capítulo nos concentraremos en: derechos sobre la tierra, derechos forestales, descentralización administrativa (municipalización), los instrumentos de gestión y el pago de impuestos. Veamos algunas características de cada uno de ellos.

En el tema de tierras, existe un gran número de disposiciones, cuyas implicancias más importantes son: se reconoce la modalidad jurídica de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como forma colectiva de propiedad de la tierra; se reconoce a los pueblos indígenas el acceso exclusivo a recursos forestales; se garantiza el derecho propietario previo cumplimiento de la función económica-social del suelo; se exonera a los PI del pago de impuestos; y se implementa la dotación preferente de tierras a comunidades con poca tierra.

En el tema forestal, las implicancias más importantes que queremos destacar son: se crean instancias oficiales para la fiscalización del uso forestal y el reconocimiento de los derechos forestales; se autoriza el aprovechamiento forestal en propiedades privadas y en tierras de pueblos indígenas (TCO); y los municipios cuentan con una superficie máxima del 20% de los bosques fiscales de su jurisdicción a ser asignados como concesiones a grupos locales como la ASL.

En el tema impositivo, se destaca que los pueblos indígenas están exonerados del pago de impuestos sobre la tierra, pero se establece un impuesto sobre la superficie de bosque bajo aprovechamiento anual, distribución de una parte de las patentes forestales a prefecturas y municipios a ser destinada a actividades del sector.

En el tema de la descentralización, se destaca lo siguiente: se delega funciones a los municipios en la gestión forestal, las que deberán ser realizadas a través de la constitución de las Unidades Forestales Municipales (UFM), siendo las prefecturas las encargadas de la investigación y el apoyo a las UFM.

En cuanto a los instrumentos de gestión, es obligatoria la elaboración de Planes de Manejo Forestal (PGMF), formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (PLOT) y Planes de Uso del Suelo (PLUS) a nivel nacional, departamental y municipal, mientras que se exonera a los pueblos indígenas de la obligatoriedad de formular Planes de Ordenamiento Predial (POP) como requisito para operaciones de desmonte.

Antes de la Ley 1700, la industria maderera controlaba más de 19 millones de hectáreas de bosques bajo contratos de aprovechamiento a largo plazo. En la actualidad, este sector tiene un poco más de 5 millones de hectáreas de bosque concesionadas. Coincidimos con Stocks[14] en pensar que por el momento resulta difícil calcular con precisión la cantidad de superficie de bosques potencialmente sujeta al manejo forestal sostenible, ya que los factores de retraso del saneamiento de tierras, las invasiones de los colonos, las nuevas demandas de tierras aún no atendidas, las áreas de conservación aún sin determinar, impiden conocer con precisión este dato. No obstante, dicho autor estima que se podría pensar en alrededor de 5 a 7 millones de hectáreas, superficie que en la actualidad casi iguala a la que se encuentra bajo concesiones comerciales.

Por su parte, con la aprobación de la nueva legislación de tierras y de la nueva Ley Forestal se reconoce el derecho exclusivo de aprovechamiento forestal en áreas de TCO, las mismas que son espacios geográficos ocupados por los grupos étnicos localizados en las tierras bajas. Además, se ha establecido que las áreas clasificadas como

13 Pavez y Bojanic, 1998.

14 *Op. cit.*

reservas forestales municipales pueden ser entregadas en concesión a las ASL.

La fusión de los derechos de propiedad de la tierra con la de bosques permite a propietarios individuales hacer uso de ese recurso. Todos los actores sociales rurales con acceso a tierras forestales públicas o privadas –sean individuales o comunales– pueden realizar actividades de aprovechamiento forestal en tanto elaboren y cumplan con los instrumentos de gestión forestal (Planes de Manejo Forestal y Planes Operativos Anuales Forestales). Los propietarios privados también tienen derechos para realizar aprovechamiento forestal.

Las TCO se consideran como propiedades privadas y, en consecuencia, existen muchas ofertas de la industria maderera para apoyarlas con planes de manejo. La SF hasta febrero de 1999 recibió más de 90 contratos firmados por madereros y líderes indígenas. Desde la última década, los indígenas desarrollan iniciativas de gestión forestal en escala comercial y bajo las normas de manejo forestal estipuladas en la nueva Ley Forestal y sus normas técnicas. Para el año 1999, Stocks[15] hace mención a nueve experiencias de gestión forestal indígena puestas en marcha dentro de diferentes TCO, habiendo sido aprobadas sólo cuatro casos por la Superintendencia Forestal.

Con la devolución de áreas forestales, las empresas madereras usualmente han entregado las áreas que tenían menor potencial maderero o conflictos de superposición con otros derechos de uso. Hasta al año 2000, más de 1 millón de hectáreas han sido declaradas como Áreas de Reserva Forestal Municipal, superficie que se encontraba disponible a raíz de las devoluciones y reversiones por las empresas del rubro.

Es innegable que el reconocimiento de derechos forestales a propietarios privados y pueblos indígenas ha sido un paso importante que contribuye a una mejor distribución de los beneficios económicos generados por la actividad forestal, aunque todavía no se puede establecer con seguridad el impacto que ello ha originado en estas poblaciones, más aún cuando sabemos que en los últimos años ha ido aumentando el número de pueblos indígenas que han ingresado tanto al régimen como al mercado de la madera.[16]

15 *Ibid.*

16 La alternativa de otorgar áreas forestales a diferentes grupos sociales a nivel local, a través de los gobiernos municipales, contribuye a una democratización de dicho recurso; no obstante, aún no se conoce los verdaderos alcances de dicho sistema (ver al respecto, Pacheco, 2000).

Algunas comunidades indígenas están realizando aprovechamiento de madera bajo un esquema comercial, aunque las dificultades son varias. Entre las principales se menciona que las organizaciones no son lo suficientemente fuertes para emprender actividades de aprovechamiento comercial; los intereses dentro de las comunidades no siempre son comunes; existe un riesgo asociado al establecimiento de *joint ventures* con compañías madereras y terceras personas; y las comunidades carecen de información y estrategias de mercadeo de los productos forestales.[17] Sin embargo, las actividades de manejo en las comunidades indígenas son vistas como una fuente para legitimar derechos de tenencia sobre la tierra, existen posibilidades para certificar sus actividades de manejo forestal, y algunas comunidades han adquirido experiencia en el monitoreo de planes de manejo. La prohibición del uso de la motosierra y la obligación que estas poblaciones tienen de realizar sus actividades forestales bajo un modelo fijo de manejo podrían ser factores difíciles de enfrentar.[18]

Planes de Manejo Forestal

Es vital aclarar que la nueva legislación forestal definitivamente no es el único detonador que ha originado que los pueblos indígenas se involucren en el aprovechamiento forestal con finalidades comerciales. Por el contrario, se sabe de gestiones forestales comunitarias que, previamente a la promulgación de dicha ley, iniciaron sus actividades enfocándose en el aprovechamiento forestal como una alternativa estratégica para la defensa de sus territorios. El mejor ejemplo de ello es el caso del territorio indígena de Lomerío (chiquitanos), quienes empezaron la consolidación de su TCO a partir de la consecución de concesiones forestales sobre una superficie boscosa que cubría gran parte de su demanda.

Las demandas indígenas de acceso a recursos forestales han estado más vinculadas con la necesidad de agilizar el proceso de saneamiento de sus TCO y de hacer prevalecer sus derechos sobre otros derechos forestales o de uso de la tierra.[19] No obstante, en un documento de demandas formulado por la CIDOB al gobierno a mediados de 2000, esta organización indígena fue severa al enjuiciar el curso de las políticas forestales. Entre los puntos referidos a las regulaciones forestales, solicita la

17 Stocks, 1999.

18 Stocks 1999; Tamburini y Betancur, 2000.

19 Tamburini y Betancour, op. cit.

revisión de la Ley Forestal y de sus normas técnicas, exigiendo que se flexibilicen las condiciones y requisitos para obtener permiso de desmonte por parte de comunidades indígenas, así como los requisitos establecidos en los planes de manejo. Asimismo, demanda que se reconozcan y promuevan los usos y sistemas tradicionales de aprovechamiento del bosque de los pueblos indígenas.[20]

En 1998 empezaron a aprobarse Planes de Manejo Forestal (PGM) a TCO indígenas, con lo que la SIF comenzó a hablar de las denominadas Instituciones Forestales Indígenas (IFI). Recién el año 2000 empezaron las evaluaciones de impacto. En la actualidad se tienen 21 TCO con planes de manejo aprobadas, y 7 casos con POAF con cargo a PGMF, lo cual implica que en un período de 6 años se han consolidado más de 20 experiencias de manejo forestal comunitario, tengan éstas un carácter de autogestión, de cogestión o de contratos subsidiarios. Todo ello lleva a pensar en la posibilidad de que entre los pueblos indígenas existe ya una nueva visión abierta al mercado y a la competitividad.

Según la UCPOI, con este nuevo número de experiencias indígenas en el manejo sostenible, se puede afirmar que el principal logro alcanzado en los últimos años es haber sentado las bases de los mecanismos de participación y control social, en la acción regulatoria en TCO, a pesar de que continúa el avance de la frontera agrícola en desmedro de los bosques, y continúa latente la inseguridad jurídica de la tierra y los avasallamientos ilegales en estos territorios indígenas.

Esto puede observarse en el informe que la UCPOI ha publicado sobre los avances logrados hasta el año 2001, del que destacamos lo siguiente:

- Son 21 experiencias forestales indígenas aprobadas por la SF, de las cuales 7 son del Beni, 2 de Cochabamba, 3 de La Paz y 9 de Santa Cruz.
- Los pueblos indígenas que hacen manejo forestal sostenible registrado por el Estado son los sirionó, t'simanes, el territorio indígena multiétnico, yuquís, yuracarés, tacanas, chiquitanos, ayoreos y guarayos, además de los territorios indígenas multiétnicos, como son los del TIM I y el TIM II.
- Son 7 experiencias de manejo aprobadas con Plan Operativo Anual Forestal (POAF) de los grupos t'simane, ayoreo y guarayos.

20 CIDOB, 2000.

La normativa vigente y la experiencia han demostrado que hasta la fecha los pueblos indígenas no pueden solventar los costos que implica la realización, ejecución y monitoreo de planes de manejo forestal. Un recurso que ha logrado paliar de alguna manera esta situación ha sido la opción de realizar inicialmente un Plan Operativo Anual Forestal (POAF), que se convierte en un instrumento de gestión forestal que es diseñado "a cuenta de" los PGM. En tal caso, para poder proceder al aprovechamiento planificado, los responsables de las TCO sólo tienen que hacer aprobar dicho instrumento para obtener su autorización.

En la actualidad, también ha resultado evidente la necesidad de un apoyo técnico solvente y sostenido para el cumplimiento de este tipo de normativas por parte de los pueblos indígenas. La SIF no cuenta con recursos para lograr este cometido, razón por la cual los usuarios indígenas deben recurrir al apoyo de organizaciones no gubernamentales o al establecimiento de acuerdos en este sentido con sus compradores.

La SIF reconoce que todas estas TCO con PGM o POAF aprobados han sido muy cumplidos en el pago de patentes y de las normativas vigentes. En muchos de los casos esto se debe a que cuando se trata de contratos con empresas privadas, las TCO hacen que éstos paguen la patente requerida.

Por otro lado, cabe destacar que hasta hace poco, toda TCO debía pagar una patente forestal por la superficie específica que iba a aprovechar, quedando libre de la otra patente (establecida para los concesionarios) sobre el volumen aprovechado. En la actualidad ha quedado aprobado un Decreto Supremo reciente (N° 27024), que dispone un tratamiento indiferenciado en las tarifas de regulación forestal para todo usuario del bosque, la misma que establece que todo usuario de los recursos forestales maderables debe pagar una patente forestal por superficie aprovechada, sea TCO o concesionario.

Otra disposición actual de la SIF es el registro de todo tipo de contrato o convenio entre TCO y empresas privadas, medida que le permitirá hacer un control y monitoreo efectivo para evitar conflictos entre las partes. Esto permitirá evitar situaciones como las que enfrentan en estos momentos los guarayos con relación al incumplimiento por parte de la empresa forestal United, con la cual se ha establecido un convenio de compra-venta de madera. Para la SIF, este caso es el más conflictivo en la actualidad. Del resto de casos, los responsables de dicha repartición estatal afirman que no existen mayores conflictos, al menos de aquellos que conocen. Con todo, existe consenso

en afirmar que cada día que pasa va aumentando el número de convenios entre estos dos sectores históricamente enfrentados, razón por la cual la misma SIF ha dispuesto establecer una serie de sanciones para toda empresa que incurra en el incumplimiento de los convenios establecidos con los pueblos indígenas, de entre los cuales se destaca la suspensión de los Certificados de Origen (CFOR)[21] y una multa por incumplimiento.

Por otro lado, el único PGM en TCO aprobado para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables es el de la región del bajo Paraguá, para el aprovechamiento del palmito *asaí*.

Es interesante considerar que ante la falta de capacidades y recursos técnicos y financieros en las TCO para el manejo forestal sostenible, la Ley Forestal ha creado el denominado Fondo Nacional del Bosque, instancia que debería generar recursos y oportunidades para este cometido. Sin embargo, resulta paradójico que ante tales exigencias normativas los usuarios directos del bosque, como son los indígenas, hasta la fecha no han podido gozar de esta alternativa ya que aún no empezó su funcionamiento. A pesar de haberse distribuido los fondos provenientes de las patentes, dicho Fondo aún no tiene iniciada actividad alguna: cuenta con los recursos pero no con la "voluntad política" para ponerse en marcha.

Según la SIF, los únicos dos casos en que los pueblos indígenas hicieron de manera autónoma sus PGM son los guarayos y los t'simane. Todos los demás casos realizaron sus PGM con el apoyo externo de diversos actores privados o institucionales. Según esta repartición estatal, el caso de los t'simane es el más exitoso en el tema de aprovechamiento forestal, principalmente por ser el único caso de propietarios colectivos más ricos de toda Bolivia. No sólo por la cantidad de especies valiosas que vienen aprovechando sino también por el éxito en sus gestiones, lo cual les ha permitido un elevado nivel de cumplimiento del pago de patentes, una alta rentabilidad de sus operaciones, llegando incluso a poder comprar un aserradero. Por el contrario, el caso de los guarayos puede considerarse como el más negativo y conflictivo principalmente a causa del problema de la inseguridad de la tierra, los malos manejos administrativos, y el incumplimiento de las empresas que entraron en convenios con ellos.

21 Este certificado es un documento probatorio del origen de la madera que se extrae y se transporta para su industrialización y/o comercialización. Supuestamente, todo movimiento de esta materia prima debe ser aprobado y controlado a través de dicho instrumento, el mismo que es expedido –de acuerdo a una serie de requisitos– por la Superintendencia Forestal.

Limitaciones de la Ley Forestal

A continuación, puntualizamos algunas de las principales limitaciones que la nueva Ley Forestal está enfrentando.

Todavía se puede observar el antiguo comportamiento de pirateo al margen de la ley, el mismo que no es atribuible sólo al sector empresarial. Esto ocurre principalmente en el norte de las tierras bajas, donde la presencia del Estado es mucho menor que en otras regiones del país.

Algunos de los aspectos contenidos en la nueva Ley 1700 son vistos por varios actores como negativos para los intereses indígenas, principalmente en las facilidades que dicho régimen otorga a los pueblos indígenas. Esto se concentra sobre todo en la exigencia del cumplimiento de instrumentos científicos como los PGMF para la aprobación del aprovechamiento. Habrá que considerar también que dicha exigencia, además de ser un impedimento para los pueblos indígenas por no contar con recursos humanos capacitados al nivel académico suficiente, hace que se mantenga e incluso aumente la dependencia con los organismos no gubernamentales de apoyo y/o con las mismas empresas, con las cuales se establecen convenios que no siempre resultan siendo justos. Por lo mismo, las TCO cuentan como propiedades privadas y, en consecuencia, existen muchas ofertas de la industria maderera para apoyarlas con planes de manejo, bajo la condición de una relación exclusiva con el individuo o la empresa. La Superintendencia Forestal ha recibido hasta el 1 de febrero de 1999, más de 90 contratos firmados por madereros y líderes indígenas nacionales, regionales y locales, todos los cuales fueron anulados, pues, básicamente, los procesos sociales no eran claros. Como resultado de esta situación, las organizaciones indígenas y campesinas (incluidas la de los colonos) presentarán un proyecto de modificación de la Ley Forestal, cuyo foco principal es garantizar el acceso y uso legal de los recursos naturales por parte de estos sectores.

De igual manera, el sector empresarial buscaba desde 1996, más incentivos para la producción forestal (incluida la disminución del costo de la patente forestal, la reprogramación a cinco años de las deudas de la patente forestal, y la condonación del pago de la patente forestal para concesiones no aprovechadas).

El saneamiento legal de TCO realizado por el INRA procede todavía de forma muy lenta. Esto implica una retardación para el reconocimiento de los derechos de uso del bosque dentro de las superficies a ser tituladas, y además una situación de tenencia insegura vinculada a la irrupción de terceros y empresas madereras legales o ilegales para el aprovechamiento. Por otro lado, todavía persiste la visión del oportunismo, lo cual promueve cierta competencia entre los actores locales por la explotación desmedida y no planificada del bosque.

Aun con las disminuciones en las superficies concesionadas, está claro que todavía son deficientes los sistemas de control del cumplimiento de estos planes, y existen márgenes para el aprovechamiento informal de bosques sin las respectivas autorizaciones. La informalidad en el cumplimiento de este nuevo régimen tiene que ver tanto con la poca eficacia del sistema público institucional para el control y la fiscalización, como con los costos que los productores tienen que cubrir para seguir las normas establecidas.[22]

Otra fuente de conflicto se originó por la declaratoria de las barracas como concesiones forestales de recursos no maderables, a través del D.S. 25532, de 1999. Dicho decreto dispone su incorporación voluntaria al régimen forestal hasta abril de 2000, por lo que tuvo que ser revocado por presión de una marcha indígena y campesina. De acuerdo a esta modificación "no se reconocerán áreas forestales no maderables mientras no concluya el proceso de saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y tierras campesinas". Esta es otra prueba más de que los conflictos entre indígenas y madereros seguirán latentes hasta que no concluya el saneamiento de tierras no sólo en esta región sino a lo largo de las tierras bajas del país.

Mientras que la nueva Ley Forestal, así como otras vinculadas al medio ambiente y los recursos naturales, establece principios para el uso restrictivo, privativo y mercantil de los recursos forestales, los parámetros a partir de los cuales el mundo indígena legitima el acceso y la propiedad de sus bienes y recursos, existe antes y más allá del Estado boliviano. De hecho, la debilidad del aparato estatal legitima nuevamente dichos parámetros, haciendo que éstos operen siempre al margen de las regulaciones estatales.

Para el caso de los pueblos indígenas de las tierras bajas en general, la propiedad del bosque no es algo que pueda o deba expresarse a través de título formal. Los mecanismos burocráticos estatales pueden ser o no ser reconocidos por los sistemas locales de asignación de derechos, pero lo fundamental es que éstos son definitivamente legitimados y reconocidos a través de prácticas tradicionales más cotidianas y directas.

Este puede ser el motivo de tanta movilización en busca de hacer reconocer y respetar las visiones indígenas sobre los recursos naturales, a partir de las cuales se pone en evidencia la disparidad y desencuentro vigente aun respecto de las políticas públicas. Sin ir más lejos, las políticas de privatización de bienes y servicios dan cuenta de otra visión que busca consolidarse en países como el nuestro, dando lugar a una serie de contrapropuestas locales, que van desde la lucha armada hasta la participación directa en el Congreso.

Al mismo tiempo, ya al interior de las comunidades, no se puede dejar de observar cómo existen también casos en que las visiones contrarias entre grupos de interés o grupos generacionales sobre la propiedad desembocan en usos no sostenibles y en la falta de visión a largo plazo, con la consecuente degradación de los recursos naturales (el denominado "inmediatismo").

Finalmente, debe mencionarse otra importante contradicción, y es el hecho de que mientras el Estado promueve entre los pueblos indígenas y campesinos una serie de prácticas destinadas a la restitución de los bosques (criterios de sostenibilidad, plantaciones forestales, etc.), al mismo tiempo impone criterios para el reconocimiento de derechos de propiedad y la seguridad de la tenencia, como es el caso del requisito de desmonte (la deforestación como principio de reconocimiento de tenencia en quienes convierten más los bosques).

El movimiento indígena está muy dividido. Por ejemplo, la Central de Pueblos y Etnias de Santa Cruz (CPESC) puede considerarse como el ala más radical de todas las organizaciones. Esta organización ha planteado a los diferentes gobiernos dejar sin efecto las concesiones forestales, pero sin éxito alguno. Los diferentes gobiernos siempre han considerado los riesgos a los que se enfrentaría la industria forestal del país. Frente a esta corriente, existen otras fracciones que buscan mayor interacción con el sector privado, lo cual, como vimos, implica una suerte de convenios y contratos de riesgo compartidos.

Por otro lado, como ya vimos anteriormente, las presiones extracomunales hacen que los propios indígenas se conviertan en elementos clave para el proceso ilegal de deforestación. De hecho, este aspecto se ha convertido en indicador del proceso competitivo que se ha instalado ya en las comunidades indígenas por las oportunidades de comercialización de los recursos forestales (no sólo de la madera). Con buen éxito o no, todo ello incurre en formas de estratificación social al interior de dichas comu-

22 Informes de la Superintendencia Forestal registran entre 1997 y 1999 casi 2.500 procesos contra infractores (cit. en Pacheco, 2000) y, por su parte, Stocks (1999) menciona que es posible que los decomisos efectuados en ese período no representan más de un 10% del total de madera ilegal proveniente de bosques no manejados.

nidades, provocando así procesos lentos de debilitamiento comunal.

Los actores extracomunales son piezas fundamentales en esta problemática ya que son los intermediarios y a la vez oferentes de oportunidades comerciales y mercantiles cuya visión se concentra en las oportunidades y beneficios individuales y grupales, más que en aquella de alcance colectivo.

Por último, cabe reconocer que en muchos casos las generaciones más jóvenes están adquiriendo mayores conocimientos sobre el tema forestal vigente. Esto lo logran no siempre de manera regular y/o formal, pero el hecho lleva a que se establezca una serie de diferencias con las generaciones más "antiguas" alrededor de la visión y priorización con respecto del bosque. Esto llega a convertirse incluso en conflictos declarados que fragmentan la organización comunal.

Nuevos conflictos en tierras forestales

En los últimos meses se ha visto recrudecida la violencia armada en aquellos lugares donde los derechos reconocidos por el mismo Estado se encuentran sobrepuestos. Tal el caso de Monte Verde, donde, como vimos anteriormente, se hizo pública la manera cómo los terratenientes han organizado grupos de "autodefensa" al estilo colombiano, para impedir no sólo la irrupción de pueblos indígenas que buscan hacer reconocer sus derechos sobre las tierras, sino también sobre los mismos funcionarios del Estado que ingresan a la zona con la tarea de hacer inspecciones y otro tipo de tareas de rutina.

Las denuncias sobre agresiones, amenazas y otras formas de violación de los derechos humanos se van sumando ante la mirada pasiva (o cómplice) de quienes deberían dar soluciones definitivas. Se trata en todo caso de pequeñas guerras locales por la competencia de la tierra y los recursos en ella contenidos, pero queda la pregunta: ¿cuál de las partes saldrá favorecida?

Se ha hecho público que muchas barracas castañeras del norte del país se sobreponen en la actualidad a las TCO indígenas. Esto hace evidente una serie de conflictos que datan de décadas atrás entre comunidades indígenas y el "ejército" de zafreros que irrumpe por temporadas en los bosques. Hasta la fecha, dicha problemática no llegó a obtener soluciones definitivas.

Como se vio en el capítulo sobre tierras, se le ha encomendado al INRA la atención de este problema, a través de un programa de saneamiento de tierras, el mismo que se ha convertido en una prioridad en el norte del país, siendo los avances en esta región evidentes. No obstante, el mero saneamiento de tierras no va a dar solución al problema que se origina con respecto de la extracción de los productos forestales no maderables, actividad que implica una serie de derechos de uso por temporadas, empleando antiguas estradas a través de las cuales se sacan los productos primarios, actividad que ha recibido el nombre de *extractivismo*, principalmente por el bajo impacto que ocasiona al bosque circundante.

Cada uno de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia se caracteriza por tener una población claramente definida, una identidad propia como pueblo, una lengua particular y también por habitar un territorio reconocido.[23] Les caracteriza además el hecho de haber enfrentado procesos históricos similares, de invasión, colonización y expropiación de sus territorios y, por ende, de sus bosques. Formas históricas de dominación por parte de los poderes coloniales foráneos que de varias maneras perviven hasta nuestros días.

La relación que de ello resulta es que el espacio físico que ocupan los pueblos indígenas en la actualidad está constituido fundamentalmente por el bosque. Tal como se dijo alguna vez, "es un mundo dominado por el agua y el bosque".[24] Estas premisas nos llevan a formular algunas conclusiones.

Existe consenso entre la comunidad académica, las instituciones de desarrollo y los mismos pueblos indígenas en afirmar que existe una rápida degradación del recurso forestal en las TCO, especialmente en regiones donde el frente agrícola y ganadero está cobrando cada vez mayor espacio (Chapare, sur del Beni y la Chiquitania). De hecho, los bosques no son un recurso fácilmente renovable, como se pensaba hasta hace pocos años atrás.

Por otro lado, los conflictos y divisiones internas, originadas por la diferenciación social, el acceso al poder y la desinformación, generadas a su vez por presiones causadas por conflictos históricos, por la distribución de recursos originados por la venta de madera o por las diferencias interétnicas, hacen que el problema se agrave y que la representación sociopolítica no se haya logrado consolidar en la mayoría de los casos vinculados al manejo forestal sostenible de la región.

Por su parte, la titulación de TCO y/o tierras comunales no es suficiente para proteger los bosques. Como se ha

23 Decimos esto habiendo mencionado la importancia de considerar además a la población indígena mimetizada en las grandes capitales urbanas.

24 Chase, *op. cit.*

visto, los derechos de uso resultan siendo contradictorios dado que todavía se vive cierto grado de priorización de la explotación forestal en manos de grandes industrias (no sólo forestal, sino también minera y petrolera) en desmedro de los derechos indígenas sobre la tierra y sus recursos.

Desde otra perspectiva, las oportunidades que genera la cooperación internacional, principalmente el proyecto de DANIDA, dirigido a la gestión de territorios, se puede convertir en una alternativa extra-estatal para aliviar los problemas de inseguridad de tenencia y contribuir a la consolidación de los procesos vinculados a la gestión de los bosques de las TCO, lo que implica a su vez un fortalecimiento de las capacidades sociales y políticas de los actores indígenas frente a los nuevos retos de la época[25].

Es necesario dejar en claro que el manejo de bosque para fines comerciales está visto por la mayoría de los actores como una posible solución de los problemas de inseguridad de tenencia, así como de los problemas políticos y económicos que sufren los pueblos indígenas de la región.

Por ello, el manejo de bosques en las TCO es promisorio para alcanzar una variedad de objetivos. Sin embargo, aspectos como los conflictos entre municipios y TCO, la actual sobreposición con las concesiones forestales, los conflictos con los ganaderos, las divisiones internas, y otros factores vinculados, hacen que esta alternativa se aleje cada vez más del horizonte indígena, principalmente en términos de credibilidad y participación social.

También, reconocer que tal como están dispuestas las cosas, los pueblos indígenas en la actualidad no pueden encarar el manejo forestal sostenible, de manera autónoma. Ello establece aún ciertos niveles de dependencia con respecto de actores no-indígenas, como son las ONG y las mismas empresas privadas.

Casi todas las instituciones indígenas enfrentan una gran debilidad en su capacidad técnica y logística para producir, ejecutar y monitorear planes de manejo forestal, más aún cuando se trata de grandes extensiones de bosque. Una de las variables críticas que caracterizan dicha debilidad, es el grado de participación de las comunidades en estas tareas.

Pero la dependencia no es la única limitante; también lo es el grado de desacuerdo que existe entre las mismas instituciones que apoyan a los pueblos indígenas en el tema, lo que según Stocks[26] se observa no sólo en los objetivos trazados sino también en los mismos procedimientos de manejo.

Por su parte, los contratos establecidos con el sector privado, han demostrado hasta la fecha ser un componente más para el alejamiento de procesos sostenibles que resulten beneficiosos para los pueblos indígenas. En la mayoría de los casos, existen muchos antecedentes previos al establecimiento de dichos acuerdos, que hacen inviable una transacción justa y duradera (deudas con las empresas, monopolios de precios establecidos por dichas empresas, cobros para la realización de los planes de manejo, violencia y coacción, entre otros).

De hecho, no es difícil observar que, vinculadas a los pueblos indígenas de las tierras bajas, siguen vigentes muchas de las prácticas sociales de empatronamiento, subordinación y clientelismo, vinculadas principalmente a la dominación en ámbitos laborales, ejercida por grupos mestizos de poder local.

Al respecto, las reparticiones estatales encargadas de la administración del nuevo régimen demuestran un cumplimiento que más allá de su alto nivel de eficiencia técnica, están dejando de lado las implicaciones políticas (no político-partidarias, sino en el amplio sentido del término) en el tratamiento y análisis de la problemática. Un breve análisis de la situación actual de los pueblos indígenas frente al largo proceso histórico en que han visto subordinado sus derechos frente a los derechos de otros sectores de la sociedad nacional, permitiría comprender que las relaciones de poder y las asimetrías aún quedan impregnadas en lo que es el acceso a los productos forestales de este país. De hecho, queda claro que el ejercicio de la administración pública debería ser neutral, principalmente en vinculación con los derechos y obligaciones de todos y cada uno de los ciudadanos bolivianos. No obstante, es sabido que esto está muy lejos de ser la realidad; ocurre más bien que es latente el riesgo de perpetuar las asimetrías a título de una alta eficiencia técnica.

Esto último tiene mucho que ver con una contradicción estructural que la misma SF reconoce que existe entre la decisión del mismo Estado de resguardar legalmente los conocimientos y tecnologías indígenas, mientras que la legislación forestal no acepta otro mecanismo técnico para la autorización del aprovechamiento que no sean los PGMF, siendo además que dichos PGMF deban ser firmados sólo por profesionales reconocidos (de formación universitaria).

La promoción de experiencias de forestería social en el país tampoco se constituye en la solución a la problemática indígena-forestal. Estas experiencias todavía enfren-

25 El programa multisectorial más reciente para la atención exclusiva de la problemática PI-ASL-Bosques, es el Proyecto de Apoyo a la Coordinación e Implementación del Plan de Acción Forestal para Bolivia (FAO-PAFBOL).

26 *Ibid.*

tan restricciones de conocimiento de mercados y falta de acceso a capital y tecnologías.

Asimismo, la distribución de las tierras fiscales todavía disponibles (o aquellas que vayan siendo reconocidas como tales, a través del accionar estatal), para el manejo forestal tiende a convertirse en uno de los principales puntos de conflicto en las demandas de los actores sociales, no sólo de los pueblos indígenas y no sólo en las tierras bajas del país.

Otra tendencia que se observa al interior de los mismos pueblos indígenas, es el desarrollo acelerado de visiones mercantiles de corte individualista dentro de las prácticas tradicionales de administración de sus recursos. De hecho, existen muchos casos de acceso diferenciado a los recursos entre familias de los mismos pueblos o etnias.

Por último, debe considerarse además que, aún con todo lo producido para la evaluación de los impactos de la nueva legislación forestal, el conocimiento acerca de las consecuencias socioculturales que el nuevo régimen está originando es casi nulo.[27]

3. Pueblos indígenas y recursos hídricos

Bolivia pertenece a tres grandes cuencas hidrográficas: la cuenca del Amazonas, la cuenca del río de La Plata y la cuenca endorreica o cerrada del Altiplano. Veamos sus características.

La cuenca amazónica de Bolivia limita en el norte con el río Abuná, frontera con Brasil, y corresponde a la mitad superior de la cuenca del río Madeira, una parte de la cual pertenece a Perú y otra a Brasil. El río Madeira está formado por la confluencia de cuatro grandes ríos: Madre de Dios, Beni, Mamoré e Itenez. El río Parapetí, nacido en los Andes, desemboca en la depresión de los bañados de Izozog donde evapora gran parte de sus aguas.

La cuenca del río de La Plata puede ser dividida en tres grandes sub-cuencas: la del río Paraguay, río Pilcomayo y el río Bermejo, que se extienden en el sudeste de Bolivia, donde la infiltración es alta.

Dos sistemas hidrológicos separados conforman la cuenca endorreica del Altiplano: el lago Titicaca, que desagua en el lago Poopó por medio del río Desaguadero, y en épocas excepcionales de crecidas se comunica con el Salar de Coipasa y el salar de Uyuni.

El contexto en general se caracteriza por la disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas. Veamos cada una de éstas por separado.

Las aguas superficiales comprenden un sistema de ríos, lagos, lagunas, humedales y otros cuerpos de agua. Este recurso proviene de la precipitación pluvial, razón por la cual existen importantes variaciones anuales en el caudal de los ríos principales.

El país cuenta con 6 lagos: Titicaca, Poopó, Uru Uru, Coipasa, Rogagua y Rogaguado. En las cuencas del Altiplano y del Plata existen innumerables lagunas de altura.

El nivel del agua del lago Titicaca está determinado en primera instancia por la precipitación en la cuenca, que varía mucho de año en año. El régimen hidrológico del lago Poopó, por otra parte, depende altamente de los aportes del río Desaguadero, que a su turno depende de la variación del nivel del agua en el lago Titicaca.

En lo relativo a las aguas subterráneas, en la cuenca hidrogeológica del Altiplano se localizan una serie de acuíferos con descarga hacia el lago Titicaca, el lago Poopó y el salar de Uyuni. En los valles interandinos, los acuíferos son de carácter libre y provienen del escurrimiento de las aguas de las zonas altas; por ejemplo en el valle de Cochabamba. Las aguas subterráneas provienen principalmente de la infiltración en los cursos de los ríos y las quebradas. En la cuenca alta del río de La Plata estas infiltraciones son muy importantes. En períodos de torrenteras, el río alimenta los acuíferos subterráneos, mientras que el acuífero exfiltra al río en épocas de estiaje. En el territorio nacional, las zonas de descarga son cada vez más escasas, debido a que los niveles freáticos están descendiendo.[28]

El mayor consumidor de agua en Bolivia es la agricultura bajo riego. El riego es una actividad de alto consumo de agua, más importante que los usos urbanos, incluso más que el uso industrial urbano.

En el año 2000[29] se inventariaron 5.459 sistemas de riego en funcionamiento, de los cuales 5.350 son sistemas de uso agrícola y 109 de uso pecuario (bofedales). En la primera categoría se distinguieron los siguientes sistemas de riego: familiares (< 2 ha), micro (2-10 ha), pequeños (10-100 ha), medianos (100-500 ha) y grandes (> 500 ha). En los 7 departamentos donde se realizó el levantamiento de información, el inventario ha registrado 4.724 sistemas de riego, 217.975 usuarios y un área regada de 226.564 ha. Los sistemas medianos y grandes representan el 8% del total y 57% del área regada. Estos últimos sistemas también presentan la relación más alta ha/usuario. Si comparamos los departamentos, vemos que la relación ha/usuario es mayor en Santa Cruz (2,6) y Tarija (2,3) y menor en La Paz (0,7) y Potosí (0,5).

La mayoría de los sistemas de riego se encuentra en las cuencas de Bermejo, Tarija, San Juan del Oro, Cotagaita, Pilaya-Tumusla, Salares, Márquez, Pilcomayo, río Grande, Turco, Lauca, Desaguadero, Caracollo y Titicaca.[30]

Como consecuencia del crecimiento demográfico que ha experimentado Bolivia en estas dos últimas décadas, existe una competencia importante entre el consumo doméstico y el riego, que ha conducido al abandono de sistemas de riego al tener que emplearse sus aguas para el abastecimiento de la población. De la misma forma, existen conflictos debido a la contaminación provocada por los relaves y vertidos procedentes del sector minero e industrial y su posterior uso para abastecimiento y agricultura. La mayor parte de la actividad minera en Bolivia se desarrolla en la vertiente endorreica y en las áreas superiores de la cuenca del Plata. Los ríos se contaminan por descargas de aguas empleadas en la extracción y procesamiento o por erosión y disolución de las escorias de las minas. No se cuenta con información precisa de las emisiones contaminantes hacia las aguas superficiales por la minería de socavón, además del drenaje ácido de la minería a tajo abierto.[31]

La agricultura también genera contaminación del agua, aunque debe precisarse que el uso de pesticidas y fertilizantes es casi nulo en el sector de agricultores tradicionales minifundistas. La agricultura comercial, en cambio, hace un uso más intensivo de estos productos contaminantes.

La visión del agua tiene particularidades de acuerdo a las distintos pueblos indígenas, a la diversidad de áreas ecológicas y a las diferentes ubicaciones de las fuentes (ríos, quebradas, humedales, lagunas y lagos, etc.) y a los niveles de organización social. Sin embargo, existen factores comunes que deben ser mantenidos y respetados.[32]

El agua en la cosmovisión indígena

Para los pueblos indígenas, el agua es mucho más que un recurso hídrico. El agua es un ser vivo, proveedor de vida y de animación del universo. Con el agua se dialoga, se la trata con cariño, se la cría. Esta visión ha sido un factor fundamental para la adecuada cosecha, conservación y reproducción de los recursos hídricos.[33]

En ese marco, existe una visión muy peculiar del agua en los pueblos indígenas; de forma sintética, esta visión gira en torno a tres ideas básicas:

- El agua considerada como fuente de vida y divinidad.
- El agua como un ser vivo.
- El agua como parte de las relaciones sociales, y de éstas con las divinidades.

Bajo esta idea, el agua es el origen de la vida y del universo, el agua está asociada y aun incluida en la categoría de divinidad; de ahí proviene el culto al agua. En ese contexto, el agua se encuentra relacionada a la religiosidad andina conjuntamente los ritos y ceremonias ligadas a ésta. Los pueblos tienen una actitud especial de respeto y veneración frente a ella. No en vano el culto a la vida, a lo eterno, se simboliza en el culto al agua, porque éste es un signo de continuo movimiento, de constante fluir.[34]

La concepción del agua como ser vivo parte de la premisa de que entre naturaleza y hombre se establece una relación no de dominación, sino de reciprocidad, de persuasión, para acceder a las fuerzas misteriosas que ella contiene. Bajo esta visión, los hombres no son los únicos seres poseedores de alma, una fuerza de vida. Los animales, las plantas, la tierra, las piedras, las fuentes y ríos, las lagunas, el Sol, la Luna y los astros, todo lo que existe está animado por espíritus que mantienen entre ellos relaciones semejantes a las relaciones sociales.[35] Bajo estas premisas, el agua es un ser caprichoso que tiene un comportamiento variable según sus estados de ánimo. Unos días estará bondadosa y otras será un ser malévolo. Esto supone la necesidad de establecer una relación de diálogo y reciprocidad para poder comprenderse y vivir juntos, estableciéndose entre naturaleza y hombre una relación de complementación.[36]

27 Hacemos referencia al poco material científico existente que se ha desarrollado sobre los cambios de visión, de valores, de normas y, por lo tanto, de actitudes que los indígenas puedan estar construyendo alrededor de nuevos patrones de relacionamiento con los bosques. Para ver el caso de Lomerío, consultar la investigación de Bernardo Rozo sobre las formas de representación del bosque y los nuevos patrones de vinculación que se construyen alrededor de éste en dicha TCO indígena.

28 Paul van Damme, 2002.

29 *Inventario Nacional de Sistemas de Riego*. MAGDR-DGSR-PRONAR, Cochabamba, La Paz, 2000.

30 *Ibid.*

31 Van Damme, 2002.

32 Greslou,1991.

33 Tamayo , 1992.

34 Greslou, 1990.

35 Tamayo, 1992.

36 Greslou, 1990.

Bajo este marco, el razonamiento es muy diferente a la concepción moderna del riego, el cual considera al agua como un mero factor de producción, un recurso a disposición del hombre cuyo uso debe ser racional, para proporcionar a los cultivos, en los momentos apropiados, la cantidad de humedad que necesita.[37]

En el mundo andino el medio natural es considerado como una totalidad, basándose en una visión cosmocéntrica. Según la mentalidad occidental, la naturaleza es la totalidad de recursos, de materia prima disponible. Esta última perspectiva corresponde a una visión antropocéntrica, donde el hombre se impone a la naturaleza.[38]

Según Crespo y Fernández,[39] los factores más importantes que tipifican a las normas tradicionales de uso de las aguas son:

a. Las características físicas de la cuenca y los sistemas de riego permiten diferenciar los rasgos físicos en cuanto a ubicación, latitud, características geográficas e hídricas, relieve de las diferentes cuencas, fuentes de agua de los sistemas de riego y microclimas en la zona de riego.

b. Aspectos históricos-culturales: cada región ha tenido un diferente proceso histórico, que ha definido las características culturales en el manejo de los recursos naturales. Existen muchos sistemas de riego que vienen funcionando desde la época incaica, que han sufrido una permanente usurpación de sus derechos; otros sistemas funcionan a partir de la construcción de las fuentes de agua, unas que se construyen por los años 1900, otras antes de la Reforma Agraria, y las fuentes que se han construido recientemente, producto de un esfuerzo comunitario o con la intervención del Estado y de ONG.

c. Las formas de los derechos de aguas: los comunarios han desarrollado varias formas de derechos de agua, reflejados en los diferentes tipos de relaciones en torno a su acceso y uso; de igual forma, al interior de cada sistema de riego los grupos de riego han ido definiendo y consolidando sus derechos de agua, y cada una de las familias regantes tiene definidos sus derechos de agua, expresados en "turnos" de agua, o determinando el acceso al agua en horas y fechas determinadas. Las obligaciones están definidas en base a las características de los derechos.

d. Los tipos de aguas: en las diferentes formas de distribución o acceso al agua, los regantes han desarrollado diferentes formas de diferenciar sus aguas, con una serie de denominaciones, en cada una de las cuales están definidos los derechos y usuarios.

e. La gestión y la organización del riego: todos los sistemas de riego, igualmente, han desarrollado una determinada estructura orgánica en base a la complejidad de la gestión del agua.

37 *Ibid.*
38 *Ibid.*
39 *Ibid.*

Manejo comunitario del agua

Entre los pueblos indígenas de las tierras altas de Bolivia el manejo del agua y su distribución supone la existencia de una organización comunitaria con varias instancias, además de un marco normativo basado en los "usos y costumbres", los que son observados de manera estricta. La estructura organizativa está constituida por la asamblea de usuarios del riego, los que reciben distintas denominaciones según las regiones, como: regantes, *suyu runas*, o también *mit'anis*, con una directiva a la cabeza de una autoridad máxima, que tiene diferentes nominaciones, como juez de agua, *kamana, larqa alcalde*, alcalde de aguas, *yacu alcaldes*, entre otros. En la organización del riego se toman todas las determinaciones propias del sistema. La organización de riego, además, tiene funciones de administración de los canales, planificación de los trabajos comunitarios para el mantenimiento de la infraestructura de riego, los aportes económicos, los proyectos que se debe impulsar, la apertura de las lagunas o microrepresas, el nombramiento de los jueces de aguas, tomeros y guiadores para que hagan llegar las aguas hasta la bocatoma. La gestión de la organización se realiza en una permanente interrelación con los usuarios, los que exponen sus necesidades de agua de manera permanente.

El manejo del agua tiene características particulares de un pueblo indígena a otro, de una región a otra. De hecho, en algunas zonas se prioriza más que en otras el uso productivo del agua en forma de riego.

Los *kamanas* tienen la responsabilidad de controlar y supervisar el uso de las aguas. Ellos son los encargados de notificar a los regantes sobre el cronograma de turnos. Estas autoridades son las encargadas directas en la aplicación de las sanciones a los infractores de las normas tradicionales. El cargo de *kamana* rota cada año, y hay un *kamana* por canal.

En general, en las comunidades del Altiplano existe una tendencia clara, en la que predominan principalmente la equidad y la reciprocidad en sus normas tradicionales de aprovechamiento del agua, como son las obligaciones de los usuarios con respecto a las labores de limpieza y mantenimiento de los canales. Estas tareas exigen la participación equitativa de todos los residentes de la comunidad, aun incluyendo familias jóvenes que todavía no tienen asignado un turno de riego.

El análisis del riego en las zonas altas no puede estar desvinculado de lo que ocurre en los valles, pues en el espacio de los sistemas de riego necesariamente se debe considerar la zona andina cordillerana, donde se encuentran las fuentes de agua (lagunas, represas, ríos, quebradas, vertientes, etc.).

En los valles interandinos existe una escasez relativa de agua, y la producción agrícola es más dependiente de la utilización de riego; por esta razón, las normas son mucho más complejas que en el altiplano, por las tendencias individualistas que requieren de normas mucho más explícitas y claras. Esto es así sobre todo en las comunidades vallunas con acceso a mercado. A medida que el agua es más abundante, las normas son también mucho menos elaboradas, como en el departamento de Cochabamba y el valle central de Tarija.[40]

En los valles del sur y norte de Potosí y sur de Chuquisaca, también existe un manejo comunitario del agua, donde la organización que rige la utilización del agua es fundamental para la producción y está arraigada en un sistema tradicional, principalmente para el cultivo del maíz. El sistema de riego[41] es administrado sobre la base de la elección anual de los *larqa alcaldes*, o *yacu alcaldes*, o denominados también "jueces de agua". Estas autoridades tienen la tarea principal de controlar el uso del agua de las acequias según los turnos establecidos a nivel inter ayllus y ranchos. El nombramiento es a nivel de cada acequia principal que abarca a más de un rancho; otro nivel son las acequias menores que operan sólo en el rancho. La participación en los nombramientos es de cada *suyu runa* (regante) que pueden pertenecer a una o más acequias según la ubicación de sus chacras.

Una de las funciones de los *larqa alcaldes* es organizar y convocar a los *suyu runas* para los trabajos de mantenimiento y limpieza de las acequias del sistema, mediante las *larqa minka (minka* de limpieza) las cuales son una forma de faena de trabajo, donde el beneficio es mutuo para el conjunto de pobladores en el uso del agua. En este trabajo colectivo cada uno de los *suyu runas* aporta con trabajo según el tamaño de tierra que riega y el cálculo es mediante el *suyu* (unidad de terreno correspondiente a una familia) que varía de extensión según cada ayllu y la ubicación del terreno a las orillas de los ríos y quebradas. Cada persona trabaja en la limpieza que le corresponde y repite el turno tantas veces como sea necesario hasta acabar la limpieza o el arreglo de una determinada parte del canal.

Otra función de las autoridades del riego es el hacer cumplir el conjunto de normas que controlan el buen funcionamiento del sistema. Por ejemplo, un *suyu runa* que falta a su trabajo debe pagar un jornal como multa o su equivalente en dinero. Igualmente, el uso indebido del agua es castigado, casos en los que las multas pasan a una caja común administrada por el *larqa alcalde*, fondo que sirve para invertir en mejoras de la acequia. Otras veces se destina a la compra de alcohol y coca para la *larqa minka*, y en el caso de las sanciones por uso indebido del agua se adquieren algunos materiales, como el cemento, para mejorar el canal.

En el transcurso del año se realizan, dependiendo de la necesidad, generalmente tres limpiezas de acequia: la primera se la realiza en el mes de noviembre, denominada *ch'aqui lameada* (barro seco) cuando el maíz está en aporque y después de la primera regada; la segunda limpieza se realiza después de Carnaval; la última limpieza se realiza entre el 13 y 14 de septiembre antes de la siembra grande, que es cuando en algunas acequias también se realiza el cambio del *larqa alcalde*.

Otra función de la autoridad del agua es observar el cumplimiento de los turnos de cada *suyu runa* cuando le corresponde al rancho. Además, tiene que controlar el cumplimiento de los turnos que les corresponde a los otros ranchos.

En el caso de comunidades del valle alto de Cochabamba, por las características de la producción mercantilizada, el manejo del agua tiene particularidades propias. Por ejemplo, los derechos de propiedad sobre el agua en estas comunidades son individuales debido a las recientes inversiones en la modernización de los sistemas de riego realizadas en algunos lugares. Los derechos de propiedad se asignan inicialmente en función de los aportes a la construcción del sistema de riego, ya sea que ésta se haya construido recientemente o en el pasado lejano. Para poder ejercer el derecho a uso de las aguas, se deben cumplir con ciertas obligaciones, sobre todo aquellas referidas al mantenimiento de los canales e infraestructura del sistema.[42]

En algunos lugares se han llegado a distinguir dos tipos de usuarios: comunarios y "arrimantes"; estos últimos sólo tienen derecho a usar las aguas cuando todos los comu-

40 Barragán *et al.*, 1998.
41 Frías, 2002.
42 Barragán *et al.*, 1998.

narios hayan satisfechos sus necesidades de riego, teniendo por lo general parcelas en las zonas más alejadas de las bocatomas, por lo cual no cuentan con acequias. Para tener derecho a los residuos de agua (rebalses), tienen la obligación de participar en obras comunales de limpieza, aunque en menor medida que los comunarios. Los "arrimantes" no son considerados usuarios tradicionales y no pueden y afiliarse como socios a la nueva Asociación de regantes.[43]

De manera similar a lo que ocurre en el altiplano, en los valles tradicionales existen autoridades del riego denominadas "jueces de aguas" o "cabecilla" encargadas de coordinar las diversas actividades del sistema o de sus tomas o canales (dependiendo del tamaño y complejidad del sistema), y de solucionar conflictos entre los usuarios. Normalmente estas autoridades de riego están menos vinculadas a las autoridades comunales. Además, suelen ser electas cada año y pueden llegar a permanecer en el puesto por varios periodos, dependiendo de su desempeño. En lo que concierne a la protección de los derechos de los distintos regantes y la solución de conflictos, el juez de aguas desempeña un rol de intermediación muy importante. Cuando existe evidencia clara de afectación de derechos, se suele castigar a los infractores con la suspensión de turnos, y la penalidad varía en función a la magnitud de la perpetración y de acuerdo a estatutos.

Cuando el problema no puede ser resuelto por el juez de aguas u otras autoridades locales, se recurre a varias instancias gubernamentales, sindicales y hasta la justicia ordinaria, con resultados variados. Las limitaciones de los jueces de aguas y de las normas consuetudinarias surgen precisamente por la falta de un respaldo legal y coercitivo más allá de la presión social y del carácter local de su jurisdicción. Los problemas más serios surgen en torno a conflictos por el agua entre comunidades vecinas.

El Estado boliviano, a través de un Proyecto de Ley General de Aguas planteado en 1998 y la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Básico, en el marco del "ajuste estructural" promovido por los distintos gobiernos desde 1985, intenta la privatización del recurso agua.[44] Veamos algunos detalles al respecto.

Para finales de 1999, se analizaba en el Congreso nacional la propuesta de Ley General de Aguas Nº 32. En cuanto a su contenido, la legislación contempla el valor económico de los recursos hídricos, lo cual significa que el Estado debe recibir un pago por el derecho de uso (patente) y por el uso del recurso en sí (tarifa). Además, el recurso y las concesiones deben poderse vender, hipotecar o alquilar libremente para promover al mercado como su mecanismo distribuidor. Según este nuevo concepto, el Estado se deshace de su papel proveedor de servicios para adoptar un papel de índole normativa a fin de fomentar el libre mercado. Sus funciones económicas pasan al sector privado, y el papel regulador es tomado por agencias autárquicas, tales como las Superintendencias, que están bajo función del Ministerio de Desarrollo Económico. En la cima de esa jerarquía se constituye la Superintendencia General (SIRESE).[45]

43 Crespo y Fernández, 2000.
44 Orellana ,2000.

Legislación sobre aguas

A pesar de la oposición de las organizaciones campesinas e indígenas, la Ley Nº 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario fue aprobada. Esta ley cubre la prestación de servicios de agua potable y del alcantarillado sanitario, la disposición sanitaria de excretas, residuos sólidos y drenaje fluvial. Uno de sus aspectos básicos es la introducción de un régimen de concesiones y licencias para el servicio de agua potable. La ley distingue entre "zonas concesibles" y zonas de población dispersa de menos de 10.000 habitantes. Las zonas concesibles se definen como centros de población concentrada en los que viven más de 10.000 habitantes y donde la provisión de los servicios sea financieramente autosostenible. Se dan las concesiones por un periodo de cuarenta años. En las zonas no concesibles, en contraste, se otorgan licencias de sólo cinco años de duración.[46]

Esas concesiones y licencias pueden otorgarse a lo que la ley llama una "Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario" (EPSA), que es cualquier institución con personalidad jurídica, como empresas públicas municipales, empresas privadas, corporaciones, cooperativas, organizaciones civiles (como las ONG) o comunidades campesinas o indígenas. Empero, en las condiciones para el otorgamiento de concesiones (garantías, planes de inversión y criterios de rentabilidad), la ley claramente favorece la formación de empresas grandes que operan de acuerdo con los criterios del mercado. La ley establece además que los concesionarios gozarán de derechos exclusivos en el área de concesión, en contraste con las licencias. En otras palabras, los concesionarios reciben un monopolio en su área de influencia,

45 Assies, 2000.
46 Assies, 2000.

aunque están libres de subcontratar a terceros. Esto significa que las organizaciones locales existentes, como cooperativas o asociaciones de vecinos, sólo tienen la opción de firmar un contrato con el concesionario o bien desparecer. La ley también estipula que perforar pozos y captar agua de alguna otra manera quedan prohibidos en ausencia de una concesión o de una licencia otorgada por la Superintendencia competente del SIRENARE.[47]

La privatización del agua, a través del proyecto de Ley del Recurso Agua y Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, entra en conflicto abierto con los pueblos indígenas y comunidades campesinas, debido a que éstas siempre han accedido al agua. En el marco de la norma estatal, se ven obligados a pagar tasas de regulación en el caso de la Ley de Agua Potable y patentes en el caso del Proyecto de la Ley del Recurso Agua. En este caso, será el mercado y sus fuerzas internas, con ciertas limitaciones y restricciones, el que asignará las posibilidades de acceso y uso, con la definición específica de normas que establecen como uno de sus principios el valor económico del agua y como uno de sus objetivos la creación de un mercado de aguas. Esto implica la generación de un proceso de exclusión en el acceso de las poblaciones y la posibilidad de crear monopolios.[48]

En ese contexto, después de que el gobierno entregó el borrador de la Ley del Recurso Agua a la Cámara de Diputados en agosto de 1998, las organizaciones de pueblos indígenas, campesinos y colonizadores de Bolivia reaccionaron rápidamente con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, redactando una contrapropuesta. Ese documento se inspiraba en el artículo 171[49] de la CPE y en el Convenio 169 de la OIT. Con ello rechazaron los conceptos mercantilistas y de orientación privatizadora del proyecto gubernamental, el mismo que prioriza el valor económico por encima del carácter social y ecológico del agua.

Ese documento enfatiza que el valor cultural y ritual del agua para las comunidades indígenas y originarias debe respetarse, y el agua no debe convertirse en objeto de la apropiación privada ni de la disposición comercial.

47 *Ibid.*
48 Orellana, 2000
49 El parágrafo I del Artículo 171 de la CPE dice: "Se reconoce, respetan y protegen, en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus Tierras Comunitarias de Origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valor, lenguas, costumbres e instituciones".

La zona andina cuenta con abundantes recursos hídricos. La red hidrográfica es muy densa, y grandes volúmenes de agua están almacenados en lagos y en innumerables lagunas, además de una increíble riqueza de humedales y bofedales en el altiplano. Se cuenta también con enormes volúmenes no cuantificados de aguas subterráneas, cuya ocurrencia está determinada por procesos geológicos históricos.

Contrariamente a la abundancia de los recursos hídricos, parte del territorio andino (altiplano y valles) está periódicamente hostigado por fenómenos climáticos adversos, como sequías, granizo, lluvias excesivas y nevadas, que causan varios impactos negativos: la erosión de la tierra, desbordes de los ríos, y pérdidas de los cultivos, entre otros. El insuficiente conocimiento estatal acerca de los recursos hídricos es uno de los factores que dificulta la gestión de los mismos. Asimismo, existe un completo desconocimiento de las formas tradicionales de manejo del agua de los pueblos y comunidades indígenas; de ahí que los mecanismos y normativas propuestos por el Estado resultan convirtiéndose en un flagrante atentado en contra de toda esta diversidad de formas de derecho consuetudinario. A todo esto, se suma el incremento de los conflictos que surgen de la escasez del recurso, debido al crecimiento demográfico tanto en los centros urbanos, como en las comunidades; también desastres naturales como las sequías en el sur de Oruro y el norte de Potosí, usos inadecuados, y contaminación por las actividades mineras e hidrocarburíferas, entre otras.

La permanente presión sobre los recursos naturales está en aumento, por lo que es evidente que los conflictos sobre el uso del agua también se incrementen. Estos conflictos se manifiestan y tienden a intensificarse cuando falta claridad sobre los derechos y la inadecuada legislación sobre el tema agua. El problema está agravado debido a la gestión fragmentada de los recursos hídricos y su manejo sectorial por parte de una diversidad de instituciones que no coordinan sus actividades. La inclusión de nuevos actores, como los sectores privados y entes reguladores, y la transferencia de la responsabilidad de la gestión del recurso agua hacia los municipios y departamentos, ha complicado todavía más el panorama. En síntesis, en este momento la gestión del agua en Bolivia presenta muchas deficiencias e incongruencias, agravada por un marco legal todavía obsoleto.

En la región andina del país, se observa una creciente competencia por el uso múltiple del agua. Las demandas para uso agrícola, doméstico e industrial ya no están geográficamente tan separadas como antes. Estas deman-

das sectoriales incrementan y se traslapan cada vez más, lo que ocasiona nuevos conflictos por el agua de diferente índole. A pesar de los enormes beneficios que reportan las normas consuetudinarias comunitarias, su utilidad no trasciende fácilmente más allá de las/ fronteras de la comunidad. Incluso entre comunidades vecinas, es frecuente encontrar disputas por agua que no han podido resolverse por generaciones, debido a que no se cuenta con órganos dirimidores ni mecanismos coercitivos supra-comunales.

Muchas veces, las autoridades departamentales o nacionales han tenido que desempeñar roles *ad-hoc* de conciliadores de intereses entre comunidades. Así, por ejemplo, la Dirección de Riegos de la Secretaría de Agricultura, en el pasado, se vio obligada a conciliar intereses de dos comunidades de Patacamaya que se disputaban una fuente de aguas minerales. Después de arduas negociaciones, los comunarios acordaron dividir el caudal en dos partes. Sin embargo, no existiendo arreglos institucionales (frente al amparo legal de otros sectores), queda claro que las soluciones a dichos conflictos suelen tener un claro sesgo que resulta contrario a las visiones, intereses y necesidades de los pueblos indígenas del altiplano.

Bibliografía consultada

APCOB, 1995, *En la Amazonía boliviana, los indígenas chiquitanos manejan sus bosques*, documento inédito, Santa Cruz.

Arze Silvia y Ximena Medinacelli, 1991, *Imágenes y presagios. El escudo de los Ayaviri, mallkus de Charkas.* La Paz. HISBOL.

Assies, W. 1997, *Going Nuts for the Rainforest: non-timber Forest Products, Forest Conservation and Sustainability in Amazonia,* CEDLA, Amsterdam.

_____ 2000, *David vs. Goliat en Cochabamba: los derechos del agua, el neoliberalismo y la renovación de la protesta social en Bolivia.*

BOLFOR 1999, *Encuesta sobre la Ley Forestal y su implementación,* documento técnico N° 76ª, Santa Cruz.

_____ 2000 Barragán et al. 1998, *Diagnóstico de UFM y ASL.* Documento inédito, Santa Cruz. *Mercados e instituciones de aguas en Bolivia*, UDAPE, La Paz. Documento inédito.

Barth, Frederick (comp.) 1976, *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales,* Fondo de Cultura Económica, México.

Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) 2000, *Plataforma de propuestas de los Pueblos Indígenas de Bolivia, d*ocumento presentado al gobierno, junio de 2000, Santa Cruz

Centro de Planificación Territorial Indígena (CPTI-CIDOB) 2000, *Atlas de territorios en Bolivia: situación de las TCO y proceso de titulación*, Plural, La Paz.

Chase S., Richard 1995, "Tradición y cambio: el horizonte económico de los indígenas amazónicos", en: *Amazonía: economía indígena y mercado*, Chase y N. Wray, eds., OXFAM-COICA, Quito.

Chase R. *et al.* 1991; *El indígena y su territorio son uno solo. Estrategias para la defensa de los pueblos y territorios indígenas en la cuenca amazónica*, OXFAM América y COICA, Lima.

Damme, Paul van 2002, *Disponibilidad, uso y calidad de los recursos hídricos en Bolivia.*

De Vries, Aldert 1998, *Territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia. Un análisis de su estado a 1998*, CIDOB, CPTI, SNV, Santa Cruz.

Del Valle , María Eugenia, *Mistis y Mokochinches: mercado, evangélicos y política local en Calcha Potosí.* Documento inédito.

Dollfus, Oliver, *El reto del espacio andino.* Lima. IEP.

Harris, Olivia 1987, Laymes y Machas. Temas culturales del norte de Potosí. En Dualismo o Pluralismo cultural en Bolivia.

Lema, Ana María 1997 *Pueblos indígenas de la Amazonía boliviana*, AIP-FIDA-CAF, La Paz.

Martínez, José 2000, *Atlas sobre territorios indígenas del oriente boliviano*, CIDOB-SNV

Mihotek, K. (ed.) 1996, *Comunidades, territorios indígenas y biodiversidad*, CIMAR-UAGRM-CIMARNR, Santa Cruz.

Morán, Emilio F. 1993, *La ecología humana de los pueblos de la Amazonía, e*d. Fondo de Cultura Económica, México.

Murra, John V. 1984, Formaciones económicas y políticas del mundo andino. Lima IEP.

Nittler, John 2002, *Diagnóstico económico de empresas forestales sociales (Agrupaciones Sociales del Lugar),* Doc. Técnico 107/2002. BOLFOR, Santa Cruz.

Orellana H, René, "Privatización y mercantilización de derechos del agua a través del Proyecto del Recurso Agua y

la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario", en *Atlas de territorios indígenas en Bolivia,* CPT-CIDOB, 2000.

Pacheco, P. 1998, *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia*, CIFOR-CEDLA-TIERRA, La Paz.

_____ 2000, *Avances y desafíos en la descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia,* Documento inédito, CIFOR-BOLFOR.

Pacheco, P. y D. Kaimowitz (eds.) 1998, *Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano*, CIFOR-CEDLA-TIERRA-PROMAB, La Paz.

Pavez, I.y A. Bojanic, *El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996*, CIFOR-CEDLA-TIERRA-PROMAB, La Paz.

_____ *Aromas de nuevas correrías: hechos y relatos etnográficos acerca del miedo y la representación social del bosque en Lomerío*, tesis de Maestría en Antropología. Universidad de La Cordillera, La Paz, 2002.

Quispe, N, Historia y tradición: la música afroboliviana. En Anales del la RAE - MUSEF 1993.

Schwarz, Burkhard 1994, *Yabaicürr-Yabaitucürr-Chiyabaiturrüp. Estrategias neocoloniales de "desarrollo" versus territorialidad chiquitana*, ed. Interamerican Foundation, SEMILLA, CEBIAE, Santa Cruz.

Spalding, Karen 1985, *De indio a cacique*. IEP. Lima

Stocks, Anthony 1999, *Iniciativas forestales indígenas en el trópico boliviano: realidades y opciones*, Doc. Técnico 78/1999. BOLFOR, Santa Cruz.

_____ 2001, *De la acción transparente a la reflexión responsable. Una invitación al control social sobre el aprovechamiento forestal en las TCO de Bolivia*, Informe de gestión forestal en TCO, SIF-MDSP, Santa Cruz.

Tamayo Flores, Ana María, *Derecho en los Andes: un estudio de antropología jurídica. Inédito*. 1992.

Tamburini, L. y Ana C. Betancur 2000, "Nuevo régimen forestal y territorios indígenas en Bolivia", en: *Atlas de territorios en Bolivia: situación de las TCO y proceso de titulación*, Plural, La Paz.

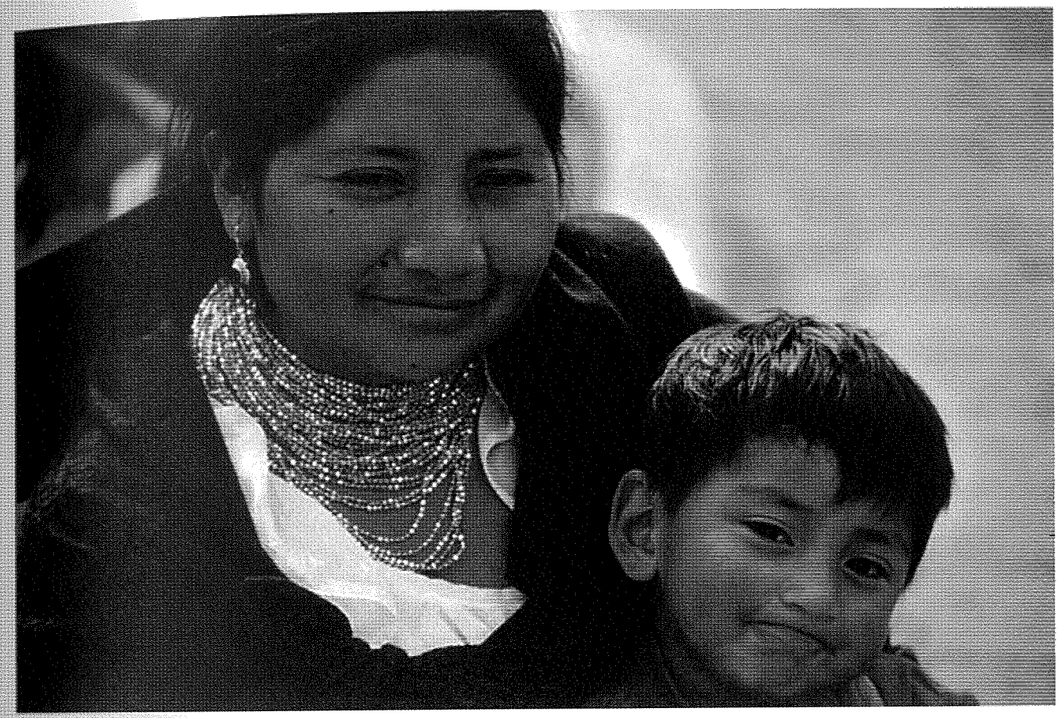
Tejeiro, José. *et al.* 1999, *Atlas de investigaciones antropológicas. Amazonía boliviana*, DINAR, UNESCO y Fund. Takesi, La Paz

Urioste, M. y Diego Pacheco 2001, *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX*, PIEB, La Paz.

Weber, Jutta 1999, *Santa Cruz indígena*, CD-ROM, APCOB-SNV, Santa Cruz.

Semanario Nacional PULSO Año 4, N° 193, *Mercenarios en Monte Verde, Santa Cruz: la Tierra es de quien tiene las armas*, 17 al 24 de abril, 2003.

Año 4, N° 196, *Castaña sin Ley. Bolivia, el mayor productor del planeta*, 6-15 de mayo, 2003.



PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR: DE LA REIVINDICACIÓN AL PROTAGONISMO POLÍTICO

Luis Eduardo Maldonado Ruiz

Las nacionalidades y pueblos de Ecuador. Rasgos de su proceso histórico y organizativo

1. Breve referencia histórica general del proceso organizativo

Los pueblos originarios o indígenas,[1] llamados así para hacer referencia a los pueblos que habitaron los Andes antes de la invasión española, tienen una presencia milenaria en lo que hoy es el territorio ecuatoriano. Este proceso histórico debe ser estudiado en el contexto de la construcción de lo que podríamos llamar la cultura andina, producto de las culturas de montaña y valle interandino, teniendo como área de influencia la región que lleva el mismo nombre. Sin embargo, esta región contiene también a pueblos originarios de otros ecosistemas, como los pueblos amazónicos y los del litoral, que difieren en sus rasgos culturales. También los diferencian los procesos tardíos de incorporación a los Estados o haber sufrido el exterminio temprano, como los de la Costa. El hecho es que los pueblos indígenas en Ecuador tienen en común la situación de exclusión y dominación, pues en la pirámide social y económica ocupan el lugar de explotados, oprimidos y marginados.

En este marco se aborda de forma sintética y se puntualiza los procesos históricos de los pueblos indígenas que nos permitan comprender su continuidad histórica y su evolución organizativa, conscientes de que la historia particular de cada uno de ellos es una tarea todavía pendiente.

Para los pueblos indígenas la historia formalmente conocida es una historia colonizada, es la del invasor, del colonizador. Esta visión tradicional historiográfica justifica las relaciones de dominación y explotación, y es el medio ideológico para "civilizar" a los indígenas individualmente mediante la integración de los mismos al Estado, a la cultura dominante y a la "verdadera" religión cristiana. Mientras que para los pueblos dominados la historia constituye un instrumento de liberación y fortalecimiento de su identidad cultural, ya que tener memoria y conocimiento del pasado permite comprender el presente[2] y abre las posibilidades de construir el futuro. A partir de estos enfoques surgen dos versiones de la historia: para las sociedades dominantes, los conquistadores y colonizadores son héroes; mientras que para los pueblos indígenas son villanos.

La historiografía tradicional se divide en dos grandes etapas: la prehistoria y la historia. La prehistoria comprende el pasado remoto de los pueblos indígenas hasta la presencia española, es decir, el pasado histórico de los pueblos indígenas. Y la historia propiamente dicha comprende desde la presencia española hasta nuestros días, es decir, la historia escrita, la historia de los españoles en América. Esta visión historiográfica positivista y lineal es ampliamente difundida en el sistema educativo y constituye la versión oficial del Estado ecuatoriano.

En la actualidad, con el fin de superar esta visión eurocéntrica, se ha realizado esfuerzos para periodizar la historia ecuatoriana con un enfoque multicultural, apoyándose en la etnohistoria, la arqueología y la antropología, de tal forma que se ha determinado periodos históricos como la época aborigen, la época de la conquista y la Colonia, la época de la independencia y la Gran Colombia, y la época Republicana. En esta visión, los pueblos indígenas son identificados como actores de un proceso iniciado hace miles de años y se los concibe como pueblos contemporáneos y diferentes, que han desarrollado sociedades con formas de organización social y económica adaptadas a su medio y con énfasis en la comprensión de las grandes transformaciones de la sociedad en su conjunto.

En esta perspectiva, los estudios realizados por la arqueología demuestran que los primeros pobladores de estos territorios datan desde 13 mil años a.C. (periodo precerámico con asentamientos como El Inga, Ilaló, Chobschi, Cubilán, en los Andes y en la Costa, las Vegas en la península de Santa Elena). Estas sociedades se organizaron en bandas nómadas dedicadas a la caza, la recolección de frutos silvestres y la pesca para su sustento.

La aparición de la agricultura después de algunos miles de años generó importantes transformaciones de estas

1 Esta categoría socioeconómica –originalmente indio– fue creada en época la Colonia con el fin de diferenciar claramente a la población dominada para el pago del tributo y la obligatoriedad de contribuir con trabajo gratuito por ser indio o diferente al español.

2 Luis Villoro, "El sentido de la historia", en *Historia ¿para qué?*, México, Edit. Siglo XXI, 1984, p. 36.

sociedades: se incrementó la población y se constituyeron las primeras aldeas agrícolas, se domesticó a los animales y a las plantas, se organizó el abastecimiento de diversos productos de los pisos ecológicos (maíz, papa, quinua, yuca, coca, entre otros). Se desarrollaron técnicas agrícolas, se expandió la cerámica, los tejidos y la construcción de viviendas. Con la agricultura se obtuvo excedentes, lo que generó, por un lado, una incipiente división del trabajo, con una estructura social comunitaria (sociedades agroalfareras como la Valdivia 3.500 a.C., Machalilla, Chorrera en la Costa, Cotocollao en la Sierra y Pastaza en la Amazonia). Por otro lado, se desarrolló niveles de especialización de la producción, el comercio (intercambio) con otros pueblos y regiones de forma permanente, originándose diferencias sociales que fortalecieron la autoridad (guerreros, sacerdotes y gobernantes) en espacios territoriales parcialmente definidos.

En los umbrales de la presente era se establecieron culturas con ámbitos territoriales más extensos y definidos, con asentamientos urbanos permanentes, una agricultura desarrollada, se perfeccionaron las tecnologías para la elaboración de utensilios domésticos y de guerra, se generalizó el uso de los metales y se constituyeron unidades políticas importantes y fuertes. Expresiones de este periodo son las culturas jambelí, guangala, bahía y la tolita, en la Costa; narrío y tuncahuán, en la Sierra; cosanga, en la Amazonia.

Las unidades políticas (Bulu) existentes lograron confederarse, constituyendo Asanbulu[3] o alianzas de familias ampliadas en los primeros cinco siglos de nuestra era mediante alianzas guerreras, relaciones de parentesco y pertenencia étnica, logrando alianzas estables denominadas por los cronistas "señoríos étnicos". Estas grandes unidades políticas se desarrollaron en la Sierra norte especialmente, siendo unidades diversas en su desarrollo y dimensión poblacional y territorial.

Sus formas de organización política y económica se sostenían en estructuras de producción comunitaria. La tierra era mayoritariamente de propiedad común y se fortalecieron las relaciones de producción e integración social, religiosa y políticas jerarquizadas y diferenciadas. Los Asanbulu más importantes para la época eran al extremo norte de la Sierra, los quillasinga y pasto. Los caranqui, cochasquí, otavalo y cayambe establecieron una alianza militar contra los incas, que permaneció por mucho tiempo. Quito se constituyó en un gran centro de intercambio interregional y ceremonial. Al centro del país los panzaleo, píllaro, sigcho y puruhá formaron también niveles de coordinación, alianzas familiares y militares importantes. Al sur los cañaris y paltas. En la Costa fueron importantes centros políticos la tolita, atacames, manteños, huancavilcas, punaes y chonos. En la Amazonia los quijos y jívaros (shuar).

En el siglo XV, los pueblos del norte andino (actual Ecuador) enfrentaron un proceso de conquista por parte de los incas, pueblo guerrero del sur que dirigido por el inca Túpac Yupanqui logró someter a los paltas y cañaris mediante una breve guerra y estableciendo alianzas matrimoniales. Posteriormente, el inca Huayna Cápac, nacido en Tomebamba (centro político y religioso de los cañaris), concluyó este proceso venciendo a los puruhaes, cayambis, caranquis y a los pastos, estos últimos presentaron gran resistencia por décadas hasta concluir con la gran masacre de Yahuarcocha (lago de sangre), con la que se consolidó su dominio. La expansión del Estado inca duró aproximadamente un siglo (S. XV) y fue interrumpida por la invasión española, los mayores grados de influencia del incario estuvieron en la zona sur y centro. En la Costa su presencia fue limitada y en la Amazonia prácticamente nula.[4]

El proceso de gobierno incásico se caracterizó por la articulación de una diversidad de pueblos y culturas no estatales, a una estructura centralizada de gobierno y un Estado teocrático (los incas se consideraban hijos del sol), pero de carácter comunitario, llamado Tahuantinsuyo. Esta estructura de gobierno se superpuso respetando las estructuras de organización social, económica, de gobierno y religioso-originarias, pues los incas respetaban las distintas religiones locales, aunque el culto al sol fuera oficial. Los sistemas de organización original se mantuvieron, pero se innovó el sistema decimal de organización instaurando los curacazgos, con una distribución del poder paritario (Han, Urin) a través de las panacas, es decir, dos gobiernos paralelos y complementarios.

La economía incásica distribuyó la tierra para la comunidad, el Estado y la casta sacerdotal, exigiendo una doble tributación para el curaca y el inca en especie y trabajo. Se racionalizó el sistema comunitario de producción manteniendo las formas propias de organización económica, social y política de los pueblos sometidos. Cada ayllu o comunidad debía autoabastecerse y además contribuir con productos o trabajo, de tal forma que las clases gobernantes pudieran manejar los excedentes de las comunidades. Se fortaleció el intercambio, la forma económica tradicional andina del norte que, a diferencia del sur, estableció el control político sobre la base de los centros de comercio y no de colonias ubicadas en los distintos pisos ecológicos, se explotó la mano de obra para la construcción de obras de infraestructura pública y se estructuró un sistema de control político y de difusión cultural a través de los mitimaes, institución que consistía en la obligatoriedad de la población de desplazarse de un lugar a otro, constituyéndose en hitos de avanzada en territorios conquistados.[5] Así se desplazaron a lo que hoy es Ecuador los pueblos saraguro, salasaca y natabuela, entre otros.

La presencia incásica, como hemos dicho, fue corta. En el sur cerca de cien años y en el norte no más de treinta años, la mayor influencia cultural se dio por el idioma quichua, que fue usado desde siglos anteriores en el comercio. Quito y Tomebamba se constituyeron en ejes políticos vitales del Tahuantinsuyo, con la muerte de Huayna Cápac llegaron a disputar la hegemonía del poder, expresada en la guerra civil impulsada por Huáscar, quien representaba a los pueblos del sur con su asiento principal en Cuzco, la capital del Tahuantinsuyo, y Atahualpa, en representación de los pueblos del norte, con su asiento en Tomebamba y Quito. La disputa concluyó con el triunfo de Atahualpa, pero él no llegó a consolidar su gobierno.

Finalmente, hay que destacar que este periodo histórico fue resultado de un largo proceso de construcción propio, interno, de culturas emparentadas que tuvieron rasgos culturales comunes y que lograron construir uno de los Estados más grandes del mundo, con avanzado nivel cultural y tecnológico, en los cuales los pueblos del norte andino se integraron y fueron protagonistas principales.

La conquista y el Estado colonial español

En 1492, España culminaba el proceso de unificación bajo los reyes católicos con la expulsión de los Moros y a la vez Cristóbal Colón llegaba a Abya Yala[6] en busca de las Indias Orientales. Esta empresa descubridora fue auspiciada por los reyes católicos con el propósito de abrir rutas de comercio, de conquista de tierras y pueblos, y comprobar la teoría de la redondez de la tierra. Por confusión, Colón denominó a estas tierras "las Indias". Este continente, a pesar de que Cristóbal Colón lo consideró el "paraíso perdido" donde se podía construir sociedades sin mal, fue considerado en realidad tierra de conquista y saqueo, y sus habitantes fueron reducidos a objetos de explotación.

Las empresas de conquista, hay que destacar, fueron emprendimientos privados autorizados por la Corona de Castilla y el papado romano. En 1531, Francisco Pizarro llegó al Tahuantinsuyo dirigiendo una empresa de conquista junto con Diego de Almagro y un puñado de españoles que no superaban las cien personas.

Enterados de la guerra civil entre Huáscar y Atahualpa, y el triunfo de este último, establecieron alianzas con los pueblos sometidos por él con la finalidad de reanudar la guerra y beneficiarse de esta situación. Aprovechándose de la recepción que les ofreció el inca, le tendieron una trampa y lo apresaron, exigieron un gran rescate para liberarlo y luego de obtener su propósito lo asesinaron obsesionados por el oro y el poder. Esa fue la tónica de las prácticas militares, políticas y sociales de los españoles con los pueblos originarios: la guerra, el saqueo y la explotación.

Para los pueblos originarios, la conquista no fue la consumación del aniquilamiento de sus pueblos y culturas, o la conclusión de su historia, sino el inicio de un nuevo momento histórico, conciencia expresada en la siguiente frase: "Chaupi punchapi turayarka" (anocheció en mitad del día), que se dice fue proclamada por la población indígena al momento de la muerte de Atahualpa asesinado por los españoles.

En respuesta, se inició la resistencia indígena de Quito, liderada por el curaca Rumiñahui, quien sostuvo la necesidad de expulsar a los extranjeros. Él fue derrotado y ejecutado por los españoles gracias al apoyo obtenido de sus aliados nativos que lo capturaron. Es importante resaltar que la conquista tuvo como escenario una aguda crisis interna del Tahuantinsuyo debido a la guerra civil, a que el sistema social, político y religioso se hallaba en transformación, debido a la expansión territorial, a la ne-

3 Piedad Costales; Alfredo Costales, *Los señoríos del norte andino del reyno de Quito,* Quito, ediciones SAG, 1993, p. 13.

4 Luis Maldonado Ruiz, *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador, nuestro proceso organizativo,* ediciones Tincui, CONAIE, Abya Yala, 1989.

5 También los mitmas o mitimaes eran instituciones económicas que consistían en la realización de trabajos obligatorios que la población debía prestar al Estado y a los ayllus para la realización de obras de infraestructura pública y la explotación de las minas. De esta palabra también se deriva la *minga,* una de las instituciones económicas más importantes, que consiste en apoyar con fuerza de trabajo a los ayllus (familia, comunidad) y que aún está vigente en nuestros días.

6 Nombre con el que se conocía al continente al que llegó Colón y que luego fue llamado América, en lengua kuna, que quiere decir "tierra de vida"

cesidad de redefinir una economía apta para los nuevos procesos productivos y a la rivalidad política que Quito y Tumibamba (Cuenca) mantuvieron con Cuzco. El triunfo de un pequeño grupo de españoles sobre el gran Estado inca se puede entender por las debilidades y conflictos internos más que por la superioridad militar o mayor desarrollo cultural de los europeos.

El proceso de dominación duró tres siglos, los pueblos indígenas sobrevivieron gracias a que se refugiaron en sus formas de organización social y política propia, como los curacazgos pequeños y luego en sus ayllus o comunidades, e impulsaron diversas formas de resistencia que les permitieron mantener una cohesión social y cultural. El sistema económico basado en las relaciones de reciprocidad, que era el sustento de las comunidades originarias, fue alterado por un sistema basado en el saqueo, la explotación y la acumulación de los colonizadores y del imperio español.

Respecto a la tierra, fueron despojados de sus propiedades y sometidos a una condición de servidumbre, además se impuso varios sistemas de tributos que tenían que pagar los indígenas por el hecho de serlo. Ante esta necesidad política y económica, el Estado colonial creó al indio.

El establecimiento del Estado colonial, en un primer momento, consumada la conquista, se caracterizó por la conflictividad, tanto por las luchas por el poder emprendidas entre los conquistadores como por las permanentes acciones de resistencia emprendida por los pueblos indígenas, como las de Túpac Amaru, los movimientos de restablecimiento de las huacas[7] y los curacazgos locales, llamados Taqui Uncui,[8] etc. La sociedad colonial en formación pretendía articular en un conjunto orgánico a distintas entidades históricas, consolidando los asentamientos urbanos españoles, sojuzgando y despojando a los pueblos indígenas. Con el establecimiento del Virreinato del Perú, el virrey Francisco de Toledo reorganizó la estructura social y política del Tahuantinsuyo, configurando el Estado colonial; dispuso las "reducciones" de indios, que consistían en establecer centros poblados indígenas que les permitan a los españoles tener el control de la población; además impulsó la "extirpación de las idolatrías", política con la que destruyeron todos los templos, conocimientos, creencias e instituciones religiosas, sustituyéndolas mediante la evangelización católica.

La Colonia se centró en la extracción de metales preciosos, lo que dinamizó la economía colonial, asignándose al norte el aprovisionamiento de textiles y alimentos para los trabajadores del centro minero de Potosí. El sistema de control de los pueblos sometidos se manejó a través de una institución llamada "encomienda",[9] que se encargó de organizar el trabajo, el pago de tributo al Estado colonial, que cubría las aspiraciones económicas del español encomendero, aunque posteriormente se establecieron los corregidores de indios, institución conformada por funcionarios de la Corona encargados de la recaudación de los tributos. De esta manera se alteraron las formas sociales y económicas nativas en función de un nuevo orden político y económico, que posibilitó la expansión del capitalismo en Europa, siendo los curacas y las nobleza indígenas intermediarias y usufructuarias de estas relaciones.

En un segundo momento, a finales del siglo XVI y suprimida la encomienda, se consolidaron las ciudades y pueblos españoles, además se estableció una estructura social legalmente diferenciada en la desigualdad. Los blancos españoles ocuparon la cúspide de la pirámide social, ejerciendo y controlando las funciones políticas (encomenderos, obrajeros y comerciantes) y eclesiásticas. El nivel intermedio fue ocupado por un nuevo sujeto social y racial: el mestizo –producto de la mezcla entre mujeres indígenas y españoles–, dedicado al pequeño comercio, labores agrícolas y artesanías. Los pueblos indígenas –producto del despojo de las tierras de las comunidades a mediados del siglo XVII– ocuparon la base de la estructura jerárquica social, junto con los negros que fueron traídos en calidad de esclavos para el cultivo de las plantaciones en zonas tropicales.

El sistema político colonial tenía su soporte ideológico en la Iglesia, que actuaba gracias a los derechos concedidos a la Corona española por el Papa para conquistar y evangelizar las tierras descubiertas y dar legitimidad a su dominio sobre ellas. Este acuerdo, llamado Patronato, comprendía la subordinación de la Iglesia al Estado colonial y la facultad de nombrar autoridades eclesiales a cambio de que la Iglesia monopolice el adoctrinamiento religioso, cultural-educativo e ideológico que legitimó el sometimiento de los pueblos indígenas, para lo cual incluso creó escuelas para la educación de las élites indígenas y difundió la lengua quichua como idioma franco, útil para las campañas de evangelización. Así fue como la Iglesia quichuizó a los diversos pueblos del norte andino y por influencia de las lenguas nativas surgió un nuevo dialecto llamado actualmente quichua.

La economía colonial tuvo su soporte en el trabajo obligatorio al que se sometió a la población nativa, a esta institución se la llamó *Mita*,[10] esta fuerza de trabajo se distribuía a los españoles que requerían de mano de obra y el Estado la usaba para la realización de obras públicas; el trabajo era pagado para asegurarse de que los indios paguen los tributos exigidos. La actividad económica principal fue la producción de textiles[11] (obrajes) y la agricultura.

Así se convirtió la Real Audiencia de Quito en uno de los centros de intercambio especializado más importantes del imperio español. Por su parte, la Iglesia no sólo cumplió su rol evangelizador, sino que acaparó poder y fue apropiándose también de tierras comunitarias, constituyéndose en el primer terrateniente de la Real Audiencia y generando una rivalidad con las autoridades del poder civil durante mucho tiempo.

Los pueblos indígenas lograron mantener, continuar y dinamizar las estructuras de organización social y política propias, como la cultura, el territorio, las autoridades originarias, insertados obviamente en la vida de la sociedad colonial en el marco de las relaciones de interdependencia y dominación.

En un tercer momento, en el siglo XVIII, a dos siglos de dominación y explotación colonial, la población indígena se había reducido a niveles alarmantes[12] como consecuencia de las duras condiciones de explotación y especialmente por el contagio de enfermedades, lo que generó una grave crisis económica y política, sumada a los desastres naturales ocasionados por los terremotos, a la crisis generada por la paulatina desaparición de las minas que afectó a la economía del norte proveedor de alimentos y textiles, además por la presencia en el mercado de textiles provenientes de Inglaterra a muy bajos precios y de mejor calidad. En este contexto, la Corona española gobernada por los borbones definió políticas para modernizar su economía, impulsó un proceso de industrialización que le permitió competir con las potencias europeas y autoabastecer su mercado, con esta finalidad limitó el comercio textil de Quito con otras regiones, siendo esta actividad controlada por el Estado.

Ante la crisis del sector textil, cobró auge la agricultura y por tanto también el proceso de acaparamiento de la tierra, que se la obtuvo comprándola, usurpando tierras e incluso mediante matrimonios interesados con el encubrimiento de los corregidores. Así se constituyó la agricultura como eje de la economía colonial y se consumó un régimen terrateniente.

En este contexto, los indígenas, presionados por el pago de los tributos, se articularon a las grandes haciendas a fin de acceder a los recursos naturales que garanticen su subsistencia y también para obtener ingresos que les permitan resolver sus problemas tributarios. Los terratenientes aprovecharon esta situación otorgando préstamos y anticipos (mercedes) a los nativos, de esta manera crearon una nueva institución denominada Concertaje,[13] que redujo a sus víctimas a una condición de semiesclavitud.

La reacción de los pueblos indígenas ante esta situación fue violenta: se manifestó a través de sublevaciones y levantamientos que demandaban la expulsión de los criollos y españoles, y la restauración de las formas de gobierno nativas como alternativa a la terrible situación de explotación instaurada. En el siglo XVIII se presentó el conjunto más numeroso y homogéneo de movimientos subversivos indígenas, los que inauguraron una tradición de rebeldía que rebasaron hasta la era republicana (Moreno Yánez, S., 1985), destacándose entre las más importantes el motín de Pomallakta (1730), el levantamiento de la villa de Riobamba (1754), el levantamiento de Otavalo (1777), la sublevación de Juan Santos Atahualpa

7 Del quichua *huaca*, *waka*, que significa desigual, lugar sagrado. Federico Aguiló, S.J. en su diccionario sobre el idioma del pueblo Puquina, dice que viene de llanto. *Wacac* significa espacio sagrado en donde se va a pedir llorando, es decir; adoratorio, lugar sagrado.

8 Literalmente del quichua: *taqui*, danza; *uncui*, enfermedad.

9 Era el encargo que hacía la Corona de un grupo de indígenas a un español para que mediante la evangelización y el cobro de los tributos sea redimido a condición de persona, que en la realidad se convirtió en la forma para extraer excedentes en beneficio del español encomendero y de la Corona; por otra parte, era un mecanismo de control ideológico y cultural.

10 Esta institución de origen incaico originalmente designaba un tipo de intercambio entre diferentes familias para realizar actividades agrícolas basadas en las relaciones de reciprocidad. El Estado colonial alteró esta intuición orientando la capacidad de movilización social de esta institución como un modo efectivo de explotación, especialmente en las minas y las obras públicas en beneficio de los españoles y el Estado.

11 Para 1681 existieron 200 obrajes que ocupaban la fuerza de trabajo de 30 mil indígenas (Ayala, 1997:46).

12 La población se redujo a una décima parte, es decir, de aproximadamente 9 millones de habitantes en el Tahuantinsuyo bajó a 700 mil en 1625; en la Costa fue aún más grave: sobrevivió un 4% de la población (Morner, 1985:40).

13 El Concertaje era una institución colonial que consistía en el trabajo libre y remunerado de los indígenas en las haciendas, que aseguraba los ingresos para el pago de los tributos. Sin embargo, mediante las deudas contraídas se ataba de manera indefinida al trabajador y su familia a la hacienda, ya que las deudas debían ser asumidas por las familias de forma hereditaria y al arbitrio del terrateniente.

(1742), la gran rebelión de Túpac Amaru II, quien planteó una suerte de nacionalismo inca con el cual surgieron todas las propuestas utópicas de restauración del Tahuantinsuyo[14] en toda la región andina. Aunque hay que subrayar que la mayoría de estos levantamientos no se planteaban un proyecto independentista; al contrario, apoyaban al régimen colonial, pero se demandaba un mejor trato de parte de los españoles.[15]

Para fines del siglo XVIII, el sistema hacendatario se consolidó de tal forma que todas las demás actividades como la producción textil en los obrajes se integraron a la hacienda y controlaba el mercado local. Por otro lado, en la Costa, la producción y exportación del cacao dinamizó de manera significativa la economía de la región y le permitió articularse de forma dinámica al mercado internacional, lo que produjo un incremento poblacional superior al de la Sierra debido a la demanda de mano obra.

Inglaterra, constituida en el centro del sistema capitalista internacional dominante, lideró la economía mundial en expansión y estableció una política de alianzas con los sectores emancipados de las colonias americanas en busca de consolidar su liderazgo y controlar los nuevos mercados para ubicar sus productos. Así convirtió a la Corona española en una potencia de tercer orden, sumida en una grave crisis interna que no terminaba de reorganizar sus colonias, las que agudizaron sus disputas entre los funcionarios reales y los sectores criollos terratenientes que habían consolidado su poder económico gracias al latifundismo y la explotación de la población indígena. Las tendencias autonomistas proliferaron con el fin de sacudirse de la burocracia colonial.

La independencia y la creación del Estado ecuatoriano

Con la consolidación del sistema de hacienda (siglo XVIII), los pueblos indígenas perdieron la mayoría de sus tierras y así generaron "un proceso de desarticulación brutal",[16] pues los señoríos étnicos fueron disgregados,[17] pasando los hacendados, en zonas como Cayambe (norte de Ecuador), a controlar el 94,2% de las tierras. Todo este proceso concluyó a fines del siglo XIX. En estas condiciones de expoliación, los señoríos étnicos perdieron vigencia, el reto de conservar su identidad y de generar una propuesta de reconstitución étnica fue muy difícil, aunque fue posible a través de tres líneas convergentes:[18] recuperando los núcleos de parentesco y afinidad entre los ayllus locales y los forasteros; creando una nueva forma de poder a través de los mayordomos y mayorales de hacienda que permitió tejer silenciosamente redes sociales solidarias; y estableciendo alianzas con la hacienda, de tal forma de reproducir y recrear relaciones de reciprocidad y complementariedad que consolidaron circuitos de intercambio entre las comunidades y la hacienda. Ramón Galo, por ejemplo, sustenta que es a través de estas redes como toma forma la sublevación de 1777 en la Sierra norte, pues recorre este mismo circuito de intercambio que fue creciendo de hacienda en hacienda. Estos fueron los primeros ensayos de recomposición étnica.

La hacienda se constituyó, por tanto, en el refugio de los indígenas para su reproducción cultural y social, pues a pesar de ser un sitio de explotación también era el escenario para establecer acuerdos o pactos con los hacendados, quienes llegaron a convivir y compartir la cultura indígena (cultura hacendaria).[19] En estas condiciones se explica también que la actitud colonialista y vergonzante de los hacendados, a pesar de haber establecido un pacto "multiétnico", les hizo perder de vista la posibilidad de construir un programa nacional.

Los latifundistas, que tuvieron el control de las economías locales y regionales, fueron los protagonistas de la independencia; los grupos medios artesanales, comerciantes e intelectuales no se sumaron hasta avanzado este proceso, mientras que la mayoritaria población indígena fue observadora del conflicto político, consciente de que este proceso independentista beneficiaría a los terratenientes, responsables de la bárbara explotación que sufrían y de las sanguinarias represiones aplicadas a sus sublevaciones.

En definitiva, la independencia fue una lucha impulsada por un grupo de latifundistas para quienes la burocracia española era el impedimento para acceder al poder político del Estado colonial.

Por otra parte, desde la Colonia se produjo una mestización indígena para evitar el tributo, aspecto que también incidió en la drástica reducción demográfica e hizo pensar que el mundo indígena había sido liquidado. De tal forma que el Estado ya no negociaba con ciertos poderes indígenas (como en la Colonia), sino con los poderes locales en manos de los criollos, hecho que generó la desaparición de las jerarquías indígenas y su homogeneización.

Luego de un largo y complejo proceso de articulación social y política después de la independencia, sellado con el triunfo de las fuerzas independentistas lideradas por el mariscal Antonio José de Sucre, general de Simón Bolívar, las disputas internas de los grupos oligárquicos regionales, las guerras internas y externas que llevaron incluso a la creación de los gobiernos autónomos de Cuenca, Guayaquil y Quito no cesaron. Sin embargo, por intervención política e incluso militar de Bolívar se terminó por aceptar que lo que fue la Real Audiencia de Quito integre a la Gran Colombia con el nombre de Distritito del Sur.

La economía y las políticas sociales también se implementaron en un ambiente tenso y conflictivo debido a las posiciones diferentes entre Bolívar y Santander. El primero pretendía la organización de los pueblos liberados en una sola unidad política, propuesta con la cual logró movilizar a los pueblos para alcanzar su independencia, liberar a los esclavos e integrar a los mulatos y los indios, sin embargo, ante la ausencia de base social que apoye este proyecto, dio un giro conservador y propuso un sistema de gobierno para la República con un presidente vitalicio y senadurías hereditarias. Para mantener el orden pactó con las oligarquías terratenientes, por lo que las relaciones de explotación y exclusión respecto a la mayoría de población indígena y negra se mantuvieron e incluso se incrementaron. Santander (vicepresidente y posteriormente presidente de la Gran Colombia), por otra parte, líder de la facción de liberales, fue partidario del federalismo, impulsó una política económica librecambista y reformas que trastocaban las estructuras jerárquicas para instaurar relaciones sociales más igualitarias, lo que también polarizó las posiciones políticas en el distrito del sur: Guayaquil se alineaba con las posiciones liberales y Quito respaldaba las posiciones conservadoras.

En 1830 se reunió la Asamblea Constituyente con los representantes de las tres regiones, ellos fueron propietarios latifundistas que se encargaron de fundar un nuevo Estado. Uno de los primeros temas que trataron los constituyentes fue el nombre del país a crearse, debido a que Cuenca y Guayaquil no estuvieron de acuerdo con el nombre histórico de Quito y en función de lograr la unidad, se acordó ponerle el nombre de Ecuador, tomando el nombre de la línea Ecuatorial que estudiaron los sabios de la misión geodésica francesa. Así nació la República de Ecuador.[20]

La fundación de esta República no significó la constitución de una nación y un Estado nacional, simplemente se propuso potenciar el mestizaje como un nuevo sujeto social y cultural en construcción, lo que permitiría articular a amplios sectores populares. El sistema político se estructuró sobre la explotación económica, social y étnica de los indígenas y de los esclavos negros, y aunque el capitalismo influenció su economía, mantuvo rasgos precapitalistas, con un conjunto de formaciones sociales regionales débilmente articuladas.

La Revolución Liberal

A fines del siglo XIX, con el crecimiento de la producción y exportación agrícola, del tabaco, la madera, la cascarilla y especialmente del cacao, el capitalismo se convirtió en el modelo económico dominante y con él se afianzó un proyecto político nacional. Este modelo económico, llamado "primario exportador", consolidó a la oligarquía costeña especialmente de un segmento de comerciantes y banqueros de origen blanco-mestizo que impulsó su proyecto político y dirigió la Revolución Liberal.

Con el triunfo de la Revolución Liberal encabezada por Eloy Alfaro, el liberalismo impulsó la integración de las diversas regiones a través del ferrocarril, su principal obra pública. El Estado se separó de la Iglesia y se estableció el laicismo de la educación, además recuperó una gran parte de las extensas tierras que poseía la Iglesia, y se erigió la libertad de conciencia y de culto. También se estructuró un mercado nacional conectado al mercado mundial; se fortalecieron lazos de identidad y unidad nacional articulando las diversas formas de producción, dinámicas sociales y culturales, claramente identificadas con la cultura occidental; y se amplió las relaciones salariales en todas las regiones del país.

> La Revolución Liberal significó un gran salto. El predominio político e ideológico de la oligarquía clerical-reaccionaria fue desmontado por la burguesía y sus aliados, cuyos mecanismos de dominación y reproducción ideológica suponían el establecimiento, al menos en principio, de ciertas garantías y libertades de conciencia y educación.[21]

14 Sobre estas sublevaciones, ver Costales (1963), Gonzáles Suárez (1970), Pérez (1948), Albornoz (1971), Oberen (1967), Coba Robalino (1929), Cevallos (1972), Moreno Yánez (1985), Almeida I. (1999), Kaarhus R. (1989), Maldonado Ruiz L. (1988), Ayala Mora E. (1996).

15 Para los pueblos indígenas españoles eran tanto los ibéricos (chapetones) y criollos (hijos de españoles nacidos en América).

16 Ramón Galo, *El regreso de los runas*, 1993.

17 El sistema de hacienda incorporaba a las dos terceras partes de la población indígena.

18 *Ibíd.*

19 Andrés Guerrero, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, ediciones Librimundi, 1991. Citado por Ramón Galo.

20 Enrique Ayala Mora, *Resumen de la historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1996, p. 67.

21 *Ibíd.*, p. 88.

En este contexto, el Estado liberal, que expresaba los intereses de la burguesía y consolidaba su poder gracias a los grupos medios y el ejército revolucionario, se confrontó con la Iglesia Católica, que representaba la vieja aristocracia liderada por el clero. En lo económico, el modelo primario exportador se sostuvo durante mucho tiempo y afrontó sus crisis gracias a que, ante la caída del cacao en los mercados internacionales, éste fue sustituido por el banano en la década de los cuarenta del siglo XX y posteriormente, para la década de los setenta, lo sustituyó el petróleo.

En este proceso de configuración del capitalismo los actores sociales y políticos fueron la burguesía y su contraparte el obrero, el trabajador asalariado.

Por su parte, los pueblos indígenas no encontraron otra forma de sobrevivir que la de replegarse al ayllu, a lo local, a la comunidad, que al mismo tiempo fue una manera de resistir y de negar al Estado. La comunidad reemplazó a las anteriores formas de organización social originaria, como los curacazgos mayores y menores y fue el núcleo de recomposición étnica entre el siglo XIX y los primeros años del siglo XX. La comunidad fue entonces el espacio para la reconstitución de los pueblos indígenas.

El proceso de organización de los pueblos indígenas en Ecuador atraviesa rutas y formas de articulación diferentes según la ubicación geográfica. Uno es el proceso vivido en la Sierra y otro en la Amazonia y la Costa. Ya se mencionó anteriormente que la independencia no implicó cambios para los pueblos indígenas. La Revolución Liberal, en la que participaron activamente los pueblos indígenas, determinó algunos cambios importantes en la legislación. La Ley de Patronato (1899) y la Ley de Cultos (1904) le pusieron límites al poder de la Iglesia; la Ley de Beneficencia expropió los bienes de la Iglesia, que pasaron a la Asistencia Pública; y la Ley que suprimió la prisión por deudas (1918) y eliminó el Concertaje abrió el camino para el definitivo proceso de recomposición étnica.

La emergencia de los pueblos y del movimiento indígena

Hacia 1937 se promulgó la Ley de Comunas como producto de la crisis de los años treinta, que generó una gran agitación social. Esta Ley incentivó la proliferación de las organizaciones campesinas y sindicales en defensa de sus derechos. También las comunidades indígenas se ampararon en ella para legalizar su organización social y demandar el acceso a los recursos necesarios para su subsistencia, lo que a su vez propició una repoblación indígena. Varios procesos de organización indígena y lucha se dieron entre los años treinta y cuarenta, siendo reprimidos por la fuerza pública. De esta experiencia nacieron liderazgos de gran influencia posterior, como el de Dolores Cacuango y Lorenza Abimañay, entre otros, creándose las primeras organizaciones que acogieron las formas sindicales que plantearon reivindicaciones de carácter social y cultural.

Entre tanto, se habían creado las primeras organizaciones políticas de izquierda: el Partido Socialista (1926) y unos años después el Partido Comunista. Bajo su influencia surgieron las primeras organizaciones sindicales del campo y la ciudad. Las organizaciones sindicalizadas del campo estaban "formadas en su mayoría por huasipungueros, arrimados y yanaperos, quienes tenían como reivindicaciones el acceso a la tierra, el derecho al agua y los pastos, el salario, la educación, el cese de abusos, etc.".[22] Bajo la conducción del Partido Comunista y la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), por otra parte, en 1944 nació la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), con una cobertura principalmente en la Sierra, aglutinó a sindicatos, cooperativas y comunas, y asumió ideológicamente la lucha de clases.

En los años cincuenta se inició el proceso de modernización del país en circunstancias de enorme presión social, especialmente de la población indígena movilizada por la tierra. Además, el paulatino declive del poder hacendatario y la fuerte influencia que generó la Revolución Rusa obligaron a que se dicte la primera Ley de Reforma Agraria en 1964, que si bien no satisfizo las necesidades y demandas indígenas, abrió la posibilidad legal de acceder a la tierra. Las leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1973, así como la Ley de Fomento Agropecuario (1979), sin embargo, respondieron a la necesidad del Estado de modernizar el campo. Así se entiende que la mejor tierra se conservó para los terratenientes, que se modernizaron; mientras el resto –las tierras de altura– fue entregado a los huasipungueros.[23] En la segunda se beneficiaron las organizaciones de las comunidades "libres".[24]

22 Luis Maldonado Ruiz, *op. cit.*

23 Institución para la explotación de la mano de obra indígena, que consistía en entregar un pedazo de tierra y el derecho a tener acceso a algunos recursos naturales de la hacienda: agua, madera, pastos, por parte de la hacienda, y a cambio el huasipunguero y sus parientes debían trabajar permanentemente para el hacendado.

24 Las comunidades libres no pertenecían a la hacienda, pero estaban vinculadas a ella y a los centros parroquiales controlados por la Iglesia y el teniente político representante del Estado.

De esta forma, el tema de la tierra se convirtió en el eje principal de las luchas de las comunidades indígenas.

El proceso organizativo de los pueblos indígenas de la Sierra, como lo hemos dicho anteriormente, tuvo una influencia de los partidos de izquierda y también de las centrales sindicales de trabajadores; por ello surgieron diversas expresiones organizativas que respondieron a las dinámicas sindicales, como la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC, 1938), que se dividió en dos vertientes distintas: la corriente demócrata-cristiana y la socialista. Así, la CEDOC, con base ideológica socialista, creó a mediados de los años sesenta la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC). Por otro lado, de mano de las iglesias evangélicas –que lograron una intensa penetración desde los años setenta, promovidas por el Instituto Lingüístico de Verano, especialmente en las comunidades de la Sierra– surgió la Federación Nacional de Indígenas Evangélicos (FEINE), un gremio que articula a un sector de las iglesias evangélicas del país, de carácter religioso y desarrollista.

Luego de un largo proceso de lucha por la tierra, de recomposición de las comunidades y el establecimiento de alianzas locales entre éstas, hacia 1972 surge el "Ecuador Runacunapac Riccharimui"[25] (ECUARUNARI), que siendo esencialmente una organización nacida en la Sierra e integrada por las comunidades involucradas en la lucha por la tierra, tuvo desde sus inicios pretensión de alcanzar una representación nacional como resultado de su carácter clasista, por lo que en sus inicios no sólo aglutinó a las organizaciones territoriales (comunidades), sino también a cooperativas, asociaciones agrícolas, organizaciones culturales y a organizaciones campesinas no indígenas, generando en su interior un conflictivo debate sobre dos posiciones: mantener un carácter netamente indígena o articular a otros sectores populares. Este debate no se ha superado en su interior hasta nuestros días y se mantiene también su orientación campesino-indígena, a pesar de que en la actualidad la población indígena quichua es muy diversa en su composición socioeconómica. El ECUARUNARI tuvo también una influencia importante de un sector de la Iglesia liderado por monseñor Leonidas Proaño, uno de los promotores de la teología de la liberación, especialmente en Chimborazo y las provincias centrales de la Sierra. El norte siempre fue más independiente en su proceso organizativo y político.

En la Costa, los pueblos indígenas fueron diezmados a pesar de su fuerte resistencia a inicios de la Colonia, vale recordar que los huancavilcas quemaron en tres ocasiones la ciudad de Guayaquil (1535-45), así como los mantas y caráquez evitaron en varias oportunidades la fundación de Portoviejo y Esmeraldas. Las enfermedades y las duras condiciones de explotación aniquilaron a la población nativa; por ello a mediados del siglo XVIII, cuando se dio el auge del cacao y se dinamizó la economía agraria, la ausencia de mano de obra fue alarmante, lo que motivó la importación de mano de obra esclava. De esta forma fueron traídos al país los negros africanos, lo que llevó a pensar que los pueblos indígenas se extinguieron. También se dieron agresivos procesos de alienación cultural, por lo que surgió una nueva identidad: el "paisano", hoy llamado montubio. La población indígena actual que constituyen las tres nacionalidades es producto del desplazamiento, especialmente de pueblos que llegaron de los subtrópicos de la Sierra.[26] El pueblo mantahuancavilca, ubicado al sur, últimamente autoidentificado como indígena, es originario de esta región, aunque los huancavilca, asentados a la llegada de los españoles en el golfo de Guayaquil, también son de origen quichua producto de las incursiones incas a la costa.

Los tres pueblos que habitan esta región fueron incorporados a la sociedad nacional y al Estado ecuatoriano a través de los procesos de colonización impulsados por las reformas agrarias, por la apertura de las carreteras hacia la costa y por la expansión temprana de la economía capitalista promovida por las empresas agroindustriales. El Estado, la Iglesia y las organizaciones indígenas de otras regiones influyeron decisivamente en su proceso de organización supracomunitaria, adoptando los centros, asociaciones y federaciones como sus formas de organización.

Las nacionalidades awa, tsa´chila y chachi se mantuvieron en relativo aislamiento hasta hace unos cuarenta años. En los años cincuenta surgió la Gobernación Tsa´chila y en los ochenta surgieron la Federación de Centros Awa y la Federación de Centros Chachi. En los noventa se organizó la nacionalidad épera, de resiente asentamiento en la provincia de Esmeraldas. Este pueblo ancestralmente ha ocupado de forma itinerante el ecosistema del Chocó, por lo que existen comunidades dispersas en Colombia y Panamá. En los últimos veinte años, las migraciones qui-

25 La primera organización indígena constituida casi íntegramente por organizaciones y comunidades quichuas y que se denominó en su idioma "despertar de los hombres del Ecuador", literalmente, aunque se lo traduce como el "despertar del indio ecuatoriano", integra en la actualidad a organizaciones campesinas y negras de Esmeraldas y sectores campesinos y colonos del Azuay.

26 Dueñas, 1986:50-50.

chuas, puruha, cañari, waranka y panzaleo a las principales ciudades de la Costa se incrementaron sustancialmente, teniendo una presencia importante en el comercio menor de productos agrícolas en el mercado regional. Esta población también se organizó adaptando en la urbe el carácter territorial y étnico,[27] constituyendo barrios-comunidad. Estos pueblos se articularon orgánicamente al proceso de organización nacional, constituyendo la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE), que contiene muy diversas y complejas formas de organización, y realidades sociales y económicas.

En la Amazonia, igualmente, la población fue exterminada durante la Colonia y la República, razón por la cual pueblos como los omaguas, coronados, tetetes, oas y otros han desaparecido. La expansión del Estado se ha dado de manera diferente en las dos zonas de la Amazonia. La zona norte, poblada mayoritariamente por pueblos quichuas, tuvo un contacto más temprano; mientras que la zona sur, poblada en su mayoría por los pueblos shuar, fue tardíamente incorporada. En la región amazónica se encuentra la mayor diversidad étnica y cultural de Ecuador, aunque estos pueblos son pequeños en densidad poblacional.

En la zona norte, los pueblos indígenas fueron explotados a través de las instituciones coloniales como la encomienda, las reducciones, las mitas, las doctrinas, de manera similar como se dio en la Sierra. La Iglesia católica tuvo el control de la administración civil y eclesiástica. Para fines del siglo XIX e inicios del XX la explotación del caucho dio origen a una forma de esclavitud. La población fue obligada a enrolarse en las empresas realizándose cacerías humanas para capturar a los nativos; otros huyeron internándose en la selva e igual cosa sucedió cuando se instauró el régimen de haciendas.

En los últimos cinco decenios, esta zona amazónica ha cobrado vital importancia para la economía del país debido a la explotación de la madera y el petróleo[28] por parte de empresas nacionales y transnacionales. Éstas han recibido por parte del Estado extensas concesiones de tierras para su explotación, desconociendo el derecho de los pueblos indígenas que milenariamente habitaron esta región. El impacto de esta devastación ha ocasionado una fractura del ecosistema frágil e irrecuperable, como también dio inicio al despojo sistemático de los territorios ancestrales.

En la zona sur, la presencia colonial en sus inicios fue totalmente rechazada por los pueblos shuar, fue arrasado cualquier intento de fundar asientos españoles, como ocurrió con las fundaciones de Logroño, Sevilla de Oro, Valladolid, Huamboya y Zamora. Por ello, los contactos con el Estado ecuatoriano fueron más bien esporádicos hasta el siglo XIX. Sólo con la llegada de los misioneros salesianos en 1894 se inició un proceso de articulación de esta zona y de estos pueblos al Estado. Estas misiones promovieron, a través de la evangelización, los medios para emprender una efectiva colonización de la región; para ello se dio prioridad a la evangelización de los niños, creando internados que los desligaban de su pueblo y cultura. Así se formaron los primeros trabajadores para las actividades extractivas agrícolas y mineras, que trabajaban en las fincas de los colonos que poco a poco llegaron con las misiones salesianas y que posteriormente usurparon grandes extensiones de tierra, se establecieron centros poblados urbanos y abrieron carreteras para comunicarse con la Sierra. De esa manera llegaron autoridades civiles y militares estatales que amparadas en la Ley de Colonización emprendieron programas de colonización. Para 1960, apoyados por los mismos salesianos se constituyó la Asociación de Centros Jíbaros, que dio origen posteriormente a la Federación de Centros Shuar. Con este avance, los demás pueblos indígenas impulsaron sus organizaciones hasta consolidar una alianza regional amazónica.

Entre los años 58-60, en la zona norte se constituyeron los primeros sindicatos de trabajadores agrícolas con la finalidad de legalizar las tierras con el apoyo de la Iglesia y las centrales sindicales. Para la década de los setenta, estas organizaciones gremiales redefinieron su filiación afirmando su carácter étnico; de esta forma surgieron las organizaciones indígenas para enfrentar los problemas sociales, económicos y culturales que generó esta situación y con una particularidad que las diferencia de la Sierra: su carácter marcadamente étnico. Siendo esta región rica en su diversidad cultural, sus procesos organizativos han sido también diversos; sin embargo, todos los pueblos de la Amazonia lograron consolidar sus organizaciones para fines de los setenta.

En 1980 surgió la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), con una característica particular, pues se constituyó sin ninguna participación de agentes externos. Su rol fue decisivo para entablar la unión del movimiento indígena nacional. La CONFENIAE se organizó alrededor de la lucha por el territorio, la cultura y la identidad, rasgo distintivo del movimiento indígena de la Amazonia, cuya red de organizaciones aporta estos contenidos a la agenda nacional del movimiento indígena.

Estos dos procesos históricos regionales, como hemos visto, tuvieron distintas orientaciones ideológicas: la Amazonia, que surge de una lucha por defender sus territorios y conservar su cultura e identidad, desarrollando una ideología étnica; y la Sierra con una larga relación de dominación del Estado y un proceso de lucha de recuperación de sus tierras, con una influencia de los partidos de izquierda, desarrolló una ideología clasista. Las organizaciones de estas dos regiones fueron estableciendo acercamientos y alianzas que permitieron encontrar elementos comunes en sus luchas, como la lucha por la madre tierra, la condición de pueblos oprimidos, la discriminación por ser diferentes, la exclusión social, que dio origen a la necesidad de luchar juntos y formular una propuesta política que selle esta alianza.

Por justicia hay que resaltar el papel fundamental que cumplió y sigue cumpliendo en este proceso la educación bilingüe intercultural y el programa de alfabetización impulsado a finales de los setenta, iniciado por las mismas organizaciones y luego acogido por el gobierno, los intelectuales indígenas que se articularon al proceso organizativo, el aporte de los antropólogos y sociólogos comprometidos con la lucha de los pueblos indígenas, el respaldo de las organizaciones no gubernamentales que se constituyeron en aliados estratégicos; las universidades que aportaron con las nuevas corrientes teóricas de pensamiento social y político. De igual manera, fue importante la influencia del movimiento de reafirmación cultural que surgió a fines de los setenta y logró su plenitud en los primeros años de los ochenta, especialmente en el norte del país y la Amazonia,[29] expresada en la música, la danza, la poesía. Y, por otra, fue notoria la influencia de los procesos revolucionarios de Nicaragua, Guatemala, Colombia y Chile, y de organizaciones indígenas del continente que guiaron con su pensamiento y lucha, como la ONIC y el CRIC en Colombia, la AIDESEP y el CISA en Perú, y CUC en Guatemala. Investigadores y pensadores como Guillermo Bonfil Batalla, Héctor Díaz Polanco, Alberto Flores Galindo, Manuel Burga, Fausto y Ramiro Reinaga, Quintín Lame, Eduardo Galeano, entre otros.

Al calor de la revitalización de las organizaciones indígenas y el fortalecimiento de su alianzas surgió el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), como un espacio de búsqueda de la unidad de los pueblos indígenas, logrando en 1986 la constitución de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), con la que se inició un nuevo proceso político y social en Ecuador.

La CONAIE realizó su primer congreso de constitución en noviembre de 1986, con un Mandato Constitutivo de carácter político, que colocó en cuestión las bases mismas del Estado, bajo la demanda de la plurinacionalidad. En síntesis, dicho mandato planteaba fundamentalmente los siguientes aspectos:

- En lo político: la defensa de la plurinacionalidad, la dirección colectiva, la participación de la mujer en los espacios directivos de la organización, así como la participación directa en la administración pública del Estado.
- En lo socioeconómico: impulsar y fortalecer la educación bilingüe intercultural, reforma agraria, salud alternativa, legalización de tierras comunitarias y territorio, financiamiento propio para la producción, y derogatoria de leyes contrarias a los intereses de los pueblos indígenas y la sociedad ecuatoriana, entre otros.

2. El movimiento indígena, actor político nacional

El movimiento indígena se configura como tal y como un nuevo actor social y político cuando en 1990, con el impacto que tuvo en la sociedad ecuatoriana el levantamiento indígena de ese año, adquiere una representación, legitimidad y reconocimiento nacional. Contó con un proyecto político que fue acogido por amplios sectores de la sociedad y con una estructura organizativa nacional que le dio soporte. Por otra parte, su particularidad se define por su carácter étnico, es decir, el sujeto social al que representa son los pueblos indígenas, por su naturaleza es autónomo y asume las formas de organización territorial comunitaria, muy diferente a las estructuras gremiales del sindicalismo. La legitimidad de su lucha por sus derechos y la superación de las relaciones de opresión y explotación, articuladas con las luchas de los sectores sociales desposeídos del país, le convierten en un actor político nacional.

27 Se calcula que aproximadamente 400 mil indígenas migrantes estarían radicados en Guayaquil, estas organizaciones son una nueva expresión de la realidad urbana indígena. Aunque distinto, otro caso de ocupación urbana es del pueblo Otavalo.

28 La explotación petrolera constituye el primer rubro de ingresos del Estado ecuatoriano.

29 El movimiento cultural logró una presencia fuerte en los 80 con la presencia de los grupos Ñanda Mañachi, Peguche, Obraje, Muyacan en el norte. En la Amazonia los Chaguamangos, en el centro del país los Tucumbi y el taller cultural Causanacunchic.

Aunque en la actualidad muchos analistas y gestores de opinión gustan incluir a la FEINE, FENOCIN[30] y FEI como parte del movimiento indígena, hay que destacar que estas organizaciones históricamente no han compartido las tesis políticas de la CONAIE, pero también es cierto que en la última década han coincidido en algunos objetivos y reivindicaciones, uniéndose a las iniciativas de la CONAIE y actuado juntas esporádicamente. Por ello, no debe sorprender escuchar posiciones adversas de estas organizaciones respecto a los planteamientos de la CONAIE.

Lo importante es partir de la comprensión de que el movimiento indígena no es un movimiento homogéneo, al contrario, es diverso y se ha consolidado en la medida que se ha regido por la aplicación de principios como el respeto a la diversidad de sus expresiones orgánicas, políticas, ideológicas y de gestión; el consenso en la toma de decisiones ha sido clave para mantener la cohesión de la organización nacional, la participación y rendición de cuentas, así como la alternabilidad en la dirección de la organización.

Por otra parte, es ilustrativo señalar que la CONAIE definió desde su fundación el carácter de su organización y su visión política. En la Asamblea constitutiva de 1986 se señaló:

> ...los pueblos indios nos hemos unido partiendo, en primer lugar, del reconocimiento de nuestra heterogeneidad así como de los rasgos culturales semejantes; de la convicción de ser partícipes de una misma historia de opresión y explotación, y de que también somos parte de una sociedad más amplia en la cual estamos cuestionando la naturaleza de un Estado nacional que no reconoce nuestras identidades culturales... En este contexto, nos planteamos la unidad de todos los sectores populares para la transformación estructural de la sociedad y la instauración de una sociedad igualitaria, justa y plurinacional, representada en un Estado plurinacional.[31]

También la misma Asamblea definió su proyección política cuando se resolvió constituirse en un actor político nacional, superando las formas de organización gremial, las tutorías políticas, desarrollando un pensamiento propio y formulando una propuesta para el conjunto de la sociedad, las ideas recurrentes eran tener "cabeza propia" y no ser parte de partido político alguno. Se afirmaba:

> ...conformamos la CONAIE... porque este (hecho es) un salto cualitativo del movimiento indígena en tanto de una organización reivindicacionista se pasa a una organización de nivel político, ya que su tarea fundamental es la definición de un proyecto político que responda a las características y realidades particulares de nuestros pueblos y contribuya a delinear una alternativa política para la transformación de la sociedad ecuatoriana en su conjunto.[32]

Como hemos podido ver, la CONAIE inició su proceso de fortalecimiento y lucha política con un claro objetivo; para ello se planteó articular en su interior a todas las nacionalidades y pueblos, fortaleciendo las comunidades y núcleos sociales de organización tradicional sobre los cuales sentó su estructura y fuerza. Adoptó y promovió la constitución de organizaciones de segundo grado a escala cantonal y provincial, sustentadas en las alianzas comunitarias y con la finalidad de incorporar las demandas regionales y operativizar sus luchas, se consolidó las organizaciones de tercer grado, de carácter regional, a fin de construir una férrea organización nacional que cuente con un poder propio.

También en el campo ideológico se armonizó las dos corrientes históricas que se articularon en la CONAIE; la visión clasista de la Sierra y la mirada étnica de la Amazonia, con el diseño de un proyecto político que en sus postulados básicos definía la lucha por el respeto y el reconocimiento de los pueblos indígenas sometidos a relaciones de opresión nacional por parte del Estado, y la lucha por la abolición de todas las formas de explotación y exclusión. Se consideró que el proceso de valoración de la cultura e identidad de los diversos pueblos indígenas y sus formas de organización social y política constituían un aporte para la construcción de sociedades alternativas, para lo cual era necesario promover relaciones igualitarias entre los pueblos, aunque sean diversos; es decir, las relaciones interculturales simétricas.

El proyecto liberal del Estado nacional fue profundamente criticado, sosteniendo que no existe una nación ecuatoriana, sino diversos pueblos que no han logrado articularse en goce de sus plenos derechos para constituir un Estado que los represente y con el cual se identifiquen. Es más, se puso en entredicho la idea de crear una nación ecuatoriana y la existencia de una verdadera democracia, inexistente en una estructura política excluyente y en una sociedad racista. Por ello se adoptó el concepto de nacionalidad porque se consideró que la realidad ecuatoriana se acerca más a esta conceptualización en la medida que iguala a todos los pueblos que conviven en el país. Por tanto, el proyecto político de la CONAIE propone como alternativa la construcción de un Estado plurinacional y una sociedad intercultural.[33]

Las estrategias para alcanzar estos objetivos contaban con la educación bilingüe intercultural para la formación de cuadros técnicos y políticos que soporten y dinamicen al movimiento, esta formación debía recuperar las cosmovisiones de los pueblos de tal forma que se desarrolle un pensamiento propio. Reconstituir las nacionalidades y pueblos para fortalecer los gobiernos comunitarios y supracomunitarios, para lo que era fundamental reformar la Constitución de la República. Las movilizaciones y levantamientos, siendo la expresión histórica de lucha de los pueblos, fueron valorados como medio idóneo para alcanzar las reivindicaciones y derechos, y finalmente, la representación directa en el Estado a través de la participación política institucional, con la finalidad de fortalecer el proceso político. La idea clave era construir un poder propio que se constituya en un contrapoder del poder establecido.

Para los años ochenta concluía un proceso tortuoso de dictaduras civiles y militares de carácter progresista y reformista, que con una nueva Constitución aprobada por plebiscito en 1979 abrió un nuevo periodo democrático. La sociedad ecuatoriana tuvo en esa etapa cambios importantes, el agotamiento del modelo económico agroexportador dio inicio a un nuevo modelo económico dominante: la industrialización por sustitución de importaciones, que tenía su soporte en el petróleo, nuevo producto de exportación. Se impulsó la modernidad y el desarrollo nacional bajo el control del Estado. Se promovió la creación de las industrias, aunque con bajas capacidades competitivas y dependientes de la tecnología externa y la protección del Estado. Con el auge de recursos generados por el petróleo, se inició un proceso de endeudamiento desmedido: la deuda creció 22 veces. La reforma agraria se limitó básicamente a la eliminación legal de las precarias relaciones de trabajo campesino y a la distribución de la tierra de mala calidad del Estado, propiciando la expulsión de la población del campo a la ciudad. Se extinguió la hacienda como núcleo organizador del poder rural, lo que repercutió de manera determinante en la constitución del movimiento indígena.

El Estado creció, expandió sus servicios y su presencia, se constituyó en el principal empleador, en la entidad procesadora de las necesidades y conflictos, adquirió un rol tecnocrático y planificador centralizado. Respecto a la participación, el sistema de partidos políticos se constituyó en el eje monopolizador de la representación política, capturada por las clases dominantes.

Por su lado, la sociedad también vivió profundas transformaciones con el proceso de urbanización acelerado, debido a las oportunidades de empleo demandadas por el Estado como por la industria ubicada en las ciudades, especialmente en la Costa, surgiendo un nuevo sector: el obrero. El crecimiento poblacional urbano fue enorme: para los años cincuenta la población urbana era del 20%, mientras que para 1982 creció al 45%. Surgieron diversas formas de expresión política que antes estuvieron limitadas por las dictaduras, especialmente las formas corporativas industrial y financiera que se reagruparon; asimismo, los nuevos sectores sociales emergentes como los obreros, organizados en sindicatos y asociaciones civiles que demandaban participación y acceso a los recursos generados por el crecimiento económico. De esta manera, la formación del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) es el hito más importante.

Por su parte, la situación para los pueblos indígenas tuvo sus particularidades, el aniquilamiento del sistema hacendatario y la ruptura de las relaciones sociales y económicas de reciprocidad adaptadas al nivel local se resquebrajaron.[34] La modernización del sector rural exigió redefinir una articulación social nueva, en condiciones totalmente adversas, caracterizadas por las limitaciones en el acceso a tierras de buena calidad, la falta de crédi-

30 La FENOCIN es la antigua FENOC, de filiación socialista. Esta organización, desde el punto de vista ideológico, está más próxima a la CONAIE, en su interior aglutina a comunidades indígenas, campesinas, asociaciones agrícolas mestizas, negras, cooperativas, colonos etc. Sustentando su visión intercultural, en las últimas décadas cambió de denominación e incluyó los adjetivos indígena y negro.

31 Luis Maldonado Ruiz, CONAIE, 1989, p. 269.

32 *Ídem*, p. 268.

33 Ampam Karakrás, uno de los fundadores de la CONAIE, nos dice: "...las organizaciones indígenas, los pueblos indios, queremos darnos nuestros propios nombres, mantener nuestra identidad, nuestra personalidad. Y en la medida en que queremos englobar a los diferentes pueblos indios, sea cual sea su desarrollo histórico (...) hemos optado por el término de *nacionalidades indias*. Esta resolución ha sido meditada y no obedece a una sugerencia ajena, sino porque comprendemos que la categoría *nacionalidades* expresa los aspectos económicos, políticos, culturales y lingüísticos de nuestros pueblos. Nos sitúa en la vida nacional e internacional", en Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, tomo 34, BCE, 1988.

34 A esta ruptura, Andrés Guerrero la llama "el agotamiento de la administración étnica", que consistía en una forma de gobierno local ejercida por los terratenientes, la Iglesia y el teniente político, que siendo beneficiarios de la explotación del indio eran autoridades encargadas del gobierno y la administración de justicia. Este sistema duró un siglo.

tos y asistencia técnica para elevar la producción, y la estructura del mercado controlada por monopolios e intermediarios que remozó las relaciones de dominación y desigualdad. A su vez, la capacidad de autoabastecimiento y los niveles de autonomía organizativa se debilitaron, lo que requirió buscar alternativas de ingresos que se obtuvieron vía la venta de las tierras y de fuerza de trabajo en las ciudades. También el crecimiento poblacional y los niveles de pobreza y descomposición social crecieron, volviéndose una alternativa la migración hacia las ciudades, sumada a los procesos de aculturación, desarticulación social, y desigualdad económica que conllevan.

Sin embargo, el fortalecimiento del Estado y su presencia en el ámbito rural tuvieron repercusiones importantes y positivas: los impactos de la aplicación de las leyes de reforma agraria, en tanto acceso a la tierra, y la recomposición de las comunidades fueron determinantes en los cambios económicos y sociales. Se amplió la educación básica, iniciándose desde fines de la década de los setenta un programa de alfabetización nacional que integró a alfabetizadores indígenas; también a inicios de la década de los ochenta se formuló el proyecto de Educación Bilingüe Intercultural, oficializándose en 1988 la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural como resultado de un proceso de diálogo entre el gobierno y la CONAIE. Se crearon programas de capacitación y desarrollo promovidos por el Estado y las entidades internacionales, que a través de las ONG implementaron proyectos para este sector potenciando la producción y diversificando la economía rural, los programas como la Misión Andina, los DRI (Desarrollo Rural Integral), FODERUMA e instituciones privadas como CESA, CAAP, PRODESARROLLO, FEEP, etc., son ejemplo de ello. Se creó instituciones para la promoción de la organización popular de los nuevos sectores emergentes (mujeres, jóvenes, sectores urbanos marginales, indígenas), como las direcciones nacionales de Asuntos Indígenas, de la Juventud, de las mujeres y se promovió la organización popular, otorgando personerías jurídicas, lo que a la vez permitió establecer amplias relaciones con diversos actores sociales que tienen similares intereses. De estas iniciativas surgieron los primeros líderes indígenas con capacidad de establecer relaciones directas con el Estado y con los demás sectores sociales.

Los gobiernos de este decenio: Jaime Roldós (1979), Osvaldo Hurtado (1982), León Febres Cordero (1984) y Rodrigo Borja (1988) impulsaron desde el Estado las bases jurídicas, políticas e institucionales para la aplicación del neoliberalismo en el plano económico, diferenciándose básicamente en los estilos de gobierno y en los programas sociales y asistenciales que implementaron.

La década de los noventa se caracterizó por la puesta en marcha de un nuevo paradigma: el ajuste estructural neoliberal, que comprende orientar la producción para el mercado externo, la liberalización de la economía, manteniendo el rol económico del país como proveedor de productos primarios para el mercado internacional. La noción anterior del Estado sufrió un cambio drástico, las reformas políticas se orientaron a reducir la capacidad de dirección, regulación y planificación de la economía con el objeto de transferir los recursos estatales al sector privado. Concentrados en sus propios intereses, la clase política frustró las expectativas de cambio y bienestar que había generado el progresismo, especialmente en el campo.

Por otra parte, debilitadas las empresas estatales y agotado el recurso de los paros por su excesivo uso y sin mayores resultados, el derrumbe del socialismo y los partidos de izquierda convertidos en partidos tradicionales electoralistas, dogmáticos, sin capacidad creativa de renovar sus postulados, dejó sin referente político e ideológico al sector obrero, que perdió protagonismo. El país se encontraba con una sociedad consumida por la pobreza, fragmentada en las disputas de poder, sin proyectos nacionales que lo articulen, con un sistema político desacreditado y en crisis de representación.

Es en este contexto que a fines de mayo e inicios de junio de 1990, la toma de la iglesia de Santo Domingo de Quito por parte de un grupo de campesinos indígenas y urbanos –que en representación de las organizaciones indígenas y campesinas, cristianos de base, de derechos humanos y organizaciones sociales barriales reclamaban la solución de 110 conflictos de tierras– convocó a movilizar a decenas de miles de indígenas en todo el país. Era la primera vez, de lo que se tenía memoria en la sociedad nacional, que ocurría un evento nacional de esta naturaleza. En efecto, las repercusiones fueron inesperadas, si bien es cierto que la CONAIE –en su Asamblea de abril de 1990 y entre los puntos más importantes– resolvió realizar un levantamiento indígena nacional[35] con el objetivo de presionar al gobierno para que resuelva los diversos

35 Las demandas fueron presentadas en un documento de dieciséis puntos, que se denominó "Mandato por la defensa de la vida y los derechos de las nacionalidades indígenas", aunque en realidad hubo varios acuerdos que se fraguaron al calor de los acontecimientos con las autoridades locales.

conflictos de tierra,[36] atienda al sector campesino e indígena en sus necesidades de infraestructura agrícola, se otorgue crédito y asistencia técnica, se transfiera los recursos correspondientes a la educación bilingüe intercultural, se congele los precios de los insumos agroindustriales, se cumpla con los acuerdos de Sarayacu y se reforme el artículo 1ero de la Constitución para declarar el Estado plurinacional, la movilización fue impulsada por las mismas organizaciones y comunidades interesadas en la solución de los conflictos de tierras. Para ello constituyeron la llamada Coordinadora de Conflictos Agrarios, espacio que no fue una organización externa a la CONAIE, sino que dentro de ella se planificó y coordinó las acciones del levantamiento. En definitiva, como fueron los levantamientos iniciales de la CONAIE, las comunidades y sus organizaciones de segundo grado dirigían el proceso, definían la agenda y los dirigentes nacionales en realidad eran sus voceros.

El levantamiento partió en primer lugar de la ocupación de los espacios locales con sendas movilizaciones que generaron el temor en los pueblos; luego recurrieron a ocupar las capitales de provincia y las delegaciones del gobierno. Estas acciones no fueron simultáneas, duraron más de dos semanas hasta paralizar el país con los bloqueos de las carreteras y el desabastecimiento de alimentos en los mercados. En las provincias se realizaron actos públicos de "ajusticiamiento de las autoridades" con la presencia de miles de personas concentradas en las plazas, las autoridades fueron forzadas a dar explicación de sus actos y pedir disculpas por los abusos cometidos, así como a firmar acuerdos en los cuales se comprometían a dar prioridad a las demandas de las comunidades. Por otra parte, a escala nacional, los dirigentes que ocupaban la iglesia de Santo Domingo y la dirigencia de la CONAIE se convirtieron en un referente del movimiento indígena ante los medios de comunicación y el gobierno, como interlocutores válidos y legítimos. El levantamiento concluyó con el inicio del diálogo entre el gobierno y la CONAIE, hecho que tuvo un alto control de las organizaciones de base.

Es importante destacar la influencia que tuvo en la sociedad ecuatoriana y en las organizaciones populares la campaña 500 Años de Resistencia Indígena y Popular, impulsada por la CONAIE y constituida a fines de 1986. Esta instancia desplegó amplias relaciones con instituciones educativas, académicas, organizaciones populares, sociales y culturales, medios de comunicación con la finalidad de promover la propuesta política de la CONAIE y analizar las implicaciones de las celebraciones del V Centenario del descubrimiento de América, que permitió realizar un sinnúmero de espacios de reflexión y debate. Esta intensa actividad, que duró hasta 1992, sensibilizó y creó un alto nivel de conciencia de los diversos sectores respecto a los pueblos indígenas, logrando adhesiones y simpatías importantes. Producto de esta iniciativa se realizó en 1990 el primer Encuentro Continental de Pueblos Indígenas y a nivel internacional se impulsó la campaña 500 Años de Resistencia Indígena y Popular, consolidando la presencia de la CONAIE en el ámbito internacional, de tal forma que el 12 de octubre se produjo también una gran movilización nacional en rechazo a estas celebraciones y en la que se convocó al país a impulsar la Asamblea Constituyente y declarar el Estado plurinacional.

En el mes de abril de 1992, los pueblos amazónicos –ante el incumplimiento por parte del gobierno de los acuerdos de Sarayacu, que contemplaban la entrega y legalización de sus territorios, hecho impulsado por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPPIP)– iniciaron una marcha de más de 500 km a Quito. Esta movilización generó un fuerte respaldo de los sectores populares y una amplia cobertura de prensa. Mientras la marcha se aproximaba a Quito, adhirió a diversos pueblos y sectores sociales y estableció un campamento en el parque del Arbolito de Quito, hecho que les permitió a los representantes indígenas de las distintas nacionalidades relacionarse con el pueblo de Quito y los medios de comunicación en forma directa. La propuesta presentada por la OPIP, que contemplaba la firma de un "acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos quichua, shiwiar, achuar a suscribirse con el Estado ecuatoriano", no se firmó debido a la gran polémica que generó en la opinión pública el temor de afectar la "unidad nacional" dividiendo al país, pero se alcanzó la adjudicación de 1.115.000 ha para las comunidades de las tres nacionalidades. Esta movilización reafirmó la demanda de impulsar una reforma constitucional para declarar al país como un Estado plurinacional.

En 1994, el gobierno de derecha presidido por Sixto Durán Ballén, en alianza con los partidos de derecha e independientes del Congreso, promulgó la Ley de Desarrollo Agrario presentada por las cámaras de Agricultura e inmediatamente fue aprobada por el Ejecutivo. En lo

36 Los conflictos de tierra eran de diversa índole, como trámites por compra de la tierra, legalización y posesión de las tierras de haciendas. El problema consistía en que la mayoría de estos conflictos se encontraban en trámite por un lapso de diez a veinte años, los altos costos de los trámites a causa de las prácticas de corrupción que caracterizaban al IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización).

sustancial, la Ley definía los mecanismos para dividir y vender las tierras comunitarias, limitar las causales de afectación de los latifundios, trasladaba los conflictos de tierras a la jurisdicción civil y suprimía al IERAC sustituyéndolo por el Instituto de Desarrollo Agropecuario. En otras palabras, se archivaba el proceso de reforma agraria y se forzaba al sector campesino a crear un mercado de tierras y articularse a la modernidad del agro.

La estrategia diseñada para enfrentar esta nueva situación contempló la elaboración de una propuesta de ley preparada por las organizaciones a través de talleres y seminarios ampliamente consultados a escala nacional. Se impulsó una movilización nacional en defensa de los derechos que alcanzó dimensiones parecidas al levantamiento de 1990 y se asumió el diálogo propositivo con el gobierno y el Congreso nacional. Se logró realizar reformas importantes a la Ley de Desarrollo agrario, que fueron aprobadas por el Congreso y el Ejecutivo, y se consolidó el prestigio social y político que le otorgó el poder de vetar las decisiones tomadas por las entidades estatales, gestándose de esta manera los inicios para ejercer el derecho a derogar en los hechos los mandatos presidenciales. El diálogo propositivo y con alto nivel técnico fue validado como otro recurso de la lucha política.

En el mismo año, en la medida que se desplegó un conjunto de alianzas con los movimientos sociales y se acumuló un gran prestigio político, se consideró necesario contar con una propuesta que defina y oriente la lucha de los pueblos indígenas de Ecuador, explique la posición frente a los grandes problemas nacionales y señale su programa de gobierno. Recogiendo las ideas desarrolladas en diversos espacios de reflexión desde la fundación de la CONAIE, se publicó y presentó al país su proyecto político como una propuesta del movimiento indígena a la sociedad nacional, no como un proyecto acabado ni dogmático, sino abierto al debate y a buscar consensos para formular un proyecto político nacional.

Para 1995, ante la cercanía del proceso electoral y conscientes del enorme capital político acumulado, sumado a las presiones de las organizaciones provinciales y regionales indígenas que demandaban participar en las elecciones, así como de las organizaciones sociales, se creó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País con la finalidad de participar de forma directa en las elecciones. En 1996 alcanzó un importante resultado e inauguró de esta manera la participación en la institucionalidad estatal, obteniendo el respaldo de los sectores urbanos, especialmente de Quito, y de las localidades de mayoritaria población indígena.

Al año siguiente, Ecuador vivió una de las crisis políticas más importantes del periodo democrático. Abdalá Bucaram, líder del populista partido Roldosista Ecuatoriano, quien presidió un gobierno caracterizado por la corrupción, el clientelismo y autoritarismo era cesado de sus funciones por el Congreso nacional por "incapacidad mental" y sustituido por su vicepresidente, Fabián Alarcón. Las movilizaciones que llevaron a este derrocamiento convocaron a diversos sectores sociales. Por primera vez se unieron los sectores populares, las autoridades locales, los partidos políticos, las cámaras de la producción, los medios de comunicación, los jóvenes, niños y especialmente el movimiento indígena, que se movilizaron por el lapso de un mes. Desde el mismo proceso electoral, Bucaram orientó acciones divisionistas frente a la amenaza que significaba el movimiento indígena. Por un lado, se atendió las necesidades de las comunidades de manera clientelar y se manipuló a los líderes locales políticamente. Por otro, apoyado en los intereses de algunos líderes amazónicos y diputados de esta región, se creó el Ministerio Indígena y se nombró al vicepresidente de la CONAIE, Rafael Pandam, como su ministro, a través de quien se pretendió tener el control de la CONAIE, manipulando su Congreso, lo que generó un conflicto interno que no ha podido superarse definitivamente hasta el momento. Lo destacable de este proceso en las iniciativas de organización y políticas fue la ampliación de las relaciones con los sectores sociales, impulsando la creación de la Coordinadora de Movimientos Sociales, y la creación de los parlamentos populares, que se orientaron a debatir los problemas nacionales y a proponer la formulación de una propuesta de Constitución del pueblo, la capacidad de resarcirse de los problemas internos y recomponer su unidad.

El gobierno de Fabián Alarcón (1997) fue el resultado de la alianza de los partidos políticos tradicionales y de una forzada interpretación de la Constitución que realizó el Congreso, con la finalidad de darle a la crisis una salida política "constitucional", lo que generó reacciones críticas y de deslegitimación no sólo de su gobierno, sino de todo el sistema político e institucional. La presión ejercida por el movimiento indígena llevó a que el gobierno deje sin efecto la creación del Ministerio Indígena y en su lugar decrete la creación del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (CONPLADEIN), constituido con la representación de las organizaciones indígenas y negras (mayoritariamente gremiales), encargada de definir políticas y planificar su desarrollo a través de proyectos orientados a este sector, como el macro proyecto PRODEPINE, auspiciado por el Banco Mundial. Por otra, existiendo las condiciones políticas como la crisis institucional, se impulsó el debate sobre la necesidad de establecer un nuevo pacto social y político que refunde el Estado, sustentado en la promesa gubernamental de convocar a una Asamblea Constituyente. Con esta finalidad se logró articular a nuevos actores sociales, mujeres, jóvenes, intelectuales, la reciente creada Coordinadora de Movimientos Sociales y otros que igualmente demandaban la concreción de sus derechos en la Constitución. Se estableció una estrategia de movilización que consistió en trabajar las propuestas para constituir un nuevo país desde las bases y con la representación de ellas conformar la Asamblea Constituyente del Pueblo, que elabore una propuesta de consenso para que sea presentada en la Asamblea Constituyente Nacional por los representantes populares. Estos delegados se movilizaron en una marcha nacional que llegó de los cuatro suyus (cuatro puntos cardinales) a Quito para la instalación de la Asamblea Constituyente del Pueblo, con el grito de "nunca más un Ecuador sin nosotros".

En el proceso electoral para designar los representantes a la Constituyente se participó a través del Movimiento Pachakutik y se alcanzó un 10% de la representación, la que se realizó con alianzas locales con los partidos de centro izquierda. Se logró en general que la Constituyente tenga avances significativos en los derechos sociales. Este hecho histórico fue posible definiendo una política de alianzas intra y extraparlamentarias en las que mediante el diálogo y las mesas de concertación con la sociedad civil, liderada por la CONAIE, se alcanzaron los acuerdos para la aprobación de los derechos colectivos. De tal forma que estos derechos no fueron producto de la presión, sino del consenso y acuerdo nacional. La inclusión de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros, de los niños y los jóvenes, de las mujeres y la ampliación en el reconocimiento de la diversidad cultural y regional del país, serían los hitos más importantes.

Con la vigencia de la nueva Constitución y el triunfo electoral de la Democracia Cristiana, liderada por Jamil Mahuad, se inició un proceso de diálogo para implantar los derechos colectivos consagrados en la Constitución, resultado del cual se acordó que la representación de los pueblos indígenas en las instancias del Estado se orientaría a fortalecer a las nacionalidades indígenas y estarían representados por ellos. Con esta finalidad se creó el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), que sustituyó al CONPALDEIN. Este Consejo estaría integrado por los representantes de las nacionalidades y pueblos indígenas, elegidos por las formas propias de designación tradicional.

El gobierno de Jamil Mahuad logró un amplio respaldo popular gracias al prestigio que Mahuad adquirió como Alcalde de Quito, donde desarrolló una gestión exitosa y una imagen de estadista moderno y ecuánime. Uno de los primeros retos fue resolver el conflicto bélico debido a la disputa con Perú por los límites territoriales. Firmó los acuerdos de Paz que sellaban de manera definitiva el conflicto territorial, lo que le dio gran prestigio y liderazgo. Sin embargo, en lo político consolidó las alianzas con los partidos de derecha, especialmente del Partido Social Cristiano, contando en el Congreso con una amplia mayoría, acuerdo que implicó que sus políticas estén orientadas a favorecer los intereses de este sector. Cuando estalló la crisis económica y financiera en el país, debido a la caída de los precios del petróleo, los graves impactos que ocasionó el fenómeno climático de El Niño y la crisis financiera de Rusia, Asia y Brasil, se diseñó un plan de salvataje bancario, entregando a la banca 2.700 millones de USD, casi un tercio del presupuesto nacional, se declaró el feriado bancario y se congeló por tiempo ilimitado los depósitos en los bancos, con lo que se resquebrajó el sistema productivo del país. Se calcula que salieron del país más de 8 mil millones de USD, a esto se debe sumar la deslegitimación del aparato estatal por la evidencia del involucramiento de éste con los intereses del sector bancario y la corrupción que se sintió en todos los espacios públicos. La credibilidad del gobierno terminó por desplomarse y la economía también, con un 60% de inflación y una devaluación de la moneda del 260%. En un mes el dólar subió de 12 mil sucres a casi 30 mil sucres, la devaluación fue incontenible y para frenarla se decretó la dolarización, fijando la paridad cambiaria en 25 mil sucres.

Las organizaciones populares, lideradas por la CONAIE, se habían aglutinado en los parlamentos populares haciendo uso de su derecho soberano de ejercer paralelamente la construcción del poder popular para enfrentar el control oligárquico enquistado en el poder y exigiendo la renuncia del presidente de la República. Mientras que las fuerzas políticas de izquierda, especialmente los sindicatos, se unieron al denominado Frente Patriótico y lograron la movilización de sectores estudiantiles y del seguro social, llegando a solicitar que las Fuerzas Armadas asuman el poder. Por su parte, el Ejecutivo declaró el estado de emergencia y desplegó a las Fuerzas Armadas para impedir la llegada de los indígenas a Quito. Sin embargo, poco a poco, se fue paralizando el país con el bloqueo de las carreteras y, evadiendo los controles militares, 25 mil indígenas iniciaron la "toma de Quito", que consistió en paralizar la ciudad, tomar el Congreso nacional y luego el

Palacio de gobierno. El 20 de enero por la noche se tendió un cerco humano al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia, donde se logró ingresar al día siguiente (21 de enero) con el apoyo de los militares. Luego se conoció del acuerdo existente entre los líderes de la CONAIE y los coroneles del Ejército, producto de las relaciones que años antes se mantuvo como parte de la estrategia de asistencia que el Ejército desarrolló con las comunidades indígenas.

Se había consolidado una alianza entre la CONAIE, los movimientos sociales y una parte de los militares, que buscaban tomar el poder para instaurar un nuevo país. De esa manera fue ocupada la sede del Congreso e instalado el Congreso del Pueblo, se emitió el decreto de conformación de la Junta de Salvación Nacional, integrada por el coronel Lucio Gutiérrez, Antonio Vargas (presidente de la CONAIE) y Carlos Solórzano Constantine (ex presidente de la Corte Suprema de Justicia), en representación de los movimientos sociales. Se desconoció a los tres poderes del Estado y se gestionó el respaldo de las Fuerzas Armadas. Logrado el objetivo, las FFAA retiraron su respaldo al presidente Mahaud, quien abandonó Palacio de gobierno y salió del país. El pueblo de Quito y los indígenas tomaron la Plaza de la Independencia, ocuparon el Palacio e instalaron al nuevo gobierno. Las Fuerzas Armadas, lideradas por el Jefe del Comando Conjunto, se integraron al triunvirato gobernante, lo que produjo la salida de Lucio Gutiérrez. En la madrugada del siguiente día, las FFAA abandonaron al triunviro y tres horas más tarde reconocieron como presidente constitucional a Gustavo Noboa, vicepresidente de la República en funciones, en el Ministerio de Defensa. Así se frustró la revolución que buscaba cambiar al país y estaba asentada en el poder de los indios.

Gustavo Noboa gobernó sin partido político y sin apoyo del Congreso. Cuando éste se reinstaló, se tramitó la amnistía para los líderes participantes en la sublevación del 21 de enero de 2000 y también se aprobó la dolarización. La sociedad ecuatoriana, afectada gravemente por los efectos de la crisis, sufrió un deterioro de sus condiciones de vida, los sueldos dolarizados perdieron su valor adquisitivo en relación a los precios dolarizados de los productos de primera necesidad, se incrementó la pobreza, afectando casi al 80% de la población y en el sector rural a más del 90%. Las desigualdades sociales se habían profundizado, el 10% más rico concentraba el 42,5% de la riqueza, mientras que el 10% más pobre apenas obtenía el 0,6%.[37] Se incrementó la migración, que afectó a más del 12% de la población. A esta situación se sumó la decisión del Ejecutivo de aplicar un paquete de medidas económicas recomendadas por el FMI para cubrir el déficit fiscal, incrementando a finales del año 2000 los precios de los combustibles (gasolina, diesel y gas de uso doméstico), los pasajes, las tarifas eléctricas y el IVA.

El movimiento indígena volvió a responder frente a esta situación con una movilización nacional que duró más de quince días, logrando por primera vez la participación de todas las organizaciones indígenas y campesinas, y los sectores representados por la Coordinadora de Movimientos Sociales.[38] Se planteó la derogatoria de las medidas económicas, el congelamiento de los precios y un conjunto de planteamientos políticos que declaraban la oposición radical al modelo neoliberal. Por otra parte, se evidenció que la lucha de los pueblos indígenas era por los intereses nacionales. Se inició por primera vez un proceso de diálogo sistemático en el que participaron la Iglesia, los organismos seccionales y la ONU como garantes. Fue un diálogo de poder a poder, obteniendo logros importantes como el congelamiento de los precios de los combustibles y artículos de primera necesidad, lo que le permitió a la CONAIE ser reconocida como la organización de mayor credibilidad, con el respaldo del 75%, según las encuestas publicadas por el diario Hoy. "Nada sólo para los indios", fue la consigna promovida por los movimientos sociales con el afán de comprometer a los pueblos indígenas en una lucha de largo plazo.

Como hemos dicho, la dirigencia de la CONIAE asumió una agenda nacional en alianza con otros sectores sociales, lo que fortaleció su imagen nacional e internacional; sin embargo, en su interior se generó un debate que cuestionaba la postergación de la agenda propia. La fuerte crítica de dirigentes de base –en el sentido de que los líderes nacionales estaban más preocupados por cumplir los compromisos de la agenda nacional adoptados con los movimientos sociales, que por responder a las urgentes necesidades de sus pueblos[39] y, por otra parte, que las

37 Mandato indígena, campesino y negro frente a las medidas económicas del gobierno, 4 de enero de 2001.

38 Participaron la FEINE, FENOCIN, FENACLE, FEI. Organizaciones que constituían el Directorio del CONPLADEIN y que se sintieron desplazadas por el CODENPE. Si bien es cierto que se unieron para combatir las políticas neoliberales que todos los gobiernos han implementado, también participaron por dos razones: la primera, las perspectivas electorales en las que Antonio Vargas en ese entonces se perfilaba como potencial candidato presidencial, quien contaría con el apoyo de estas organizaciones; la segunda, presionar al Ejecutivo para mantener las cuotas en las entidades públicas, como CODENPE y DINEIB, en las cuales habían perdido presencia.

39 Boletín ICCI, Nº 63, junio de 2004.

movilizaciones no lograban los resultados esperados por las comunidades y más bien se convertían en la plataforma política para palanquear a los dirigentes en las elecciones– tuvo repercusiones muy fuertes: las convocatorias a diversas movilizaciones y levantamientos no alcanzaron el resultado esperado. En efecto, se pudo apreciar las confrontaciones públicas entre Antonio Vargas, presidente de la CONAIE, y el Alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, por postularse como candidatos presidenciales por el Movimiento Pachakutik, imposibilitando los consensos o la existencia de una tercera opción. La CONAIE zanjó esta disputa cuando resolvió que no se tendría un candidato indígena y abrió la posibilidad de participar con alianzas con otras fuerzas políticas. Antonio Vargas, efectivamente, fue candidato a la presidencia de la República con el respaldo de la FEINE y la FENOCIN, auspiciado por el movimiento político Amauta Jatari, de filiación evangélica.

En estas circunstancias se concretó la alianza política entre el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País y el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, de reciente creación y liderado por el coronel Lucio Gutiérrez (2002). Esa alianza fue promovida por los dirigentes de la Coordinadora de Movimientos Sociales con el argumento de que significaba la continuidad en el ámbito electoral de los actores fundamentales de las acciones insurrecciónales en contra de los gobiernos demagógicos y corruptos.[40] El triunfo electoral del coronel Lucio Gutiérrez generó gran expectativa debido al respaldo de Pachakutik y el movimiento indígena, que le dio solidez y legitimidad al gobierno. Dos ministerios fueron asumidos por Pachakutik: se posesionó a Luis Macas y Nina Pacari, líderes de la CONAIE.

La alianza tuvo un acuerdo firmado, por demás ambiguo y general, que denota que se realizó a última hora y sin un programa de gobierno alguno. El documento es muy ilustrativo:

> "a) La definición de un Programa de gobierno conjunto elaborado sobre la base del Programa de gobierno de Pachakutik; b) La estructuración de un Buró bipartito de dirección política, responsable de las decisiones fundamentales del proceso; c) La formación de listas unificadas en todos los casos que sea posible, tratando de respetar los espacios ganados por Pachakutik; d) La coparticipación en la definición de Vicepresidente y la presencia de un candidato Pachakutik para la candidatura de Parlamentario Andino; e) Un plan operativo de campaña conjunto".

40 Víctor Hugo Jijón, *Pachakutik, la alianza y la democracia disruptiva*, Quito, 2004.

Casi ninguno de estos acuerdos fueron cumplidos. El equipo de gobierno fue constituido en un marco de conflictos internos y disputas que duró un año en definirse, cada una de las organizaciones inició la formulación de planes de gobierno para presentarlo al presidente y exigirle su cumplimiento, lo que evidenció la improvisación debido a que el triunfo electoral fue realmente inesperado.

Evidentemente, las disputas de carácter ideológico se incrementaron, el gobierno del coronel se declaró aliado de EEUU y en tiempo récord firmó un acuerdo con el FMI, utilizó de manera recurrente un doble discurso, se rodeó de sus parientes y se evidenciaron casos de corrupción escandalosos. Los ministros no lograban articular una política de gobierno acosados por los intereses de los partidarios del Ejecutivo. No se hicieron esperar las críticas desde el interior del gobierno y de los movimientos sociales. A los seis meses, el coronel separaba de su administración a los ministros del Movimiento Pachakutik, con lo que se consumó la ruptura de la alianza. A partir de esa fecha, la confrontación fue permanente. El Ejecutivo, para enfrentar esta situación, logró romper el bloque de Pachakutik en el Congreso nacional con la entrega de cargos y los sumó a su bloque parlamentario. Un número importante de militantes de Pachakutik, a nivel local, no acataron la instructiva de renunciar a sus cargos, el gobierno tuvo que despedirlos y se impulsó una política de atención a las demandas indígenas de manera clientelar, lo que terminó por fragmentar y debilitar al movimiento indígena, que no logró definir una estrategia para confrontar esta arremetida gubernamental.

La caída de Lucio Gutiérrez (2005) fue protagonizada por una reacción masiva del pueblo de Quito, especialmente jóvenes y niños que se movilizaron pidiendo la renuncia del coronel, quien los denominó "forajidos". La corrupción del gobierno, la alianza con Abdalá Bucarán y su retorno, tomar dictatorialmente todas las funciones del Estado y quebrar la Constitución y las leyes, entre otras razones, precipitaron su caída. La demanda central fue "que se vayan todos", exigiendo un cambio de fondo del sistema político frente al descalabro de las instituciones públicas y su clase política. Al momento se exige al gobierno la convocatoria a una Asamblea Constituyente para "refundar el país". En estas movilizaciones "forajidas", la CONAIE no tuvo ninguna participación a pesar de que en varias ocasiones su dirigencia convocó a las comunidades a movilizarse. A fines del año 2004 se realizó el último Congreso de la CONAIE, donde tuvieron activa participación los llamados "líderes históricos". Luis Macas fue electo presidente y una mayoritaria representación de la

Amazonia consolidó la unidad de la CONAIE; sin embargo, hasta el momento no se evidencia que el movimiento indígena recobre su protagonismo de antaño, los líderes actuales tienen un gran reto histórico para lograr que los pueblos indígenas logren alcanzar y ejercer sus derechos, por los que luchan desde hace más de tres décadas.

3. Crisis y reconstitución de las nacionalidades

La presencia del movimiento indígena en el escenario político nacional ha tenido repercusiones sociales y políticas muy importantes en el país. En primer lugar, que los pueblos indígenas se conviertan en interlocutor y actor político nacional, demostrando su gran capacidad y poder organizativo, lo que reforzó la autovaloración de su gente. Ellos afirmaban: "Antes del levantamiento vivíamos con la cabeza baja, hoy miramos con la cabeza en alto y orgullosos de lo que somos".

La sociedad ecuatoriana tomó conciencia de la existencia e importancia de la presencia de los pueblos indígenas, y cambió su actitud respecto a ellos; las relaciones de solidaridad e incluso de admiración son reconocibles. Lo trascendente es que la sociedad ecuatoriana y varias organizaciones se han convertido también en actores políticos y han exigido sus derechos, llegando incluso a destituir gobiernos.

La clase política expresada en el Congreso nacional, a pesar de ser el sector más insensible, incluyó en su agenda lo que llamaron "el problema indígena", aunque su respuesta fue muy parca, se creó la Comisión de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, y se han debatido y aprobado algunos proyectos de ley que han sido vetados por el Ejecutivo, la institución más desprestigiada del país.

Los organismos internacionales realizaron acercamientos y estudios sobre este nuevo actor para cualificar la atención a sus demandas y también incidir en las políticas de los Estados; definieron importantes lineamientos de política sobre pueblos indígenas e impulsaron importantes proyectos de desarrollo.

Los gobiernos crearon instancias estatales especializadas para atender a este sector con participación de los mismos pueblos indígenas. Sin embargo, no han asignado los recursos necesarios para que puedan cumplir su misión. Además, no han formulado políticas estatales que de manera transversal incidan en las diversas entidades públicas. Pese a todo, el Estado y su clase política siguen siendo excluyentes, apenas se han definido esporádicos proyectos asistencialistas tradicionales.

La CONAIE se constituyó en un referente político y logró amplias alianzas que la convirtieron en el eje articulador de la movilización y el cambio social en Ecuador. En el proceso se construyó un discurso radical que rechazó la institucionalidad democrática, la participación en las elecciones, a los partidos políticos y a las entidades públicas. El proyecto de constituir un poder paralelo para lograr cambios estructurales tiene vigencia todavía. Los errores cometidos de desligarse de las bases y dar prioridad a la agenda nacional, dejando de lado la agenda propia, le han llevado a un peligroso debilitamiento. Lograr la unidad de sus propias fuerzas internas, respetar las diferencias políticas e ideológicas, buscar los consensos y abrir la participación a todos los pueblos y organizaciones es la clave para recuperar su fuerza y protagonismo. El criterio de la gestión organizativa de la CONAIE como representación de los pueblos, no de un partido político, debe ser sumar, unir y no restar.

De la experiencia desarrollada quedan diversas lecciones. La participación "directa", sin intermediación, no debe entenderse como la apropiación del Movimiento Pachakutik por parte de los indígenas, esta experiencia no ha sido afortunada; tampoco las prácticas vanguardistas de los aliados deben reproducir la visión hegemónica y dogmática, de tal manera que toda expresión crítica es considerada traición. Estas confusiones y prácticas han debilitado la participación política, reproduciendo los caciquismos y acrecentando las diferencias.

La reconstitución de las nacionalidades y pueblos, siendo el cimiento del proyecto político de la CONAIE, ha sido postergada, no hay propuestas sustentadas. Se han mantenido las mismas formas de organización sin mayor cambio, simplemente de denominaciones. No se ha tratado el fortalecimiento de las autoridades comunitarias y la generación de autoridades supracomunitarias. Las autoridades electas, a pesar de que con su participación debían fortalecer este proceso de construcción de un poder propio a partir de la reconstitución de las nacionalidades y pueblos, lo han puesto de lado. ¿Es consecuente con el proyecto político de la CONAIE continuar fortaleciendo las estructuras organizativas que aparentemente han cumplido su vida útil y que además no son propias? ¿Qué y cómo fortalecer al movimiento indígena?

4. Principales reivindicaciones y luchas

Como hemos visto, el proceso de organización de los pueblos indígenas cobró relevancia entre los años setenta y ochenta, en el marco de un gran movimiento de reafirmación cultural que va de la lucha por la tierra a la lucha por los derechos, cuyo tránsito tiene connotaciones profundas en el marco del proceso de globalización. Todo este esfuerzo organizativo y movilizador de los pueblos indígenas ha estado nutrido de propuestas novedosas que han colocado en el debate aspectos de forma y fondo sobre el Estado y que han producido algunas transformaciones sustantivas en el quehacer político del país. Entre ellas se sintetiza las siguientes:

Los territorios originarios. En la década de los años noventa la demanda radicó en el reconocimiento expreso de la propiedad ancestral y colectiva de la tierra y el territorio de los pueblos dentro del Estado nacional, reformulados en torno a los valores participativos y democráticos de la multiculturalidad y plurinacionalidad, donde sea posible la vida y la reproducción cultural de las comunidades y pueblos. En Ecuador estas demandas han sido recogidas en el ámbito constitucional, reconociendo los derechos colectivos y la territorialidad, entendiéndolas como circunscripciones territoriales con status de entidades seccionales autónomas.

Idiomas, arte, cultura y educación. En Ecuador existen doce idiomas originarios, además del español, con estructuras gramaticales propias y códigos culturales únicos, que constituyen parte del patrimonio cultural de la humanidad. Los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente garantizan la educación bilingüe, el desarrollo de las culturas, el arte, la religiosidad, el respeto a la interculturalidad, etc. Sin embargo, la educación bilingüe intercultural, por ejemplo, contradice el espíritu constitucional porque se reduce a una educación sólo para los pueblos indígenas, cuando debería ser un sistema de educación nacional. Por otra parte, con la nueva Constitución se reconoce la diversidad cultural y la interculturalidad como mandato constitucional.

La naturaleza y los recursos. En un contexto signado por la alarma generalizada debido a las tragedias ambientales y efectos nefastos sobre los ecosistemas del planeta, los pueblos indígenas y sus culturas tienen mucho que decir, pues han demostrado manejos eficientes y sostenibles de los bosques tropicales, de los páramos y de los manglares mediante técnicas tradicionales de aprovechamiento que hoy son parte del conocimiento universal, proponiéndose sostener este sistema de manejo y desarrollo desde lo local y con una propuesta de desarrollo con identidad.

La participación política y la inclusión. Los pueblos indígenas han dejado atrás el discurso de la exclusión y de la queja para buscar su inclusión con sus propias identidades, potencialidades y aportes a la humanidad. Todo este movimiento de reafirmación cultural expresa claramente este nuevo paradigma de los pueblos indígenas del país hacia un horizonte de carácter político y étnico de nuevo tipo. En Ecuador, la participación política y la gestión de gobierno son ahora más intensas, pues varios líderes indígenas han alternado en diputaciones, alcaldías, prefecturas e importantes cargos públicos del Ejecutivo.

El creciente fortalecimiento y revitalización del movimiento indígena, la existencia de importantes aportes de este sector para la consolidación de la democracia participativa, el fortalecimiento de sus formas propias de gobierno y de gobernabilidad, la cada vez más activa participación política de los pueblos y la administración de importantes segmentos de poder y gestión pública, los procesos de redefinición del Estado al calor de las iniciativas descentralizadoras, así como las condiciones internacionales favorables reflejan la superación de la exclusión de los pueblos indígenas en Ecuador.

5. Ubicación geográfica y diversidad lingüística de las nacionalidades y pueblos en Ecuador

Uno de los ejes fundamentales de los pueblos indígenas es la defensa de la diversidad étnico-cultural como un desafío a las visiones unilaterales del mundo, al punto que se han constituido en bases para una propuesta civilizatoria distinta, pues se trata de "políticas de la identidad"[41] que han desafiado las políticas nacionales y occidentales.

Para ello se han autodefinido como nacionalidades, poniendo de lado las formas coloniales de identificación como indio, indígena, nativo, natural, etc. El concepto de *nacionalidad* fue asumido como una categoría política, entendida por los pueblos indígenas como "la unidad histórica, de lengua, cultura y formas propias de ejercicio social, lo que implica que en un Estado pueden existir una diversidad de nacionalidades, sin afectar su soberanía y su existencia como unidad".[42]

Por lo tanto, se define a las nacionalidades como "al pueblo o conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano, que se autodefinen como tales, que tienen una común identidad histórica, idioma, cultura, que viven en un territorio determinado, mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia".[43] Las nacionalidades son también composiciones históricas recientes, como la nacionalidad quichua, que contienen en su interior entidades culturales diversas, por ello a estas particularidades se las denomina pueblos.

Los pueblos indígenas comprenden entonces "colectividades originarias, conformadas por comunidades o centros

41 Catherine Walsh, Boletín ICCI-RIMAI, Nº 25, ICCI, abril 2001, Quito.
42 CONAIE, *Glosario de conceptos presentados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1998.*
43 *Ibíd.*

con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de organización social, económica, política y legal".[44]

Por tanto, se entiende que en una nacionalidad pueden existir diversos pueblos que mantienen las características esenciales de ella, como su idioma, pero que tienen elementos que los hacen distintos entre sí.

En el marco de esta categorización, el movimiento indígena en Ecuador identifica las siguientes nacionalidades y pueblos que se encuentran ubicados regionalmente de la siguiente manera:

Nacionalidades

Ubicación por regiones	Autodenominación	Idioma
Amazonia	Shuar	Shuar chicham
	Achuar	Achuar chicham
	Shiwiar	Shiwiar chicham
	Huaorani	Huao tiriro
	Siona	Paicoca
	Secoya	Paicoca
	A'i cofán	A'ingae
	Zápara	Zápara
	Quichua de la Amazonia	Runa shimi
Sierra	Quichua de la Sierra	Quichua
Costa	Awa	Awapít
	Epera	Sia pedee (wamuna o epena)
	Chachi	Chá palaa
	Tsa'chila[45]	Tsa'fiqui

Pueblos

Ubicación por regiones	Autodenominación	Idioma
Amazonia	Quichua del Napo (quijos)	Runa shimi (quichua)
	Quichua de Pastaza (canelos)	Runa shimi (quichua)
Sierra	Karanki	Runa shimi (quichua) y español
	Natabuela	Runa shimi (quichua) y español
	Otavalo	Runa shimi (quichua) y español
	Kayambi	Runa shimi (quichua) y español
	Kitukara	Runa shimi (quichua) y español
	Panzaleo	Runa shimi (quichua) y español
	Chibuleo	Runa shimi (quichua) y español
	Salasaka	Runa shimi (quichua) y español
	Kisapincha	Runa shimi (quichua) y español
	Waranka	Runa shimi (quichua) y español
	Puruhá	Runa shimi (quichua) y español
	Kañari	Runa shimi (quichua) y español
	Saraguro	Runa shimi (quichua) y español
Costa	Manta-huancavilca-puná[46]	Español

Fuente: CODENPE. Elaboración: equipo consultor.

Sin embargo, estos avances de autoidentificación también han sido manipulados políticamente. Por ejemplo, el gobierno de Lucio Gutiérrez, con la finalidad de favorecer a sus aliados, promulgó un decreto reformando la conformación del Consejo del CODENPE, por pedido de la FEDEPICNE,[47] FEINE y la FENOCIN, en el que acogiéndose al derecho de autoidentificación contemplada en la Constitución se otorgó personería jurídica a organizaciones que se arrogaban la identidad de un cantón o de una localidad de la forma más caprichosa. Obviamente, el objetivo era tener mayoritaria representación en el Consejo para tomar decisiones que les favorezcan económicamente y así controlar el PRODEPINE. En muchos casos, el CODENPE otorgó doble personería jurídica a organizaciones que se autodefinían como pueblos.

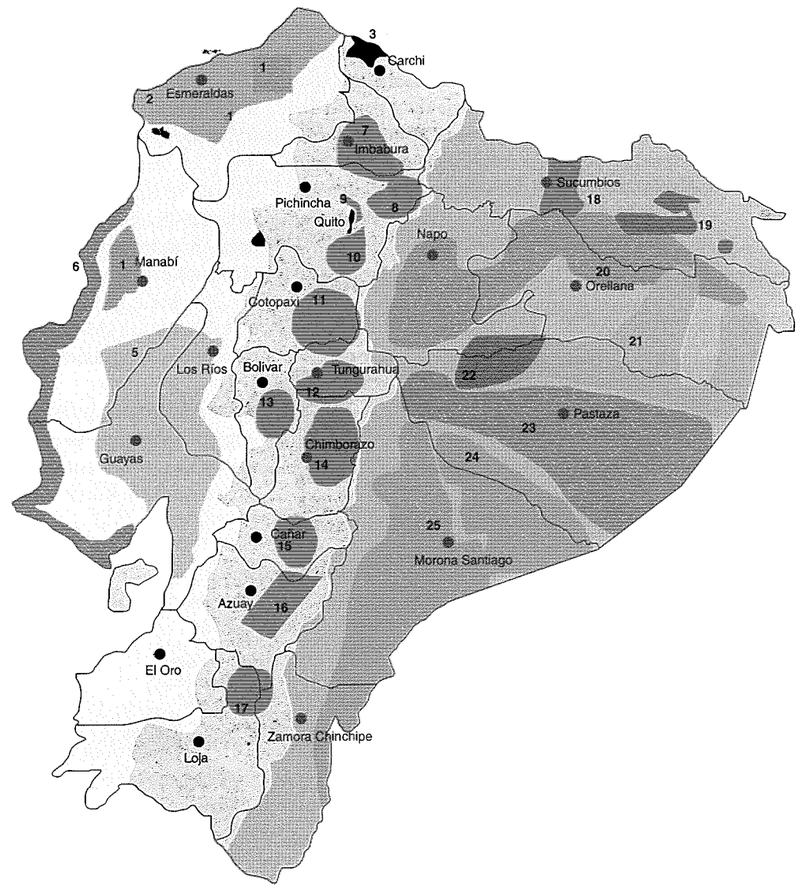
44 *Ibíd.*

45 Este pueblo se asienta en el bosque húmedo tropical de la Costa, aunque pertenece administrativamente a una provincia de los Andes: Pichincha.

46 El proceso de reconstitución del pueblo manta-huancavilca-puná es bastante reciente y no se cuenta con información mayor. Se supone, por su nombre, que también tiene origen quichua.

47 Organización creada por el gobierno de Lucio Gutiérrez

Mapa etnográfico de Ecuador



Fuente: elaboración propia, en base al Mapa etnolinguistico de Ecuador, Abya Yala, 2005.

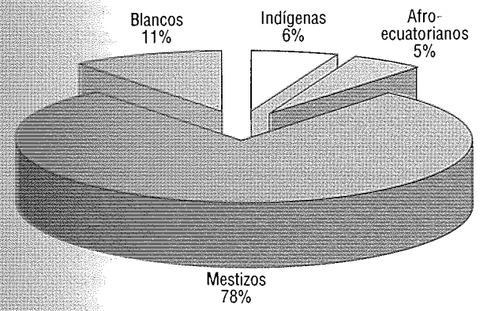
Análisis del carácter de la exclusión en los indicadores socioeconómicos

1. La población de las nacionalidades y pueblos en los datos oficiales

El Censo de 2001 muestra que el 6,1% de la población de quince años y más se autodefine como indígena, el 5% como afroecuatoriano y el 78% como mestizo. El 4,6% declara hablar una lengua nativa. Estos datos se modificarían con cierta importancia si se considera el universo total de la población, pues las familias indígenas tendrían mayor número de hijos promedio, respecto a la media nacional, menores de quince años. Un significativo 11% se autodefine como blanco, lo que revela una negativa de importantes segmentos de la población a asumir su mesticidad.

La población mayor de dieciséis años, identificada como blanca, se concentra en las principales ciudades. La presencia de negros y mulatos (afroecuatorianos) es mayor en la Costa. En el país, el 3,6% se identificó como negros y el 2% como mulatos.

Población de 15 años y más autodefinida por etnicidad, Censo 2001

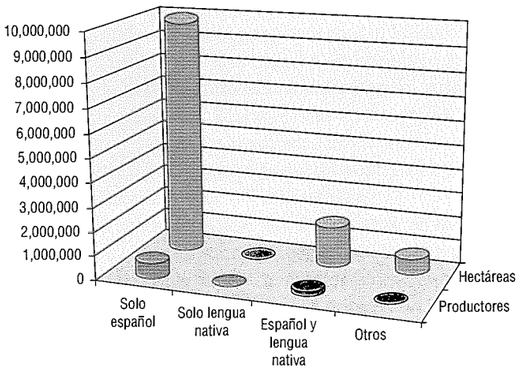


Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001, SIISE.

No existen diferencias por sexo y edad en cuanto a la autoidentificación étnico-racial. Asimismo, las diferencias por grupos de edad son casi inexistentes; la mayor diferencia relativa se dio entre las personas de 55 años y más, quienes se autoidentifican como indígenas y blancos en proporciones ligeramente mayores. El nivel socioeconómico está asociado con la identificación étnico-racial, y quienes se identifican como indígenas generalmente son pobres y viven en el sector rural.

En el último Censo Agropecuario, el 80,2% de los productores habla sólo español, el 1,3% habla solamente lengua nativa, en tanto que el 17,5% habla español y lengua nativa.

Personas productoras, por idioma que hablan y tenencia de la tierra



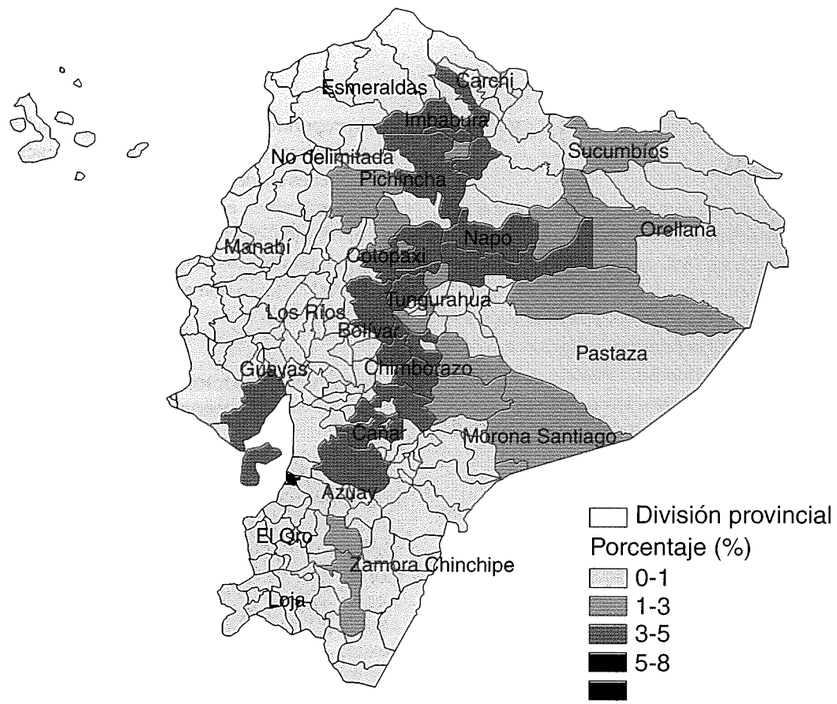
Fuente: Censo Agropecuario 2002.

Es muy importante observar que la población que dice hablar sólo español concentra el 80,2% de hectáreas, en tanto que la población que sólo habla lengua nativa no tiene sino el 0,4% de hectáreas. La población que habla español y lengua nativa concentra el 14,1% de hectáreas, esto es, de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA).

Idioma	Productores	%	Hectáreas	%
Sólo español	676.385	80,2	9.909.060	80,2
Sólo lengua nativa	10.643	1,3	46.278	0,4
Español y lengua nativa	147.570	17,5	1.743.842	14,1
Otros	8.283	1,0	656.652	5,3

Fuente: Censo Agropecuario 2002.

Distribución de la población indígena por cantones



Esto demuestra que los pueblos indígenas, a pesar de haber logrado importantes conquistas en la recuperación de la tierra y territorio, en términos de unidades de producción agropecuaria se encuentran excluidos.

Utilizando la pregunta combinada de lengua y autoidentificación, las principales provincias con presencia indígena son: Napo (56,1%), Morona Santiago (41,3%), Chimborazo (38,7%), Pastaza (38,4%), Orellana (31,4%), Imbabura (25,8%), Cotopaxi (24,8%), Bolívar (24,4%), Cañar (17,3%), Tungurahua (15%), Zamora Chinchipe (12,8%) y Sucumbíos (11%).

Si comparamos la contribución de población indígena por provincias, la de mayor concentración de población indígena es Chimborazo (17,6%), Pichincha (12,2%), Imbabura (10,0%) y Cotopaxi (9,8%). Otros porcentajes altos de contribución corresponden a Tungurahua (7,5%) y Guayas (6,0%).

Por cantones, la concentración de población indígena se encuentra en Quito (8,1%), Otavalo (5,7%), Riobamba (5,5%), Ambato (5,3%), Colta (4,4%), Guaranda (4,1%), Guayaquil (4,0%), Pujilí (3,8%), Guamote (3,7%), Tena (3,0%) y Alausí (2,6%).

Esto quiere decir que el 12,1% de la población indígena (aproximadamente uno de cada diez indígenas) reside en los dos principales cantones del país: Quito y Guayaquil, afirmándose que la población indígena se concentra principalmente en el sector rural, aunque existe un ascenso importante de migración y urbanización.

Algunas conclusiones[1]

• El Censo de Población 2001 arroja un bajo porcentaje de población indígena en el país, ante el que las organizaciones indígenas desconocen su veracidad. A pesar de que las encuestas contemplan dos preguntas para determinar la identidad, la autoidentificación y el uso del idioma –estas dos variables no son suficientes debido a que por los prejuicios sociales todavía es difícil que las personas se identifiquen como indígenas– generalmente ante la dificultad de preguntar sobre este tema se asocia al indígena con población que habita el sector rural. Igualmente, no todos los indígenas hablan un idioma nativo, se puede ser indígena sin necesidad de hablar un idioma nativo o vivir en el campo. Se requiere usar otras variables como: sus padres son indígenas o hablan un idioma nativo, procede de una comunidad. Finalmente, el Censo habría sido más confiable en la información si se hubiera encargado las encuestas a las autoridades comunitarias o a estudiantes de las comunidades, debido a que ellos conocen exactamente a las familias que viven en el sector y a las que han salido fuera de él. Sin embargo, es importante analizar detalles que señalan las tendencias de movilización poblacional y la situación socioeconómica de los pueblos indígenas.

• La mayoría de la población que habla lenguas indígenas se concentra en la Sierra y la Amazonia. El 4,4% de la población del país de quince años y más declaró hablar una lengua indígena. En la Sierra rural y en toda la Amazonia, la proporción correspondiente que habla lenguas indígenas era de 18% y 17%, respectivamente, mientras que en la Costa rural y urbana el porcentaje era inferior al 1%, lo que indica que la población indígena se concentra mayoritariamente en la zona rural de la Sierra.

• La proporción de la población ecuatoriana que habla lenguas nativas se redujo notablemente en los últimos cincuenta años. El Censo de 1950 estimaba que el 14% de la población empadronada era quichua-hablante;[2] ahora se redujo a una tercera parte (4%). Esta situación es preocupante porque indica la tendencia de los jóvenes indígenas a dejar de hablar el idioma materno, aunque supondríamos que con la emergencia y prestigio alcanzado por el movimiento indígena y una fuerte presencia en las comunidades de la educación bilingüe intercultural la tendencia se revertiría.

• El cambio lingüístico entre generaciones puede indicar la movilidad residencial y social de la población, es decir, que han migrado a la ciudad y han dejado de ser indígenas. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la población que se autoidentifica como indígena es mayor que aquella que habla lenguas indígenas, lo que indicaría que la pérdida de la lengua entre generaciones no necesariamente significa la desaparición de la identidad étnica

2. La pobreza y el gasto social

No es una novedad afirmar que los pueblos indígenas secularmente han estado excluidos de los procesos de desarrollo y del beneficio de las políticas distributivas de la riqueza nacional. Con los resultados obtenidos se confirma que los pueblos indígenas constituyen minorías poblacionales, pero esto no justifica que se encuentren en la situación de marginamiento en la que sobreviven.

Por otra parte, hay que resaltar el hecho de que a pesar de la importantísima presencia del movimiento indígena, no se han definido políticas estatales para enfrentar y superar esta grave situación. Las iniciativas sociales de los gobiernos se han caracterizado por ser coyunturales y asistenciales, o no contar con un enfoque étnico. Por tanto, no existen programas sociales que recojan sus nociones de bienestar y desarrollo de largo plazo, tarea pendiente para el Estado.

Sin embargo, el país suscribió un compromiso para alcanzar metas de cobertura universal de servicios sociales básicos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), los resultados obviamente son muy desalentadores y se demuestra que la pobreza tiene color y es de carácter étnico.

Según los datos del SIISE de 2000 y 2001, al año 2001 se estima en 69% los pobres en el campo. El ingreso promedio per cápita fue de 1.422 dólares en ese año, mientras que para los pobres fue de 418 dólares. Más de siete millones de ecuatorianos sobreviven con 1,2 dólares diarios, de los cuales cerca de la mitad viven en condiciones de extrema pobreza: con 60 centavos de dólar diarios.

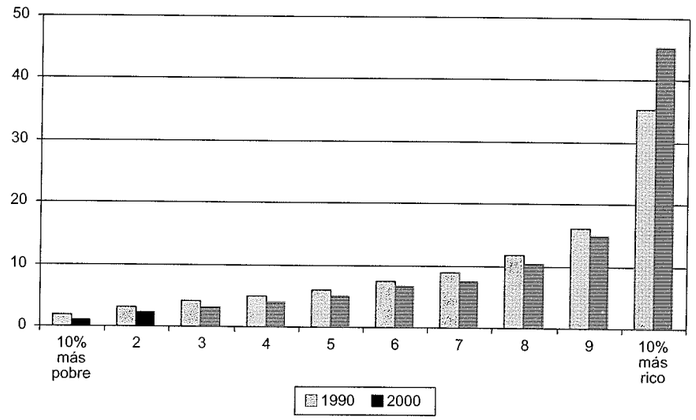
El 10% más pobre de la población apenas recibe el 1% del ingreso. La mayor desigualdad en los últimos años se debe al aumento de la proporción de ingresos que concentra el 10% más rico de los hogares; la participación de este segmento en el ingreso total subió diez puntos porcentuales (del 35% al 45%), en tanto que de los demás estratos disminuyó en cerca de un punto porcentual. En particular, la participación del 10% más pobre disminuyó de 1,8% a 1,1%.

Es decir, la causa de la pobreza en Ecuador tiene su origen en la desigualdad social y económica, y sus soluciones deben pasar por superar estas brechas cada vez más profundas; de lo contrario, la definición de políticas que busquen sólo aliviar a los pobres con programas de asistencia social no cambiarán en nada los problemas estructurales de fondo.

1 SIISE, 2000.

2 León Zamosc, *Estadísticas de las áreas de predominio étnico de la Sierra ecuatoriana*, Quito, 1995. Citado por SIISE.

Distribución del ingreso per cápita de los hogares de las ciudades según nivel socioeconómico, 1990 y 2000
(% del ingreso per cápita de todos los hogares según deciles)



3. *La pobreza tiene rostro indígena*[3]

La pobreza es rural y étnica a pesar de las limitaciones existentes respecto a los indicadores de pobreza, que no necesariamente reflejarían la realidad indígena. Sin embargo, con relación a la población mestiza, es importante observar que existen enormes desigualdades en la oferta de servicios y recursos públicos. El porcentaje de población pobre en el país, según la definición de necesidades básicas insatisfechas sugerida por la Comunidad Andina, es 61,3%; pero si identificamos el rango de población por adscripción étnica, la pobreza afecta con mayores índices a indígenas y negros, con promedios mucho más altos que la media nacional. Nueve de cada diez indígenas y siete de cada diez negros son pobres, en tanto que algo menos de cinco de cada diez personas que se declaran blancos son pobres.

En el año 2000, el 79% de los niños que vivía en las áreas rurales era pobre, en comparación con el 52% de los residentes en las ciudades. Por otro lado, la incidencia de la pobreza entre los niños era mayor en la Amazonia (70%) que en las provincias de la Costa (64%) y de la Sierra (60%).

Otro indicador recogido por el SIISE es el grado de escolaridad de la población mayor de 24 años. Aquella que sólo habla lengua nativa tiene 2,1 años promedio de escolaridad, en tanto que la población que habla sólo español tiene 7,4 años de promedio, lo que demuestra una clara exclusión por razones étnicas. Con relación a la población que se autodefine como indígena, el promedio se incrementa, pero no tanto, a 3,3 años de escolaridad; en tanto que las personas que se autodefinen como mestizas tienen un promedio de 9,2 años de escolaridad. En síntesis, la población autodefinida como indígena tiene una escolaridad inferior al promedio nacional y al nivel alcanzado por la población mestiza.

Años de escolaridad media según grupo étnico. Población de 24 años o más

Lengua	Escolaridad	Autodefinición	Escolaridad
Sólo español	7,4	Indígena	3,3
Sólo lengua nativa	2,1	Negro	5,8
Sólo idioma extranjero	9,9	Mestizo	7,3
Español y lengua nativa	3,5	Mulato	6,5
Otro	14,2	Blanco	9,2
		Otro	7,5
		Total	7,2

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda.
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

Si revisamos las tasas netas de asistencia escolar, son menores los logros educativos de las personas autodefinidas como indígenas y negras en los tres niveles de educación: primaria, secundaria y superior; en tanto que las mujeres indígenas tienen menores tasas netas de matrícula que los hombres indígenas. En la población negra son los hombres quienes presentan tasas más bajas de matrícula que las mujeres.

3 Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE. 2003.

Tasa neta de asistencia primaria. Niños entre 6 y 11 años

Autodefinición étnica	Hombre	Mujer	Total
Indígena	85	84	85
Negro	82	85	83
Mestizo	89	90	90
Mulato	86	87	87
Blanco	91	92	92
Otro	89	89	89
Total	89	89	89

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda.
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

La tasa neta de asistencia en este nivel de educación no refleja datos extremadamente diferentes, aunque se mantienen tasas menores entre la población indígena y negra con respecto a la mestiza y blanca.

Tasa neta de asistencia secundaria. Niños entre 12 y 17 años

Autodefinición étnica	Hombre	Mujer	Total
Indígena	24	19	22
Negro	29	34	31
Mestizo	44	46	45
Mulato	37	40	39
Blanco	53	55	54
Otro	40	44	42
Total	43	44	44

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda.
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

Obsérvese la tasa neta de asistencia a la educación secundaria y especialmente superior en la población indígena y afroecuatoriana respecto a la población mestiza: la diferencia es alarmante.

Tasa neta de asistencia superior. Población entre 18 y 24 años

Autodefinición étnica	Hombre	Mujer	Total
Indígena	4	3	3
Negro	4	7	6
Mestizo	13	15	14
Mulato	7	9	8
Blanco	18	19	19
Otro	12	13	13
Total	13	14	14

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda.
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

La población indígena ha iniciado un proceso de emigración bastante alto en busca de trabajo: el 15% de todos los emigrantes desde 1995 pertenecía a hogares en los cuales se habla una lengua indígena o sus miembros se identifican a sí mismos como indígenas. No se observa, empero, diferencia en cuanto a la proporción de hogares indígenas y no indígenas con miembros que han emigrado (7% en ambos casos).

4. *El Estado y los programas sociales contra la pobreza*

El Estado ha impulsado algunas iniciativas sociales con el fin de enfrentar la severa crisis macroeconómica experimentada desde 1999, considerando que ésta afecta con mayores repercusiones a los sectores de escasos recursos. La crisis económica ha generado un grupo de nuevos pobres y ha producido restricciones fiscales que colocan en riesgo la operación de los servicios públicos básicos. El objetivo principal del Estado se orientó a crear un sistema de protección social que garantice la equidad en condiciones de libre mercado que tienden a generar desigualdades no deseadas o dejan a grupos importantes de la población en situaciones de marginación social o extrema pobreza.

En particular, aun cuando estos programas orientados a los pobres no constituyen en sí mismos una estrategia de protección social,[4] en todo caso buscan asegurar que los nuevos pobres no pierdan su capital humano, mediante el acceso a la salud, y conserven capacidades para procurarse empleo digno y productivo; evitar que caigan en pobreza permanente; ayudar a los pobres indigentes a mantener un nivel mínimo de consumo y garantizar a futuro un cambio de sus condiciones de vida.

También cabe subrayar que estas acciones no constituyen sino un pequeño componente de la política social en su conjunto y de la estrategia de combate a la pobreza. Para mejorar los niveles de cobertura, optimización de recursos y calidad de servicios, el Estado impulsa procesos de "focalización".

Según el CODENPE, los diferentes programas del Plan Social Emergente no identifican la realidad indígena y su cobertura es mínima en las parroquias rurales con población indígena. Por ello plantean que se deben concretar programas globales y políticas de inversión que

4 *Crisis económica y protección social*, Estudios e informes del SIISE, Quito, 1999.

ataquen al problema de fondo. Esta acción pública es prioritaria en los sectores más marginados. De todas maneras, siendo los programas sociales emergentes temporales, éstos deberían invertirse según señalan los indicadores sociales, para lo cual los recursos fiscales deben ser destinados especialmente a las necesidades básicas de la salud y la educación. Como se ha demostrado en los datos expuestos, esta demanda se justifica plenamente en atención a los niveles de exclusión de los pueblos indígenas.

Los principales programas son, entre otros:

• **Programa de Desarrollo Humano.** Se trata de una compensación monetaria entregada a los más pobres a través de la focalización y con ciertos requisitos que engarzan a salud y educación.

• **Fondo Nacional de Atención a la Niñez.** Está orientado a mejorar la calidad de los servicios de atención infantil existentes, ampliar la cobertura de atención infantil y apoyar a las familias pobres en el cuidado de los niños.

• **Beca Escolar.** Incentivo monetario a las familias para garantizar la permanencia en las escuelas de los niños en extrema pobreza, hasta alcanzar la educación básica.

• **Programa Aliméntate Ecuador.** Entrega de raciones alimenticias a niños de dos a cinco años, a los grupos vulnerables discapacitados y adultos mayores.

• **Programa de Alimentación Escolar.** Garantiza una dieta alimentaria y nutricional básica de los niños y niñas de seis a quince años de las escuelas estatales, fiscomicionales; su cobertura asegura la alimentación especialmente de las escuelas del sector rural.

• **Maternidad Gratuita.** Impulsa la maternidad responsable en el marco de la salud reproductiva y la atención a la infancia para disminuir la mortalidad y morbilidad infantil.

• **Programa de Alimentación y Nutrición.** Incluye tres componentes: mujeres embarazadas, madres lactantes y niños de cero a dos años.

• **Escuelas Unidocentes.** Comprende la publicación de guías de autoaprendizaje, textos para maestros y dotación de mobiliario, letrinas y viviendas para maestros.

• **Salud y Saneamiento.** El programa persigue mejorar las condiciones de salud y saneamiento de la población más pobre del país.

En la actualidad se ha constituido el Consejo Nacional de la Niñez, encargado de definir políticas y articular los programas de atención a la niñez. También está en constitución el Sistema Integrado de Alimentación de la Niñez, destinado a definir políticas públicas, avance importante que supera la dispersión en la atención estratégica de este sector.

5. Políticas sociales y pueblos indígenas. Los límites de la acción gubernamental

Diversos análisis han señalado reparos, cuestionamientos y recomendaciones sobre los programas sociales en la perspectiva de mejorar la calidad y la cobertura de los servicios. Veamos una síntesis de ellos:[5]

Se observa una ausencia de metas claras y cuantificables sobre los objetivos de la política, falta de criterios técnicos para la definición de prioridades de inversión en programación presupuestaria, inequidad distributiva e ineficiencia macroeconómica en la entrega de los servicios sociales básicos.

No existen procedimientos operativos satisfactorios para el seguimiento y evaluación de los resultados de dichas inversiones. Las decisiones se adoptan sin el fundamento empírico y analítico necesario y sin contar con el respaldo político efectivo que su ejecución demanda, especialmente en la asignación de los recursos.

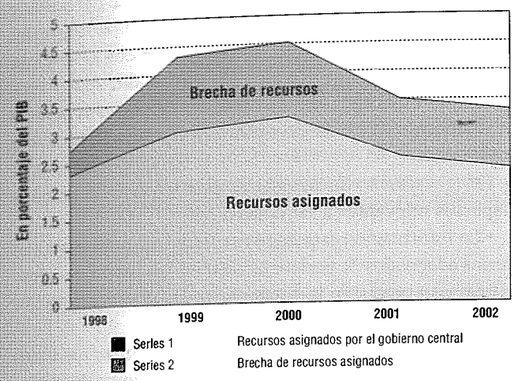
A pesar de que varios estudios han demostrado las virtudes de la inversión en servicios sociales básicos, la insuficiencia de recursos para estas inversiones es una constante. Estos servicios han disminuido progresivamente: el año 2002 se requería el 3,5% del PIB, pero el gobierno central presupuestó no más del 2,5%, con un déficit del 1% del PIB en servicios sociales básicos. Ecuador ocupa la penúltima posición de la región en inversión social.

Existe un alto grado de vulnerabilidad e incertidumbre en el financiamiento de inversiones en servicios sociales básicos, afectados por las crisis recurrentes experimentadas por la economía ecuatoriana durante los últimos veinte años, y la práctica perversa de mejorar la posición fiscal vía reducción de la inversión pública y recortes en el gasto social.[6]

5 Se ha sistematizado las observaciones realizadas por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), así como del estudio "Ecuador: sostenibilidad fiscal y desarrollo humano", citado anteriormente.

6 *Agenda social Ecuador 1997-2007*, Secretaría del Frente Social, 1997, citado por Mariana Naranjo.

Brecha histórica y actual de recursos asignados en SSB, 1998-2002



Actualmente, la brecha de recursos para los servicios sociales básicos es de un 29% respecto a los recursos requeridos, como resultado combinado de la reducción del gasto público y el crecimiento de la demanda, lo que significa que la mayor parte de la población enfrenta carencias de servicios sociales básicos.

Los problemas de cobertura de atención de salud se acentúan según el proveedor de los servicios: la cobertura pública es apenas del orden del 18% de la población demandante y la privada representa el 17%. Lo anterior es especialmente grave para la población más pobre de las zonas rurales debido a la mayor presión demográfica del campo y por la concentración geográfica de los servicios en las zonas urbanas.

Respecto a la atención infantil, los recursos requeridos demandan el 0,7% del PIB. En el año 2000, el Estado presupuestó 0,5% para la atención infantil, es decir, con un déficit de recursos del 29%. El déficit de cobertura en los servicios de atención infantil es crítico, ocasionando que, por ejemplo, nueve de cada diez niños menores de seis años no tengan acceso a un servicio de cuidado diario.[7]

El Bono Desarrollo Humano atendió a casi 1.250.000 familias pobres, cifra que representa una cobertura del 48%; consecuentemente, la brecha de cobertura es del orden del 52% de la población demandante pobre. Del total de beneficiarios, apenas el 7,08% comprende a indígenas. Está diseñado con un criterio urbano y bajo la concepción de la economía formal, dado que existen beneficiarios que por su lejanía no pueden cobrar, ya que está focalizado a nivel de cabeceras parroquiales, excluyendo a beneficiarios de comunidades y centros.

El Programa Beca Escolar se inició con 100 mil niños de apenas cinco provincias: Guayas, Pichincha, Esmeraldas, Loja y por definir en la Amazonia. El universo inicial fue de 400 mil niños beneficiarios. Sin embargo, es un bono decreciente en su cobertura.

Otros programas, como el Bono Productivo, carecen de planes de capacitación, no se articulan con experiencias reales vividas por las comunidades, como bancos comunales, FEPP, PRODEPINE; tampoco toman en cuenta experiencias de mujeres y su formación para incorporarlas a procesos de producción y comercialización de bienes y servicios.

En el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición se pretendía que el 50% de la población meta considerara a las nacionalidades y pueblos. Este objetivo no se ha logrado.

El Programa Alimentación Escolar (PAE) se proponía una cobertura del 85% de las escuelas que pertenecen al Sistema Intercultural Bilingüe. Esta meta se ha alcanzado incorporando a todas las escuelas del sector rural y a la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe al proceso de focalización, ejecución y seguimiento del programa a través de las direcciones provinciales de Educación.

El Programa Maternidad Gratuita debe procurar la conformación de los comités locales de salud en cada municipio, incluyendo además a otras entidades prestadoras de servicios de salud, como ONG y parteras. Se debe incorporar a la mujer indígena y a la medicina tradicional para lograr que al menos el 20% de la población meta corresponda a las nacionalidades y pueblos indígenas.

Con relación a las Escuelas Unidocentes, sus condiciones paupérrimas no han mejorado; por el contrario, en los lugares más apartados han empeorado.

Respecto al programa Salud y Saneamiento, de las 230 parroquias que considera el proyecto, se debe incluir a las de mayor presencia indígena, que representan al menos un 70% de éstas.

6. La exclusión étnica, una conclusión irrefutable

Habría que empezar señalando que en Ecuador las estadísticas oficiales no terminan por establecer indicadores y rangos de información que satisfagan y hagan visible la realidad de las nacionalidades y pueblos indígenas, por

7 Según el equipo técnico del "Contrato Social por la Educación" (El Comercio, noviembre de 2002).

lo que no se orientan los recursos necesarios para su atención. Sin embargo, a pesar de que las actuales estadísticas muestran la lamentable exclusión de los pueblos indígenas, tampoco hay una respuesta adecuada.

A lo largo del siglo XX se realizaron cinco censos, entre 1959 y 1990, de los cuales tres no incluyeron ninguna pregunta relacionada con la pertenencia étnica (censos de 1962, 1974, 1982). En el censo de 1990 se incorporó una pregunta sobre la lengua. Estas actividades siempre han tenido una respuesta temerosa por parte de la población indígena debido a su pasado histórico.

El Censo de Población y Vivienda de 2001 y el Censo Agropecuario de 2002 incorporan dos preguntas para identificar a los grupos étnicos en Ecuador. Estas interrogantes se refieren al idioma y la autodefinición étnica que, a pesar de ser una novedad, no satisface a las nacionalidades y pueblos porque no se refleja necesariamente su realidad.

En el año 2000 se aplicó en Ecuador una Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares (EMEDINHO) para evaluar el cumplimiento de las metas de la Cumbre mundial en favor de la infancia realizada en 1990. En ella, el SIISE incluyó varias definiciones estadísticas de etnicidad, como lengua, lengua de los padres y autodefinición étnica.[8]

En un esfuerzo por construir un sistema de indicadores propio, el Ministerio de Bienestar Social, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador y la Secretaría Técnica del Frente Social impulsaron la construcción del SIDENPE, en el marco del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), como una iniciativa técnica para contar con un sistema de información que refleje lo que está pasando con la realidad de los pueblos indígenas, hecho que significa un gran avance. Hay que realizar una promoción sostenida para crear una cultura de información y confianza.

El SIDENPE se ha propuesto hacer un esfuerzo por definir indicadores a la luz del proceso de reconstitución de las nacionalidades y pueblos, con el objetivo de medir el grado de ejercicio y cumplimiento de los derechos colectivos, los niveles de equidad en relación con la sociedad nacional, los procesos internos de las nacionalidades y pueblos, sus transformaciones socioculturales, ambientales, espaciales y económicas, la capacidad de autogestión y los grados de dependencia. Un aspecto clave, precisamente, se refiere a las condiciones internas[9] y externas[10] para la aplicabilidad de los derechos colectivos. Otros aspectos se refieren a los factores que pueden producir la vulnerabilidad de derechos y el enfoque de género. Estos objetivos están por lograrse, pues actualmente Ecuador no cuenta aún con el sistema de indicadores completo para las nacionalidades y pueblos. Sin embargo, algunas informaciones básicas son reveladoras del grado de exclusión frente a la sociedad nacional.

En un esfuerzo de síntesis, se podrían señalar algunos aspectos relevantes a ser considerados:

• La información estadística nacional no contempla criterios adecuados de pertenencia étnica que permitan identificar con precisión la situación de las diferentes nacionalidades y pueblos.

• Los censos y otro tipo de fuentes de información, como las encuestas nacionales, presentan problemas de cobertura con relación a las áreas geográficas donde se ubican las nacionalidades y pueblos, especialmente en la Amazonia, en los cuales ni siquiera existe un registro de nacimiento. Buena parte de la información es poco pertinente respecto a las características culturales y socioeconómicas de los pueblos indígenas. Los registros continuos de las instituciones públicas tampoco contemplan el criterio de pertenencia de la población a las nacionalidades y pueblos. Existe información sobre diferentes temas, como resultado de esfuerzos importantes realizados por las organizaciones indígenas, ONG, instituciones académicas e incluso por instancias estatales, pero ésta obedece a distintos criterios y enfoques, y no llega a tener un alcance nacional.

• Con estos antecedentes, resulta necesaria la realización de un levantamiento directo de información. El enfoque definido para todo el proceso deberá poner énfasis en la participación de las nacionalidades y pueblos, así como de las organizaciones nacionales y regionales, tanto en la definición de los temas de interés como en la formulación de los instrumentos y estrategias relacionadas con el levantamiento directo de la información.

8 EMEDINHO, SIISE, *Los niños y niñas ahora*, 2001.

9 "Éstas tienen que ver con su identidad y el ejercicio de la autonomía, mediante el fortalecimiento de sus propias formas de autoridad, su institucionalidad y normatividad para lograr una gobernabilidad interna, así como con las bases materiales, simbólicas y los procesos de reproducción social, cultural y económica", SIDENPE.

10 "La interacción con el Estado; con la finalidad de lograr políticas públicas que propendan a la equidad sobre la base del respeto a la diversidad. La interacción con las dinámicas del conjunto de la sociedad en distintos planos: económico, político, social, cultural, y a distintos niveles, local, regional, nacional", SIDENPE.

• Aun así, es importante observar que con los datos disponibles el grado de exclusión de las nacionalidades y pueblos de Ecuador es elevado en términos generales. En todos los cantones con presencia indígena existe déficit en la cobertura de servicios. Los índices sociales de educación y salud reflejan una elevada exclusión de la población indígena y afroecuatoriana.

• La pobreza en general afecta con mayor incidencia a la población indígena y afroecuatoriana en comparación con la población mestiza, así como a los sectores rurales con relación a los urbanos. Los programas de focalización de subsidios son insuficientes y excluyentes, pues no favorecen a los más pobres entre los pobres, que son justamente las nacionalidades y pueblos de Ecuador.

• Todavía son totalmente desconocidos los indicadores económicos con relación a los pueblos indígenas. Los datos disponibles son extremadamente parciales y poco útiles para conocer, por ejemplo, niveles de ingreso, participación en el PIB, participación por sectores económicos, tendencias de crecimiento y/o contracción, etc.

Desarrollo, economía y pueblos indígenas

1. Entre la globalización y la glocalización

Debemos partir del hecho de que el movimiento indígena no ha logrado construir una propuesta consistente en torno a las problemáticas del desarrollo, posiblemente ésta es su mayor debilidad. Existen iniciativas locales dispersas, a pesar de que la producción de las pequeñas parcelas aporta al mercado nacional más del 50% de los productos agrícolas de la canasta familiar y existen procesos económicos exitosos que tienen el control de la economía local, como el caso de los otavalo.[1] Pero hay que subrayar también que el Estado ha sido capaz de aquello.

De todos modos, en la actualidad se podría inferir la existencia de una tensión entre las propuestas de desarrollo local y las distintas lecturas sobre la globalización, debate que todavía no encuentra espacios especializados adecuados que ofrezcan respuestas viables al movimiento indígena, por un lado, pero también la inviabilidad de aplicar un modelo de desarrollo homogéneo para las nacionalidades y pueblos indígenas debido a que cada una de ellas tiene procesos históricos y económicos diferentes. No podría ser válido, por ejemplo, el modelo de desarrollo económico impulsado por los otavalo, que están articulados desde hace cientos de años al mercado nacional e internacional y la nacionalidad huao, que muchos de sus grupos familiares no tienen contacto con el mercado.

En efecto, por un lado se levantan los discursos de oposición a la globalización, al ALCA, a la OMC, así como a las políticas neoliberales. Por otro lado están los actores locales y en particular los gobiernos locales alternativos,[2] urgidos por levantar iniciativas que superen su tradicional rol de oferta de servicios para convertirse en verdaderos agentes del desarrollo local. También están las mismas comunidades indígenas que han desarrollado experiencias particulares y diferenciadas desde el punto de vista de la producción y su articulación con el mercado, muchas de ellas con bastante éxito.

En tal sentido, se podría afirmar que la CONAIE ha ganado una amplia experiencia en liderar adecuadamente y con relativo éxito las demandas nacionales, al punto que la propia sociedad ecuatoriana espera de la CONAIE la generación de propuestas abarcadoras y defensoras de los intereses soberanos del país. Allí están las luchas contra los procesos privatizadores de las empresas estratégicas (comunicaciones, petróleo, energía), la soberanía nacional (oposición a la base militar norteamericana en Manta), en la política internacional en contra del ALCA, etc. Sin embargo, poco o casi nada se ha realizado en función de contar con políticas o programas que consoliden el desarrollo de los pueblos indígenas, inclusive las demandas concretas, donde los temas de la economía y la producción son básicos. También se puede establecer la hipótesis de que ni la CONAIE ni su brazo político –el Movimiento Pachakutik– han sabido procesar adecuadamente las demandas y requerimientos de la población local, cuya importancia es estratégica, pues allí se ubican las principales bases del movimiento. Al respecto, obsérvese que Pachakutik "controla" el 15% de los municipios y la quinta parte de los gobiernos provinciales, sobre cuyos escenarios urge la aplicación de un programa relativamente coherente con relación al desarrollo.

La CONAIE ha planteado públicamente una propuesta política al país: se propone un nuevo modelo económico denominado "modelo de desarrollo del Estado plurinacional", que tiene su soporte en la economía comunitaria y se caracteriza por su visión integral, ecológica y de reciprocidad. Este modelo tiene como meta alcanzar el desarrollo integral, planificar y diversificar la producción, fortalecer la seguridad alimentaria, desarrollar la tecnología propia e incorporar la que sea apropiada para los procesos productivos tradicionales. En el plano internacional propugna la integración económica subregional en el marco de la la armonía y paz, e impulsar un nuevo orden económico internacional que establezca un intercambio equilibrado y justo.[3] Esta declaración no ha sido

1. Los otavalo-quichua, ubicados a 100 km al norte de Quito, son muy conocidos por su actividad comercial, especialmente de artesanías que son producidas y comercializadas por ellos mismos a escala nacional e internacional, con un importante éxito económico, ocupando física y económicamente la ciudad, lo que ha mantenido y fortalecido su identidad.
2. Hace poco se constituyó la Asociación de Gobiernos Locales Alternativos (AGLA), con municipios, consejos provinciales y autoridades locales pertenecientes a Pachakutik.

3 Proyecto político, CONAIE, 2001.

desarrollada en sus componentes teóricos y técnicos que puedan estructurar un sistema económico desde los espacios territoriales locales.

Por otra parte, si bien la mayor organización indígena del país tiene estas limitaciones, las organizaciones nacionales como la FEINE y la FENOCIN han combinado la lucha reivindicativa y política en función de lograr el desarrollo socioeconómico de sus miembros, proceso en el cual tienen una larga experiencia. Sin embargo, las políticas de desarrollo y sus proyectos productivos tienen una matriz económica liberal, sumándose a esto la dependencia de estos proyectos a los recursos económicos de la cooperación internacional que subsidian estas iniciativas. Por ello se ha generado un debate que lleva más de dos décadas en definir una propuesta de desarrollo alternativo que responda fundamentalmente a resolver los problemas de la pobreza y a crear condiciones para una mejor articulación con el mercado. En esta perspectiva se han acogido propuestas como las del desarrollo integral, el desarrollo sostenible y/o sustentable, que igualmente tienen una matriz occidental. En el último decenio, especialmente con la emergencia del movimiento indígena, se inició realmente un debate para buscar una propuesta de desarrollo que responda a la matriz de las culturas indígenas, a lo que se denominó el etnodesarrollo y últimamente el desarrollo con identidad, idea acuñada a finales de la década de los noventa con la formulación del Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE, 1995), financiado por un préstamo del Banco Mundial. En esa misma dirección puede entenderse la constitución del CODENPE en 1998. Este planteamiento fue acogido en el discurso político de los pueblos indígenas y sus organizaciones a pesar de que está pendiente la formulación de una política consistente.

El desarrollo con identidad es entendido por el CODENPE como

> "el proceso que posibilita alcanzar el bienestar individual, familiar y colectivo, el mismo que incluye los aspectos de: integralidad de lo social, político, cultural, económico y del entorno natural. Involucra la sustentabilidad en cuanto a una relación productiva acorde con la preservación de un proceso permanente de búsqueda del buen vivir o bienestar personal, familiar, comunitario y colectivo".[4]

Como se puede apreciar, este concepto se fundamenta en la identidad, los valores y la cosmovisión de las nacionalidades y pueblos, y busca el mejoramiento de su calidad de vida.

Esta concepción en rasgos generales parte de la noción de que el ser humano está integrado y articulado con la naturaleza, es parte de ella y del tejido cósmico, y la naturaleza es un "ser vivo" en el que todos sus componentes establecen múltiples vínculos. Esta conexión del hombre con la naturaleza es de carácter recíproco porque es una relación múltiple, todas las relaciones sociales, económicas, políticas y espirituales están determinadas por esta ley natural, lo que crea un sujeto social que es el sujeto colectivo y de igual manera un sujeto económico colectivo.[5]

Esta visión establece algunas características como las formas de propiedad colectiva de la tierra, entendidas no sólo con relación a la propiedad privada, sino con el uso y relaciones sociales de la producción, que se basan en relaciones de reciprocidad. Es decir, el hecho de que exista propiedad de tierra individual o privada no implica que en las comunidades se eliminen las relaciones de reciprocidad, es más, éstas se mantienen y en muchos casos se han fortalecido. La reciprocidad es un valor fundamental de las relaciones comunitarias.

Los recursos como tierra, agua, minerales y vida vegetal no son concebidos como un bien material. Las relaciones con estos elementos son sacralizadas y ritualizadas, por tanto, no tienen un rol comercial en el que prime el criterio de la rentabilidad. Entonces la producción se destina principalmente al consumo propio, a alcanzar una vida equilibrada. Por otra parte, los excedentes que la actividad productiva genera se ritualizan y se redistribuyen a través de diversas instituciones sociales y económicas,[6] no se busca la acumulación como objetivo, sino el equilibrio y la armonía.

En esta perspectiva, es importante observar las apreciaciones que tienen los líderes indígenas respecto a las diferencias que existen entre las dos visiones del desarrollo que se resumen en el siguiente cuadro.

4 Plan estratégico del CODENPE, 2003. Esta formulación se realizó en diversos talleres con la participación de las nacionalidades y pueblos, los aspectos que se destacaron e incluso quedaron pendientes para su análisis son los elementos sociológicos de la cosmovisión o visión del mundo y en esa medida cuál es la noción del desarrollo, puesto que esta idea no existe en los pueblos indígenas, existirían conceptos como el "buen vivir" o "alli kawsay", que no se limita al desarrollo económico.

5 Luis Maldonado, *Desarrollo con identidad*, Quito, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, 2004, inédito.

6 El excedente generado en las actividades económicas se quema especialmente en las fiestas y actividades sociales y religiosas. Las familias que han acumulado excedentes generalmente son designadas patronos o priostes de las fiestas en las que redistribuyen el excedente, pero igualmente todas las familias contribuyen de acuerdo con sus posibilidades, dan para luego recibir.

Diferencia de *desarrollo* entre la noción occidental e indígena[7]

Indígena	Occidental
Económico	
Cuando existe excedente de dinero, se lo redistribuye o gasta en fiestas rituales.	Cuando existe excedente de dinero, se lo acumula o invierte para acumular más.
El trabajo es ritual, sin importar que se obtenga ganancias.	El trabajo es parte de la acumulación de dinero.
El mercado es el espacio de intercambio social y cultural para establecer intercambio de los productos.	El mercado es el que impone los precios de los productos en base a la oferta y la demanda.
Es un desarrollo integral, sostenible económico y ecológico.	El desarrollo occidental no es integral, sostenible, sustentable, ni ecológico.
Político	
El desarrollo indígena busca el bienestar de todos, manteniendo nuestras propias tradiciones y culturas.	El desarrollo capitalista persigue beneficio del individuo, borrando todo tipo de tradición y cultura ancestral.
La comunidad participa activamente en las actividades económicas, en la toma de decisiones y contribuye para su desarrollo.	Existen instituciones especializadas que se encargan de decidir qué se hace y quién, lo importante es la eficiencia y eficacia de la producción para generar rentabilidad. Todo es remunerado.
La administración de justicia sanciona la violación de las normas de convivencia y el equilibrio social y es realizada por la comunidad. Busca reincorporar inmediatamente a la sociedad al sancionado.	La administración de justicia es realizada por los jueces y se sanciona la violación de la ley escrita. No busca la justicia, sino el cumplimiento de la ley. El dinero es determinante para que se haga justicia, el delincuente es excluido de la sociedad.
Social	
En el mundo indígena la reciprocidad y la solidaridad son parte de la convivencia diaria de la familia y la comunidad con la naturaleza.	Como no hay comunidad, los valores sociales son el éxito y la realización individual. La solidaridad y la reciprocidad son mínimas incluso en la familia.
Las fiestas (como el Inti Raymi, el Pawcar Raymi, etc.) están relacionadas con la Pachamama y sirven como encuentro familiar y comunitario.	Se busca un status social para beneficio propio, especialmente en lo que tiene que ver con su capacidad de acumulación. Las fiestas, si bien tienen un importante sentido social, siempre son manejadas en función del lucro.
Los líderes indígenas son personas que adquieren más prestigio mientras más sirven y contribuyen a la comunidad. Su política es moral, ellos mandan obedeciendo.	Las personas que tienen más bienes alcanzan más prestigio social y adquieren mayor poder político. La referencia de valor y éxito es el dinero.

Si bien este análisis comparativo plantea que el desarrollo busca mejorar las condiciones de vida, la contribución principal es que el desarrollo con identidad debe partir de premisas sociológicas distintas que, como hemos podido apreciar, son radicalmente diferentes a las de la cultura occidental. De lo que se concluye que es necesario no sólo conocer las necesidades, sino los supuestos epistemológicos de la visión del desarrollo de los pueblos indígenas para que los proyectos de desarrollo fortalezcan estas nociones y sus instituciones vigentes en nuestros días. La mayoría de proyectos implementados por distintas entidades públicas y privadas han fracaso debido a la ausencia de este conocimiento y al respeto de la diversidad de culturas, en definitiva, de lo que se ha tratado es, como hemos dicho, de incorporar a los pueblos indígenas a la dinámica del mercado.

Las instituciones económicas y sociales que articulan la vida de los pueblos indígenas están sustentadas en las relaciones de reciprocidad, este principio parte de la norma de que para "recibir, primero hay que dar". La ley de la reciprocidad es simétrica y constructiva, procura la reproducción y la redistribución de los excedentes de la economía colectiva para lograr una alta calidad de vida y el interés de todos los integrantes de la comunidad. Es

7 Este cuadro es resultado del Curso Nacional sobre Desarrollo con Identidad, realizado en la ciudad de Ibarra y organizado por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 17.06.05.

decir, este sistema funciona de tal modo que si una familia A ayuda, colabora o comparte con otra familia B, ésta se obliga a reciprocar, sea con la familia A o con la familia C, y de la misma manera funciona entre comunidades. Además el concepto de reciprocidad es totalizador, es decir, estas relaciones también se establecen con la naturaleza en todas sus expresiones y las fuerzas del Cosmos, cada quien, cada elemento social o natural dialoga, contribuye y aporta de acuerdo con sus capacidades y recibe según las condiciones y necesidades.

Como hemos manifestado, las instituciones basadas en la reciprocidad están vigentes y gozan de gran prestigio y eficiencia. Veamos algunas de ellas que fueron también sistematizadas en forma colectiva.

Instituciones sociales e indígenas[8]

Nombres	Funciones	Cómo funciona	Diferencias
MINGA	Labor colectiva por una obra común.	Participación de toda la comunidad.	Es de las instituciones más usadas y conocidas.
RANTI RANTI	Apoyo mutuo, obligación moral.	Participación interfamiliar.	Servicios, obligación moral.
PRIOSTASGOS CARGOS	Asumen, lideran y comparten en la fiesta.	Decisión, participación, contribución y responsabilidad colectiva.	Prestigio social y redistribución de excedentes.
COMPADRAZGOS	Alianza familiar, fortalece las relaciones externas.	Acepta la responsabilidad de contribuir y guiar a la familia.	Prestigio social y acceso a recursos.
MARKAK TAYTA	Asumen una responsabilidad comunal y logran prestigio, aprecio y respeto.	Los excedentes se redistribuyen en la fiesta, contribuyen los parientes y familias cercanas.	Redistribución colectiva.
WASI PICHAY	Limpia a la casa para armonizar la vida familiar.	Comparten, dialogan, conviven.	Incorporación de una nueva familia.
MAKITA KUSHUN	Apoyo a las necesidades imprevistas y a las emergencias.	Decisión voluntaria de acuerdo a la amistad.	Solidaridad eventual.
PINSHI JUCHAY	Apoyo en producto, especie o dinero.	Decisión voluntaria de acuerdo a la amistad.	De acuerdo a la actividad que se realiza.
WANLLAY	Redistribución de alimento en la fiesta.	Los dueños de la fiesta brindan para que lleve a la familia.	Depende del número de familiares.
YANAPASHKAMANATA KARAY	Pago en producto por su servicio.	Al final de cada jornada le ratifican con una porción de producto	Igual para todos.
WACHU KARAY	Entrega de hileras de siembra de acuerdo a la necesidad del momento.	Al final en forma de pago para asegurar la relación interfamiliar.	Alianza familiar-social para asegurar mano de obra.

8 *Ídem.*

2. Propuestas y modelos de desarrollo indígena

Anteriormente habíamos afirmado que existen experiencias de desarrollo que podríamos llamarlas exitosas, pero que son dinámicas aisladas que en muchos casos no han contado con el respaldo político de las organizaciones indígenas y tampoco del gobierno. Este es el caso del pueblo otavalo, que es necesario conocer porque además es uno de los pocos casos en los que la incorporación al mercado se da en condiciones favorables y además es un proceso urbano; la otra es la propuesta de desarrollo que formuló una de las organizaciones más importantes de la zona, la COICA,[9] en la región más frágil y rica en biodiversidad y recursos minerales.

Propuesta de desarrollo de la COICA

La COICA plantea un desarrollo autónomo de la Amazonia. Aunque comparte muchos elementos de la noción del desarrollo con identidad, difiere en el sentido de que expresamente se plantea un objetivo político: impulsar un modelo de desarrollo independiente del modelo estatal occidental. A pesar de que en la región existen muy diversos pueblos, tienen en común el hecho de estar amenazados por el despojo de sus territorios, la contaminación de su entorno natural y los cambios en su forma de vida introducidos por las empresas petroleras. Estos pueblos ocupan un espacio físico –que es su soporte cultural, económico y espiritual– predominantemente boscoso. Han desarrollado un patrón de adaptación común con pocas diferencias, basados en el equilibrio y la estabilidad entre la gente y el medio ambiente. El ser humano y la naturaleza están íntimamente vinculados, como se dice:

9 Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.

"Territorio y ser humano se pertenecen, el uno sin el otro no existen". Su economía se basa fundamentalmente en la caza, pesca, recolección e incipiente agricultura para autoconsumo, aunque cada vez es más creciente la relación con el mercado.

El Estado, en las últimas décadas, le da importancia estratégica a la región por su potencial productivo, especialmente por los minerales y el petróleo. Se asume que esta zona está despoblada, abandonada y hay que ocuparla, y se piensa que los recursos de esta región en manos indígenas se desperdician y tienen que contribuir al "desarrollo nacional". Con esta finalidad se han formulado políticas de colonización y desarrollo, impulsando frentes de ocupación y extracción de recursos naturales como el agrícola, ganadero, forestal extractivo, la minería y el energético y petrolero, en los que han participado intereses económicos nacionales e internacionales. Esta presencia ha generado impactos terribles como la deforestación de enormes extensiones de bosque primarios, la contaminación y daño irreversible al medio ambiente por la actividad minera y petrolera, ocasionando la desaparición de los medios y recursos para la subsistencia. Por otra parte, con las políticas de colonización se ha incrementado la población no indígena que disputa territorios y recursos naturales. A la vez, debido a las enfermedades y malas condiciones de vida, ha disminuido la población indígena. Todos estos efectos han generado cambios culturales y económicos drásticos en los pueblos indígenas: la aparición de la pobreza, la dependencia y la monetización de sus economías.[10]

El desarrollo autónomo que se plantea en la Amazonia contempla el fortalecimiento de la identidad cultural, el fomento del orgullo étnico y el impulso de acciones orientadas a lograr una autonomía territorial y económica, esto es un desarrollo decidido desde los propios indígenas, desde su visión del mundo y con autonomía en las decisiones de su futuro, lo cual supondría que los indígenas tengan pleno control de la planificación y ejecución de las acciones, así como de la definición de las necesidades a satisfacer.

Una estrategia de desarrollo autónomo debe garantizar la independencia económica de las comunidades y pueblos indígenas, de forma que se propicie un uso equilibrado de los recursos, que sirvan para reproducirse como pueblos, y sean capaces de reforzar la identidad y unidad como sociedades culturalmente diferenciadas. Esta política de desarrollo debe lograr condiciones favorables como una base suficiente de recursos que permita la diversificación de las actividades productivas, un grado suficiente de autodeterminación y la recomposición territorial en casos de degradación grave de los recursos.

10 COICA, *Amazonia: economía indígena y mercado, desafíos del desarrollo autónomo*, Quito, edición COICA, 1996.

Elementos de desarrollo del pueblo quichua-otavalo

Es un proceso de desarrollo que ha logrado revalorizar la cultura indígena y la posibilidad de generar estrategias de desarrollo con identidad en el marco del sistema capitalista, articulándose al mercado nacional e internacional. La "reconquista" de la ciudad comercial mestiza de Otavalo por los quichua-otavalo es clave en este proceso, ya que implica trastocar la estructura del poder concentrado en centros urbanos que desde tiempos coloniales habían excluido a los indígenas. Otavalo es un valle estratégico que tradicionalmente fue y es centro de intercambio y comercio regional con una vinculación proactiva a la economía capitalista. Éste se constituye en un proceso novedoso de modernización étnica.

Su economía se basa en la agricultura, los textiles y principalmente el comercio. La característica de este pueblo es su tradición milenaria de comerciantes especializados, que históricamente tuvieron privilegios para realizar su actividad económica.

Los elementos básicos de su economía podrían ser: su tradición histórica como *mindaláes*,[11] que les ha permitido contar con una gran experiencia en la comercialización de producción artesanal, como estrategia económica junto a la crianza de animales, la agricultura y la compra de tierras que les posibilitó mejores condiciones de subsistencia y niveles de autonomía, en la cual los flujos migratorios temporales a escala nacional e internacional constituyen la estrategia clave de su desarrollo.

La identidad cultural y el orgullo étnico de los quichua-otavalo fue clave para mantener su personalidad frente a los procesos de modernización impulsados por el Estado,

11 Mindalá en lengua quichua antigua sería comerciante. Ver sobre el tema, especialmente respecto a los otavalo, los estudios realizados por Moreno y Salomón, 1991; Rivaneira y Zubritski, 1977 y Caillavet, 1981.

que a pesar de que trastocaron varios elementos de su cultura, como la espiritualidad, las formas de organización política y económica tradicionales, sin embargo, se adaptaron y aprovecharon las oportunidades para participar activamente de los sistemas económicos valorando su propia raíz cultural. Por ejemplo, el comercio nacional e internacional ha contemplado en su estrategia, como recurso de mercadeo, la identidad quichua-otavalo, con gran éxito. En conclusión, el orgullo étnico cultural ha contribuido al desarrollo económico y la economía capitalista ha permitido reforzar la identidad de este pueblo.

Un profundo sentido de autonomía que históricamente el indígena otavalo siempre ha buscado alcanzar emprendiendo sus negocios para alcanzar niveles de autogestión, de autonomía e independencia familiar. La educación que se imparte al familiar y comunitario promueve los valores propios, entrenando a sus miembros en todos los oficios con la finalidad de que sean emprendedores, independientes y libres. Se ha asociado la iniciativa individual y colectiva para lograr estos objetivos. Para ello, a través de la oralidad, se promueve una conciencia de que la usurpación de la tierra por parte de los invasores fue la causa de la dominación y total subordinación individual; por tanto, para recobrar la libertad, la dignidad y la autonomía hay que recuperar la tierra. De igual manera, el trabajo colectivo, el incentivo al ahorro y a la inversión se orientaron principalmente a la compra de tierras. Una regla básica es que el quichua-otavalo acepta relaciones de dependencia sólo hasta emprender su propia iniciativa.

La gran capacidad de adaptación, creatividad e innovación que desarrollaron en la relación con el Estado les ha permitido adaptarse a cambios y circunstancias adversas y complejas, como el comercio internacional, para lograr sobrevivir, captar excedentes y mantener las prácticas de reciprocidad. La capacidad de responder a las demandas del mercado, adoptar creativamente diseños, colores, tecnologías e insumos, lo que ha permitido que a pesar de la modernidad se hayan mantenido las instituciones de reciprocidad familiar y comunitaria. Otro ejemplo importante es la capacidad de apropiación de productos externos para usarlos como elementos de su identidad, como en el caso del vestuario, frente a los grandes cambios del mercado y el medio.

El control del ciclo productivo, especialmente de las áreas claves como la producción y la comercialización, es un factor fundamental del éxito de la economía quichua-otavalo. Es decir, los agentes económicos de la economía quichua-otavalo son ellos mismos. Sin embargo, hay fisuras en este esquema, por ejemplo, la dependencia actual de las materias primas sintéticas, el control de los excedentes en el sentido de la inversión para la producción, que ahora está en poder de los bancos privados.

Entre los impactos negativos más importantes que este modelo de desarrollo ha generado, se puede citar los siguientes:

- El sistema capitalista produjo diferencias sociales, procesos de acumulación y relaciones productivas asalariadas, como consecuencia existe relaciones de explotación a indígenas y mestizos.
- El individualismo y el inmediatismo expresado en la competencia de los comerciantes (intermediarios) afectó a los productores por la agresiva reducción de los precios de sus productos.
- Deterioro de la calidad de la mercancía y desprestigio del producto en el mercado. Existe un deficiente sistema de comercialización.
- Hay una ruptura del ciclo productivo autónomo; se ha generado dependencia (mercado externo con productos para turistas, intermediarios, insumos e inversión).
- Vulnerabilidad frente a los usureros, deudas que han llevado a la pérdida de los bienes familiares.
- Los valores capitalistas como el egoísmo, el consumismo y la acumulación tienen gran incidencia en la sociedad.
- Falta de formación y educación producto de emprendimientos desde muy corta edad y la ineficiencia en administrar su economía.
- La economía quichua-otavalo está subordinada al sistema capitalista.

A pesar de que este modelo de desarrollo ha sido considerado como un referente del desarrollo con identidad, en el que se asocia las dos visiones económicas, también se ha iniciado al interior de los pueblos indígenas, aunque de forma dispersa, una crítica resaltando especialmente los altos niveles de pobreza y diferenciación social, como también las graves alteraciones culturales, especialmente en la valoración del capitalismo, en lo que tiene que ver con el individualismo y la acumulación. Consideramos importantes estas observaciones y hay que tomar en cuenta algunos aspectos del modelo que tienen que ser fortalecidos y otros integrados para encarar los riesgos que conlleva la relación subordinada al capitalismo, que puntualizamos a continuación:

Retos del desarrollo con identidad

- La tradición milenaria quichua-otavalo como mindaláes es importante como identidad y estrategia económica que permita tener el control del círculo productivo, de tal forma que teniendo una mayor autonomía se fortalezcan las instituciones económicas propias que mantienen las relaciones de reciprocidad para resistir las arremetidas colonialistas del modelo de dominación.
- Recuperar y recrear los conocimientos, tecnologías, valores estéticos, prácticas sociales, económicas y políticas.
- Fortalecer su identidad cultural, que implique un desarrollo que parta de sus propias capacidades y proyectos.
- Dotar creativamente de nuevos recursos para enfrentar la vida moderna y las debilidades y deficiencias propias. Asimilar la modernidad, pero ajustándola a sus tradiciones e intereses, condición clave para proyectar su cultura e identidad.
- La artesanía tiene limitaciones para continuar siendo el rubro principal de la economía otavalo. Sin embargo, puede ganar un nicho importante del mercado organizando la producción textil y artesanal, y mejorando su calidad. Lo que hay que darle es valor agregado a los productos con la incorporación artística.
- Superar el egoísmo y el individualismo, que se expresan en la competencia desleal entre los miembros del pueblo otavalo a través de la organización de estos sectores y fortaleciendo las instituciones de reciprocidad y solidaridad.
- Fortalecer el modelo económico y productivo a través de la participación activa y responsable de las familias (ayllu) con emprendimientos empresariales familiares que tengan una visión social y cultural. Los excedentes deben ser distribuidos en inversiones sociales que posibiliten mejorar las inversiones en procura de mejores condiciones de vida.
- Planificar el desarrollo de forma participativa, manteniendo la visión de autonomía como pueblo e iniciativa familiar, es decir, lograr el control de los ciclos productivos.
- Diversificación de la economía y generación de fuentes de trabajo.
- El gobierno local y el nacional deben apoyar este proceso.

3. *El Estado, las características regionales económicas y las demandas de los pueblos indígenas*

Ecuador está constituido por varias ecorregiones[12] donde se asientan los distintos pueblos indígenas. Las ecorregiones se caracterizan por contener una enorme biodiversidad y porque en ellas habita una diversidad cultural de gran importancia para el futuro del país.

Allí están en juego los distintos puntos de vista, concepciones y políticas de desarrollo, pues el país atraviesa, al mismo tiempo que altos niveles de pobreza, graves problemas ambientales que ponen en riesgo la propia supervivencia de la población. En este dilema, las poblaciones indígenas han articulado un discurso claro respecto a la necesidad de impulsar un tipo de desarrollo que sea armónico con la naturaleza o con la madre tierra.

En tal sentido, el desafío del desarrollo sostenible institucionalizado formalmente por el Estado, aunque se aplica muy poco y es recomendado por los organismos financieros internacionales, tiene que ver con la necesidad imperiosa de articular formas de organización social y económica que recuperen los principios básicos de adaptación a los sistemas naturales.

A pesar de que Ecuador posee una extraordinaria diversidad biológica caracterizada por la presencia de variados ecosistemas, de múltiples especies vegetales y animales, de miríadas de microorganismos y de una gran riqueza de recursos genéticos, este patrimonio biológico se está deteriorando y perdiendo en forma acelerada.[13]

El deterioro y la fragmentación del hábitat, la sobreexplotación, la contaminación, la agricultura intensiva, la introducción de nuevas especies, entre otros, son los mecanismos directos de la destrucción, pero las causas básicas dependen de la forma en que está organizada la sociedad y de sus modelos de vida y de producción.

El crecimiento de la población y el consumo excesivo de los recursos naturales, las políticas económicas que no atribuyen su debido valor al medio ambiente, la desigual distribución de la propiedad, la insuficiencia de conocimientos y la prevalencia de sistemas jurídicos e institucionales que promueven una explotación no sostenible son causas fundamentales del deterioro y pérdida de biodiversidad. Frente a estos problemas, el Estado fundamentalmente responde con políticas asistenciales, con una normatividad que casi nunca se aplica. Además, el tema rural básicamente se entiende como un problema campesino productivo.

También es evidente que no hay una adecuada armonía entre la satisfacción de las necesidades humanas y la conservación de la biodiversidad. No se ha incorporado en la convivencia nacional el criterio de equidad. En ese senti-

12 Ministerio del Ambiente, *Caracterización biofísica y socioambiental de las ecoregiones del Ecuador*, 1999.

13 Ecuador firmó el Convenio de Biodiversidad, producto de la Cumbre Mundial de Medio Ambiente celebrada en Río de Janeiro en 1992, asumiendo una responsabilidad para la formulación de políticas y estrategias nacionales de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

do, es muy limitado el aprovechamiento económico de la biodiversidad, a pesar de que ofrece notables opciones: especies de flora y fauna, microorganismos, recursos genéticos, servicios ambientales, ecoturismo, etc.

Por último, el conocimiento científico de la biodiversidad es muy limitado. Es importante destacar que no se conoce ni se aprovecha adecuadamente la contribución de las poblaciones indígenas al manejo de los recursos naturales, por lo que tampoco existen planteamientos claros para defender los derechos sobre la biodiversidad y la propiedad intelectual colectiva.

Identifiquemos los principales problemas y sus agendas planteadas para superar la actual situación de exclusión y marginamiento por las organizaciones regionales.

Principales problemas de la región amazónica (Amazonia)

1. Inadaptación de sistemas de producción agropecuaria y aprovechamiento del bosque:

- Colonización en tierras no aptas. Uso del suelo sin considerar sus aptitudes.
- Bajos niveles de productividad.
- Poco conocimiento de las características y funcionamiento del medio amazónico.
- Altas tasas de deforestación y bajos niveles de reforestación.
- No se han desarrollado y aplicado sistemas de uso del bosque en pie.
- Inadecuada política de crédito. Plazos cortos, interés alto, cartera vencida.
- Deficientes sistemas de comercialización y falta de dotación de infraestructura.
- Debilidad de política de investigación, extensión y transferencia de tecnología.
- Falta de una zonificación ecológica-económica y de ordenamiento territorial.
- Problemas de tenencia de la tierra. Alto procentaje de tierras no tituladas.
- Conflictos en áreas protegidas. Delimitación de territorios indígenas.
- Baja capacidad de gestión y de coordinación de organismos del sector público.
- Debilidad institucional, centralismo, baja capacidad técnica, falta de coordinación.

2. Política petrolera: sobredimensión del beneficio económico y subvaloración de la conservación de los ecosistemas y de las culturas nativas

- Ausencia de una política energética integral.
- La región amazónica no ha sido beneficiaria de la renta proveniente de los recursos petroleros.
- RAE recibe entre 4% y 5% del presupuesto estatal y aporta el 50%.
- La inversión productiva privada es muy baja o inexistente.
- No se promueve producción sustentable que reduzca la dependencia del petróleo.
- Deforestación por obras físicas (carreteras, oleoductos, pozos, etc.).
- Contaminación de suelo, agua y aire por uso de tecnología inadecuada y accidentes.
- Colonización. Destrucción de aproximadamente 700 mil ha de bosque en la zona nororiental.
- Usos agropecuarios que no corresponden a la vocación de los suelos.
- Concesiones petroleras en áreas de asentamiento indígena tradicional.
- Vías de penetración que estimulan intensificación de la explotación forestal.
- Proliferación y crecimiento desordenado de las ciudades sin planificación.
- Centralización de la gestión petrolera en Quito, tanto a nivel estatal como privado.
- Baja capacidad de organización y negociación de la comunidad local y regional.
- Poca capacidad de instituciones regionales para monitoreo de actividad petrolera.
- Desarrollo de actividad petrolera en áreas protegidas.
- Séptima Ronda. Inconveniencia económica y ambiental de la explotación de crudo pesado.
- Problema Texaco. Demanda de las comunidades indígenas.
- Ampliación del SOTE.

3. Carencia de propuestas educativas adecuadas a las características de la RAE

- Ausencia de perspectiva ambiental en el sistema educativo nacional y amazónico.
- Currículum de estudios no adecuado para la región.
- Carencia de criterios metodológicos para las particularidades del medio amazónico.

4. Ciudades amazónicas que se han desarrollado sin considerar las necesidades de adaptación al medio

- No hay un desarrollo arquitectónico adecuado al medio.
- Falta de planificación en el desarrollo del espacio urbano.
- Mal manejo (no hay manejo) de desechos urbanos sólidos y líquidos.
- Falta espacios de recreación.
- Insuficiente dotación de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado).

5. Falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonia

- Derechos territoriales.
- Integridad cultural.
- Sistemas de producción.
- Educación.

Fuente: Fundación Natura-UICN. Programa Amazonia.

Agenda de los pueblos indígenas de la ecorregión[14]

En los últimos años se ha consolidado una agenda de toda la cuenca amazónica. Este trabajo está liderado por la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, organización que elaboró su estrategia hasta el año 2005 (en debate), que establece, entre otros, los siguientes aspectos:

Desarrollo sostenible

- Incrementar la participación e influencia política de COICA y sus organizaciones miembros de manera que le permita incidir en la formulación de políticas a escala nacional e internacional, que contemple la regulación del uso y beneficios económicos provenientes de los bosques, tanto en productos como en servicios.
- Consolidar las propuestas indígenas con relación a biodiversidad, recursos genéticos, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual ante los diferentes organismos internacionales, regionales y los respectivos gobiernos de la región.
- Fortalecer los mecanismos de control interno de los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos existentes en nuestros territorios.
- Ser protagonistas en la adopción de políticas y normatividad para lograr el reconocimiento de los derechos y necesidades de los pueblos indígenas amazónicos relacionados con los cambios climáticos y la implementación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto (PK).

Áreas protegidas

- La preeminencia de los derechos territoriales sobre cualquier figura de protección, así como el libre acceso y control de recursos naturales existentes.
- La prohibición de todo tipo de actividades extractivas externas en las áreas protegidas ya declaradas.
- Eliminación de superposición de áreas, en particular aquellas que afectan los territorios indígenas y garantizar los beneficios económicos por los servicios ambientales.

14 Tomado de la Agenda de desarrollo de la COICA, *Agenda 2002-2005*, Quito.

- La participación directa de las organizaciones indígenas representativas en la toma de decisiones políticas, jurídicas y otras que los afectan.

Derechos indígenas

- Promover las visiones y demandas indígenas en las reuniones sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y las reuniones relacionados con la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Asegurar un buen acercamiento entre los temas tratados en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la agenda de los pueblos indígenas de la región.
- Promover la adopción y el reconocimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo.

Recursos no-renovables

- Fortalecimiento y reconocimiento de los derechos indígenas frente a la explotación petrolera en sus territorios con miras a apoyar en las decisiones que tomen las organizaciones de base frente a la industria petrolera.
- Un mayor protagonismo y participación propositiva en el programa sobre energía, ambiente y población con el Banco Mundial, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y la Asociación de Empresas Privadas de Petróleos de América Latina (ARPEL).

Desarrollo económico

- Fortalecimiento de las relaciones de cooperación.

Profesionalización

- Programa regional de profesionalización.

Principales problemas de la región andina (Sierra)

La región andina en Ecuador tiene una diversidad de pisos ecológicos, que por su composición geográfica privilegiada ha permitido un uso intensivo del suelo y el acceso, en un corto espacio y tiempo, a una diversidad de productos que han complementado la dieta alimenticia de los pueblos que lo habitan. Se considera como principales zonas morfológicas regionales a cuatro unidades:

Localización	Fertilidad y uso
1. Laderas y páramos del norte y centro	Cultivos alternados con limitaciones climáticas y de procesos erosivos en zonas de mayor pendiente. Pastoreo principalmente de ganado vacuno y bovino.
2. Valles interandinos de la Sierra norte y centro	Principales zonas de producción de flores, frutas y vegetales. Localización también de las principales haciendas ganaderas de la Sierra.
3. Sierra sur	Limitaciones productivas por la presencia de suelos erosionados y dificultades en la obtención de agua para riego.
4. Declives exteriores de los Andes	Suelos con limitaciones por fuertes pendientes y procesos erosivos. Zonas de explotación maderera y colonización. De uso potencial para conservación de bosques y manejo de cuencas hidrográficas.

El área erosionada en la Sierra es de aproximadamente 400 mil a 500 mil hectáreas con erosión moderada y severa. Cerca de dos millones de hectáreas con erosión leve o invisible. Se estima que la erosión ocurre principalmente en las zonas de laderas deforestadas, mientras que el proceso de deforestación continuada ocurre principalmente en las áreas altas. La degradación de suelos no se ha cuantificado, pero existe un proceso asociado de pérdida de calidad en su estructura en las áreas bajo cultivos.

Actualmente persisten cuatro millones de hectáreas de vegetación arbórea y arbustiva en la Sierra ecuatoriana, lo que equivale al 48,9% de la cobertura vegetal total. Señalemos los principales problemas que tiene esta región:

Problema	Principales presiones
Escasez de tierras	• Propicia la migración campesina. • Expansión de la frontera agropecuaria mediante la colonización. • Presión agrícola sobre las tierras altas de páramo. • Presión sobre las haciendas modernas de los valles. • Sobreutilización de tierras actualmente disponibles.
Pérdida de páramos	• Necesidad de roturar los páramos para ampliar los cultivos familiares. • Alteraciones en el régimen hídrico y sobre los suelos. • Inadecuada concepción de las tierras de páramo como tierras de aptitud forestal.
Erosión	• El 74% del relieve corresponde a suelos con más del 50% de pendiente. • El 16,6% de los páramos se encuentra afectado de erosión. • En zonas secas contribuye a los procesos de desertización. • El 35,8% del área intervenida se encuentra afectada de erosión.
Deforestación	• 30% de reducción de la cobertura boscosa en los últimos veinte años. • 30% de bosque primario convertido en matorrales. • Sólo existe el 48,9% de la cobertura vegetal sobre los 1.200 msnm.
Pérdida de biodiversidad agrícola	• Pérdida de las variedades de cultivo usadas por la agricultura tradicional. • Presión de los mercados. • Difusión de semillas híbridas y simplificación genética de la agricultura campesina.
Desarrollo urbano e industrial	• Presión sobre los recursos para la dotación de energía, agua y otros servicios. • Contaminación. • Generación de desechos sólidos, líquidos y gases. • Presión sobre la ocupación del espacio.

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social, 1996.

Agenda indígena andina

El ECUARUNARI,[15] en el I Congreso del 21 al 24 de abril de 2003 con representantes de los pueblos de la nacionalidad quichua, resolvió la siguiente agenda a llevarse adelante hasta el año 2006:

• Exigir al gobierno nacional una posición clara en el ámbito internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas y con representantes propios.

• Rechazar los acuerdos del Área de Libre Comercio (ALCA) y emprender una campaña nacional de socialización sobre las consecuencias del ALCA para nuestros pueblos.

• Realizar el Congreso de la educación intercultural bilingüe para evaluar y replantear nuevas estrategias de educación bilingüe en el país.

• Impulsar políticas de conservación ambiental que garanticen la soberanía territorial, seguridad y soberanía alimentaria.

• Crear y fortalecer el Instituto Nacional de Riego.

• Crear el Banco Indígena a fin de conceder créditos que permitan el mejoramiento y desarrollo de los pueblos. Además, capitalizar el Banco Nacional de Fomento.

• Elaborar un plan general de solución de problemas de tierras a nivel de todos los pueblos de la nacionalidad quichua, apoyar la titularización de las tierras, e impulsar los programas de crédito para adquirir tierras e impedir la intervención del INDA en tierras y territorios de propiedad comunal.

• Exigir la legalización inmediata de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

15 Principal organización indígena de la Sierra.

Principales problemas de la región Costa

El 44,1% del suelo tiene un uso potencial de bosque productor y constituye el área de mayor extensión. Le sigue en orden de extensión la agroforestería, con el 27,7% y el bosque protector, con el 14,0%. Las actividades agrosilvopastoriles, cultivos permanentes, uso agrícola permanente y otras combinaciones ocupan porcentajes inferiores, los principales problemas son:

Problema	Principales presiones
Expansión de la agroindustria	• Monocultivos: caucho, palma y palmito. • Uso de agroquímicos y contaminación de suelos y aguas. • Presión sobre los recursos hídricos para dotación de riego. • Destrucción definitiva de hábitats. • Sobreutilización de tierras actualmente disponibles. • Conflictos de uso de tierras.
Explotación forestal	• Explotación selectiva de especies forestales. • Plantaciones forestales con especies introducidas. • Conversión de bosques maduros en bosques productores. • Pérdida de la biodiversidad. • Conflictos de uso de tierras.
Desarrollo urbano (principalmente San Lorenzo)	• Presión sobre los recursos para la dotación de servicios. • Contaminación. • Generación de desechos sólidos y líquidos. • Presión sobre la ocupación del espacio.

Fuente: Ecociencia.

Agenda de los pueblos de la ecorregión

Debido al grado de desarrollo menor de las nacionalidades de esta ecorregión, tomamos especialmente las demandas de la nacionalidad chachi, que tiene rasgos similares respecto a las otras nacionalidades por el hecho de convivencia en un mismo ecosistema. Por esta razón realizamos una síntesis de las estrategias del Plan de Desarrollo con Identidad de la nacionalidad chachi.

Conciben el desarrollo como un proceso integral y participativo, interdisciplinario, en el que el ser humano y todas las formas de vida son el eje fundamental que parte de las necesidades reales de las comunidades, que se debe medir por el mejoramiento integral de la calidad de vida de la población y que se nutre de la diversidad ambiental y cultural del entorno.

Conservar la integridad y la calidad del territorio chachi y sus recursos

• *Conocimiento de la riqueza existente* en los territorios indígenas porque lo que no se conoce simplemente no existe. Realizar un *inventario y análisis de los recursos* existentes en el bosque y sus distintas potencialidades para identificar mecanismos alternativos y diversificados de generación de recursos.

• *Resolución de conflictos de límites* del territorio generados por la invasión de los mestizos.

• *Generar recursos alternativos* pensando en nuevas posibilidades de *aprovechamiento de los recursos alternativos que ofrece el bosque*, como la venta de servicios ambientales, producción de oxígeno, el agua que proviene del bosque y los propios recursos genéticos.

• *Negociación colectiva de los recursos forestales*, renegociar y/o suspender acuerdos fragmentados y aislados de comunidades y familias chachi con las empresas madereras.

• *Generación de iniciativas de ecoturismo* con ofertas de servicios de calidad, considerando como recurso la riqueza paisajística y cultural, con un gran potencial. Es una alternativa de largo plazo.

• *Manejo compartido de áreas protegidas* a través de convenios explícitos con el Ministerio del Ambiente para un *manejo compartido de las áreas protegidas* circundantes: Reserva Cotacachi-Cayapas en el norte y Reserva Mache Chindul.

Garantizar y fortalecer la seguridad alimentaria

- Recuperar la dieta tradicional.
- Revitalizar y promover la chacra tradicional.
- Fomentar la crianza de animales menores.
- Definir áreas del bosque como reserva alimentaria.

Revitalizar y fortalecer la cultura

- *Recuperación de los orígenes*, acción identificada como eje articulador de un gran proceso participativo, complejo, diverso y amplio de recuperación y potenciamiento de la cultura, pues desencadenará varias actividades de revitalización de la nacionalidad chachi.
- *La ley tradicional debe ser adaptada* de conformidad con las normas ancestrales y con la realidad contemporánea de la nacionalidad para su mejor aplicación.
- *Medicina tradicional y occidental*, revitalizar el papel de los mirukos (shamanes), así como de la medicina tradicional, para que actúe en combinación con la medicina occidental en un sentido estratégico.
- *Promoción de la cultura* fortaleciendo la lengua chapalachi, ampliando su uso e implementando la educación bilingüe intercultural. Crear un museo en el propio territorio, que sintetice el conjunto de bienes culturales, pero que al mismo tiempo sea un espacio para la comercialización de productos culturales chachi.
- Contar con un centro de la cultura chachi en la ciudad de Esmeraldas, que ofrezca al visitante un valor agregado cultural, así como información comercial y turística.

Promover servicios de calidad

Impulsar *opciones económicas y servicios*, como un sistema de transporte fluvial moderno y generar energía alternativa a través de un programa de manejo y procesamiento integral de desechos y contando con *agua para consumo humano*.

Inversión en capacidades locales

Se realizará mediante la *investigación* de la biodiversidad, los recursos alternativos del bosque, las iniciativas de desarrollo sostenible. La *educación-capacitación del recurso humano y la planificación* del desarrollo con identidad de la nacionalidad.

Proyección política chachi fortaleciendo la FECCHE

El proceso de fortalecimiento debe buscar la creación del Consejo de Gobierno de la nacionalidad, fortalecer y consolidar la Unidad Técnica de Desarrollo. Impulsar relaciones con los pueblos indígenas de Colombia en el área fronteriza para generar políticas comunes en torno a la coyuntura y de largo plazo. Unirse al proceso de revitalización de la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa del Ecuador (COINCE) en el marco del fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos de Ecuador. Además contar con un sistema de comunicación, un proceso de capacitación de cuadros y una política de alianzas con actores sociales, empresas, con el Estado y la cooperación internacional, destinados a fortalecer a la nacionalidad.

4. El proyecto PRODEPINE, una experiencia relevante

Tal como se señaló anteriormente, las condiciones de exclusión y pobreza de las nacionalidades y pueblos de Ecuador, reflejadas en prácticamente todos los indicadores socioeconómicos del país, tienen que ver con condiciones históricas, económicas, políticas, sociales y culturales seculares en las que se encuentran sumergidos. Esta situación más la presión ejercida en las permanentes luchas impulsadas por las organizaciones en demanda de atención a este sector –como la decisión tomada por la ONU cuando declaró el decenio de los pueblos indígenas y se convocó a todos los gobiernos y organismos internacionales a prestar el apoyo necesario para superar la situación de pobreza de los pueblos indígenas– crearon las condiciones políticas para diseñar el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE).

Esta iniciativa contó con el respaldo y financiamiento del Estado ecuatoriano a través de entidades como el CODENPE y el CODAE, las principales organizaciones indígenas y negras del país, (CONAIE, FEINE, FENOCIN, FEI, CAN, ECUARUNARI y FENACLE) el Banco Mundial y el FIDA. De esta manera se constituyó en la primera experiencia de asociación de estos actores para impulsar un proceso de desarrollo que responda a las necesidades de los pueblos indígenas y que cuente con la participación de los mismos en todo el proceso de formulación, administración, ejecución del proyecto. El PRODEPINE tuvo como unidades ejecutoras a las organizaciones, nacionalidades y comunidades indígenas y negras.

El proyecto contó con un financiamiento de 50 millones de USD, a invertirse en cuatro años. Contribuyeron económicamente el Banco Mundial con 25 millones, el FIDA con 15 millones, el gobierno nacional con 5 millones y las comunidades con 5 millones de USD.

Este proyecto surgió con los siguientes objetivos:

- Fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones indígenas y negras de Ecuador.
- Lograr una integración democrática de los pueblos indígenas y negros, incorporando su propia visión del desarrollo y potenciando sus actuales recursos, su capital humano y social.
- Disminuir los niveles de pobreza diversificando fuentes de ingreso y empleo.
- Fortalecer la capacidad institucional del Estado para que implemente un sistema de planificación participativo y descentralizado que atienda las demandas de las comunidades indígenas y afroecuatorianas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el PRODEPINE implementó cuatro componentes:

- **Fortalecimiento de las nacionalidades, pueblos y organizaciones** a través de planificación, seguimiento y evaluación participativos; apoyo a la formación de equipos técnicos; formación de recursos humanos a través de becas para pre y posgrado, bachillerato compensatorio y capacitación semiformal; fortalecimiento del patrimonio cultural de las nacionalidades y pueblos con enfoque de género; programa especial de fortalecimiento a nacionalidades de menor población.
- **Tierras y aguas**, titulación y legalización de los derechos de tenencia de la tierra en áreas productivas, forestales y de posición ancestral; crédito para compra de tierras; plan de acción para los sistemas de riego de las comunidades andinas; formación de paralegales indígenas y afrodescendientes; apoyo a un programa de reformas legales seleccionadas.
- **Inversiones rurales** públicas, comunitarias y privadas, financiando pequeños subproyectos solicitados, preparados, implementados y administrados por las comunidades a través de las organizaciones de segundo grado para obras de infraestructura social y productiva, manejo de recursos naturales, capacitación y asistencia técnica.
- **Fortalecimiento institucional** a CODENPE y CODAE para la elaboración de las reformas legales necesarias que le permitan su institucionalización y de leyes que hagan viables las políticas públicas, así como el establecimiento de una Unidad Ejecutora del proyecto con siete oficinas regionales.

El PRODEPINE destaca, además de los resultados alcanzados y los impactos del proyecto que se consideran cualitativa y cuantitativamente positivos,[16] los recursos metodológicos diseñados, los mismos que han sido reconocidos en el país como aportes al desarrollo rural; entre ellos, un conjunto de metodologías para realizar evaluaciones participativas de inversiones rurales, medición del capital social de organizaciones indígenas y afroecuatorianas, preparación de planes de desarrollo local, y seguimiento y evaluación ambiental de proyectos de desarrollo rural.

De forma general, el PRODEPINE tuvo un alto nivel gerencial y técnico que le permitió cumplir con las metas y los productos establecidos en el proyecto. Sin embargo, con relación al impacto sobre la sustentabilidad de un proceso económico de largo plazo, no se afianzó y en la actualidad no existe ninguna iniciativa productiva que salga del ámbito local. El proyecto tampoco tuvo un estudio sobre las nociones del desarrollo indígena y sus instituciones. Se convirtió en una intención que buscaba la articulación de los pueblos indígenas al mercado tocando algunos elementos de la identidad, pero que no repercutió en formular una propuesta propiamente de desarrollo indígena. El enfoque desarrollista y la estrategia del proyecto contemplaron el fortalecimiento de las organizaciones sin que se tenga la posibilidad de impulsar el proceso de reconstitución de las nacionalidades, de tal forma que proliferó gracias a la oferta de recursos económicos para los proyectos de las organizaciones de segundo grado, estableciéndose una práctica también clientelar y politizada, fragmentándose aún más a las organizaciones existentes y mucho más a las nacionalidades y pueblos. Por los acontecimientos políticos de 2005, la segunda etapa del PRODEPINE, no se podrá realizar debido a las dificultades políticas generadas por la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez y por la oposición presentada por la CONAIE para que se inicie una segunda etapa, por lo que este proyecto se implementó por primera y única vez.

Conclusiones

- La experiencia alcanzada por el proyecto se inscribió en la necesidad de promover la planificación participativa

16 Ver Informe de cierre del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE, periodo septiembre 1998-junio 2002.

del desarrollo local a fin de responder adecuadamente a los procesos de descentralización y desconcentración del país, donde se encontraron dificultades para alcanzar logros específicos.

- Las comunidades y organizaciones están atrapadas en una visión asistencialista del desarrollo. La acción clientelar del Estado, ciertos gobiernos locales, empresas privadas y ONG no contribuyen a superar el paternalismo.
- En el ámbito local, el PRODEPINE ha contribuido a construir una ética en la administración de recursos, promoviendo la participación social; sin embargo, la interculturalidad no ha tenido resultados concretos.
- Los desafíos pendientes consisten en pasar del paternalismo al empoderamiento, de enfoques aislados o sectoriales a visiones integrales, y de pequeños proyectos aislados a iniciativas de inversión articuladas a propuestas de desarrollo local de largo plazo.
- El proyecto ha contribuido a la formación y mejoramiento del capital social local, lo que demuestra la importancia del fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de gestión.
- El diseño de instrumentos metodológicos facilita una reflexión a la población rural sobre sus principales problemas y las soluciones más adecuadas.
- En las obras de infraestructura comunitaria, la capacidad de gestión de las comunidades y organizaciones debe permitirles financiar los costos operativos y reposición de las inversiones.
- En cuanto a las inversiones de apoyo a la producción y de infraestructura productiva comunitaria, no obstante la importancia de su capital social, hay dificultad para que ellas asuman roles microempresariales.
- Los factores críticos del éxito de los subproyectos productivos son: respuesta adecuada a la demanda del mercado, el factor riesgo que deben asumir los beneficiarios y la organización microempresarial de los usuarios.
- La capacitación continua, la fluidez de la información y el seguimiento sistemático de campo a los técnicos locales son los factores que permiten mejorar cualitativamente a las entidades ejecutoras.
- La sostenibilidad de las inversiones de infraestructura social del proyecto se garantizará cuando el personal y/o los insumos operativos sean incorporados al presupuesto de las entidades públicas locales.

En el año 2005, el PRODEPINE y su infraestructura fueron desmontados y entregados a las organizaciones locales, regionales y nacionales, con lo que este proyecto desapareció totalmente.

Pueblos indígenas y participación política

1. La participación política y electoral

Como se repasó anteriormente, los pueblos indígenas, con la constitución de la CONAIE en 1986, y los procesos de lucha por sus derechos y por la defensa de los intereses de los sectores populares, se han convertido en actores clave de la vida política de Ecuador. En efecto, a partir de 1990, con el levantamiento indígena nacional, se inició un proceso permanente de movilizaciones que en un primer momento demandaba los puntos clave de la agenda indígena, posteriormente sus luchas han asumido una oposición radical contra el neoliberalismo y los intentos de privatización del patrimonio nacional a través de una amplia alianza con sectores populares. La formulación de una plataforma cada vez más alta y más amplia de lucha le exigió al movimiento indígena asumir una agenda de carácter nacional.

El exitoso proceso político alcanzado por el movimiento indígena, pudo apreciarse en la capacidad de incidir en el comportamiento político del pueblo, como se demostró en los resultados de la II Consulta Popular realizada por el gobierno de Sixto Durán Ballén, en 1994, en el que la tesis del "No" promovida por la CONAIE y los movimientos sociales ganó en contra del gobierno. Esta experiencia nacional confirmó la tendencia que se había iniciado una década atrás con experiencias electorales exitosas como en el caso de la Amazonia, Imbabura y Chimborazo, a través de partidos políticos de centroizquierda o espacios propios creados a nivel local, los que al margen de la decisión de la organización nacional habían tomado la iniciativa de participar en las elecciones. Por su lado, los movimientos sociales (muchos de cuyos integrantes y dirigentes tenían experiencia electoral en los partidos de izquierda tradicional) consideraban que existían las condiciones para que el proyecto político sea sometido al electorado nacional, pues la respuesta de la Consulta Popular mostraba una tendencia favorable a las tesis antiestatistas y antineoliberales que ellos defendían.[1] La existencia de un solo candidato de esta tendencia para las elecciones de 1996 les hacía suponer que el país optaría por una propuesta de izquierda.

A pesar de estas consideraciones favorables, la CONAIE decidió iniciar un debate interno. Existían tres posiciones: no participar en las elecciones y mantener el carácter de lucha emprendida, fortaleciendo los pueblos y construyendo un poder propio. La segunda posición sustentaba la necesidad de mantener a la CONAIE como la representación política y del gobierno de los pueblos indígenas y por otra crear una instancia política en la que participe la CONAIE junto con los demás sectores populares. La tercera postulaba la creación de un partido indio, como un brazo político de la CONAIE.

El Congreso extraordinario de la CONAIE, realizado en enero de 1996, decidió la participación electoral con las siguientes consideraciones: no debía crearse un partido político, sino un movimiento político. Esto se entiende como una mesa de concertación política que integre a los diversos movimientos sociales y sectores progresistas para consensuar una alternativa política y electoral para el país, independiente de los partidos políticos y con autonomía. La CONAIE mantendría su rol político y de representación de las nacionalidades y pueblos. La organización política a crearse debía ser pluralista, democrática, participativa y contener el proyecto político de la CONAIE: la construcción de un Estado plurinacional.

De esta manera se constituyó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), como una alianza del movimiento indígena, los movimientos sociales y sectores progresistas críticos al modelo económico y al Estado excluyente e identificado ideológicamente dentro de la tendencia de izquierda. Se constituyó con la participación de la CONAIE, la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), los trabajadores petroleros, el Movimiento de Ciudadanos por un Nuevo País, que auspiciaba la candidatura presidencial de Freddy Elhers y pequeños grupos de izquierda (cristianos, ecologistas, trotskistas, miristas, entre otros). El MUPP-NP acordó denominarse de esta manera acogiendo las resoluciones de la CONAIE. Por una parte, adoptó la cosmovisión y símbolos de los pueblos indígenas como el kuichik (arcoiris), que representa la diversidad y la unidad; el de Pachakutik, representado por el símbolo de la vida y el mito del retorno al tiempo de la armonía, del orden. Por otra parte, señalando el proyecto de construc-

1 Francisco Sánchez López; Flavio Freidenberg, *El proceso de incorporación política en el Ecuador*, Quito, 1998.

ción del Estado plurinacional y finalmente Nuevo País era el nombre del movimiento ciudadano de Freddy Elhers, que se lo incluyó para sellar la alianza.

Como es de suponer, lo heterogéneo de su composición y de las propuestas del MUPP-NP dificultaron consensuar los lineamientos políticos y estratégicos, establecer los mecanismos de participación y el procesamiento de conflictos. Las diferencias de valores y prácticas políticas han sido muy difíciles de conciliar. Por ello se han generado dificultades que no han sido resueltas satisfactoriamente para sus miembros, por ejemplo, el proyecto político y el programa de gobierno que guíen el accionar político de la organización. La representación colectiva en las decisiones, que requiere de un amplio proceso de información y debate para alcanzar consensos, se contrapone por prácticas vanguardistas, hegemonistas y pragmáticas de los grupos de izquierda sumada a las visiones dogmáticas y racionalistas. La representación y legitimidad de sus miembros también encuentran dificultad: mientras los indígenas actúan en representación de sus espacios organizativos y territoriales, con alto control social, la representación de los no indígenas es personal o sus organizaciones son grupos de acción política selectiva, aunque tienen el mismo nivel de representación para la toma de decisiones, etc.

En este contexto se abre una nueva manera, compleja, directa y política de relacionarse con el Estado y con la sociedad, que desborda la institucionalidad formal a la que ha estado acostumbrada la élite política tradicional, definiéndose dos formas de participación a través de la movilización y presión social por sus derechos como pueblos y la participación electoral, encarnando la identidad política y étnica, y la representación del conjunto de la sociedad. Para la CONAIE, la participación política electoral fue entendida como el medio a través del cual se podía fortalecer lo local y desde este espacio, que históricamente había acumulado experiencias de participación y alianzas, podría tener mejores niveles de control social para reproducir las formas de gobierno y democracia comunitaria. Esta experiencia desarrollada serviría en el futuro para proponer a la sociedad un modelo de gobierno alternativo. Sin embargo, el ámbito nacional fue considerado también estratégico, como el espacio por el cual se podía incidir en las decisiones políticas estatales, frente a las cuales habían luchado largamente.

El inicio de esta nueva etapa del movimiento fue acogido por las organizaciones locales de forma entusiasta, se estructuraron movimientos políticos locales adoptando formas distintas de organización, contenido político, alianzas y estrategias electorales, siendo, años después, unificados con la elaboración de los estatutos y reglamentos que fueron aprobados. Los contenidos de carácter ideológico y político se hicieron públicos en la agenda política de Pachakutik, que incluye, entre otros, los siguientes aspectos:

- La ética de responsabilidad social, un eje fundamental de su acción política, donde se destaca la rendición de cuentas, la aplicación de la revocatoria de mandato, la honestidad y transparencia, la lucha contra la corrupción bajo los principios de *ama shua, ama llulla, ama quilla* (no robar, no mentir, no ser ocioso).
- En lo político, la unidad nacional, oposición al modelo neoliberal, la articulación de los sujetos sociales emergentes, la alianza política y social antineoliberal, la reconstrucción de la soberanía del Estado, la instauración de una democracia auténticamente participativa, plurinacional y el combate frontal a la corrupción en todos los niveles.
- En lo electoral, sus planteamientos recogen la demanda de construir una alternativa electoral y de gobierno frente a las fuerzas neoliberales, una amplia alianza nacional, social y política para construir y consolidar los poderes locales y desarrollar espacios de democracia comunitaria y popular, además de reformar el sistema electoral para potenciar la verdadera participación de las nacionalidades indígenas y otros sectores populares.
- En lo económico, proponen impulsar la economía solidaria al servicio del ser humano; integrar los diferentes sectores de la economía pública, comunitaria, autogestionaria y privada; detener las privatizaciones, fortalecer las empresas públicas y cogestión de comunidades y sectores organizados; cogestión entre las empresas públicas con las comunidades y sectores organizados para el desarrollo de opciones económicas reales y viables; política fiscal caracterizada por una ética tributaria, equidad, recaudación eficaz y castigo a la evasión; no pago de la deuda externa, inversión en el área social y en la reactivación productiva, investigación y denuncia del origen, destino y beneficiarios de la deuda, y auténtico saneamiento financiero.
- En lo social, defienden la generación y consolidación de políticas de Estado que fortalezcan el empleo, la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, entre otros, sobre la base de una redistribución de la riqueza y del poder a nivel social y territorial: descentralización y desconcentración como formas de soberanía política.

La presencia electoral del movimiento indígena ecuatoriano

Con la constitución del Movimiento Pachakutik se generó una combinación creativa de las demandas de la plurinacionalidad, con la lucha política por la conducción de los "gobiernos locales". Éste fue un rasgo distintivo de la lucha política del movimiento indígena a partir de la segunda mitad de los años noventa. En particular, la lucha política se llevó a cabo en cinco hechos destacados: elecciones de 1996, Constituyente de 1998, elecciones de 2000, destitución del presidente en 2001 y elecciones de 2002 y 2004.

En las elecciones de 1996 Pachakutik participó con la candidatura presidencial del periodista Freddy Elhers, quien alcanzó el 21% de los votos, un importante tercer lugar. En los otros segmentos se obtuvo uno de doce diputados nacionales; ocho diputados, doce alcaldías y 75 autoridades electas para las entidades seccionales como concejales y consejeros. En el ámbito local se logró un gran robustecimiento cultural, se logró atender las demandas de las comunidades y del conjunto de la sociedad, inaugurando formas participativas de gestión local y de gobierno.

Desde entonces, el ritmo de participación electoral de las nacionalidades y pueblos se consolidó desde una perspectiva propia, siendo clave su participación en elecciones nacionales (Congreso y presidencia de la República) y locales (municipios y consejos provinciales).

Su participación no sólo se ha limitado a la actividad electoral, sino que también ha tenido una decisiva actuación en las movilizaciones sociales, como los levantamientos y las acciones que llevaron al derrocamiento de los gobiernos. En las elecciones de 1997, a través del MUPP-NP, se logró un grado de representación directa con la participación de siete representantes, de los cuales tres fueron indígenas. Independientemente de los límites que tuvo este proceso, se elaboró la nueva Constitución, donde entre otros aspectos se declaró el carácter pluricultural y multilingüe del país, se reconoció el conjunto de derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos, se reconoció las circunscripciones territoriales indígenas, así como también se realizaron cambios político-administrativos a escala local, pues se dispuso la elección de las juntas parroquiales rurales como la división administrativa del Estado.

En las elecciones generales de 1998 obtuvo un cuarto lugar con su candidato presidencial que volvió a ser Freddy Elhers. Se logró seis diputaciones, ampliando su presencia a escala local con una importante representación en las alcaldías y prefecturas. Afirmó su presencia fundamentalmente en la Sierra, con influencia en los sectores rurales, donde obtuvo gran respaldo, aunque su número de votos fue menor para la votación nacional.

En las elecciones parciales de 2000, Pachakutik obtuvo 19 alcaldías y cinco gobiernos provinciales –aproximadamente el 10% del total nacional–, con lo que demostró el respaldo directo al movimiento indígena y a las organizaciones sociales en diversas regiones. En aquel entonces, la CONAIE había capitalizado la enorme frustración de la población, sumida en una profunda crisis económica, la corrupción de los gobiernos de turno, el rechazo a las medidas económicas, a la intervención norteamericana en territorio ecuatoriano y a la participación ecuatoriana en la guerra interna de Colombia. Algunos de los alcaldes fueron reelectos como producto de un trabajo distinto de gestión local, que generó nuevos modelos de democracia participativa. Municipios como los de Guamote y Cotacachi se constituyeron en modelos de gestión, recibiendo reconocimientos internacionales por este trabajo. También por primera ocasión, en mayo de 2000, se eligió a los representantes de las juntas parroquiales por votación popular para un periodo de cuatro años. El movimiento indígena captó asimismo un buen número de juntas parroquiales del país. Sin embargo, a pesar de que en un inicio la evolución del proceso político electoral concitó la adhesión de la mayoría de organizaciones indígenas, entusiasmada por la enorme carga simbólica que tenía el hecho de conquistar por primera vez el poder local –donde se había concentrado el poder terrateniente– esta acción fue identificada como una dinámica propia de la CONAIE, surgiendo desde las organizaciones nacionales indígenas la preocupación por ver disminuida su influencia, por lo que promovieron la creación de nuevos movimientos políticos indígenas, y la recuperación y fortalecimiento de sus relaciones políticas con los partidos de izquierda.

En la Costa, los resultados de los comicios afianzaron al derechista Partido Social Cristiano (PSC), que comparte la mayoría de las alcaldías costeñas con el populista Partido Roldosista (PRE) del ex presidente Abdalá Bucarám. Otros partidos, como la Democracia Popular, redujeron su representatividad a unas pocas alcaldías de ciudades pequeñas en las tres regiones. También surgieron propuestas electorales locales que no necesariamente tienen una articulación con los partidos tradicionales. En el mundo indígena proliferaron las organizaciones políticas locales, destacándose el Movimiento Político Indíge-

na y Evangélico Amauta Jatari,[2] brazo político de la FEINE y de una fuerte filiación indigenista, que logró ganar las elecciones en el cantón Colta de la provincia Chimborazo y alguna influencia en Imbabura, Cotopaxi y el norte de la Amazonia principalmente.

En síntesis, estas elecciones definieron un cambio severo del mapa político ecuatoriano, con dos tendencias claramente marcadas: la derecha y el populismo enraizados en la Costa, y una Sierra de izquierda y centroizquierda. Para el analista político Felipe Burbano de Lara, aquellas elecciones mostraron como ninguna otra la fractura política que vive Ecuador: "Su virtud es haber mostrado con mayor transparencia el fenómeno local y provincial, y las 'fronteras internas' que han surgido al interior del Ecuador".[3]

Como ya se desarrolló en la primera parte, la nefasta gestión del presidente Jamil Mahuad, que fue calificada como la más grande tragedia nacional por la dimensión del atraco a los bolsillos de los ecuatorianos –el salvataje bancario–, entre otros aspectos, fueron razones de peso para que el movimiento indígena, en alianza con un grupo de militares y las organizaciones sociales, lo destituyan y por primera vez asuman el poder en calidad de cogobernantes, aunque por unas pocas horas. Un entramado de hechos signados por la "traición de los jefes militares" hizo que se consolide una sucesión constitucional y tome el poder el vicepresidente Gustavo Noboa.

Antes de las elecciones de noviembre de 2002 el protagonismo del movimiento indígena tendió a decaer, la dilatación de las "mesas de negociación" con el gobierno de Noboa creó el descontento y alentó la necesidad de participar con candidaturas propias en las elecciones. Con los argumentos de que mientras no se tenga el poder se continuaría dialogando sin resultados positivos y, por otra parte, que continuar con candidatos "prestados" no garantizaba el proceso político ni el triunfo electoral, se agudizaron las posiciones con la proximidad de las elecciones. Las disputas al interior de la CONAIE por lograr el respaldo para las candidaturas presidenciales se presentaron en dos sectores: por un lado Antonio Vargas, presidente de la CONAIE, que tuvo el respaldo de un sector de la institución, especialmente de un número importante de dirigentes de la Amazonia; por otro, los dirigentes de los movimientos sociales y el ECUARUNARI respaldaban la candidatura del alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, reeditándose una confrontación de carácter regional que tanto tiempo había costado superar a la CONAIE. La disputa no dio tregua para buscar otras opciones. Ante estas circunstancias y riesgos de confrontación irreconciliable, la CONAIE decidió no postular a ningún candidato propio, abriéndose la posibilidad de alianzas con otras organizaciones políticas. Por su lado, Antonio Vargas se retiró de Pachakutik y recibió el auspicio del Movimiento Político Amauta Jatari, la FEINE y la FENOCIN. Vargas, que es de origen amazónico, intentó obtener el respaldo de la CONFENIAE, fragmentó a Pachakutik y a la CONAIE.

El Movimiento Pachakutik decidió participar en las elecciones combinando distintas estrategias. En aquellos lugares donde tenía fuerza participó solo. En otros combinó alianzas con partidos de la tendencia de izquierda y centroizquierda. A nivel presidencial fue en alianza con el recientemente creado Partido Sociedad Patriótica. La estrategia tuvo éxito, pues en las elecciones de noviembre de 2002 logró presentar candidaturas en las 22 provincias del país, fortaleciendo la estructura organizativa y obtuvo más del 10% de la preferencia electoral. Estos resultados electorales fueron importantes para Pachakutik, pues logró captar la mayor cuota parlamentaria de su vida política, constituyendo un bloque de once diputados,[4] siendo el aliado estratégico del coronel Lucio Gutiérrez, candidato presidencial ganador del Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero.[5]

La campaña electoral se centró básicamente en un discurso de izquierda en el que se denunciaba que los actos de corrupción de los gobiernos y el papel nefasto de los organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y otros llevaron a la crisis económica y la pobreza del pueblo. Se propuso una política soberana y antiimperialista, ofreciendo cambiar la situación de pobreza y abrir las posibilidades de desarrollo. Sin embargo, desde la segunda vuelta, el cambio de discurso y la inclusión en la alianza de sectores de derecha modificó la visión original y desde entonces empezaron las discrepancias.

Para Gilberto Talahua, actual coordinador nacional de Pachakutik, y Humberto Cholango, presidente de ECUARUNARI y miembro del Comité Ejecutivo de Pachakutik, los acuerdos a los que se llegó en la alianza no fueron precisos y claros. Por su generalidad permitieron que el

2 Nombre en lengua quichua que quiere decir "levantamiento del hombre sabio".
3 Citado por Kinto Lucas, IPS.
4 Tribunal Supremo Electoral, resultados finales, elecciones 2002.
5 Gutiérrez, entre otros líderes militares y civiles, protagonizó junto con la CONAIE y el conjunto de la sociedad ecuatoriana el levantamiento que destituyó al entonces presidente Jamil Mahuad.

coronel Lucio Gutiérrez incluya intereses distintos a los acordados[6] y no hubo un acuerdo total ni el espacio para analizar apropiadamente el respaldo a Gutiérrez. Aunque, por otro lado, Virgilio Hernández, también miembro del Comité Ejecutivo y representante de los movimientos sociales, dijo que el apoyo se concretó sobre la base de propuestas político-programáticas y con mecanismos de decisión colectiva, teniendo el efecto de haber roto las propuestas electorales de la derecha y el populismo.[7] Lo que sí parece cierto es que las diferencias de visión política y estrategia siempre han sido una constante, especialmente las nociones de tiempo político y los mecanismos para alcanzar los consensos. Además que, en realidad, por la premura del tiempo se optó por el candidato menos malo y por alcanzar el 5% mínimo de los votos que exige la ley para mantener vigente legalmente a Pachakutik:[8] el triunfo del coronel fue inesperado y su gobierno improvisado.

A pesar de esta situación y ganadas las elecciones, Pachakutik aceptó participar en el gobierno de Lucio Gutiérrez a través de cuatro ministerios, de los cuales dos representaron al sector indígena: el Ministerio de Relaciones Exteriores, dirigido por Nina Pacari, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con Luis Macas, dos de los más destacados líderes del movimiento indígena. Seis meses después, como resultado de los conflictos internos del gobierno, el abandono definitivo de la oferta electoral y la consolidación de la alianza con los partidos de derecha y populistas, se dio la ruptura de la alianza con el despido del gobierno de los cuatro ministros de Pachakutik.

Para contrarrestar cualquier reacción del movimiento indígena especialmente, el gobierno inició una intensa actividad proselitista y asistencialista a través de los programas de protección social, el CODENPE y la Asesoría de la Presidencia sobre Asuntos Indígenas. Asimismo, reclutó a diversas organizaciones y líderes indígenas en una estructura creada por el gobierno llamada FEDEPICNE,[9] a través de la cual se entregó cargos públicos a escala nacional y local, incluyendo el nombramiento de Antonio Vargas, ex presidente de la CONAIE, como ministro de Bienestar Social, con el respaldo de la FEINE y algunos representantes de organizaciones de la Amazonia y la Sierra, lo que logró debilitar a la CONAIE.

Finalmente, diremos que Pachakutik es un movimiento nacional, pero con una fuerte presencia en la Sierra y la Amazonia. La Costa está regida por el Partido Social Cristiano (PSC, de derecha), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE, populista) y el recientemente creado Partido Renovación Independiente Acción Nacional (PRIAN) de Álvaro Noboa, heredero de una de las más grandes fortunas de Ecuador. En la Sierra, el Partido Izquierda Democrática (socialdemócrata) es el más fuerte y comparte con Pachakutik, que tiene su principal base electoral en las zonas de mayoritaria presencia indígena, especialmente a escala rural. En las ciudades existe una adhesión importante a Pachakutik y a sus candidatos, especialmente de sectores medios, ONG e intelectuales de izquierda. De los once diputados, siete son de la Sierra. En la Amazonia el fenómeno es más complejo, pues los centros urbanos, que con frecuencia inciden en el conjunto de cada provincia, han estado regidos por liderazgos más bien coyunturales.

El Movimiento Pachakutik se ha preocupado también por establecer una continua coordinación con sus autoridades electas, especialmente con las locales, para lo cual se constituyó la Asociación de Autoridades de los Gobiernos Alternativos, que integra en la actualidad a los alcaldes, prefectos, concejales y consejeros. El Comité Ejecutivo coordina con los diputados y su bloque parlamentario, aunque se debe señalar que no existe una agenda parlamentaria, por lo que se responde especialmente a los temas de coyuntura. Se impulsó relaciones internacionales con los movimientos y partidos de la tendencia, articulándose a espacios y foros políticos como el movimiento denominado Foro Social Mundial, con lo que se logró un reconocimiento internacional.

La situación actual del Movimiento Pachakutik, a pesar de haber logrado un importante apoyo popular en las últimas elecciones de 2004, ratificando su voto duro de más del 5%, refleja su desgaste por colaborar con el gobierno de Lucio Gutiérrez y se han agudizado las confrontaciones internas por el control político del Movimiento, la insuficiente evaluación y acuerdos internos entre las distintas organizaciones que lo constituyen. Las incompatibilidades entre los grupos de izquierda, años antes, motivaron la salida de importantes líderes políticos e intelectuales. La tendencia de convertir a Pachakutik en un partido político, con la finalidad de consolidar la hegemonía de determinados grupos, generó conflictos con los líderes indígenas, aunque algunos "ideólogos" inter-

6 Revista el Churo, publicación oficial del MUPP-NP, Nº 6, septiembre 2003.
7 *Idem.*
8 *Idem.*
9 Federación de Pueblos Indígenas, Organizaciones Campesinas y Negras del Ecuador. En general, se conoce que esta "organización" está integrada por personas que han sido expulsadas de diversas organizaciones indígenas y campesinas.

pretaron esta disputa como una confrontación política entre los llamados nueva izquierda y los etnicistas. A fines de 2005 se retiró de Pachakutik la "tendencia izquierdista", justificando su salida por el dominio del etnicismo y la pérdida de los principios democráticos y de carácter alternativo. Esta tendencia está representada por los movimientos sociales y algunas organizaciones campesinas. Pero lo más grave es que el presente año acaba de renunciar a la militancia de Pachakutik el alcalde de Otavalo, Mario Conejo, debido a las inconsistencias internas de la dirigencia nacional y local de Pachakutik y el movimiento indígena.

Las tareas pendientes[10]

En primer lugar se destaca la necesidad de iniciar una reflexión serena y profunda del proceso construido, señalando los avances y errores. La deficiente capacidad de autocrítica es una de las principales debilidades. Es necesario debatir sobre los horizontes comunes de las fuerzas sociales y políticas, y hacer explícito el carácter de las alianzas.

La fuerza principal del Movimiento Pachakutik y el movimiento indígena ha estado siempre en sus propias organizaciones y su capacidad de movilización, por eso es imprescindible fortalecer y buscar formas creativas de relación que permitan que los procesos políticos y la dirección política fluya de abajo hacia arriba. Para ello se debe edificar la democracia del movimiento y de sus instancias de dirección, así como también la construcción democrática de las políticas y de las resoluciones.

Asimismo, es importante producir urgentemente procesos de formación política que ayuden a reflexionar sobre la realidad nacional, formular propuestas concretas para la aplicación del proyecto político y renovar los cuadros de dirección.

También será necesario crear medios y espacios para organizar y movilizar, siguiendo los procesos exitosos desarrollados; tomar en cuenta al sector urbano; impulsar la unidad y acumular fuerzas afianzando las alianzas y el carácter independiente del movimiento.

2. La participación indígena en la estructura estatal

La participación en la institucionalidad estatal ha estado determinada, por un lado, por la presencia del movimiento indígena en la escena política nacional y, por otro, por los cambios que se han generado producto de la presión de este actor sobre el Estado y la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, consagrados en la Constitución y en el derecho internacional. En respuesta, el Estado ecuatoriano ha institucionalizado espacios de participación para los pueblos indígenas que se ocupen de atender sus demandas a través de formulación de políticas y la implementación de proyectos y programas para su bienestar y desarrollo. Esta apertura del Estado y los gobiernos ha generado una amplia participación de los pueblos indígenas en la gestión pública a través de la conducción de entidades estatales como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), la Dirección de Salud Indígena (DINASI), así como el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI).

Estas entidades son consideradas por las organizaciones como propias debido a que son producto de sus luchas, por ello se afirma que son de carácter institucional del movimiento indígena.[11] Es decir, se ha buscado espacios propios en la institucionalidad del Estado y a ello se debe la preocupación de que sus representantes sean indígenas elegidos por los pueblos de acuerdo con sus tradiciones y, a pesar de que sean instancias estatales, cuenten con autonomía, de tal forma que las políticas estatales respondan realmente a las necesidades de las nacionalidades y pueblos.

Desde mediados de 1980 se han creado instituciones y programas para la atención de los pueblos indígenas con las características mencionadas anteriormente, aunque desde los años sesenta también existieron en el Estado entidades como el Instituto Indigenista Ecuatoriano y la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas; la Secretaría de Asuntos Indígenas adjunta a la presidencia de la República, en los noventa; y el CONPLADEIN, en 1997. Existen también otras entidades como la Comisión de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas del Congreso nacional, creada en la década de los ochenta y la Defensoría del Pueblo para las Nacionalidades y Pueblos, creada en 1989. La información que a continuación presentamos es de las entidades gubernamentales más importantes.

10 Resumen de "Convergencia democrática por una nueva sociedad", elaborado como documento de debate para el III Congreso de Pachakutik.

11 Luis Macas, *La lucha del movimiento indígena ecuatoriano*, Boletín ICCI-ARY-RIMAY, 2002.

El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)[12]

El CODENPE fue creado en 1998, como respuesta a los cambios constitucionales que establecen la obligación del Estado de permitir la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones en el Estado. Es un organismo autónomo, descentralizado y participativo en el que están representadas todas las nacionalidades y pueblos.

Entre sus atribuciones están el definir políticas para el fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos de Ecuador; ejecutar y proponer, en un marco de cogestión entre el Estado y las nacionalidades y pueblos, programas de desarrollo integral y sustentable; coordinar los niveles de cooperación y ejecución de planes, programas y proyectos con los organismos nacionales e internacionales y mediante la suscripción de acuerdos ministeriales e interinstitucionales; Promover proyectos de ley, estudios y ejecución de proyectos; y designar a sus representantes en las diversas instituciones del Estado.

El CODENPE ha definido su plan estratégico 1999-2008, que contiene las siguientes líneas programáticas: su *misión* es impulsar y facilitar el desarrollo integral, sustentable, con identidad de las nacionalidades y pueblos de Ecuador mediante la formulación de políticas, la cogestión, la participación, la coordinación, la equidad y la consecución de recursos, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida. Su *visión* apunta a ser una institución descentralizada, democrática, autónoma, confiable, moderna y líder gracias a la calidad de los servicios que ofrece, a su gestión transparente y a su efectiva contribución al desarrollo integral, sustentable y con identidad de las nacionalidades y pueblos de Ecuador.

Entre sus objetivos están: generar un nuevo modelo de desarrollo integral sustentable con identidad para las nacionalidades y pueblos de Ecuador; establecer políticas de Estado y reformas legales en consenso con las nacionalidades y pueblos; fortalecer las nacionalidades y pueblos mediante la consolidación de sus gobiernos comunitarios y sistemas organizativos propios, con respeto a su identidad y cultura.

Sus tareas incluyen diversos programas y proyectos de desarrollo local (riego, vivienda), la realización del Censo Agropecuario y poblacional de las nacionalidades y pueblos, la difusión de los derechos colectivos, la recuperación de lenguas y el fomento de la interculturalidad, todo ello mediante iniciativas legislativas, fortalecimiento institucional y acciones de movilización, capacitación y comunicación social.

12 Síntesis de la presentación institucional del CODENPE.

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB)

Después de más de veinte años de funcionar de manera dispersa en varias provincias del país, impulsada por las organizaciones indígenas y apoyada por las iglesias, ONG y organismos de cooperación, se logró institucionalizar la educación bilingüe intercultural en 1988, con la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, como entidad autónoma adscrita al Ministerio de Educación y Cultura. Esta fue una de las conquistas fundamentales que favoreció el fortalecimiento organizativo y la identidad cultural.

Entre sus objetivos figuran: la revaloración personal de la población indígena; elevar y consolidar la calidad de la educación; recuperar y fortalecer el uso intercultural de las distintas lenguas indígenas en todos los ámbitos de la ciencia, comunicación y la cultura; fortalecer las formas organizativas propias de los pueblos indígenas.

El sistema de educación bilingüe intercultural ha desarrollado un modelo propio de educación, que requiere el adecuado financiamiento por parte del Estado para su real aplicación. Al mismo tiempo impulsa un conjunto de programas y proyectos orientados a mejorar su sistema educativo, capacitar a los docentes y ampliar la cobertura de sus servicios.

La Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI)

Desde 1993, el Estado y la CONAIE iniciaron la consideración de la problemática de la salud de los pueblos indígenas y conformaron un equipo técnico para buscar modelos alternativos de salud para estos pueblos, generando el interés del Ministerio de Salud Pública. Por otra parte, la CONAIE, amparada en los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el marco de las negociaciones con el gobierno nacional, en el año 1999 decidió crear la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI), adscrita al Ministerio de Salud Pública. Esta constituye otra de las importantes conquistas del movimiento indígena ecuatoriano al establecer una dirección nacional de carácter técnico para enfrentar el problema de la salud pública desde la óptica de los propios actores indígenas.

La misión de la DNSPI es promover el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas mediante el fortalecimiento y reconocimiento de los sistemas de salud de las nacionalidades con acciones orientadas al desarrollo de la sabiduría ancestral, cuyas ceremonias, lugares sagrados, ritos, conocimientos, actitudes y prácticas garanticen estilos de vida saludables: "El buen vivir para todos".

En el marco del desarrollo institucional del MSP, la DNSPI tiene el objetivo de operacionalizar políticas y estrategias para el acceso oportuno, compatible, equitativo a servicios estatales de salud culturalmente adaptados, así como su contribución al desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de medicina tradicional, articulándolos adecuadamente al sistema nacional de salud. Aun cuando esta entidad es quizás de las menos desarrolladas institucionalmente, como reflejo de la escasa inversión social del Estado, las distintas organizaciones indígenas se encuentran impulsando iniciativas para su fortalecimiento en esta área, como los jambi huasi, que son sistemas de prestación de salud alternativa que asocian la medicina indígena y las diversas medicinas contemporáneas.

El Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI)

El Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador (FODEPI) se constituyó en junio de 2000, como producto de las mesas de diálogo entre los representantes de los pueblos indígenas y el gobierno. Tiene autonomía administrativa, financiera y operativa, y está integrado por el Estado y los representantes de los pueblos indígenas.

Son contraparte directa del Fondo las nacionalidades y pueblos indígenas de Ecuador, las organizaciones de base, de segundo y tercer grado, legalmente constituidas. Pueden también ser contraparte del Fondo las organizaciones no gubernamentales, con el aval de alguna organización indígena, las que pueden realizar la factibilidad, formulación y puesta en marcha de proyectos de desarrollo e inversión, y participar en la planificación, ejecución y sostenibilidad futura del proyecto.

Hay que recordar que el gobierno de Ecuador creó este Fondo como respuesta a las justas aspiraciones del movimiento indígena y por la existencia de un organismo indígena en el seno del Estado, el CODENPE, como un mecanismo para apoyar iniciativas productivas y rentables que contribuyan al desarrollo de los pueblos indígenas. El Fondo tiene un directorio y una gerencia de proyectos, debiendo constituir un fideicomiso para velar por el buen manejo de los recursos financieros mediante el cumplimiento de reglas claras y de seguir las instrucciones dadas por el directorio al fideicomiso.

La misión del Fondo es mejorar las condiciones de vida de los grupos organizados de los pueblos y nacionalidades indígenas mediante el apoyo a iniciativas productivas que promuevan el desarrollo sustentable con identidad y la generación de sistemas de crédito.

Entre sus objetivos están la promoción del desarrollo de sistemas financieros, capacidad técnica, empresarial y financiera de los pueblos indígenas; el fortalecimiento del desarrollo de entidades socioeconómicas culturales representativas de los pueblos indígenas; implementar sistemas de capacitación, autogestión y canalización de recursos públicos, privados o provenientes de la cooperación internacional, y otros para el fortalecimiento y desarrollo económico de los pueblos indígenas; y desarrollar proyectos orientados hacia el desarrollo comunitario y productivo para los pueblos indígenas.

Para concluir, debemos señalar que casi todas estas instancias –si bien es cierto que tuvieron una influencia importante en las movilizaciones y los diálogos efectuados– se realizaron en procesos de diálogo sin presiones, donde primó la capacidad técnica y propositiva. Muy poco se destacaron los mecanismos y estrategias de diálogo desarrolladas por el movimiento indígena; su estudio podría aportar considerablemente a resolver los conflictos.

Asimismo, es preocupante que estas instancias estén atravesadas por un sistema de representación corporativa que afecta el funcionamiento técnico y gerencial. El sistema de cuotas en el que los funcionarios, más que técnicos preocupados por alcanzar las metas institucionales, responden a los intereses de los grupos a los que representan. La alta politización de los mismos, como ocurre con la instancia más antigua, la DINEIB, no tuvo buenos resultados.

Los derechos colectivos y la legislación nacional

1. Avances en el marco jurídico internacional sobre pueblos indígenas

En las últimas dos décadas se han dado pasos importantes en el derecho internacional con relación a los pueblos indígenas, inspirados en los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, una afirmación de principios que no puede ser ignorada por los Estados, pues tienen la obligación moral y política de regirse a estos preceptos.

Si partimos de los marcos jurídicos de la década de los sesenta, como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), podemos afirmar que éstos se basan en la noción de que los pueblos indígenas son minorías que mediante políticas postuladas en los principios de estos instrumentos internacionales pueden ser integradas a la sociedad nacional.

En efecto, el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos asegura los derechos iguales de todas las personas y proclama la igualdad ante la ley, para lo cual requiere que los Estados protejan sus derechos civiles y políticos: "La ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (Art. 26). Respecto a los pueblos indígenas, se hace referencia a que los Estados en los cuales "existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, personas que pertenezcan a tales minorías no podrán ser negadas del derecho, en comunidad con los otros miembros de su grupo, de gozar de su propia cultura, de profesar y practicar su propia religión, o de utilizar su propio idioma" (Art. 27).

Como podemos apreciar, el Pacto se limita a que los Estados garanticen los derechos de las personas pertenecientes a un grupo minoritario con rasgos culturales de carácter racial, étnico o religioso a no ser discriminadas y excluidas de los derechos enunciados, en tanto personas que comparten características culturales particulares.

Por otra parte, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un instrumento que enuncia los derechos que todo ser humano debe alcanzar en una sociedad organizada, en un Estado. Estos derechos promulgados tienen el carácter de metas que deben tratar de ser alcanzadas por los gobiernos, como las prestaciones sociales, el seguro social, el derecho a la salud, educación primaria, secundaria y el acceso igual a la educación superior. Lo más significativo de este Pacto es que la norma busca evitar la discriminación, prohibiéndola especialmente con personas y poblaciones o grupos étnicos, culturales, religiosos, etc. Es decir, se afirma la obligatoriedad de que los Estados no discriminarán a los indígenas en la formulación de políticas nacionales y en los programas concernientes a los derechos contemplados en esta legislación internacional. En conclusión, estos instrumentos se sustentan en dos principios fundamentales: la igualdad entre todos los seres humanos y la no discriminación.

A su vez, los pueblos indígenas han emprendido su lucha en el ámbito internacional para lograr el reconocimiento internacional respecto a su derecho a la libre determinación, siendo éste el imperativo político que abarca a los demás derechos. Es necesario destacar que los instrumentos internacionales, incluida la Carta de Naciones Unidas, reconocen estos derechos a los pueblos. Sin embargo, la tradición de la comunidad internacional ha establecido que este derecho se aplica para los pueblos implantados en las ex colonias de origen europeo y se asume que los Estados latinoamericanos son ex colonias españolas que de manera soberana se constituyeron en Estados reconocidos internacionalmente. Por tanto, desconocen el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que están dentro del territorio de un Estado independiente.

En ese marco, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Art. 1, promulga:

> "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política, y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural". El Art. 2 aclara: "Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden libremente disponer de su riqueza natural y de sus recursos sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación internacional, basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia". El Art. 3 precisa: "Los Estados par-

> tes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fiduciarios, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación y respetarán este derecho de conformidad a las disposiciones de la Carta de la Naciones Unidas".

En conclusión, como podemos apreciar, el derecho internacional reconoce la libre determinación de los pueblos, asunto que no está en discusión; lo que no se ha definido todavía es si las entidades históricas originarias del continente americano son pueblos y, por tanto, pueden autogobernarse, decidir sobre su futuro y establecer relaciones políticas y legales con otros pueblos. Hasta el momento se acepta que los pueblos indígenas son minorías que están incluidas legal y políticamente en los Estados y en la nación que lo sustenta, teniendo como su derecho la protección contra la discriminación.

En realidad, el único cuerpo legal que se ocupa de los pueblos indígenas es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, expedido por la OIT en 1989 y ratificado por Ecuador en 1998, convirtiéndose de esta manera en Ley de la República. Sus orígenes se deben a la preocupación internacional sobre las condiciones laborales de los trabajadores de poblaciones indígenas, en particular sobre el trabajo forzado en las ex colonias. Su objetivo es normar sobre los abusos y promover los derechos en favor de las poblaciones indígenas y tribales del mundo. Los avances en la evolución jurídica de este Convenio son muy ilustrativos para entender la evolución del pensamiento político y jurídico de la ONU. El Convenio 169 tuvo como antecedente al Convenio 107, promulgado en 1957. En él se concebía a las poblaciones indígenas y tribales como sociedades temporales destinadas a desaparecer como resultado de los procesos evolutivos culturales, económicos, sociales y políticos; por tanto, promovía la asimilación como mecanismo para lograr la consolidación de los Estados nacionales. Por ello, estimula la protección del Estado y para hacer menos violenta la transición se respeta el carácter colectivo de estas sociedades, se propugna la igualdad ante la ley, el derecho colectivo a la tierra, a la educación en lengua materna y el derecho de la costumbre para resolver sus problemas internamente, entre los más importantes.

El Convenio 169, en cambio, reconoce la existencia de pueblos indígenas y los define como entidades históricas contemporáneas. Promueve el establecimiento de una nueva relación de los _pueblos indígenas con el Estado a partir del reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, y el derecho a fortalecer sus propias instituciones. Busca el reconocimiento y ejercicio de derechos específicos como grupos diferenciados y la garantía que los Estados deben ofrecer para alcanzar su desarrollo pleno. Incluye en sus postulados fundamentales las principales demandas políticas de los pueblos indígenas como el autogobierno sobre la tierra y el territorio, sobre los recursos naturales, el retorno a sus tierras ancestrales, la autoidentificación, la participación y consulta previa para la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas.

Aunque los avances son considerables, el temor sobre la autodeterminación no fue superado, es decir, el concepto "pueblo" es limitado. El Convenio textualmente dice: "La utilización del término 'pueblos' no deberá interpretarse en este Convenio en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional" (Art. 1.3). Es decir, los pueblos indígenas son pueblos, pero no con plenos derechos, sino de status inferior. Esta caracterización es similar a lo que ocurrió en el siglo XVI, cuando se discutía si el indio era un ser humano, si tenía alma, y después de años de debate se concluyó que efectivamente era un ser humano, pero un ser humano inferior, menor de edad, que requería de la protección de los cristianos y de la cultura cristiana occidental.

Como hemos podido apreciar, en el ámbito de los derechos humanos a escala internacional se produjeron transformaciones jurídicas importantes, en las que definitivamente el papel protagónico de los pueblos indígenas fue fundamental. Sin la capacidad movilizadora y propositiva desarrollada en los últimos veinte años esta situación no hubiera sido posible. Es un hecho trascendental que también se abrieron diversos foros internacionales especializados para definir políticas y agendas respecto a los derechos de los pueblos indígenas. Así, se debate en la ONU y OEA sendos proyectos para declarar de manera universal los derechos de estos pueblos. Además de ello, se ha institucionalizado la participación de los mismos en el sistema de la ONU a través del Foro Permanente de los Pueblos Indígenas, lo que sin lugar a dudas redundará en la evolución y concreción de sus derechos.

2. Referencias históricas de los avances constitucionales en Ecuador

Como es conocido, con la independencia y la fundación del Estado ecuatoriano, la situación de opresión y explotación de los pueblos indígenas no cambió sustancialmente con relación al Estado colonial. Se trata de un cambio jurídico-político que pugna por la hegemonía política de las clases dominantes terratenientes criollas, controlando el poder político del nuevo Estado. Por esta razón, los criollos no admiten un proyecto liberador de los indígenas, peor aún su participación como sujetos políticos. El nuevo Estado abrazó la ideología, las instituciones y las políticas coloniales, funcionalizándolas a la nueva realidad jurídico-política del Estado republicano.

Con esta visión social y política se elaboró la primera Constitución Política de Ecuador, y desde 1830 hasta nuestros días se redactaron 19 cartas constitucionales en las que la situación de los pueblos indígenas respecto a sus derechos cambió muy poco.

La Constitución de 1830, coherente con el proyecto de Estado nacional culturalmente homogéneo, concibió a los indígenas como una especie de "salvajes en transición a ciudadano", para ello se entregó a la Iglesia el tutelaje de los indígenas, considerándolos incapaces de ejercer sus derechos ciudadanos. El Art. 68 es muy elocuente:

> Este Congreso Constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable.

La sociedad se define integrada por dos clases de pobladores del nuevo Estado: los ciudadanos (propietarios) y los pobladores (desposeídos), los primeros son sujetos de derecho, gozan de los derechos políticos y de beneficios; mientras la mayoría de la población sólo cumple con obligaciones. Al respecto, el Art. 12 establece:

> Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía se requiere: 1. Ser casado o mayor de 22 años. 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro como sirviente doméstico, o jornalero. 3. Saber leer y escribir.

Como podemos colegir, la mayoría estaba excluida.

En la Constitución de 1857, los constituyentes procuraron "dejar a los individuos de esta clase (a los indígenas) igualados a los demás ecuatorianos en cuanto a los derechos fundamentales que la carta constitucional les impone y les concede",[1] con este fin eliminaron las formas de autoridad indígena, se suprimió las formas de propiedad comunal, la jurisdicción especial para el transporte y venta de mercancías indígenas, y la exención al servicio militar del que estaban liberados.

La Constitución Liberal de 1897 y 1906 establecía la libertad de cultos, la separación del Estado y la Iglesia, y la educación laica. Por otra parte, esta Constitución abolió el Concertaje, sentó la base jurídica para liberar a la población indígena y campesina de un sistema de endeudamiento forzado que sometía al concierto a una forma de esclavitud. A pesar de que el Concertaje fue penado, tuvieron que pasar muchos años para que se ponga en práctica su prohibición, que sólo se aplicó efectivamente cuando se suprimió la prisión por deudas. Sin embargo, las políticas del gobierno liberal en procura de combatir la influencia clerical y el poder local dominado por los terratenientes desmantelaron las formas de organización indígena y las autoridades originarias, así como impulsaron la eliminación de sus fiestas, rituales y costumbres que establecían relaciones de dependencia y dominación. Estas fueron las formas que encontró el liberalismo para cumplir con el mandato constitucional que manda a las instituciones públicas proteger a la "raza india" con la finalidad de su mejoramiento social.

La Constitución de 1929, en el capítulo sobre las garantías fundamentales, dispone que los pueblos o caseríos que carezcan de tierras o aguas tengan derecho a que se les dote de ellas. Además se dispone que el Estado proteja especialmente al obrero y al campesino, y legisle para que los principios de justicia se realicen en el orden de la vida económica, asegurando a todos un mínimo de bienestar compatible a la dignidad humana.[2] Se establece una representación funcional en el Senado de dos representantes de los obreros, dos de campesinos y una defensoría de la raza indígena,[3] siendo entre otros derechos un primer programa social del Estado orientado para estos sectores desprotegidos.

El Estado demoró un poco más de cien años para asumir la presencia de los pueblos indígenas, dispersos en comunidades, a través de una ley y un decreto presidencial. En 1937 se promulgó la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (Nº 558) y el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas (Decreto Supremo Nº 23), que legislan las formas sociales y territoriales en general de la población rural y urbano marginal. La norma inicia afirmando que: "Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare". Como podemos ver, se establece

1 Ramón Torres Galarza, *Derechos de los pueblos indígenas*, Quito, 1995.

2 *Ibíd.* Cita a Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano*, 1979.

3 Pio Jaramillo Alvarado, *Pensamiento indigenista del Ecuador*, CEN, 1988, p. 173.

desde el Estado una forma de organización y de relación con los pueblos indígenas, invisibilizándolos y forzándolos a constituirse en comunas, siendo la forma oficial para contar con el reconocimiento jurídico del Estado.

La Ley de Comunas, como popularmente se la llama, no sólo pretende normar la forma de organización de estos sectores para acceder a los servicios o beneficios del Estado, sino que además concibe a éstas como una forma de organización transitoria para alcanzar otra forma de organización superior que el Estado promueve como la "cooperativa de producción rural".[4] Claramente, lo que se busca es superar las formas tradicionales de organización social como tránsito del atraso a la modernidad.

Igualmente, se define con claridad las competencias y los ámbitos jurídico y administrativo, sujetando a las comunas a la autoridad política local encabezada por el teniente político, representante del gobierno central. Es decir, el ámbito en el que se desenvolverán las comunidades será a escala local, manteniendo de esta forma la dispersión y el control político del Estado y de los sectores de las redes del poder manejados además por el terrateniente local y el cura párroco.

La Constitución progresista de 1945 incorporó dos concepciones importantes que rompieron la tradición constitucionalista de la época: el reconocimiento de otras lenguas en la geografía ecuatoriana como componentes de la cultura nacional. Asimismo, el Art. 23 "garantiza la representación efectiva de las minorías", incluyendo en el Congreso nacional los representantes funcionales, contemplando un diputado en representación de los indígenas y dos representantes por los campesinos. El Art. 5 establece: "El castellano es el idioma oficial de la República. Se reconoce el quechua y demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional".

La Constitución de 1946, en el capítulo sobre deberes del Estado, afirma en el Art. 174: "Propender eficazmente a la cultura del indígena y del campesino. Realizar, de acuerdo con las necesidades sociales mediante expropiación si fuese menester, la parcelación y el aprovechamiento de tierras incultas". Además se garantiza que el trabajo agrícola, especialmente el realizado por indígenas, será regulado en sus modalidades de trabajo para evitar el abuso en su explotación. Igualmente, el despojo del huasipungo sin causa justa será considerado como despido intempestivo, obligando por tanto a pagos de indemnización y otros recargos de ley.

4 Alberto Wray, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, 1993.

La Constitución de 1967 mantuvo los derechos sociales fundamentales de la anterior Constitución. Sin embargo, gracias a la importante influencia de las corrientes políticas progresistas, de las Fuerzas Armadas, la presencia del movimiento obrero, campesino y del indigenismo naciente, se alcanzaron importantes avances constitucionales que valen destacar. El Art. 38 dispone:

> En la educación se prestará especial atención al campesino. Se propenderá a que los maestros y funcionarios que traten con él, conozcan el idioma quichua y otras lenguas vernáculas. En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena se usará, de ser necesario, además del español, el quichua o la lengua aborigen respectiva para que el educando conciba en su propio idioma la cultura nacional y practique luego el castellano.

La Constitución prohíbe la discriminación por motivos raciales, filiación política, idioma o religión. Propugna la erradicación del analfabetismo. Garantiza la propiedad privada mientras cumpla una función social. Promueve la creación de cooperativas para el mejoramiento de la economía popular y especialmente el Art. 51 dispone la reforma agraria:

> El Estado tiene el deber de corregir los defectos de la estructura agraria, a fin de lograr la justa distribución de la tierra, la más eficaz utilización del suelo, la expansión de la economía nacional y el mejoramiento del nivel de vida del campesino; con tal objeto promoverá y ejecutará planes de reforma agraria; estos conciliarán los intereses de la justicia y del desarrollo económico del país y eliminarán las formas precarias de tenencia de la tierra.

Como hemos visto, el reconocimiento de la diversidad de lenguas tiene una evolución importante que pasa de una fase declarativa a niveles operativos en la aplicación de derechos, aunque este derecho tiene fundamentalmente un uso doméstico y pedagógico. Este derecho se mantendrá en todas las constituciones futuras.

La Constitución de 1978, cuya legitimidad fue muy alta por ser aprobada mediante un referéndum dentro de un proceso de retorno a la democracia, incluye el derecho al voto de los analfabetos, con lo que se logra indirectamente que la población indígena (mayoritariamente analfabeta) ejerza ese derecho y se convierta en un sector electoralmente importante en el futuro. El Art. 1 define al Estado ecuatoriano como "pluricultural y multiétnico", y reconoce como idioma oficial y de relación intercultural al castellano. "El quichua y las demás lenguas indígenas son reconocidas dentro de sus respectivas áreas de uso y forman parte de la cultura nacional", y el Art. 40 afirma: "En los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena se utilizará como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva; y el castellano como lengua de relación intercultural".

Las reformas impulsadas en la década de los ochenta y mediados de los noventa consolidan los procesos de industrialización y de una democracia formal, requerimientos que responden también a la aplicación de una economía globalizada, sustentada por el predominio de los partidos de derecha y que se profundizará en la Constitución de 1998. Este periodo, que podríamos llamarlo del liberalismo, en resumen, orientó sus esfuerzos constitucionales por lograr la modernización del Estado, proyecto que se orientó a la homogeneización cultural en la perspectiva de diseñar la idea de nación mestiza. Con esta finalidad se legisló para alcanzar la universalización de la educación, el conocimiento y uso del castellano, la democratización del sistema político, la eliminación de la servidumbre, la reforma del régimen de la propiedad de la tierra y las políticas sociales orientadas al sector rural,[5] y fue postergado el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en Ecuador.

3. La nueva Constitución de 1998

Estas dos décadas constituyen el lapso en el que también surgen actores sociales y políticos nuevos. Uno de ellos, y el más importante, es el movimiento indígena y también sobresalen las organizaciones de mujeres, de jóvenes, los niños, etc. Su destacada presencia y accionar político serán determinantes en la inclusión de sus derechos. En este marco, la reforma constitucional de 1996 es una versión mejorada y reformada de la Constitución de 1979 sobre los derechos sociales, aunque todavía se limitaba el reconocimiento de los indígenas como una realidad multicultural, y se soslayaba el problema de la tierra y de la autogestión.

Sin embargo, debemos subrayar que el movimiento indígena presentó en varias ocasiones proyectos de reforma a la Constitución en los que se incluía los derechos colectivos. En una primera ocasión (1986) esto fue auspiciado por el Partido Socialista. En 1994 se presentó una segunda propuesta en la que se planteó el reconocimiento al derecho de las nacionalidades a la autodeterminación y a la constitución de un Estado plurinacional. Desde 1990 a 1997 se impulsó una campaña para que se instale una Asamblea Constituyente y se declare a Ecuador Estado plurinacional.

5 Ramón Torres Galarza, *op. cit.*

La Constitución de 1998 centró sus esfuerzos en tres ejes: la organización de la economía, el ejercicio del poder y los derechos. En los dos primeros se orientó a desmantelar la noción de una economía nacional e implementar una articulada a la globalización neoliberal, el achicamiento del Estado y el fortalecimiento del mercado como regulador natural de las fuerzas del mercado; en segundo lugar, se amplió los derechos ciudadanos, políticos y civiles propuestos por los sectores sociales, resultando una Constitución de carácter neoliberal, pero con rostro social y humano.[6]

La CONAIE, desde su fundación, se propuso el reconocimiento de la diversidad cultural y tomó la iniciativa de ejercer su derecho a autoidentificarse; es así como se acuña el concepto de nacionalidades y la idea de construir un Estado plurinacional, propuesta política que le da identidad y legitimidad al movimiento indígena y se propone la necesidad y urgencia de:

> Contar con una nueva Constitución Política, la misma que determinará los niveles de responsabilidad y participación de los pueblos indígenas, así como de los diferentes sectores sociales organizados.[7]

Define además el compromiso histórico que asume la CONAIE frente al país para impulsar prioritariamente:

> La construcción del nuevo Estado plurinacional, y para ello en su fase de transición, junto con los demás sectores sociales, elaborará la nueva Carta política fundamental, así como las demás leyes complementarias que guíen el funcionamiento del nuevo Estado plurinacional. La nueva Carta política, a diferencia de la vigente, reconocerá tanto los derechos colectivos y comunitarios, así como los derechos individuales.[8]

Con antelación, el 12 de octubre de 1992, en la gran movilización por la resistencia indígena, se demandó públicamente al gobierno y se propuso a la sociedad nacional la necesidad de convocar a la Asamblea Nacional Constituyente por iniciativa de los sectores populares. Por ello es importante entender que a pesar de que las tendencias políticas nacionales e internacionales neoliberales pugnaban por una reforma constitucional, fue el movi-

6 Alejandro Moreano, *Nueva Constitución; escenarios, actores y derechos*, 1998, p. 12.
7 CONAIE, *Proyecto político de la CONAIE*, Quito, 1994.
8 *Ibid*, p. 18.

miento indígena el que promocionó esta demanda debido a que estuvo contemplada en su agenda como un imperativo político.

Es importante resaltar que a pesar de que la CONAIE contaba con propuestas sobre sus derechos y las reformas necesarias para la construcción de un Estado plurinacional, estableció amplias alianzas con todos los sectores democráticos del país, convocándolos a la Asamblea Nacional Constituyente popular, que se instaló en Quito el 12 de octubre de 1997, previa una gran movilización nacional denominada "Todas las voces a la Constituyente", en la que los pueblos, organizaciones sociales y sectores democráticos y progresistas participaron congregándose en Quito. Esta Asamblea popular elaboró un proyecto de Constitución que se presentó a la Asamblea Nacional Constituyente de 1998.

En el ejercicio de su libre determinación, los pueblos indígenas decidieron participar en la Asamblea Constituyente y luchar por la inclusión de sus derechos. Esta decisión es trascendental porque expresa la voluntad política de estos sectores de su participación en el Estado ecuatoriano. La estrategia para incluir los derechos colectivos procuró que no sean arrancados ni impuestos por la presión, sino producto de un acuerdo nacional. En este caso se logró un nuevo pacto social en el que todos los sectores políticos y sociales reconocen a los pueblos indígenas y sus derechos colectivos; el diálogo y los acuerdos fueron el medio que permitió un gran acuerdo nacional. El movimiento indígena mantuvo permanentemente la visión de que su lucha y sus demandas eran nacionales, es decir, no podían ser tratadas de forma aislada de la realidad del país; por tanto, los derechos de estas entidades se trataron de manera integral y transversal en todo el contenido de la Constitución y se orientó el mayor esfuerzo hacia los contenidos de los derechos más que en lograr los conceptos generales que se consideraban incluso como tabú político.

La nueva Constitución contempla los siguientes aspectos fundamentales:

Diversidad y pluriculturalismo

Desde el Preámbulo, la Constitución de 1998 recurre a fundamentar al Estado "en la historia milenaria de su pueblo", es decir, en la historia del pueblo indígena y posterior a ella. Proclama su voluntad de "consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de regiones, pueblos, etnias y culturas". Estos principios son desarrollados en los artículos 2, 3, 62 y 97. El reconocimiento de los pueblos indígenas y la diversidad cultural y geográfica de la nación caracterizan al Estado ecuatoriano.

Gobierno republicano, representativo y participativo

El Art. 1 define con claridad que Ecuador es un "Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico". Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, "participativo y de administración descentralizada". El movimiento indígena considera que en esta parte no se logró incluir en el carácter del Estado y en la forma de gobierno la plurinacionalidad. Obviamente, no se incluyó la participación que se buscaba de un 30% de representantes indígenas en el Congreso nacional y en todas las entidades públicas, además de que se reconozcan territorios indígenas en el sentido de legalizar mediante escritura pública dichos territorios. Esta idea ha encontrado en la práctica muchas dificultades debido a que muy pocos pueblos indígenas conservan territorios unificados donde habita el total de su población. La mayoría de los pueblos indígenas dispone de territorios comunitarios, es decir, espacios territoriales en los que coexisten diferentes formas de tenencia de tierras al nivel local. Se han perdido desde el siglo XVIII los territorios étnicos y sus formas de autoridad, especialmente en la Sierra, espacio en el que se encuentra la mayoría de la población indígena y mestiza conviviendo juntas.

El plurilingüismo

Un avance importante constituye el reconocimiento del plurilingüismo, es decir, el reconocimiento de la existencia de diversas lenguas usadas por diversos pueblos, por lo que el Estado "respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos". En este párrafo, a más de reconocer a todas las lenguas existentes, también se le da el mismo status. Por otra parte, se reconoce al castellano como idioma oficial. "El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas" (Art. 1). Este segundo párrafo no establece al castellano como idioma de interrelación cultural, en tanto se entiende que todos los idiomas tienen esa facultad; sin embargo, el idioma castellano es el oficial, es decir, de uso del Estado. De forma que los pueblos indígenas pueden hacer uso oficial de sus lenguas en cualquier parte del territorio nacional y ante cualquier institución y autoridad; el Estado está obligado a respetar el uso de sus lenguas y buscar los mecanismos para que su uso sea efectivo.

Defensa de la diversidad y del patrimonio natural y cultural

"Se eleva a deber del Estado fortalecer la unidad nacional en la diversidad y defender el patrimonio cultural y natural del país" (Art. 3), el mismo que es inalienable, inembargable e imprescriptible (Art. 64). Estos deberes del Estado se concretan en los artículos 84 (numerales 5, 6 y 12), 62, 63 y 251. El Art. 84, numerales 10 y 12, expresamente "reconoce y garantiza el derecho a mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico", y la protección de sus lugares rituales y sagrados, sean éstos plantas, animales, minerales, ecosistemas u otros. Como consecuencia de este mandato, el año 2001 el Estado entregó para administración de las comunidades Cañari el principal centro arqueológico incásico y Cañari: Inga Pirca.

Asimismo, la cultura es patrimonio del pueblo y constituye elemento esencial de su identidad. El Estado promoverá y estimulará la cultura y la conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural tangible e intangible del país, así como "del conjunto, valores y manifestaciones diversas que configuran la identidad nacional, pluricultural, y multiétnica. El Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de las culturas" (Art. 62). Además establece que se adopten las medidas "para que la sociedad, el sistema educativo, la empresa privada y los medios de comunicación contribuyan a incentivar la creatividad y las actividades culturales en sus diversas manifestaciones" (Art. 63).

Naturalización de los pueblos ancestrales de frontera

Los pueblos indígenas de frontera pertenecientes a un mismo pueblo originario pueden tener doble nacionalidad mediante la naturalización en Ecuador. El Art. 8 dispone que son ecuatorianos por naturalización los "habitantes de territorio extranjero en las zonas de frontera que acrediten pertenecer al mismo pueblo ancestral ecuatoriano, con sujeción a los convenios y tratados internacionales y que manifiesten su voluntad expresa de ser ecuatorianos", (núm. 5). Este derecho es de suma importancia porque posibilita que los pueblos indígenas que fueron divididos por las fronteras de los Estados puedan establecer y fortalecer sus derechos de libre tránsito e intercambio cultural, e iniciar procesos de reunificación como familias, pueblos y culturas.

No discriminación en el goce de derechos humanos

El Estado garantiza, "sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y demás instrumentos internacionales vigentes" (Art. 17). Estos serán "directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad" (Art. 18). Y se establece que no podrá "alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos [...] las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales".

Se garantiza la igualdad ante la ley: "todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diferencia de cualquier índole". Se garantiza la libertad, todas las personas nacen libres. Se prohíbe la esclavitud, la servidumbre y el tráfico de seres humanos en todas sus formas. Se garantiza el derecho a la libertad de conciencia, "la libertad de religión, expresada en forma individual o colectiva, en público o en privado", la ley protegerá y respetará la diversidad, la pluralidad, la seguridad y los derechos de los demás. Y el derecho a participar en la "vida cultural de la comunidad y a la identidad" (Cap. 2, Art. 23, números 1, 3, 4, 11, 22, 24).

Defensores públicos para los pueblos indígenas

Para garantizar el debido proceso en la administración de justicia, dado que en la sociedad ecuatoriana se mantienen prácticas discriminatorias por la pertenencia étnica, la Constitución manda "establecer defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas". Igualmente, se garantiza el derecho a ser informado debidamente en su lengua materna de las acciones judiciales.

Propiedad intelectual colectiva

En el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, se reconoce el derecho a la propiedad intelectual. El Art. 84, núm. 9, explícitamente establece el

derecho "a la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo". El Art. 80 garantiza la libertad de las actividades científicas y tecnológicas, y la protección legal de sus resultados, "así como el conocimiento ancestral colectivo".

Promoción de la medicina tradicional y alternativa

Tanto las prácticas de la medicina indígena como los conocimientos médicos fueron postergados secularmente por las autoridades estatales, incluso las universidades y colegios médicos se han resistido a incorporar y reconocer estas prácticas. La Constitución reconoce no sólo a la medicina indígena, sino también a la medicina alternativa, prácticas y sistemas que se usan en el país. Asimismo, se reconoce a la medicina indígena como un sistema y se manda "reconocer, respetar y promover el desarrollo" de la misma, (artículos 44, 84, núm. 12). Además se integrará a todas estas medicinas (del sector público, privado y comunitario) a un solo sistema nacional de salud que funcionará de forma descentralizada, desconcentrada y participativa (Art. 45).

Educación bilingüe intercultural y respeto a la diversidad

La educación será pluralista, ética, humanista, democrática, científica y se encargará "de impulsar la interculturalidad, la solidaridad y la paz" (Art. 66). Por otra parte, se garantiza la libertad de cátedra y enseñanza, y la eliminación de todo tipo de discriminación. Se manda formular planes y programas para erradicar el analfabetismo y fortalecer prioritariamente la educación en la zona rural (Art. 67).

La Constitución garantiza que el sistema nacional de educación "incluirá programas de enseñanza conforme a la diversidad del país" (Art. 68 y Art. 69), concretándose esto en el Art. 84, núm.11 de los derechos colectivos, que garantiza "acceder a una educación de calidad". El avance constitucional consiste en que se eleva a mandato constitucional la educación bilingüe en el marco del respeto que la educación debe tener sobre la diversidad cultural del país. Lo negativo es que la educación bilingüe queda reducida al ámbito de los pueblos indígenas, cuando este sistema de educación debería ser diseñado para el conjunto de la sociedad ecuatoriana.

El racismo, prohibido en los medios de comunicación

A pesar de que en las anteriores constituciones se menciona de manera general la condena al racismo, en la nueva Constitución se explicitó la prohibición de "la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad humana" (Art. 81).

Derechos colectivos

Como hemos visto, si bien se amplían los contenidos de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, la gran novedad de la Carta constitucional se encuentra en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, y en el mismo rango del medio ambiente y de los consumidores. Los derechos colectivos o derechos de los pueblos rompen con la tradición constitucional liberal, sustentada en el derecho de la persona, del individuo. Se caracterizan porque frente a su violación todos son titulares de derechos, no como individuos aislados, sino como miembros de una colectividad.[9] La comunidad, como sujeto, es titular de derechos humanos.

Los derechos colectivos (Cap. 5, Art. 83) inician con el reconocimiento a los pueblos indígenas por parte del Estado y aceptan su "autodefinición como nacionalidades de raíces ancestrales", finalmente se afirma "que forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible". En primer lugar, el reconocimiento a los pueblos indígenas determina la inclusión de los derechos colectivos porque éstos son los sujetos de estos derechos; por otra parte, se acepta la autodefinición como nacionalidades respetando esta denominación que es usada por los pueblos indígenas en Ecuador y que tiene relación con su proyecto político porque no es sólo una denominación. sino el fundamento para la construcción de un Estado plurinacional.

Estas nacionalidades son tales en la medida en que tienen raíces ancestrales, es decir, son entidades históricas anteriores a la constitución del Estado y mantienen una continuidad histórica. Esto es fundamental porque no se refiere a las nuevas identidades con referencias territoriales (parroquias, cantones), sectoriales (organizaciones, sindicatos, gremios), religiosas o políticas. Se afirma que estas entidades son parte constitutiva del Estado en la medida de lo cual son sujetos de derechos.

9 Artículo publicado en internet. Gina Chávez, "Retos en la aplicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas para el Estado ecuatoriano", Quito, 2003.

Aplicación de los derechos colectivos indígenas a los pueblos afroecuatorianos

A pesar de que se trabajó con varios representantes de las organizaciones afroecuatorianas en la formulación de sus derechos específicos en la comisión respectiva, la misma que se presentó al pleno de la Asamblea, se incluyó el Art. 85, con la afirmación de que el Estado "reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable". No se incluyó estos derechos por petición expresa del representante afroecuatoriano en la Constituyente.[10] Lo grave de este artículo es que sólo hace referencia a los derechos colectivos del artículo anterior, que por cierto es amplio y cubre los aspectos fundamentales de las aspiraciones de todo pueblo y por otro se establece que estos derechos serán garantizados en todo aquello que sea aplicable. La pregunta es ¿quién determina si un derecho es aplicable o no? ¿Son los pueblos negros o las instancias legislativas y de administración de justicia? Se supone que éstos deben desarrollarse íntegramente en una ley.

Principios y normas de vida indígena elevadas a rango constitucional

En el título III, Cap. 7, Art. 97, núm. 3, 12, 19, 20, de los deberes y responsabilidades de los ciudadanos, se manda respetar los derechos humanos y "luchar por que no se los conculque; propugnar la unidad en la diversidad y la relación intercultural; conservar el patrimonio cultural y natural del país y ama quilla, ama llulla, ama shua; no ser ocioso, no mentir, no robar". La introducción de este lema como principio organizador del Estado indica una especie de equiparación del derecho indígena con el derecho dominante, despertando un interés en los estudios sobre este proceso.[11]

10 El diputado Junior León, del Partido Roldosista Ecuatoriano, propúso esta iniciativa y obviamente así redujeron las aspiraciones de los pueblos negros, siendo él mismo de este pueblo.

11 Ver Dietus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, INI-OEA, 2000.

Derecho indígena y administración de justicia

Respecto a la función de justicia, la Constitución inicia un proceso de democratización de la justicia y respeta la diversidad. Desde el capítulo de los principios generales se incluye el principio de la unidad jurisdiccional afirmando que el ejercicio de la potestad judicial corresponde a los órganos de la función judicial. Se establece "los jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales. Y se reconocen la mediación, el arbitraje y otros mecanismos alternativos para la solución de conflictos internos".

Con relación al reconocimiento de la administración de justicia indígena, se reconoce que las "autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus propias costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes". Es importante entender que las autoridades indígenas encargadas de estas funciones son las que los pueblos indígenas designen, no el Estado, y como reza la Constitución, se aplicarán las normas y procedimientos propios de acuerdo con sus propias costumbres o derecho consuetudinario, esto es, su propio sistema de administración de justicia. La ley se encargará de hacer "compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional". Por tanto, el Estado no impone normas ni aprueba reglamentos, la función es reconocerlos y hacer compatibles estos dos sistemas o tradiciones jurídicas.

Actualmente se ha elaborado un proyecto de ley de administración de justicia indígena que ha generado un intenso debate, encontrándose por lo menos dos corrientes importantes. La primera, que sostiene que el derecho indígena es un sistema propio, anterior y paralelo al sistema jurídico estatal y que, por tanto, éste no debe ser limitado por el Estado. Y la otra, que sustentándose en la unidad jurisdiccional, propone que la existencia de un sistema paralelo de justicia afectaría al principio de unidad jurisdiccional y de igualdad ante la ley. Esta tendencia propugna la definición de competencias y funciones, incorporando el sistema de justicia indígena al sistema nacional estatal.[12]

12 Véase Vladimir Serrano Pérez, *El derecho indígena*, Quito, Abya Yala, 2002; Judith Salgado, *Justicia indígena, aportes para un debate*, Quito, Universidad Simón Bolívar, 2002.

Circunscripciones territoriales indígenas

Si bien es cierto que no se incluyó la demanda de las organizaciones indígenas de un reconocimiento de los territorios, se reconoció en cambio jurisdicciones territoriales indígenas. Básicamente, la demanda de territorios contempla la entrega escriturada del territorio en el que habiten y se desarrollen las diversas manifestaciones culturales y que los recursos naturales del suelo y subsuelo sean de propiedad de la respectiva nacionalidad o pueblo. Como habíamos dicho antes, este planteamiento siempre tuvo sus limitaciones debido a que no es posible, en primer lugar, escriturar territorios porque existe una visión dual de propiedad de tierra y de soberanía, y porque los territorios ancestrales han desaparecido, existiendo sólo los territorios de las comunidades reconocidos legalmente, donde coexisten diversas formas de propiedad de la tierra, desde privada a colectiva y comunitaria, a excepción de algunas nacionalidades de la Amazonia y la Costa.

Las circunscripciones territoriales son un avance importante en cuanto al territorio porque la Constitución, en el marco de la organización territorial y descentralización del Estado (Título XI, Cap. 1, Art. 224) y del régimen administrativo y seccional, establece que: "El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas serán establecidas por la ley". Con relación a los gobiernos autónomos (Art. 228) se afirma que al gobierno de las circunscripciones territoriales indígenas le corresponde las formas de gobierno que establezca la ley, similar a lo que ocurre con la Prefectura, el Consejo de Provincia, la Alcaldía, el Consejo Cantonal y la parroquia de la junta parroquial. Estas delegaciones ocurren porque no existen ni existieron propuestas claras de cuáles son estas formas de gobierno y en qué espacios territoriales ejercerían su jurisdicción.

Coexistencia de diversas formas de economía

La Constitución garantiza, reconoce y regula las distintas formas de organización económica. "La economía ecuatoriana se organizará y desenvolverá con la coexistencia y concurrencia de los sectores público y privado. Las empresas... podrán ser privadas, públicas, mixtas, comunitarias o de autogestión" (Art. 245). "El Estado promoverá el desarrollo de las empresas comunitarias o de autogestión, como cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable y otras similares, cuya propiedad y gestión pertenezca a la comunidad o a las personas que trabajan permanentemente en ellas, usan sus servicios o consumen sus productos" (Art. 246). Además se reconoce las transacciones comerciales por trueque y similares" (Art. 253). En lo referido a la planificación para el desarrollo del país, la Constitución manda tomar en cuenta "las diversidades de edad, étnico culturales, locales y regionales, y se incorporará el enfoque de género" (Art. 254). Además el Estado garantizará la propiedad de la tierra en producción, sin embargo, "proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción".

Hasta el momento, después de siete años de vigencia de la Constitución, no se aprobó ninguna ley que dé viabilidad a los derechos colectivos, aunque las comunidades siguen ejerciendo sus derechos, formas de administración de justicia en sus respectivos ámbitos. Aunque surgieron diversas propuestas de proyectos de ley presentadas por los diputados indígenas y entidades públicas indígenas, éstas no han concluido su trámite exitosamente. Por un lado, por la falta de diálogo, porque las propuestas no han logrado el consenso de todos los sectores del movimiento indígena y porque las coyunturas políticas tan volubles del escenario político nacional no permiten un normal funcionamiento de las instituciones públicas ni del cumplimiento de sus agendas.

Desde mediados del año pasado, con la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez, el movimiento "forajido" que impulsó este derrocamiento planteó la realización de una nueva Constituyente para "refundar el país". Esta demanda fue acogida por el nuevo presidente de la República y a pesar de que tardíamente propuso al Congreso nacional convocar a dicha Asamblea Constituyente, el Legislativo se opuso a esta posibilidad. Los hechos indican que la Asamblea se realizará el próximo año con un nuevo gobierno.

Conclusiones y recomendaciones

*Desafíos de los **pueblos indígenas** de Ecuador hacia **el futuro***

La historia del movimiento indígena de Ecuador confirma el desarrollo de un proceso sostenido, permanente y dinámico que atravesó por varios periodos de desarrollo, crecimiento y maduración. A partir de 1930 se inició la reconstitución de los pueblos indígenas, especialmente desde 1965 con la reforma agraria, cuando surgieron diversas formas de movilización étnica caracterizadas por la recuperación de tierras de hacienda y por otra parte en la Amazonia la defensa y reconstitución de los territorios étnicos, que generó la multiplicación significativa de comunidades y un importante crecimiento demográfico con una fuerte identidad étnica. Este proceso se constituye en una sola plataforma global alrededor de la CONAIE, que ha logrado articular a distintos grupos indígenas fraccionados cultural y geográficamente, así como a amplios sectores sociales del campo y la ciudad, que sintetiza el actual momento histórico de creciente incorporación o inclusión de los pueblos indígenas en el quehacer público y político de Ecuador.

En este nuevo momento las propuestas de los pueblos indígenas han rebasado las demandas particulares para constituirse en plataformas sociales generales, acopiando el sentimiento de toda una sociedad que demanda la construcción de caminos propios, de cambios radicales frente a los alarmantes niveles de desigualdad y pobreza. Por ello el discurso indígena que pone en cuestión los modelos vigentes de Estado –de desarrollo y la diversidad étnico-cultural como un desafío a las visiones unilaterales del mundo, al punto que se han constituido en bases para una propuesta civilizatoria distinta, pues se trata de "políticas de la identidad"[1] que han desafiado las políticas nacionales y occidentales– es acogido con gran interés. Sin embargo, pese a los importantes logros alcanzados, la estructura actual del movimiento indígena no responde al desafío de haber sido incluido como un actor político en la sociedad y el Estado, en tanto persiste un estilo de gestión de naturaleza gremial, sindical y movilizado con un discurso populista de izquierda.

1 Caterine Walsh, ICCI-RIMAI, Boletín Nº 25, Quito, ICCI, abril de 2001.

En la actualidad, el salto cualitativo para concretar el discurso con el cual se convirtió en un actor político y asumir su rol como referente alternativo implicaría retomar la agenda política propia y apoyar la agenda nacional, pues es necesario responder a las aspiraciones de los propios miembros buscando los medios idóneos para lograrlo y fortalecer a las comunidades y nacionalidades definiendo políticas claras que partan de la comprensión de que la fuerza del movimiento indígena se encuentra en sus organizaciones sociopolíticas, económicas y espirituales tradicionales. Un problema sustantivo de las organizaciones indígenas de Ecuador constituye el paulatino distanciamiento en las relaciones entre las bases y la dirigencia nacional en la medida en que ganó espacio político nacional, afectando no sólo a la dirigencia nacional, sino también a los niveles medios y locales. Las mismas comunidades sufren un severo revés por sus limitaciones, el surgimiento de instancias paralelas y la falta de atención.[2]

Otro de los principales desafíos de los pueblos indígenas de Ecuador, como de sus líderes e intelectuales, constituye el reconocimiento y comprensión de que se ha operado un paso trascendental en las relaciones con el Estado y la sociedad, lo que se expresa en la transición de un largo y doloroso proceso de exclusión y marginalidad hacia uno de creciente inclusión. Efectivamente, ya han sido reconocidos los derechos colectivos históricos y, en gran medida, las instituciones ancestrales. Este paso implica un profundo cambio que exige desarrollar una capacidad propositiva y gran creatividad que permita fortalecer integralmente a los pueblos indígenas y a la vez incidir en los cambios estructurales que requiere el país. Las principales deficiencias del proceso organizativo sólo se pueden expresar en la dimensión del largo plazo; esta

2 Promovidos por las mismas organizaciones nacionales, ONG, etc., se forman paralegales o mediadores comunitarios, debilitando de esta manera a las entidades comunitarias propias de administración de justicia. También se promueve y apoya las juntas de agua, que al manejar un recurso natural tan importante, percibir ingresos y no estar sujeta a la autoridad comunitaria, disputan autoridad y son ellas, a través de la administración de este recurso y la presión que ejercen sobre los usuarios, las que tienen capacidad de movilización que en muchos casos es usada políticamente. No existen programas de formación y capacitación para fortalecer a las autoridades comunitarias.

reflexión aún no ha sido desarrollada. La visión inmediatista, coyuntural, se ha impuesto precisamente por la ausencia de un programa de largo plazo. También es una consecuencia y resultado del paso de la oralidad a la escritura y de la necesidad de avanzar en la sistematización. Estas reflexiones deben desarrollarse en el seno mismo de los pueblos indígenas.

A escala internacional, los pueblos indígenas no disponen de una agenda que responda no sólo a las alianzas necesarias de la coyuntura, sino al proyecto de largo plazo orientado a fortalecer los procesos políticos, económicos y culturales de las nacionalidades, respetando sus realidades diversas. Esta ausencia de una visión, en un mundo cada vez más globalizado, impide su articulación al escenario internacional de forma sostenida.

En cuanto a los sistemas de información e indicadores sociales, Ecuador desarrolló un importante instrumento denominado SIDENPE, que bien podría replicarse a escala regional y que constituye una herramienta clave para promover asignación de recursos y formulación de políticas, aspectos importantes que favorecen la inclusión de los pueblos indígenas en el Estado y la sociedad. En Ecuador las estadísticas oficiales no terminan por establecer indicadores y rangos de información que satisfagan y hagan visible la realidad de las nacionalidades y pueblos indígenas, siendo ésta una condición sustantiva de marginalidad y exclusión que debe ser enfrentada por las organizaciones indígenas como una exigencia que haga realidad los derechos colectivos garantizados en la Constitución Política del Estado. Sobre estos instrumentos existen, por parte de las organizaciones indígenas, prejuicios y un gran desinterés debido a la poca utilidad que se da a las mismas y al riesgo político que conlleva, aunque han planteado también una idea importante: los indicadores sociales, especialmente los relacionados con la situación de pobreza, que además son muy costosos procesarlos, deberían cambiar de enfoque para medir la riqueza, de tal manera que este instrumento sirva para observar cómo los que más tienen y que son pocos redistribuyen la riqueza, enfoque que convertiría a los indicadores sociales en un instrumento útil y su elaboración sería menos costosa.

El impulso de la economía indígena es una de las debilidades más importantes de las nacionalidades indígenas. Los procesos productivos, tanto rurales como urbanos, que permitan garantizar la seguridad alimentaria de la población en general deberían ser asumidos mediante políticas y programas concretos por el movimiento indígena y los gobiernos, fortaleciendo sus capacidades productivas y constituyendo cadenas productivas con capacidad de comercializar y controlar nichos de mercado. El problema central es que se perdió el control del círculo productivo y económico. Se redujo sus economías a ser proveedores de productos primarios e insumos: los procesos de agregación de valor, comercialización, generación y uso de excedentes están en manos de agentes externos. Es decir, se requiere organizar la producción, a los productores y diseñar un sistema de comercialización controlado por las nacionalidades. Por otra parte, es necesario que el Estado y los entes de desarrollo nacionales e internacionales superen la perniciosa visión asistencialista por la de inversión productiva, fortaleciendo los procesos productivos y las instituciones económicas propias que se basan en la reciprocidad. Esta es una demanda central que debe prevalecer en la agenda de los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas deberían estar abiertos a ser los principales promotores de las alianzas estratégicas, primero con los pobres, pero también con los sectores productivos, de forma que les permitan encontrar nichos comerciales que favorezcan tanto su desarrollo y crecimiento, como la solidaridad con los más necesitados. Existen temas fundamentales que requieren ser repensados y redefinidos. Uno de ellos, el central quizás, es el concepto de desarrollo para los pueblos indígenas. No obstante que el desarrollo es una categoría que se encuentra presente en todos los discursos y plataformas políticas de las organizaciones, no se formuló una propuesta de desarrollo propia.[3] Hay que constituir instancias regionales que desarrollen, promuevan e investiguen las nuevas categorías que alimenten y organicen el discurso y la práctica de los pueblos indígenas en las regiones, y que fortalezcan y apoyen las iniciativas emprendidas por las nacionalidades.

En un proceso político en el que Ecuador busca una refundación del país y las vías propias de desarrollo, el enfoque de las ecorregiones como las características particulares del medio ambiente, sus vocaciones productivas, sus riesgos y virtudes, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, puede ser fundamental para que los pueblos indígenas y la sociedad ecuatoriana desarrollen políticas y proyectos productivos de largo plazo que sustituyan la visión regional de desarrollo concentradas en las tres principales ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca.

Existe una reiterada vocación por promover la inclusión por la vía exclusiva de lo político, en tanto se evidencia un latente descuido de lo económico, cultural, espiritual. Esto demuestra que vuelve a estar presente la herencia "izquierdizante" que satanizó al mercado y las relaciones productivas y comerciales, así como los valores y conocimientos de las visiones diversas del mundo. Los pueblos indígenas deben llegar a impulsar proyectos que fortalezcan su propia economía, su cultura, como ya lo hemos estudiado anteriormente, con sus intereses aquí y ahora en la sociedad en la que viven, sin descuidar el cambio hacia un modelo de sociedad y Estado distinto que garantice la equidad, la reciprocidad, la interculturalidad y la democracia participativa.

En cuanto a su participación política, se desarrolló una importante experiencia en la gestión local, en la esfera de la legislación y también en la administración pública: varios líderes indígenas fueron ministros de Estado; sin embargo, estas experiencias aún no han sido sistematizadas. Se consagró los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la Constitución; sin embargo, después de ocho años de su vigencia, no se avanzó en la aprobación de las leyes secundarias que permitan el ejercicio pleno de los derechos, que no son una concesión del Estado, sino un reconocimiento de los derechos innatos de los pueblos indígenas y rigen la vida social, económica y política de sus sociedades; por tanto, deben ser ejercidos y respetados.

Finalmente, las instituciones públicas especializadas para los pueblos indígenas deben dar prioridad a la formulación de las políticas públicas para que cumplan con su misión institucional y posibiliten que las mismas se apliquen de manera transversal por todas las instancias del Estado. Desafortunadamente, sin políticas públicas las actividades impulsadas por estas entidades tienen un sesgo asistencialista debido a la orientación de recursos para atender pequeños proyectos puntuales sin una visión de largo plazo enmarcada en un desarrollo con identidad. Por otra parte, la fragmentación social, organizativa y política de las nacionalidades, promovida por las posibilidades de acceso a recursos del Estado, sumada a la mediación política de las organizaciones nacionales, expresada en el sistema de cuotas políticas de los órganos de dirección, afecta la planificación y el perfil técnico que deben tener estos organismos, de ahí su debilidad. Si bien se pensaba que este sistema garantizaría el control social, el fortalecimiento de las organizaciones y la participación responsable, en la realidad se distorsionó. Por esta razón, la representación directa de las nacionalidades en estas entidades permitiría que se formulen políticas, planes y programas de desarrollo en función de las entidades territoriales[4] que cohesionen social, cultural y económicamente a las nacionalidades y pueblos.

3 En el discurso se planteó diversas propuestas denominadas desarrollo sustentable, sostenible, autónomo, con identidad, etnodesarrollo, ally kausay, plurinacional, etc. No se formuló su conceptualización, características, objetivos, componentes, estrategias.

4 Los pueblos y nacionalidades no cuentan con planes de desarrollo como entidades territoriales. El criterio que primó es que los planes de desarrollo y los proyectos se hagan a través de las organizaciones y de sus intereses, por lo que existen en cada nacionalidad, dependiendo de su población, varios planes con diversas visiones. En estas circunstancias, las nacionalidades se fragmentan no sólo con la proliferación de organizaciones afiliadas a las organizaciones nacionales, sino política y culturalmente. La división administrativa y de representación política del Estado ya afectó intensamente porque una misma nacionalidad está dividida por las parroquias, cantones y provincias.

Bibliografía

Albornoz, Oswaldo, *Las luchas indígenas en el Ecuador*, Guayaquil, Editorial Claridad, 1976.

Almeida, Ileana, *Historia del pueblo kechua*, Quito, Abrapalabra, 1999.

Almeida, José (coordinador), *Identidades indias en el Ecuador contemporáneo*, Quito, Abya Yala, 1995.

Ayala Mora, Enrique, *Resumen de historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1997.
_____ *Nueva historia del Ecuador. Época republicana III*, Quito, CEN-Grijalbo, 1988.
_____ *Historia de la Revolución Liberal*, Quito, CEN-TEHIS, 1994.

Banco Central del Ecuador, *Biblioteca básica del pensamiento ecuatoriano*, tomo 34, 1988.

Barrera G., Augusto, *Acción colectiva y crisis política; el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito, CIUDAD, Abya Yala, 2001.

Barié, Cletus Gregor, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, III-OEA, 2000.

Benítez, Lilian; Garcés, Alicia, *Culturas ecuatorianas; ayer y hoy*, Quito, Abya Yala, 1988.

Bernal, Angélica M. (compiladora), *De la exclusión a la participación*, Quito, Abya Yala, 2000.

Boletín ICCI-RIMAI, N° 28, julio, 2001.
_____ *Luis Macas. La lucha del movimiento indígena ecuatoriano*, 2002.

Caillavet, Chantal, *Etnias del norte*, Quito, Abya Yala, 1981.

Carrol, Thomas F. (editor), *Construyendo capacidades colectivas*, Quito, SIDENPE-SIISE, 2002.

Cevallos, Pedro Fermín, *Resumen de la historia del Ecuador*, tomo IV, Ambato, Bibliotecas de Grandes Autores Ecuatorianos, 1972.

Coba Robalino, José María, *Monografía general del cantón Pillaro*, Quito, 1929.

COICA, *Amazonia: economía indígena y mercado, desafíos del desarrollo autónomo*, Quito, edición COICA, 1996.

CODENPE, Síntesis de las fichas técnicas publicadas por el CODENPE.
_____ *Elementos básicos para la reconstitución de las nacionalidades y pueblos del Ecuador*, Quito, 1999.
_____ *Ley de Juntas Parroquiales*, Quito, Colección Ñuckanchik Kamachikkuna 1, 2001.
_____ *Proyecto de Ley del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe*, Quito, Colección Ñuckanchik Kamachikkuna 2, 2001.
_____ *Proyecto de Ley de la Administración de Justicia Indígena*, Quito, Colección Ñuckanckik Kamachikkuna 3, 2001.
_____ *Plan estratégico de desarrollo con identidad de la nacionalidad chachi*, Esmeraldas, 24 de abril, 2001.

CONAIE, *Las nacionalidades indígenas y sus derechos colectivos en la Constitución*, Quito, 1999.
_____ *Las nacionalidades indígenas y el Estado plurinacional*, Quito, CONAIE, 1997.
_____ *Proyecto político de la CONAIE*, Quito, CONAIE, 1994.
_____ *Ley de Aguas*, Quito, 1996.

Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), 2002.

Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), *Agenda 2002-2005*, Quito.

Congreso nacional, Comisión de Asuntos Indígenas y otras Etnias, *Proyecto de Ley de Compatibilización y Distribución de Competencias en la Administración de Justicia*, Quito, 2002.
_____ *Ley de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas*, presentada por el diputado Gilberto Talagua, Quito, 2001.
_____ *Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*, Quito, 1987, presentada por el diputado Enrique Ayala Mora.
_____ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, Gaceta Constitucional, junio de 1998.

Consejo Regional de Palenques, *Propuesta para la creación de una comarca territorial de negros en la provincia de Esmeraldas*, II edición, Quito, 1999.

Costales, Piedad; Costales, Alfredo, *Los señoríos del norte andino del reyno de Quito*, Quito, Ediciones SAG 1993.

Chávez, Gina, *Retos en la aplicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas para el Estado ecuatoriano*, Quito, 2003.

Diario *El Comercio*, noviembre de 2002.

ECUARUNARI, *Ley de Comunidades del Ecuador*, Quito, 1999.

Espinosa Soriano, Waldemar, *Los cayambis y carangues: siglos XV-XVI. El testimonio de la etnohistoria*, tomo 1, Colección Curiñán, Instituto Otavaleño de Antropología, 1988.

Frente Social, *¡Los niños y niñas ahora!*, EMEDINHO SIISE, 2001.

García, Fernando, *Formas indígenas de administrar justicia*, FLACSO, Quito, 2002.

Girardi, Giulio, *El derecho indígena a la autodeterminación política y religiosa*, Quito, Abya Yala, 1997.

Guerrero, Andrés, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, ediciones Librimundi, 1991.

Gómez, Magdalena, *Derecho indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1997.

González Suárez, Federico, *Historia general de la República del Ecuador*, Vol. I-III, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1970.

INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, VI Censo de Población y V de Vivienda, 2001.

SIISE, Instituto Nacional Indigenista, *Derechos indígenas: lectura comentada del Convenio 169 de la OIT*, México, 1991.

ICCI-ARY-RIMAY, Boletín, *La lucha del movimiento indígena ecuatoriano*, 2002.

ICCI-ARY-RIMAY, Boletín N° 63, *Entre los remordimientos y el analisis del levantamiento del 7 de junio del 2004*, Quito, 2004.

ILRC, *Derechos indios, derechos humanos*, Washington, 1984.

Jaramillo Alvarado, Pío, *Pensamiento indigenista del Ecuador*, CE, 1988.

Kaarhus, Randi, *Historias en tiempo historias en el espacio*, Quito, ediciones Tinkui-CONAIE, Abya Yala, 1989.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Censo Agropecuario, 2002.

Maldonado Ruiz, Luis (coordinador), *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador, nuestro proceso organizativo*, Ediciones Tinkui-CONAIE, Abya Yala, 1989.
_____ *Desarrollo con identidad*, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, Quito, 2004. Inédito.

MBS, *Política estatal y población indígena*, Quito, Abya Yala, 1984.

Ministerio del Ambiente, *Caracterización biofísica y socioambiental de las ecorregiones del Ecuador*, 1999.

Moreano, Alejandro, *Nueva Constitución; escenarios, actores y derechos*, 1998.

Moreno Yánez, Segundo, *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito*, Edipuce, 1985.

Morner, Magnus, *La infiltración mestiza en los cacicazgos y cabildos de indios, siglo XVI-XVIII*, Sevilla, 1966.

Muñoz, Juan Pablo, *Indígenas y gobiernos locales: entre la plurinacionalidad y la ciudadanía cantonal.*

Naranjo, Mariana, *Agenda social Ecuador 1997-2007*, Quito, Secretaría del Frente Social, 1997.

OIT, *Convenio N° 169, sobre pueblos indígenas y tribales 1989, OIT*, Costa Rica, 1997.
_____ *Derechos indígenas, lectura comentada del Convenio 169 de la OIT*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1991.
_____ Revisión *parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.* (N° 107), Ginebra, 1987.

Pérez R., Aquiles, *Las mitas en la Real Audiencia de Quito*, Quito, 1948.

PRODEPINE, *Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas-indígenas de la Sierra ecuatoriana*, Quito, PRODEPINE, 2002.

PNUD-UNICEF, Ecuador, *Sostenibilidad fiscal y desarrollo humano 1970-2010*, Quito, 2003. Capítulo 3, "La acumulación del capital humano, objetivo residual de la política de gasto público en Ecuador", Mariana Naranjo Bonilla.

PACHAKUTIK, Revista el Churo, "Unidad, organización, interculturalidad para construir un nuevo país", Quito, N° 6, 2003.

Porras Velasco, *Tiempo de indios; la construcción de la identidad política colectiva del movimiento indio ecuatoriano*, Quito, Abya Yala, 2005.

Ramón Galo, *El regreso de los runas*, Quito, COMUNIDEC, 1993.
_____*Tierras y manos indias*, Quito, COMUNIDEC, 1993.
_____ *El poder y los norandinos*, Quito, CAAP, 1990.
_____ *Indios. Crisis y proyecto popular alternativo*, Quito, CAAP, 1988.

Salgado, Judith (compiladora), *Justicia indígena; aportes para un debate*, Quito, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, Embajada Real de los Países Bajos, 2002.

Salomón, Frank, *Los señores étnicos de Quito en la época de los incas*, Otavalo, Colección Pendoneros, N° 10, Instituto Otavaleño de Antropología, 1980.

Servicios del Pueblo Mixe, *Contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas*, México, 1995.

Serrano P., Vladimir, *El derecho indígena*, Quito, Abya Yala, 2002.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), 2000, 2001, 2002, 2003.
_____ Estudios e informes, *Crisis económica y protección social*, Quito, 1999.

Torres Galarza, Ramón, *Derechos de los pueblos indígenas; situación jurídica y política de Estado*, Quito, CONAIE, Abya Yala, CEPALES, 1995.

Tribunal Supremo Electoral, resultados finales, Elecciones 2002.

Trujillo, Julio César, *Teoría del Estado en el Ecuador; estudio de derecho constitucional*, Quito, CEN, Universidad Andina Simón Bolívar, 1994.

VV.AA., *Derechos de los pueblos indígenas, legislación en América Latina*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999.
_____ *Diálogo intercultural; memorias del primer Congreso latinoamericano de antropología aplicada*, Quito, UPS-Abya Yala, 1999.
_____ *Sismo étnico en el Ecuador*, Quito, CEDIME-Abya Yala, 1993.
_____ *Indios*, Quito, ILDIS, El duende, Abya Yala, 1991.
_____ *Ecuador multinacional; conciencia y cultura*, Quito, CEDECO-Abya Yala, 1989.
_____ *Derecho, pueblos indígenas y reformas del Estado*, Quito, Abya Yala, 1993.
_____ *Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, Quito, Fondo Indígena,

Universidad Simón Bolívar, Abya Yala, 1998.
_____ *Pueblos indios, Estado y derecho*, Quito, Abya Yala, ILDIS, CEN, CORPEA-Taller Cultural Causanacunchic, 1992.
_____ *La nueva Constitución; escenarios, actores, derechos*, Quito, CIUDAD, 1998
_____ *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*, Quito, ILDIS, UCE, 1998.
_____ *Derechos de los pueblos indígenas, legislación en América Latina*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
_____ *Justicia indígena en el Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2001.
_____ *Derechos religiosos y pueblos indígenas*, México, INI, 1998.
_____ *Nada sólo para los indios; el levantamiento indígena del 2001*, Quito, Abya Yala, 2001.
_____ *Autonomía indígena, frente al Estado nacional y la globalización neoliberal*, Quito, Fundación Pueblo Indio el Ecuador, Abya Yala, LATAUTONOMY, 2005
_____ *La rebelión del arco iris*, Quito, Fundación José Peralta, 2000.

Villoro, Luis, *El sentido de la historia*, México, Siglo XXI, 1984.

Walsh, Catherine, Boletín ICCI-RIMAI, N° 25, Quito, ICCI, abril 2001.

Wray, Alberto, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, 1993.

Zamosc, León, *Estadísticas de las áreas de predominio étnico de la Sierra ecuatoriana*, Quito, 1995.

Zubritski, Yuri, *Los incas-quechuas*, Moscú, Editorial Nauta, 1979.



UNA APROXIMACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO MEXICANO CON RELACIÓN A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Beatriz Paredes Rangel

México y su diversidad

México es una República federal, con una extensión de casi dos millones de km², integrado por 32 entidades federativas, 2.435 municipios y 199.369 localidades. En su territorio habitan más de 97,4 millones de personas.[1]

Durante el siglo XX, México pasó de ser un país rural a un país urbano. A principios de siglo no se registraban localidades mayores a 500 mil habitantes y las dos que sobrepasaban los 100 mil concentraban únicamente el 3,2% de la población total del país.

En la actualidad, México cuenta con un sistema urbano integrado por 357 ciudades con más de 15 mil habitantes; con 2.528 localidades de entre 2.500 y 15 mil habitantes que se consideran como asentamientos en transición entre lo urbano y lo rural, donde habitan 13,3 millones de personas y con 196,328 localidades menores a 2,500 habitantes, donde viven 24,1 millones de personas que representan el 25% de la población.

Es pertinente recordar que existe una megalópolis del centro, que integra ocho zonas metropolitanas de tamaño diverso: ciudad de México, Puebla, Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Tlaxcala, Querétaro y Pachuca, donde residen más de 23,52 millones de personas.

México es un país pluriétnico y pluricultural. En él existe la concentración más numerosa y diversa de indígenas en el continente americano. México es muchos Méxicos. Al iniciar este milenio presenta un panorama social rico y diverso al que los pueblos indígenas contribuyen con su patrimonio cultural y lingüístico.

A través de la historia se han usado criterios diferentes para identificar a los indígenas. Desde el siglo XVI y hasta las primeras décadas del XX se utilizó como criterio la raza, hoy éste es un concepto superado. En la actualidad, las definiciones privilegian los siguientes criterios:

Lingüístico, concepto que durante mucho tiempo utilizó el censo y mediante el cual se identificó como indígenas a los hablantes de lenguas nativas.

Autoadscripción, que fue incorporado al Censo 2000 y que permite considerar como indígena a quien así se reivindique, con independencia de que hable o no una lengua indígena.

Cultural, que ha sido extensamente utilizado por las ciencias sociales y especialmente por la antropología para describir y analizar las diferentes formas de pensar, organizarse y expresarse de las etnias y/o las comunidades indígenas de México.

Constitucional, que se incorporó a partir de la reforma al artículo 4 en 1991 y que se profundizó en el artículo 2 reformado en el año 2001. Define a los pueblos indígenas como sustento de la composición pluricultural de la nación, como aquellos "que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

1. Volumen y distribución de la población indígena

Con la incorporación del criterio de la autoadscripción y con la contabilización como indígena de los niños menores de cinco años que forman parte de una familia cuyo jefe o su cónyuge hablen alguna de estas lenguas, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) registró a 8,4 millones de indígenas.

Por su parte, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) hace una estimación de un total de 12,7 millones de indígenas, que representan cerca del 13% de la población total del país.

Con el criterio de hablantes de lengua indígena, mayores de cinco años, se observa que el crecimiento de la población indígena en términos absolutos fue significativo en setenta años, ya que en 1930 ascendía a 2,2 millones, mientras que en el año 2000 totalizó seis millones. A pesar de ese crecimiento en números absolutos, como proporción de la población ha disminuido su importancia, ya que en el primer año mencionado representaban el 16% de la población total (de cinco años y más), mientras que en el año 2000 representan apenas el 7%.

A lo largo de nuestro país, la población indígena se localiza mayoritariamente en doce entidades federativas, sobre todo en el sur y sureste, y representa proporciones variables de la población total. Por ejemplo, Oaxaca es la entidad que concentra a mayor número de indígenas (1,1 millones) y Aguascalientes es el Estado donde hay menor número de indígenas (1.244 personas) en el año 2000.

1. La distribución de la población en México, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/La%20poblacion.htm>

Hablantes de lengua indígena de cinco años y más, por entidad federativa

Entidades federativas	Hablantes de lengua indígena de cinco años y más	Población total	%
Aguascalientes	1.244	944.285	0,13
Baja California	37.685	2.487.367	1,52
Baja California Sur	5.353	424.041	1,26
Campeche	93.765	690.689	13,58
Coahuila	3.032	2.298.070	0,13
Colima	2.932	542.627	0,54
Chiapas	809.592	3.920.892	20,65
Chihuahua	84.086	3.052.907	2,75
Distrito Federal	141.710	8.605.239	1,65
Durango	24.934	1.448.661	1,72
Guanajuato	10.689	4.663.032	0,23
Guerrero	367.110	3.079.649	11,92
Hidalgo	339.866	2.235.591	15,20
Jalisco	39.259	6.322.002	0,62
México	361.972	13.096.686	2,76
Michoacán	121.849	3.985.667	3,06
Morelos	30.896	1.555.296	1,99
Nayarit	37.206	920.185	4,04
Nuevo León	15.446	3.834.141	0,40
Oaxaca	1.120.312	3.438.765	32,58
Puebla	565.509	5.076.686	11,14
Querétaro	25.269	1.404.306	1,80
Quintana Roo	173.592	874.963	19,84
San Luis Potosí	235.253	2.299.360	10,23
Sinaloa	49.744	2.536.844	1,96
Sonora	55.694	2.216.969	2,51
Tabasco	62.027	1.891.829	3,28
Tamaulipas	17.118	2.753.222	0,62
Tlaxcala	26.662	962.646	2,77
Veracruz	633.372	6.908.975	9,17
Yucatán	549.532	1.658.210	33,14
Zacatecas	1.837	1.353.610	0,14
Total	**6.044.547**	**97.483.412**	**6,20**

Fuente: Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001.

La mayoría de la población indígena vive en localidades pequeñas, territorialmente dispersas e incomunicadas. En 1995, de acuerdo con la estadística de población, el 65% de los hablantes de lengua indígena vivía en localidades menores a los 2.500 habitantes y sólo el 16% en asentamientos mayores a 15 mil habitantes.

La distribución de la población indígena en el territorio nacional responde básicamente a dos patrones de asentamiento: el tradicional y el de la migración.

Por lo que hace a los asentamientos tradicionales, éstos se concentran mayoritariamente en el centro, golfo, sur y sureste del país; aunque también hay de este tipo de asentamientos en otras regiones.

Los chichimeca y chichimeca-jonás se asientan tradicionalmente en Guanajuato; nahuas, otomíes/hña-hnu y tepehuas en Hidalgo; matlatzincas, mazahuas y otomíes/hña-hnu en el Estado de México; nahuas en Morelos; mixtecos, nahuas y totonacas en Puebla; pames en Querétaro; huastecos, pames y nahuas en San Luis Potosí y huicholes, mexicaneros y tepehuanos en Zacatecas y, en la región Golfo, pueden identificarse choles, chontales y popolucas en Tabasco y aguacatecos, nahuas, popolucas y totonacas en Veracruz.

Por su parte, en la región sur los choles, jacaltecos, lacandones, mames, mochós, tojolabales, tzotziles, tzeltales y zoques se asentaban tradicionalmente en Chiapas; los amuzgos, chatinos, chinantecos, chochos, chontales, cuicatecos, huaves, mazatecos, mixtecos, nahuas, triquis y zapotecos en Oaxaca; los amuzgos, nahuas y tlapanecos en Guerrero y los mayas se asientan tradicionalmente en Yucatán, Quintana Roo y Campeche, en esta última entidad también hay asentamientos mames.

En el occidente de México se encuentran asentamientos tradicionales huicholes, nahuas y mexicaneros en Jalisco; coras, huicholes, mexicaneros y tepehuanos en Nayarit y nahuas y purépechas en Michoacán.

Por último, en las regiones noroeste, norte y noreste del país tradicionalmente se han asentado los cochimís, cucapás, kumiais, kiliwas y paipais en Baja California; los mayos en Sinaloa; los guarijíos, mayos, pápagos, pimas, seris, tarahumaras/rarámuri y yaquis, en Sonora; los pimas, tarahumaras/rarámuri, tepehuanos en Chihuahua y mexicaneros, tarahumaras/rarámuri y tepehuanos en Durango; y los kikapus en Coahuila.

Las regiones que habitan los indígenas abarcan la quinta parte de la superficie del territorio nacional y muchos de sus asentamientos se encuentran en las zonas de mayor riqueza biológica. Es válido recordar que México está considerado como uno de los países megadiversos y ocupa el tercer lugar en importancia ambiental en el mundo por su gran diversidad.

2. *El fenómeno migratorio*

Porque la población indígena es básicamente rural y ante la ausencia de oportunidades de empleo e ingreso en el campo mexicano, la migración es un fenómeno que afecta profundamente esta condición, de tal forma que, además de los asentamientos tradicionales, ahora los indígenas se ubican también en las regiones agrícolas, en las ciudades, y en Estados Unidos y Canadá.

Cerca del 85% de los migrantes indígenas pertenece a trece grupos étnicos: purépechas de Michoacán, los mayas, de la península de Yucatán, los zapotecos de Oaxaca, los mixtecos de Guerrero, Oaxaca y Puebla; los mazatecos de Oaxaca, los otomíes de Hidalgo, estado de México, Querétaro, Puebla y Veracruz; los nahuas de Guerrero, Hidalgo, estado de México, Veracruz y San Luis Potosí; los chinantecos de Oaxaca, los kanjobales de Chiapas, los totonacas de Veracruz, los mazahuas del estado de México, los choles de Chiapas y los mixes de Oaxaca.

Entre las entidades federativas que captan esa migración destacan: el Distrito Federal, el estado de México, Veracruz, Baja California, Campeche, Sinaloa, Puebla, Jalisco, Tamaulipas y Tabasco. Las grandes ciudades que atraen a los migrantes indígenas son México y su área conurbada, Guadalajara, Tijuana, Ciudad Juárez, Culiacán, Acapulco y Mérida. También son altamente atractivas algunas ciudades medias como Tehuacán, Cancún, Chetumal, Matamoros, Coatzacoalcos, Ensenada, La Paz y Puerto Vallarta; por último, siguen siendo polos de atracción algunas ciudades pequeñas con fuerte presencia indígena, entre las que sobresalen San Cristóbal de las Casas, Juchitán y Tuxtepec. A estas ciudades se suman los destinos internacionales, especialmente del sur de los Estados Unidos de América.

Vinculadas con los movimientos de población indígena, hay que señalar dos cuestiones asociadas que resultan trascendentes para la vida de las comunidades indígenas: el incremento en la migración femenina y los recursos que los migrantes envían a sus familias y a sus comunidades.

3. *Las lenguas indígenas*

Con base en los datos del Censo de 2000, el Instituto Nacional Indigenista (INI) reporta la existencia de por lo menos 62 lenguas indígenas. Estas lenguas y sus más de seis millones de hablantes de cinco años y más aportan a México riqueza, conocimiento y una visión particular del universo, la naturaleza y la sociedad.

Hablantes de lenguas indígenas en el Año 2000[2]

	Lengua	2000
1	Amuzgo	41.455
2	Cakchiquel	210
3	Chatino	40.722
4	Chichimeca. Jonás	1.641
5	Chinanteco[1]	133.374
6	Chocho	992
7	Chol	161.766
8	Chontal	957
9	Chontal de Oaxaca	4.959
10	Chontal de Tabasco	38.561
11	Chuj	1.796
12	Cochimí	82
13	Cora	16.410
14	Cucapá	178
15	Cuicateco	13.425
16	Guarijío	1.671
17	Huasteco	150.257
18	Huave	14.224
19	Huichol	30.686
20	Ixcateco	351
21	Ixil	90
22	Jacalteco	529
23	Kanjobal	9.015
24	Kekchí	677
25	Kikapú	138
26	Kiliwa	52
27	Kumiai	161
28	Lacandón	40
29	Mame	7.580
30	Matlatzinca	1.302
31	Maya	800.291
32	Mayo	31.513
33	Mazahua	133.430
34	Mazateco	214.477
35	Mixe	118.924
36	Mixteco[2]	444.498
37	Motozintleco	174
38	Náhuatl	1.448.936
39	Ocuilteco	466
40	Otomí	291.722
41	Paipai	201

2 Incluye: chinanteco de la Lanana, chinanteco de Ojitlán, chinanteco de Petlapa, chinanteco de Úsila y chinanteco de Valle Nacional. 2. Incluye: mixteco de la Costa, mixteco de la Mixteca alta, mixteco de la Mixteca Baja, mixteco de Puebla, y mixteco de la zona Mazateca. 3. Incluye: zapoteco de Cuixtla, zapoteco de Ixtlán, zapoteco del Istmo, zapoteco del Rincón, zapoteco Sureño, zapoteco Vallista y zapoteco Vijano.

Hablantes de lenguas indígenas en el Año 2000

	Lengua	2000
42	Pame	8.312
43	Pápago	141
44	Pima	741
45	Popoloca	16.468
46	Popoluca	38.139
47	Purépecha	121.409
48	Quiché	246
49	Seri	458
50	Tacuate	1.738
51	Tarahumara	75.545
52	Tepehua	9.435
53	Tepehuán	25.544
54	Tlapaneco	99.389
55	Tojolabal	37.986
56	Totonaca	240.034
57	Triqui	20.712
58	Tzeltal	284.826
59	Tzotzil	297.561
60	Yaqui	13.317
61	Zapoteco[3]	452.887
62	Zoque	51.464
63	Otras lenguas indígenas	727
64	Insuficientemente especificado	89.535
	TOTAL	6.044.547

Fuente: Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el número de hablantes por lengua indígena es heterogéneo, existen lenguas que son habladas por un considerable número de personas y en otros casos su número de hablantes es insignificante, es decir, existen grandes contrastes. Mientras que el náhuatl cuenta con cerca de millón y medio de hablantes (24% del total) y tres lenguas más –el maya, el zapoteco y el mixteco– son habladas por 800.291, 452.887 y 444.498 personas, respectivamente (28% del total); en el extremo, algunas lenguas indígenas como el quiché, el paipai y el papago registran menos de 300 hablantes y el kiliwa y lacandón no superan la centena de hablantes.

En el Censo de 2000 se reportan 1.002.236 monolingües que representan 16,6% del total de los hablantes de lengua indígena de cinco años y más. En esta condición de monolingüismo predominan las mujeres, que representan el 63,1% del total de monolingües. Las entidades donde el fenómeno de monolingüismo es más acentuado son Chiapas y Guerrero, en especial entre los tzeltales y tzotziles, de la primera entidad, y entre los amuzgos, de la segunda.

La dispersión de los asentamientos indígenas va de la mano de la dispersión o variación del habla. Mediante categorías y metodologías propias de la lingüística es posible ubicar entre 62 y 200 lenguas indígenas que se hablan en México, dependiendo del método de clasificación que se utilice, mismas que pueden ser agrupadas en familias lingüísticas que corresponden a lenguas madre de las que se derivaron las lenguas actuales. Dependiendo de la metodología utilizada, los lingüistas ubican cinco, nueve o doce familias lingüísticas.

Según la clasificación del Instituto Lingüístico de Verano, las lenguas indígenas de México pertenecen a tres grupos mayores, a veces llamados "troncos lingüísticos", y hay también cinco familias lingüísticas que no están emparentadas con otras lenguas. Algunos de estos grupos incluyen lenguas de Guatemala (la familia maya) y otros incluyen lenguas de Estados Unidos y Canadá como las familias algonquina, tronco hokano y tronco yutonahua.[3]

El tronco hokano agrupa las familias lingüísticas seri, tequistlateca y yumana. El tronco otomangue, las familias amuzga, chinanteca, mixteca, otopame, popoloca, tlapaneca y zapoteca. Y el tronco yutonahua, las familias corachol, náhuatl, pimana y taracahital. Por su parte, las familias y lenguas sin agrupación más amplia son la algonquina, huave, maya, mixe, tarasca y totonaca.

El español y las lenguas indígenas tienen usos distintos y generalmente excluyentes, incluso entre quienes hablan las segundas: el español ocupa las funciones públicas e institucionales, en tanto que las lenguas indígenas se utilizan en el ámbito privado, en el ámbito doméstico, local y coloquial.

Actualmente, las lenguas indígenas tienen un uso restringido en ámbitos en los que se requiere la escritura, la excepción es la educación indígena que se proporciona en las 24 entidades federativas con mayor densidad de población indígena.

Adicionalmente, en los últimos años ha comenzado a darse un proceso culturalmente relevante: el surgimiento de escritores en lengua indígena, que además se organizan en torno a ella.

3 <http://www.sil.org/mexico/troncos.htm>

4. *Condiciones socioeconómicas*

La marginación

De los considerados municipios indígenas, por su concentración de hablantes de una lengua indígena (803 en el año 2000), más de 700 (88%) se clasifican como de alta y muy alta marginación, de acuerdo con la estimación de CONAPO.

El grado de marginación se acentúa si se enfoca el nivel de las localidades indígenas con concentraciones más altas de hablantes de lengua indígena (70%), que son aproximadamente 13 mil, parte importante de ellas en Chiapas, Oaxaca y Veracruz. El 95,4% de estas localidades presenta grados de marginación alto y muy alto.

Desarrollo social

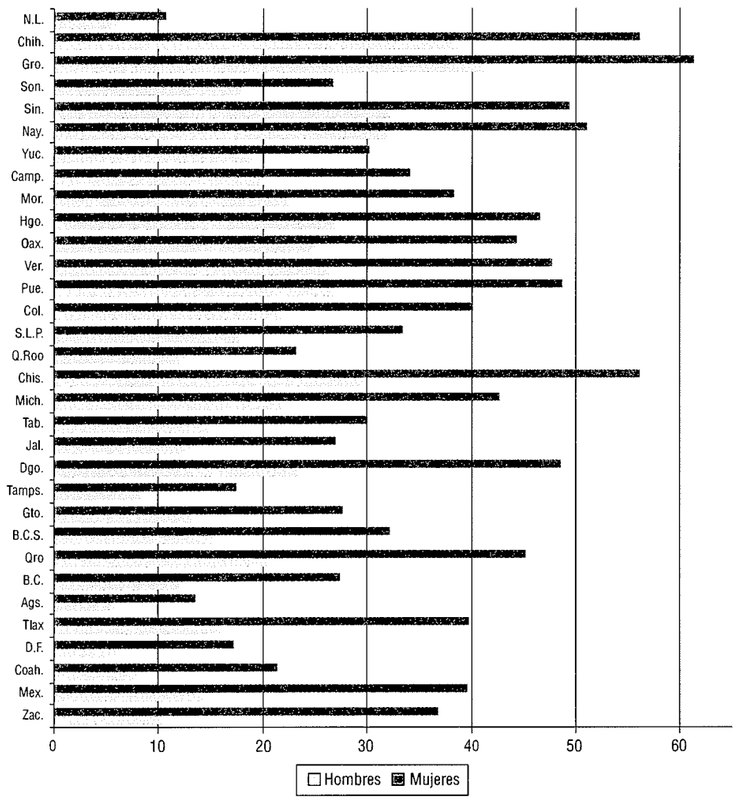
Es innegable que los mayores rezagos sociales están presentes en las zonas rurales del país, sin embargo, estas condiciones de agudizan en las regiones indígenas. Esta situación es evidente cuando se analizan los indicadores de educación, salud y vivienda, así como los de las actividades económicas, empleo e ingreso.

Educación

De acuerdo con los datos del XII Censo General de Población y Vivienda realizado en el año 2000, a escala nacional se registra la existencia de cerca de 6 millones de analfabetos, lo que representa el 10,9% de la población total de quince años y más. De ellos, 1,6 millones corresponde a indígenas y representan el 34% de la población hablante de lengua indígena (HLI), de quince años y más, es decir, que el índice de analfabetismo de la población indígena resulta tres veces mayor que el promedio nacional.

Son diez las entidades federativas que presentan un índice de analfabetismo mayor al promedio nacional de la población indígena, de ellos destaca el estado de Guerrero, que llega al 51%, en orden de importancia le siguen Chihuahua, Chiapas, Nayarit y Sinaloa, entidades cuyo índice se encuentra en el rango del 40% al 47% de analfabetismo. Los estados de Puebla, Veracruz, Hidalgo, Durango y Oaxaca presentan índices de analfabetismo que van del 35% al 38%.

Población HLI analfabeta, 2000



Fuente: Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, con base en INEGI, *Anexo del primer informe de gobierno*, septiembre de 2001.

El análisis por género muestra las condiciones de marginación que al interior de las comunidades indígenas tienen las mujeres. El índice de analfabetismo de la población masculina es casi del 20%, mientras que en las mujeres dicho indicador supera el 36%. A nivel estatal,

Guerrero, Chihuahua, Chiapas y Nayarit el analfabetismo está presente en más del 50% de la población femenina indígena de quince años y más.

La iniquidad y condiciones de marginación adicional que enfrentan las mujeres indígenas al interior de sus comunidades se manifiesta al identificar que a escala nacional de cada tres analfabetos indígenas dos son mujeres. El caso extremo se presenta en la población indígena en el estado de Zacatecas, donde de cada cinco analfabetos indígenas cuatro son mujeres. En orden de importancia le siguen las poblaciones indígenas del estado de México, donde de cada cuatro analfabetos indígenas tres son mujeres.

Los esfuerzos institucionales para hacer llegar la educación básica a todo el país produjeron un incremento generalizado de la matrícula escolar. En 1995 se registró a escala nacional que el 31,7% de la población total mayor de quince años no había completado su instrucción primaria. En el caso de la población indígena (HLI) esta circunstancia se presentó en poco más de las tres cuartas partes de la población. Este rezago se presenta de manera más acentuada en los estados de Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Chiapas, donde se encuentran asentadas comunidades de tarahumaras, tepehuanos, guarijíos, tepehuanos, mexicaneros, huicholes, coras, mayos, tzeltales, tzotziles, choles, tojolabales, zoques, kanjobales, así como población indígena inmigrante en el noroeste del país.

Un análisis de género indica que el acceso a la educación básica se encuentra claramente diferenciado, entre la población indígena se privilegia la educación a los varones. Casi la mitad de las mujeres indígenas no cuenta con educación primaria o ésta ha sido interrumpida. Lo cual explica que poco menos del 9% de los indígenas que cuentan con instrucción posprimaria sean del sexo femenino.

De acuerdo con el Índice de Rezago en Educación 2000,[4] en el 82% de los municipios con 30% y más de HLI se presenta un rezago alto y muy alto, proporción superior en 32 puntos porcentuales al compararlo con el nacional.

Las acciones institucionales en materia de educación bilingüe se concentran en la educación inicial, preescolar y primaria y no incluye los niveles de educación media, media superior y superior porque no se atendió la demanda de los pueblos indígenas de contar con una educación intercultural bilingüe en todos los niveles educativos.

Adicionalmente, el modelo educativo usó la lengua materna como instrumento para la adaptación del educando, lo que además debilita el uso de las lenguas y produce, temporalmente, un menor aprovechamiento escolar.

Los servicios educativos bilingües otorgados por la Secretaría de Educación Pública incluyen los niveles de preescolar y primaria, en ellos se atiende a poco más de 1,1 millones de niños indígenas. El 97% de la población infantil es atendida a través de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y el resto mediante el Programa de Atención Educativa a Población Indígena (PAEPI) del Consejo Nacional para el Fomento Educativo.

En cuanto a material didáctico para la educación bilingüe, se cuenta con el esquema de texto gratuito para 33 lenguas indígenas, que comprenden 189 títulos y una producción anual aproximada de 1,2 millones de libros.

La infraestructura educativa de la DGEI consiste en 18.607 centros educativos, en el 9,7% se imparte educación inicial, en el 43,8% educación preescolar y el restante 46,7% se destina para la educación primaria. La cobertura territorial de la DGEI se extiende por 24 entidades federativas e incluye a 49 pueblos indígenas. Asimismo, cuenta con una planta de casi 48.800 docentes.

En la cuarta parte de las escuelas primarias de la DGEI, un solo maestro atiende simultáneamente a niños de los diferentes grados y sólo en el 22% de ellas se cuenta con un profesor por grado escolar.

A través del PAEPI se atiende a las comunidades indígenas con menos de cien habitantes. Opera en dieciséis estados del país y atiende a población diversa que incluye 64 lenguas. La docencia se cubre con instructores comunitarios con escolaridad de secundaria o bachillerato.

5. Salud y nutrición

En materia de salud, los principales indicadores muestran un rezago importante en la población más pobre: la no asegurada, la de los estados del sur y sur sureste del país, y la que habita en los municipios con grados de marginación alto y muy alto. En su inmensa mayoría, la población indígena se encuentra en el extremo de estos segmentos de la población.

El indicador esperanza de vida al nacer muestra que en la población indígena es de 69 años, cinco años menor al promedio nacional. La mortalidad infantil indígena es 58% mayor a la media nacional.

Datos disponibles sobre la mortalidad en infantes menores de cinco años señalan que mientras en localidades de más de 15 mil habitantes este indicador era de treinta por mil nacidos vivos, en los municipios con 40% o más de población indígena, el promedio llegó a 55 defunciones. En las regiones cora, tarahumara y huichol se alcanzaron cifras de 89, 95 y 100 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente.

Aun sin información precisa sobre las poblaciones indígenas, de manera indirecta se infiere que es desventajosa para este estrato de la población ya que, por un lado, la tasa de mortalidad en adultos varones del medio rural se mantuvo estable durante la década de los noventa, sin embargo, este indicador disminuyó sensiblemente (17%) en localidades de más de 15 mil habitantes. Por otro lado, en la población femenina, en el medio urbano la tasa de mortalidad se redujo en 12%, mientras que la rural se incrementó 5%. Registros del sector salud indican que el número de muertes de mujeres indígenas durante el embarazo, parto o puerperio casi triplica al de las mujeres no indígenas.

Aunque los esfuerzos institucionales han permitido mejorar las condiciones de salud en algunas regiones indígenas, se reconoce que aún se está lejos de responder a todas las necesidades de manera integral.

Una muestra más del rezago de las zonas indígenas de nuestro país es que enfermedades con modelos preventivos comprobados y curables como las infecciones intestinales, la influenza y la neumonía, son las principales causas de muerte entre su población.

Por el papel que juega el varón como principal proveedor de la familia, por lo general se ve privilegiado en la distribución de los alimentos al interior del núcleo familiar, por lo que la población indígena femenina e infantil suele presentar grados de desnutrición importantes.

En los niños indígenas menores de cinco años esta condición tiende a ser crónica. Datos de 1999[5] indican que cerca del 18% de los niños menores de cinco años manifestaban talla inferior al promedio de la población rural, a razón de tres veces más y cuatro con respecto a la población de áreas urbanas.

La desnutrición incide de manera importante en el riesgo de contraer enfermedades infecciosas y la propensión a padecer enfermedades crónico-degenerativas, así como a disminuir los niveles de asimilación y desarrollo intelectuales.

Entre las mujeres indígenas embarazadas o en periodo de lactancia, el 40% presenta anemia, lo que incrementa la probabilidad de complicaciones como embarazos sin haber llegado a término y niños de bajo peso al nacer.

6. Vivienda e infraestructura básica

El grado de hacinamiento, las condiciones físicas y el disfrute de servicios como agua potable, drenaje y electricidad fueron tradicionalmente los indicadores que se consideran esenciales para definir los niveles de bienestar de las comunidades, en particular porque son factores que disminuyen los riegos en la salud.

Las condiciones de pobreza, marginación y rezago de la población indígena se manifiestan de manera importante en las características de sus viviendas, la falta de servicios básicos y el hacinamiento.

A escala nacional, en 1995, el 20% de las viviendas tenía piso de tierra, en el caso de las regiones indígenas esta condición, en promedio, se presentó en más de las tres cuartas partes de las viviendas. En las comunidades indígenas del estado de Chihuahua, donde se asientan diversos pueblos indios, mayoritariamente tarahumaras y en menor escala pimas, guarijíos y tepehuanos, la proporción de viviendas con piso de tierra se eleva al 94%.

Otras entidades federativas donde el piso de tierra supera el promedio nacional de las viviendas indígenas son: Nayarit, con un 93% y donde encontramos comunidades de coras, huicholes y tepehuanos; en Guerrero el 92%, entidad donde se localizan comunidades indígenas de amuzgos, mixtecos, tlapanecos y nahuas; en Sinaloa la proporción llega al 90% en comunidades de mayos y mixtecos, estos últimos asentamientos son producto de las migraciones que desde sus regiones originarias, principalmente ubicadas en Oaxaca, se dan a través de las rutas de jornaleros agrícolas.

En el estado de Chiapas el piso de tierra se encuentra presente en el 87% de las viviendas indígenas, las comunidades ubicadas en esta región son de los pueblos tzeltal, tzotzil, chol, zoque, tojolabal, kanjobal, jacalteco, mame, maya y chuj.

Otras entidades que se encuentran por arriba del promedio son: Jalisco (86%), San Luis Potosí (85,5%) y Durango (85,2%). Los pueblos asentados en estas tres entidades son: huichol, en Jalisco; huasteco, náhuatl y pame en San Luis Potosí; y cora, huichol, náhuatl, tarahumara y tepehuano, en Durango.

4 Elaborado por SEDESOL-INI. El Índice se construyó a partir del porcentaje de población de quince años y más analfabeta, el de la población entre seis y catorce años que no asiste a la escuela, aquel de la población de quince años y más sin instrucción primaria o con primaria incompleta, y el porcentaje de población de dieciocho años y más sin secundaria completa. Es decir, se centra en la educación básica.

5 Encuesta Nacional de Nutrición.

A partir del Índice de Rezago en Vivienda,[6] y los municipios indígenas (con 30% y más de población indígena) se observa que el 87% de estos municipios presentan un muy alto o alto grado de rezago en vivienda.

En términos de ocupantes por vivienda, en 1995 el promedio nacional fue de 4,7 personas. Para las viviendas indígenas el promedio fue de 5,4. En el caso de los pueblos chichimecas, el indicador ascendió a 6,6 personas, los mames con 6,5, los chuj con 6,4, los tojolabales con 6,3, los ocuiltecos con 6,2, los chatinos y los mazahuas con 6,1 personas.

La disponibilidad o no de agua potable está ligada a la incidencia y proliferación de enfermedades infecto-contagiosas, en particular las gastrointestinales. En el 38% de las viviendas indígenas se carece de este vital servicio. De acuerdo con información de 1995, son las comunidades indígenas pames y tepehuanes presentan las mayores carencias con rezagos del 90% y 76%, respectivamente. En orden de importancia le siguen las comunidades tojolabales (71%), tarahumaras (67%), coras (66%), tepehuas y pimas con el 64%, totonacos (63%), kanjobales (62%), guarijíos (61%) y huicholes (60%).

De poco más de 1,7 millones de viviendas indígenas reportadas en 1995, sólo el 33,7% disponía de drenaje, lo cual contrasta con el resultado a escala nacional, que indica que está servicio esta presente en el 74,7% de las viviendas del país.

En los estados de Guerrero, Chihuahua, San Luis Potosí y Nayarit esta situación supera el 80% de las viviendas indígenas. En Durango, Chiapas y Oaxaca rebasa el 70%, es decir, que en estos estados el rezago es más de tres veces mayor. En estas entidades se encuentran comunidades indígenas que en conjunto superan los 100 mil habitantes de los pueblos mixteco, náhuatl, huastecos, tzeltal, tzotzil, chol, chinanteco, mazateco, mixteco, mixe y zapotecos. Así como diversos pueblos con poblaciones menores como el amuzgo, tlapaneco, tarahumara, pima, guarijío, tepehuano, pame, cora, huichol, chuj, jacalteco, kanjobal, mame, tojolobal, zoque, chatino, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcateco, tacuate y triqui.

En cuanto a su cobertura, uno de los servicios básicos más extendidos es la energía eléctrica. En 1995, el 93% de las viviendas del país contaba con ella, sin embargo, cerca del 25% de las viviendas indígenas no contaba con este servicio. Las regiones indígenas de Durango y Chihuahua son las que registraron carencias que superan el 75%. En Nayarit y Chiapas la mitad de las viviendas no cuenta con este servicio, y en San Luis Potosí, Veracruz y Guerrero poco más de la tercera parte de las viviendas indígenas carece de electricidad.

El índice de rezago en infraestructura elaborado por la SEDESOL y el INI muestra que la mitad de los municipios con 30% y más de población indígena presentan alto y muy alto grado de rezago.

7. Desarrollo económico, ocupación y empleo

La agricultura es primordial en la vida de los indígenas, en esta actividad participa el 70%[7] de su población ocupada y el aporte que hacen a la economía resulta relevante toda vez que los volúmenes y la calidad de la producción con elevado valor comercial como café, pimienta, vainilla, cacao, amaranto, maguey, miel y nopal, no sería posible sin la participación de los indígenas. Dicha participación queda de manifiesto cuando se observa que a escala nacional el 22% de la fuerza laboral se dedica a la agricultura.

Entre otras ramas de actividad importantes al interior de la población indígena se encuentra el trabajo artesanal, donde participa el 13%; en actividades comerciales se ocupa el 6% y en la rama de la construcción el 3%. El 69,3% de la población ocupada pertenece al sexo masculino y el 30,6% al femenino.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas (ENEZI), de 1997, el 43% de la población indígena ocupada trabaja por cuenta propia. El 33% desempeña actividades familiares sin remuneración monetaria y el 19% cuenta con trabajo de baja remuneración.[8]

El minifundismo y los procesos de producción difíciles, la falta de asistencia técnica adecuada, la baja productividad y una alta siniestralidad de sus tierras, así como la carencia de infraestructura, el nulo acceso al financiamiento y a canales de comercialización deficientes son las condiciones que caracterizan la agricultura indígena. Lo anterior impide impulsar actividades que permitan integrarse al mercado en condiciones que favorezcan su desarrollo.

Las precarias condiciones para la producción agrícola impiden lograr excedentes, por lo que ésta se destina fundamentalmente al autoconsumo.

Estas condiciones afectaron de manera importante para que las regiones indígenas se hayan convertido en expulsoras netas de fuerza de trabajo, principalmente de la población masculina, y que la mujer y los hijos queden a cargo de la unidad de producción familiar.

Las actividades que desempeña la población indígena fuera de sus regiones de origen son diversas, van desde jornaleros en las principales zonas agrícolas del noroeste del país hasta estibadores en las centrales de abastos de las grandes ciudades, pasando por los espacios laborales tradicionales en los que se contrata la población del medio rural: peón de la industria de la construcción. También este grupo de mexicanos tiene una importante participación en los grupos de migrantes hacia Estados Unidos y Canadá.

En el caso de las mujeres indígenas que emigran de sus comunidades originarias, se emplean como asalariadas de baja calificación en empresas agroindustriales o maquiladoras, trabajadoras domésticas y en el comercio informal en las ciudades medias y grandes del país.

Como producto de la marginación, es común que para el mantenimiento de las unidades familiares se incorpore el trabajo de los miembros menores de edad. De acuerdo con la ENEZI,[9] el 25% de la población infantil cuya edad oscila entre seis y once años realiza un trabajo remunerado, principalmente en actividades agrícolas. En el segmento de la población indígena cuya edad oscila entre doce y catorce años esta proporción llega al 50% en los varones y 22% en las mujeres.

De acuerdo con el Censo de 2000, del total de la población indígena ocupada, el 26% no recibe salario, el 27% hasta un salario mínimo y 28% recibe entre uno y dos salarios mínimos mensuales por su trabajo. La mayoría de las personas que no percibía ingresos se dedicaba a la agricultura y a la ganadería. Sólo el 19% de la población indígena ocupada percibe ingresos superiores a dos salarios mínimos.

El salario mínimo en las zonas geográficas ubicadas como "C" por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que es el monto que se utiliza como referente en el sector rural, asciende a 40,40 pesos al día, lo que equivale a 3,8 dólares.[10]

Los estados que registran mayor proporción de indígenas ocupados que no perciben remuneración alguna son: Tabasco, donde la proporción llega al 70%; en este caso estarían las comunidades chontal, chol y tzeltal asentadas en dicha entidad federativa. En orden de importancia están los estados de Guerrero y Nayarit con 46 y 42%, respectivamente. Asimismo, en Chiapas y Oaxaca esta circunstancia afecta al 40% de los indígenas ocupados. No dejan de ser importantes los estados de Durango y Veracruz, donde poco más del 30% de la población indígena ocupada no percibe remuneración monetaria.

Por otra parte, Chiapas es el estado donde más del 42% de indígenas cuenta con un ingreso de hasta un salario mínimo; le siguen Hidalgo, Veracruz y Puebla con una proporción de 40%, 36% y 34%, respectivamente.

8. Dimensión agraria

En los municipios indígenas en promedio predomina la propiedad social con 70,8% de la superficie. La propiedad privada asciende en promedio al 26,2% y el 3% restante corresponde a terrenos nacionales y colonias agrícolas.[11]

Sin embargo, entre estos municipios existen diferencias que reflejan, en buena medida, las desigualdades regionales del país.

De los 803 municipios mediana y eminentemente indígenas, en 346 predomina la tierra ejidal (43,1%), en 257 la comunal (32,0%), en 39 (4,8%) la propiedad ejidal y comunal tienen similar proporción, y en 161 (20,1%) la propiedad privada. En ellos hay 4.786 ejidos, 1.258 comunidades y 304 unidades de producción privadas. En conjunto, estos municipios abarcan casi 27 millones de hectáreas rústicas.[12]

En las áreas selváticas de la península de Yucatán y en el norte del país, es decir, en terrenos fundamentalmente semidesérticos, más aprovechables como agostadero que para el cultivo, las tierras son en su mayoría de uso co-

6 El Índice de Rezago Social que incluye vivienda, salud, empleo, infraestructura, educación y salud define los municipios indígenas sumando a los HLI, los menores de cinco años cuyo jefe de familia es HLI. Con base en estos datos se determinan 611 municipios indígenas. En el análisis se omite el municipio de Nicolás Ruiz del estado de Chiapas, dado que el Censo no registró esa información. El Índice de Rezago en Vivienda se construyó con base en cinco variables: el porcentaje de ocupantes de viviendas con techos precarios (materiales de desecho, lámina de cartón, lámina de asbesto y metálica, palma, tejamanil y madera y teja), el porcentaje de ocupantes de viviendas con paredes de materiales ligeros, naturales y precarios, el porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, el porcentaje de viviendas con algún grado de hacinamiento y el porcentaje de ocupantes de viviendas que usan leña o carbón para cocinar.

7 Estimaciones de Mercedes Pedrero con la colaboración de Julio Guadarrama, basadas en el archivo magnético de la ENEZI, INI-PNUD, 2001.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

10 El salario mínimo vigente se tomó de <http://www.conasami.gob.mx> y el tipo de cambio se ubicó a 10,47 pesos por dólar según <http://www.banorte.com/portal/index.jsp>

11 *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, México, Talleres Gráficos de la Nación, p. 67.

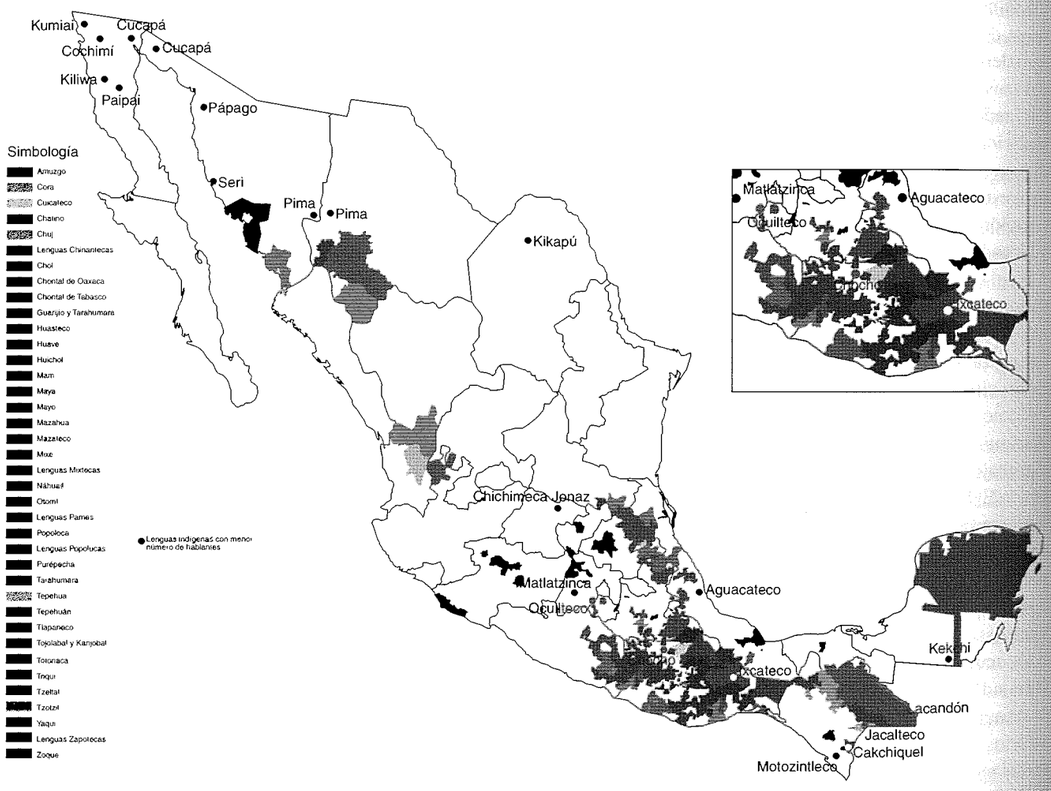
12 *Ídem.*

mún y la superficie promedio rebasa las diez hectáreas; por el contrario, en entidades del centro y algunas en el sur predominan las tierras parceladas y el minifundio.[13]

La propiedad privada se concentra especialmente en las regiones de Zongolica, Veracruz; la sierra Mazateca, Oaxaca; los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc en Chiapas y en algunos lugares de la Huasteca Hidalguense (Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazalingo).[14]

Las características de las unidades de producción privadas son similares a las de la propiedad social: las tierras son de mala calidad y la superficie promedio es casi la misma. En los municipios mediana y eminentemente indígenas, 63,5% de los ejidatarios y 89,6% de los comuneros tienen una superficie máxima de cinco hectáreas, por lo que el minifundio es la unidad de producción dominante en las tierras parceladas de estos municipios, lo que se considera una limitante para el desarrollo de la unidad productiva y del sector rural. Respecto a las tierras de uso común, en los municipios eminentemente indígenas a cada ejidatario le corresponde en promedio 13,5 hectáreas y 24,6 en los medianamente indígenas.[15]

Asentamientos indígenas tradicionales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del mapa del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, abril de 2001.

13 *Ídem.*
14 *Ídem.*
15 *Ídem.*

Un breve recorrido por la historia
Las políticas y acciones de gobierno con relación a los pueblos y comunidades indígenas de México (1521-1936)

En este apartado se presenta una revisión sumaria de las principales leyes, políticas y acciones de gobierno, desde la caída de Tenochtitlán en manos de los españoles hasta 1936, cuando se creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, acción que marca un parteaguas en el proceso de institucionalización del indigenismo como propuesta de acción y de política pública.[1]

Para efectos de este recorrido, es importante tener en cuenta, por una parte, que si bien durante el periodo de Conquista y Colonia no se puede hablar del Estado mexicano y su relación con los indígenas, sí se pueden identificar las características y variaciones del modelo de relación que la Corona española impuso a la población nativa de la Nueva España durante casi 300 años y, por la otra, que el Estado en sus diferentes fases (colonial, independiente y nacional), es decir durante casi 400 años, basó sus acciones únicamente en ordenamientos legales que no siempre se aplicaban ni cumplían y fue hasta 1930 que se introdujo la modalidad de la planeación como apoyo para el actuar de las instituciones.

1. Conquista y **Colonia (1521-1810)**

Cuando Hernán Cortés emprendió su marcha de conquista hacia la gran Tenochtitlán encontró a su paso a grupos humanos con diferentes grados de organización social, política y económica, que hablaban distintas lenguas.

No se conoce con exactitud el volumen de población ni tampoco el número de lenguas que los españoles encontraron a su llegada a estos territorios, pero sí se sabe que el contacto con los europeos y las guerras de conquista produjeron el colapso de las formas de organización y de las civilizaciones existentes, y una catástrofe demográfica y lingüística sin precedentes.

Las estimaciones sobre el volumen de población al momento del contacto son muy variadas y discutidas. Ángel Rosemblath, en un extremo, estima que en Mesoamérica había 4.5 millones; en tanto que Cook y Borah, en el otro, hablan de 25.2 millones. Lo que no se discute es el hecho de que la población indígena se redujo de manera brutal durante los años posteriores a la conquista. Para 1625 la población indígena de México se había reducido a apenas 700 mil personas.

Algo similar sucedió con la diversidad lingüística; investigadores como Swadesh estimaron que en 1521 existían 147 lenguas diferentes, en tanto que hay estudiosos que consideran que para mediados del siglo XVII se habían extinguido al menos 113 lenguas. Considerando que actualmente subsisten 62 lenguas y que su extinción es un proceso que no se detuvo, es factible asumir que eran muchas más de 147.

Oficialmente, el virreinato de la Nueva España fue fundado en 1534. Su extensión abarcaba desde la superficie que hoy integra los estados de Texas, California y Nuevo México, de los Estados Unidos de América hasta Guatemala. Sin embargo, la conquista y colonización de esta superficie fue paulatina y se consumó en diferentes etapas. En los primeros 25 años después del contacto se realizó la conquista del México central. En otras regiones el proceso de conquista fue más tardío y se prolongó hasta entrado el siglo XVIII.

A partir de la caída del imperio Azteca en manos de los conquistadores, el Reino de Castilla adoptó, respecto a Mesoamérica y a las tierras situadas al norte de la misma, actitudes ideológicas y prácticas que se conocen con el nombre de "política de indios". Las líneas orientadoras de esta política tenían como base la discusión ético-filosófica –que sostuvieron en el siglo XVI políticos y estudiosos del viejo mundo– en torno a la legitimidad o ilegitimidad del dominio colonial, a la naturaleza animal o humana de los indios y a la existencia o no de derechos preexistentes y superiores a los de la Corona española.[2]

La referida discusión tenía su origen en la Bula Papal Noverunt Universis (1493), mediante la cual el Papa Alejandro VI había "donado" a los reyes católicos las islas y tierras que se descubrieran navegando hacia occidente, y establecía una línea de demarcación de las tierras que podían ser descubiertas por el Reino de Castilla y por el Reino de Portugal, y en las noticias que habían llegado a

1 El indigenismo como política pública y como acción para el desarrollo de los indígenas y sus transformaciones son materia de análisis en otro apartado de este trabajo.

2 Alfonso Caso, *et al.*, *La política indigenista en México. Métodos y resultados*, tomo I, México, INI, 1954, p. 45.

Europa acerca del inhumano trato que recibían los naturales de América por parte de los conquistadores y colonos (Anexo 1).

Como resultado de que la Corona española se inclinaba, al menos en términos discursivos, por la posición que reivindicaba la naturaleza humana de los indios, pero solicitaba el justo título del derecho de conquista a partir de la necesidad de evangelizarlos; el estatuto general de los indios de la Nueva España descansaba sobre el reconocimiento de que los indios tenían derechos sobre su libertad y que no podían ser esclavizados, salvo que se resistieran a la conquista y evangelización.

Sin embargo, este supuesto básico no fue suficiente para proteger a los indios de los embates de los conquistadores. La conquista del nuevo mundo fue en buena medida una empresa financiada con fondos particulares y el Estado español recompensaba por sus servicios a capitanes y soldados otorgando derechos sobre las tierras descubiertas (Anexo 1).

Durante la Colonia, los indios tuvieron una situación peculiar: las leyes no los consideraban personas viles ni estigmatizadas como "mala raza", ni como vasallos ordinarios al modo de los españoles, sino como vasallos con capacidad restringida, sometidos a un régimen especial. Sin embargo, enfrentaron la paradoja de que aun cuando el derecho los situaba por encima de las castas, la realidad los ubicaba en posición de inferioridad.[3]

La dominación española estableció en la Nueva España un riguroso régimen social en el que los elementos étnicos básicos de su demografía –español, indio y negro– y los diversos productos del mestizaje fueron agrupados en categorías distintas, cada una de las cuales tenía asignados por las leyes derechos y obligaciones específicas. Ser indio durante la Colonia era una definición legal y una categoría política.[4]

Esta concepción dio lugar a una sociedad en la que los indígenas podían subsistir como grupo a costa de la explotación. La sociedad colonial implicaba la desigualdad y la separación de sus componentes y su ordenamiento jerárquico.

Es importante tener presente que en sus diferentes momentos y con sus distintos énfasis, las políticas de indios de la época colonial afectaron todos los ámbitos de la vida cotidiana, desde la distribución de personas en el territorio y las formas de asentamiento hasta la libertad, pasando por la estructura social, el gobierno, el trabajo, las cargas y la hacienda comunitaria.[5]

En cuanto al asentamiento de los indios en el territorio, muy pronto la Corona española planteó la separación de los indios del resto de la población para "protección" de ellos mismos, la congregación o reducción de los dispersos a efecto de facilitar el control y la evangelización y la posibilidad acotada de que los mismos cambiaran de residencia o domicilio a voluntad.

La política de segregación física dio lugar al surgimiento de regímenes jurídicos e instituciones diferenciadas para indios y españoles, lo que se tradujo en la existencia de *cabildos o repúblicas de indios* y de *repúblicas de españoles*. Estas repúblicas suponían una legislación específica, con competencias, facultades y una jurisdicción claramente definida, adicionalmente con una perspectiva política.[6]

Por lo que hace a la regulación del trabajo de los naturales como base para la consolidación económica de la sociedad colonial, es necesario tener en cuenta que la esclavitud, la servidumbre feudal a través del vasallaje y la encomienda, el repartimiento forzoso de servicios personales y la adscripción por deudas fueron instituciones que pasaron de Europa al nuevo mundo.[7]

En la primera mitad del siglo XVI, los españoles esclavizaron a los indios vencidos en las guerras de conquista u obtuvieron esclavos por la vía del tributo que los caciques indios encomendados entregaban a los conquistadores cuando no alcanzaban a juntar el monto completo del tributo en oro o en otros bienes.

Para abordar el tema del trabajo de los indios no debe olvidarse que, por virtud de la conquista, fueron considerados vasallos del rey de España. Los menos de ellos libres de pechos o tributos y los más como tributarios, pero todos sujetos al vasallaje y con ello a la posibilidad de que el derecho a recibir de ellos sumisión y tributo se ejerciera de forma directa por la Corona, o de manera indirecta por los conquistadores o colonos a quienes el rey otorgaba, como pago por sus servicios, mercedes de encomienda y señorío.

La encomienda era un derecho concedido por "merced real" a los beneméritos de indias (individuos que habían prestado servicio como capitanes o soldados en las guerras de conquista) y consistía en el derecho a percibir y cobrar para sí los tributos de los indios que se les encomendaran durante su vida y la de un heredero, es decir, por dos generaciones, con cargo de cuidar a los indios en lo espiritual y temporal, y de habitar y defender las provincias donde fueron encomendados.

Esta institución dejó de tener vigencia jurídica sólo un año después de la caída de Tenochtitlán, pero sobrevivió al menos cincuenta años más en la práctica. La encomienda es una de las instituciones jurídicas importadas de Europa que dio lugar a mayores abusos sobre los indios. Por lo que a partir de 1522 fue reducida temporalmente y luego sustituida por otras formas de asentamiento y evangelización.

La esclavización de los indios, de manera directa o a través de la encomienda, fue uno de los tópicos más impugnados por quienes defendían la naturaleza humana de las personas naturales y sus derechos, lo que obligó a la Corona española a dejar de navegar entre dos aguas y decretar a partir de 1542 la libertad de los indios esclavos.

Esta liberación, que fue posteriormente confirmada por ordenamientos y leyes, modificó el sistema de tasación de servicios personales al que se tenía derecho por virtud de la encomienda o del señorío.

La encomienda y el señorío son instituciones de origen feudal, en las que se apoyó el proceso de evangelización de los indios y que estuvieron presentes en Nueva España hasta entrado el siglo XVII, aun cuando desde el siglo XVI habían perdido vigencia jurídica.

En torno a las cargas que pesaban sobre la población autóctona y a las cuales se ha hecho referencia de manera tangencial, es importante tener en cuenta que en un principio eran numerosas y agobiantes, pues incluían el tributo para los encomenderos o el rey (que se exigía por su raza y calidad de vasallos), las contribuciones para el sostenimiento del culto y el clero, las prestaciones para caciques, principales, gobernadores, alcaldes y otros oficiales y para las comunidades, la construcción de iglesias, las obras públicas y las necesidades colectivas transitorias que se redujeron en número y cuantía hasta el siglo XVIII, aun cuando siguieron siendo muy gravosas para la economía de los indios.[8]

Respecto a la estructura social que prevalecía entre los indios debe tenerse en cuenta que el gobierno colonial requería de autoridades intermedias que se entendieran fácilmente con los indios. Por ello, los nobles indígenas, caciques y principales subsistieron incluso cuando su función quedó reducida básicamente a la recaudación del tributo, a la gestoría de los servicios personales, a guardar el orden civil y religioso, y conciliar conflictos menores.[9]

Por su parte, la política de la Corona en lo relativo al gobierno de los indígenas consistió, por un lado, en abandonar a éstos la dirección del sector local y retener la dirección del sector provincial y general, es decir, dividir aquel gobierno en dos esferas: una autónoma con autoridades indígenas conocida como República de indios y otra dependiente con autoridades españolas. Así las cosas, lo que hoy se conoce como organización social y política fue lo que en el siglo XVII se nombró como orden de República.

A la organización política y social de los pueblos de indios correspondió una organización económica, de naturaleza colectiva. De esa forma, en el marco del gobierno indígena autónomo de la época colonial destacan por su importancia las cajas de comunidad, que eran un mecanismo de hacienda instituido y protegido por las leyes, que aun cuando no quedó libre de abusos por parte de propios y ajenos, permitía a las comunidades y pueblos de indios satisfacer las necesidades colectivas y adquirir bienes, principalmente casas y tierras.[10]

Ahora bien, la instauración y consolidación del régimen colonial no puede explicarse únicamente por el sojuzgamiento violento de los indios. Factor clave de su consolidación es la labor evangelizadora de los frailes, que aun cuando aceptaban y defendían la naturaleza humana de los indios y sus derechos, reivindicaban la imperiosa necesidad de evangelizarlos, por lo cual se dieron a la tarea de conocer las culturas y las lenguas de los indios.[11]

Los religiosos llevaron a cabo una impresionante labor de investigación sobre las culturas y las lenguas indígenas y la información y el conocimiento que obtuvieron sirvió para facilitar el proceso de dominio. Asimismo, fueron los encargados de la educación de los indios, tarea que empezó en 1524 con la fundación de la primera escuela popular para niños indígenas, institución establecida por fray Pedro de Gante en Texcoco y trasladada a la ciudad de México dos años después con el nombre de San José de los Naturales.

Posteriormente, Vasco de Quiroga fundó en 1536 el primer hospital del pueblo, donde se impartió educación integral para niños y adultos. También se fundó el Cole-

3 *Ibíd.*, pp. 101-105.
4 *Ibíd.*, p. 45.
5 *Ibíd.*
6 *Ibíd.*, pp 56-66.
7 *Ibíd.*, pp. 80-98.
8 *Ibíd.*, pp. 151-153.
9 *Ibíd.*, pp. 101-105.
10 *Ibíd.*, pp. 154-157.
11 *Ibíd.*, p. 45.
12 <http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_4409_antecedentes>

gio de Santa Cruz de Tlatelolco para educar a jóvenes indígenas y en otras áreas lingüísticas, como la otomí, tarasca, mixteca, zapoteca y maya, los evangelizadores establecieron curatos, escuelas elementales y seminarios.

En todas las instituciones educativas destinadas a los indígenas se utilizó primero la lengua indígena, que previamente tuvieron que aprender los evangelizadores para ejercer su ministerio, y después se enseñó el español.

Más tarde, estas escuelas desaparecieron y fueron sustituidas por las escuelas para doctrineros, es decir, para aquellos que tendrían que enseñar a sus coterráneos los rudimentos de la doctrina cristiana. Hubo también otro tipo de instituciones que, aunque no recibieron el nombre de escuelas, se dedicaron a enseñar la religión católica, nuevos oficios y técnicas agropecuarias de raigambre española; por ejemplo, en el noroeste de México, los jesuitas fundaron misiones en las que congregaron a los indios para enseñarles técnicas agrícolas y la crianza de ganado recientemente traído de Europa.[12]

Cuando se analiza las políticas de indios durante la Colonia, debe tenerse en cuenta que éstas evolucionaron y se modificaron con el paso de los años y con el cambio de dinastías: se pasó del proteccionismo cristiano y segregacionista de la dinastía de los Austrias al despotismo ilustrado de los Borbones, periodo en el que se ordenó la castellanización obligada y de ser posible la destrucción de las lenguas indígenas, para culminar con los primeros esbozos del igualitarismo inspirado en la Constitución de Cádiz.[13]

2. El convulsionado siglo XIX. Independencia, luchas intestinas y Reforma (1810-1867)

A finales del siglo XVII y a principios del XVIII la sociedad colonial enfrentaba nuevos retos. Los criollos habían alcanzado magnitud e importancia suficiente para cuestionar y enfrentar al imperio y a sus representantes, poseían las tierras, buena parte de las minas y controlaban las actividades productivas más importantes; mientras que los peninsulares controlaban la circulación e intercambio de bienes y el aparato estatal que imponía la desigualdad económica y social entre estos grupos.[14]

13 Gonzalo Aguirre Beltrán, "Las regiones de refugio están a punto de desaparecer", en INI 30 años después, revisión crítica, revista México Indígena, número especial de aniversario, México, INI, diciembre de 1978, p. 102.

14 Arturo Warman, "Indios y naciones del indigenismo", en <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/cuestionindigena/indios_y_naciones_del_indigenismo2.asp>

Sin embargo, criollos y españoles no se diferenciaban genética ni culturalmente. Esta diferencia se reivindicó cuando los criollos construyeron una identidad distinta, se declararon americanos, tomaron el pasado prehispánico como propio y se declararon herederos de las civilizaciones nativas.

El movimiento social que llevó a la independencia de México tenía como núcleo ideológico la conciencia de ser americano, que se sustentaba en el pasado indígena. El cura Miguel Hidalgo y Costilla, quien declaró la independencia de México de España, en sus proclamas buscaba beneficiar a los desposeídos, por ello declaró la liberación de los esclavos, y el cese de los tributos y de la exacción a los indios.

Ignacio López Rayón y José María Morelos continuaron estos pronunciamientos. En los elementos constitucionales de Rayón se comprende la abolición de la esclavitud y las diferencias de linaje, y en los Sentimientos de la Nación se determina la abolición de la esclavitud y los tributos; se ordena que los naturales de los pueblos fueran dueños de sus tierras y rentas sin fraudes a las cajas de comunidad, se manda que se asocien y comercien libremente, y que paguen alcabalas como los demás.[15]

Es bien sabido que los indígenas participaron en calidad de tropa en los ejércitos y en las guerrillas capitaneadas por los caudillos de la independencia, que eran en su mayoría mestizos y criollos. Además que su aporte cultural apoyó la consolidación de un imaginario nacional que contraponer a la metrópoli, inclusive cuando su mérito no fue reconocido y mucho menos premiado.[16]

Decretada la independencia, la pasión indigenista de los criollos se volvió patriotismo nacionalista, igualitario y pasión modernizadora, y los primeros cincuenta años del siglo XIX pueden considerarse como los años de la disputa por el proyecto de nación, ya que las dos tendencias que animaban la vida política del país entraron en pugna.

Los conservadores buscaban mantener las instituciones coloniales y consideraban que la mejor opción para el naciente país era el centralismo administrativo, en tanto que los liberales buscaban romper con la tradición colonial e instaurar un país republicano, laico y federal. Sin embargo, coincidían en la necesidad de construir una sociedad homogénea en el aspecto racial y cultural: una nación integrada, uniforme y capaz de adquirir un carácter occidental que le permitiera participar del progreso y la modernidad. Los conservadores miraban hacia Europa, en tanto que los liberales hacia Estados Unidos.[17]

15 Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989, pp. 20-31.

16 Miguel León Portilla, "Etnias indígenas y cultura nacional mestiza", en INI 30 años después, revisión crítica, revista México Indígena, número especial de aniversario, México, INI, diciembre de 1978, p. 107.

Durante los primeros años de la vida independiente, los gobiernos de México, tanto liberales como conservadores, pusieron en marcha una política de atracción de europeos para colonizar los vastos territorios del norte. En 1823, 1824, 1830 y 1854 se expidieron leyes de colonización, sin embargo, las mismas fueron casi letra muerta. Por su parte, la Iglesia continuó durante el siglo XIX su labor acaparadora, hasta llegar a ser la principal propietaria de tierras.

Si bien es cierto que en casi todos los instrumentos constitucionales, ordenamientos y planes que rigieron la vida durante el primer lustro del siglo XIX se proclamaba y decretaba la nivelación legislativa de todos los habitantes de América, en muchos de ellos también se establecían condiciones de ingreso mínimo para ser ciudadano o restricciones para el ejercicio de los derechos cívicos a partir de condiciones que afectaban de manera importante a los indígenas, como eran el analfabetismo y la servidumbre doméstica, ambas situaciones muy extendidas entre la población indígena como resultado de la herencia colonial.[18]

La declaración de la igualdad cívica de los ciudadanos fue reforzada con disposiciones para hacerla efectiva, las que resultaron lesivas para los indígenas. Ejemplo de esto fue el decreto por el cual la Suprema Junta Provisional Gubernativa decretó en 1822 la supresión de medio real de ministros, medio real de hospital y uno y medio real de cajas de comunidad, la desaparición del hospital de naturales, y que se les admitiera en los demás hospitales.

El igualitarismo del siglo XIX trajo consigo, además de la igualdad legal de todos los mexicanos, la proscripción de instituciones y gobiernos especiales, con lo que el cabildo indígena perdió personalidad jurídica para defender las tierras de los pueblos de indios.

Así las cosas, la instauración del México independiente significó –bajo la premisa de la igualdad– la desaparición de una legislación que regulaba la República de indios y la protección que la misma implicaba.

Adicionalmente, durante el siglo XIX liberales y conservadores consideraban a los indios el mayor lastre para el desarrollo del país. El esquema ideológico de los liberales y los conservadores coincidía en explicar el atraso de los indios en el pretendido rechazo que *ellos* sentían por el progreso.

17 *Ibid.*

18 Alfonso Caso, *op. cit.*, pp. 209 y 210.

En 1856, después de años de luchas, asonadas y motines, el programa liberal se impuso por un breve lapso de tiempo. El general Álvarez asumió la presidencia, convocó al Congreso Constituyente y se propuso emprender una serie de reformas reclamadas por los liberales.

Sin embargo, durante su mandato no hubo paz, pues se enfrentaron revueltas conservadoras contra la Ley Juárez, que restringía fueros eclesiásticos; la Ley Lerdo, que desamortizaba los bienes inmuebles en poder de corporaciones civiles o religiosas, y que ocasionó que las corporaciones indígenas fueran privadas del derecho a la propiedad y con ello de su organización; y contra la Ley Iglesias, que prohibía a la Iglesia el control de cementerios y de derechos parroquiales.

La Ley Lerdo, que prohibía que las corporaciones civiles fueran propietarias de tierras, aunada a la desaparición de los cabildos indígenas como instancia de defensa de los intereses colectivos, minó gravemente la propiedad de las tierras de los indios, pues quitó a los pueblos un régimen especial que de alguna manera les había servido para defenderse (aunque fuese formalmente) contra los despojos de sus tierras.

En febrero de 1857 los liberales juraron el proyecto de Constitución elaborado por el Congreso de Ayutla, los conservadores lo desconocen y nuevamente se inicia la guerra.

El bando liberal encabezado por Benito Juárez promulgó las Leyes de Reforma que estatuyen la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el cierre de los conventos, el matrimonio y el registro civil, la secularización de los cementerios y la supresión de fiestas religiosas.

El periodo de la Reforma, que es uno de los antecedentes fundamentales del México moderno, intentaría la instauración definitiva del régimen de propiedad privada y la secularización institucional.

En 1861, Juárez asumió la presidencia, pero las dificultades económicas lo obligaron a suspender el pago de la deuda exterior y sus intereses, esto dio lugar a que las potencias europeas, a quienes los conservadores habían pedido auxilio, intervinieran y decidieran cobrar por la fuerza.

Las tropas intervencionistas europeas llegaron a México en diciembre de 1861. El gobierno liberal logró pactar con españoles e ingleses, cuyas tropas se retiraron. No así con los franceses, que tenían el encargo de instaurar una monarquía en México con el apoyo de los conservadores.

Maximiliano de Habsburgo, príncipe austriaco, aceptó la corona y convencido de las bondades del progreso y de

la importancia de modernizar se negó a devolver los bienes expropiados a la Iglesia y devolvió tierras a los indígenas. En el breve periodo en el que Maximiliano fue emperador de México se expidió una ley agraria que revertía la desamortización de tierras de las comunidades y que además preveía restituciones y dotaciones en favor de las mismas. Ley que como muchas otras no tuvo aplicación.

En 1866, terminada su guerra civil, los Estados Unidos de América estuvieron en posibilidad de apoyar nuevamente a los liberales en su lucha contra el imperio y este apoyo coincidió con el debilitamiento militar de Francia que, obligada a defenderse de Prusia, retiró su ejército de suelo mexicano. El imperio no tardó en caer y Maximiliano de Habsburgo, el emperador liberal, fue fusilado en el Cerro de las Campanas.

3. Consolidación de la República (1867-1910)

El triunfo de la República sobre el imperio y el regreso de Benito Juárez al poder debieron haber iniciado un periodo de paz y restauración para México. No fue así, las disputas al interior del grupo liberal no se hicieron esperar y muy pronto Porfirio Díaz, quien posteriormente gobernaría México durante treinta años, se enfrentó por primera vez a Juárez en las urnas, donde fue fácilmente derrotado.

En 1871, cuando Juárez planeaba reelegirse, Díaz se le enfrentó nuevamente. Juárez volvió a ganar, pero la ventaja había disminuido. Porfirio Díaz se reveló, pero la muerte de Juárez en 1872 restó valor a su levantamiento.

Sebastián Lerdo de Tejada gobernó tranquilamente hasta 1876, cuando Díaz volvió a levantarse en armas, esta vez con éxito. Un año más tarde el general Díaz fue elegido presidente constitucional de México, cargo que ocupó hasta 1880, ya que la Constitución señalaba que no se podía gobernar de manera consecutiva. El general Manuel González llegó a la presidencia y Porfirio Díaz se desempeñó como Secretario de Fomento.

En 1884 Díaz fue elegido presidente nuevamente. Durante su gestión consiguió que el Congreso de la Unión aprobara una reforma para permitir las reelecciones consecutivas, de esta manera logró permanecer en el poder hasta 1911.

El régimen de Porfirio Díaz estuvo marcado por logros importantes, pero también por la mano dura y las grandes desigualdades con las que se trató a los más desprotegidos. Díaz logró mantener en calma a sus correligionarios y a sus adversarios, a partir de eso se inició un crecimiento económico sin precedente.

La red de ferrocarriles que se creó durante estos años se extendió por todo el territorio, así como las líneas telegráficas. Se les dio toda clase de facilidades a los capitales extranjeros, con lo que la industria minera y textil alcanzó un auge inusitado. Las exportaciones crecieron en un 300%, pero desafortunadamente la riqueza sólo benefició a unos cuantos y para 1910 la pobreza y la injusticia social se habían agravado dramáticamente.

Durante el prolongado mandato de Díaz la decisión de desamortizar y colonizar, es decir, de incorporar las tierras ociosas a la vida productiva fue llevada hasta sus últimas consecuencias. En 1883 y en 1894 se emitió dos ordenamientos fundamentales para ello: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras, y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos.

Estos ordenamientos resultaron funestos para las comunidades y pueblos de indios, ya que tenían como propósito identificar las tierras sin propietario para incorporarlas a la vida económica del país.

Las compañías deslindadoras –que asumieron mediante concesión del gobierno la tarea de localizar, medir las tierras baldías y de propiedad de la nación con el fin de tener certeza de que los terrenos eran baldíos– exigían a quienes estaban en posesión que presentaran títulos o escrituras que acreditaran sus derechos sobre las mismas.

Lo anterior ocasionó que los terrenos de las comunidades resultaran jurídicamente susceptibles de ser medidos y enajenados ya que, desde la instauración de las Leyes de Reforma, los pueblos de indios habían perdido el derecho a ser propietarios de tierra.[19]

Entre 1883 y 1910 unas cincuenta compañías deslindaron 63 millones de hectáreas, de los 200 millones de hectáreas que tiene el territorio nacional, y en compensación por sus trabajos recibieron 21 millones de hectáreas. Las 42 millones de hectáreas que recibió el gobierno para su enajenación fueron adquiridas básicamente por hacendados.

La labor de deslinde y los abusos de las compañías y autoridades polarizaron la estructura social y apoyaron la consolidación de la hacienda como sistema de producción. En esos años la tierra se concentró en muy pocas manos, 9% de propietarios coexistían con una enorme masa de desposeídos. El 91% de quienes vivían en el campo carecían de derechos sobre la tierra.

Las haciendas se extendían por todo el país, poseían todas las tierras de riego y prácticamente la totalidad de la maquinaria, los aperos de labranza y el ganado de trabajo, ello le permitía controlar la producción y los precios, manipular los mercados agropecuarios y ejercer un férreo control sobre la población que dependía de ellas, fueran peones o aparceros.

Por su extensión y poder económico, las haciendas tendieron a conformarse como unidades territoriales, en feudos señoriales donde nada de cuanto acontecía escapaba al control y mando ejercido por el "señor propietario".

En este periodo se registraron numerosas rebeliones indígenas que fueron brutalmente sometidas, a saber: la de los totonacos, la permanente resistencia de los yaquis, mayas y pimas, las sublevaciones tzotziles, nahuas, zoques-popolocas y mayos.[20]

En estos años también se realizaron algunas acciones orientadas a la atención de la población indígena, como son la celebración del I Congreso de Poblaciones Indígenas de la República en 1879; la Ley de 1908, mediante la cual se creó la Junta para Mejoramiento y Protección de la Raza Tarahumara y la fundación en 1910 de la Sociedad Indianista Mexicana.[21]

La política educativa oficial durante el Porfiriato (1876-1911) tenía como objetivo la eliminación de las lenguas indígenas y la promoción del castellano en todas las esferas. Los idiomas nativos se permitían en las escuelas de las comunidades indígenas, pero su uso se veía como un paso intermedio en la transición hacia el uso del castellano. En algunas entidades se formaron maestros indígenas, con la obligación de que volvieran a sus comunidades a trabajar. En 1902 el subsecretario de Instrucción Pública, Justo Sierra, hizo la siguiente declaración:[22]

> La poliglotía de nuestro país es un obstáculo a la propagación de la cultura y a la formación plena de la conciencia de la patria, y sólo la escuela obligatoria generalizada en la nación entera pueda salvar tamaño escollo. Y, dicho sea de paso, ello os dará la clave de por qué los autores de la primitiva ley de instrucción obligatoria llamamos al castellano lengua nacional: no sólo porque es la lengua que habló desde su infancia la actual sociedad mexicana, y porque fue luego la herencia de la nación, sino porque siendo la sola lengua escolar llegará a atrofiar y destruir los idiomas locales y así la unificación del habla nacional, vehículo inapreciable de la unificación social, será un hecho.

Durante el siglo XIX, México vivió un acelerado proceso de aculturación y redefinición de identidades. En 1810 la población indígena se estimó en 3,6 millones, lo que significaba el 60% de la población total del país y para 1895 el censo sólo registró 1.794.293 hablantes de lengua indígena, que representaban el 15,4% de su población total.[23]

4. Los años de la estructuración del sistema político y social. El indigenismo de incorporación y asimilación (1910-1936)

En los primeros años del siglo XX, México era un país rural en el que prevalecía el latifundismo y la concentración de la tierra. El 72% de la población vivía en y del campo, pero más de 90% de esta población no tenía ningún derecho de propiedad sobre la tierra que trabajaba.

Algunos de los signos más importantes del descontento social que se gestaba surgieron apenas comenzado el siglo XX y consistieron en la proliferaron de clubes y periódicos de oposición. Para 1906 los principales líderes de la oposición, entre los que se encontraba Ricardo Flores Magón, habían tenido que emigrar a Estados Unidos.

El 1 de julio de 1906, Flores Magón expidió en San Luis Missouri el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, en el cual se recogió tanto las propuestas de reforma al sistema político como las primeras reivindicaciones sociales, entre las cuales destacaba en el punto 48: "La protección a la raza indígena".

Las contradicciones del desarrollo y de la paz porfirista afloraron plenamente a partir de 1910, cuando Porfirio Díaz, contra lo que se esperaba, se presentó nuevamente como candidato en las elecciones.

Tras la reelección de Díaz estalló el conflicto. El 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero, quien desde 1908 propugnaba por la sucesión presidencial, expidió desde el exilio el Plan de San Luis, donde llamaba a la insurrección nacional, que debería iniciarse el 20 de noviembre de 1910 a las seis de la tarde.

"Sufragio efectivo. No reelección" y "Justicia" fueron los postulados que animaron la movilización social. La insurrección *maderista* triunfó pronto y Porfirio Díaz dejó el poder, el presidente interino, León de la Barra, convocó a elecciones en las que Madero resultó vencedor y en 1911 asumió el poder.

19 Sector agrario, *La transformación agraria. Origen, evolución y retos*, volumen I, México, SRA, 1997, pp. 26-29.

20 INI, *Informe de labores del Instituto Nacional Indigenista, 1972-1980*, México, INI, 1980, p. 97.

21 *Ibid.*

22 David Charles Wright Carr, "Los otomíes, la educación y los derechos lingüísticos", en <http://www.prodigyweb.net.mx/dcwright/oto_edu.htm>

23 INI-PNUD, *El estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Primer informe*, tomo I, México, INI, 2000, p. 26.

El mismo año se expidió el decreto que establecía las Escuelas de Instrucción Rudimentaria en toda la República mexicana. El objetivo de estas Escuelas era enseñar principalmente a los individuos de "raza indígena" a hablar, leer y escribir en castellano, y a ejecutar la operaciones fundamentales más usuales de la aritmética.[24]

La falta de cumplimiento a las promesas agrarias del Plan de San Luis dio lugar a que Emiliano Zapata, caudillo del estado de Morelos, se alzara en armas y promulgara el Plan de Ayala, documento que pugnaba por la devolución de las tierras arrebatadas a los pueblos y la expropiación de los grandes monopolios a fin de otorgarlos y repartirlos entre pueblos y ciudadanos de México. En esta época se iniciaron los repartos militares de tierras y se expidieron leyes.[25]

El gobierno del presidente Madero fue breve y azaroso. En 1913 fue asesinado por Victoriano Huerta, quien tomó para sí la presidencia del país. El asesinato de Madero y la usurpación de Huerta desataron la guerra en todo el país; las disputas entre revolucionarios y la incertidumbre política duraron casi diez años.

La lucha revolucionaria había creado condiciones y actitudes propicias para que el proceso de mestizaje tomara un ritmo acelerado, ya que puso en juego dos fuerzas de signo contrario. La primera llevó a la idealización del pasado indígena como reacción al extranjerismo porfirista, mientras que la segunda impulsó la modernización.

La realidad nacional de principios de siglo presentaba un México culturalmente dual: por un lado, la población urbana generalmente descendiente de los colonizadores; por otro, la población campesina básicamente indígena.

En medio de la lucha se convocó al Congreso Constituyente a efecto de modificar la Constitución de 1857. La Revolución había dado origen a un proyecto en el que las demandas revolucionarias se tornaron en base legal para la modificación de las estructuras políticas y sociales del país.[26]

Los constitucionalistas, que libraban una batalla político-ideológica con los caudillos, incorporaron el tema agrario con las adiciones al Plan de Guadalupe que en 1914 presentó Carranza ante el Congreso Constituyente.

24 <http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_4409_antecedentes>

25 Con el propósito de retomar y dar respuestas a las demandas más sentidas de la sociedad, Venustiano Carranza expidió el 6 de enero de 1915 una Ley Agraria que recogía el aspecto nodal de la lucha zapatista, pues contemplaba la restitución de tierras arrebatadas a los pueblos y la dotación para aquellos que carecieran de tierra.

26 SPP, *Antología de la planeación en México. 1917-1985*, tomo I, México, SPP, 1985, p. 20.

Los constituyentes identificaron a la educación como una de las prioridades nacionales y señalaron que uno de sus obstáculos era la cantidad de lenguas y culturas del México rural.

La nueva Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917. En ella se incorporaron las libertades y los derechos de los ciudadanos, los ideales democráticos y federales de la de 1857 y las garantías sociales, entre las cuales destaca la reforma agraria.[27]

Las reivindicaciones agrarias de la Revolución de 1910 constituyeron la base de la primera política del Estado mexicano moderno hacia los indígenas, cuyas particularidades y procedimientos quedaron consagrados en el artículo 27 de la Constitución. La reforma agraria mexicana fue temprana en el contexto internacional, la segunda en el siglo XX, sólo precedida por la rusa.

A partir de 1917, el gobierno inició la tarea de construir un aparato institucional que le permitiera desempeñar las atribuciones que le habían sido conferidas por la Constitución y que implicaban la transformación económica y social del México rural, donde prevalecía el analfabetismo y el desconocimiento del español.[28]

En ese mismo año, Manuel Gamio creó la Dirección de Antropología en la Secretaría de Agricultura y Fomento, como área administrativa para generar y adquirir conocimientos científicos, sobre la base de la antropología, acerca de las características somáticas, culturales, lingüísticas, socioeconómicas, de ambiente físico y recursos de las poblaciones indígenas y de sus relaciones a efecto de introducir a estos grupos a la vida y cultura nacionales.[29]

En los años posteriores a la promulgación de la Constitución, las tareas de reconstrucción estuvieron limitadas por la crítica situación de las finanzas públicas. Esto determinó que las prioridades centrales fueran atender los aspectos educativos, ya que sin la educación no se alcanzaría la homogeneidad y el desarrollo; también se destinó recursos para pagar la deuda externa.

En 1922, previa reforma constitucional, el gobierno federal inició un programa global de extensión de los servicios educativos en las zonas rurales e indígenas. Este programa reconocía que las condiciones económicas y culturales de estas zonas ameritaban un tipo de educación diferente al que se impartía en zonas urbanas.[30]

27 A fines del siglo XX y como resultado de la reforma agraria, 5 millones de mexicanos, 80% de la población económicamente activa en el sector agropecuario, tenían acceso a la tierra con un título legal. Cifra que contrasta con el hecho de que a principios de siglo sólo el 10% de esta población tenía acceso a la tierra. Ver Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001, pp. 14 y 24.

28 SPP, *op. cit.*, p. 20.

29 León Portilla, *op. cit.*, p. 112.

En 1923 se creó al interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP) el Departamento de Educación y Cultura Indígena, que se proponía atender a este segmento de la población a través de las Casas del Pueblo, institución expresamente dirigida a población indígena. En palabras de Gonzalo Aguirre Beltrán, las Casas del Pueblo eran una institución con fines magníficos, pero inalcanzables debido a que los métodos que aplicaban levantaban una barrera casi infranqueable entre los maestros y las comunidades.[31]

Ante la débil o nula respuesta de la población indígena, los apremios del programa educativo y debido a la presión de los campesinos de habla castellana para la apertura de escuelas, los esfuerzos dirigidos a consolidar a las Casas del Pueblo como propuesta educativa diferenciada se desviaron y concentraron en el sector campesino, convirtiéndose en escuelas rurales, y al Departamento de Educación y Cultura Indígena en el Departamento de Escuelas Rurales.[32]

En torno al tipo de educación que era necesaria para el México del siglo XX, Manuel Gamio, destacado antropólogo y pensador de la época y el entonces Secretario de Educación, José Vasconcelos, sostuvieron una enconada discusión. Gamio planteaba la instalación de programas integrales –antropológicos, sociales y económicos– para la educación en las regiones indígenas y Vasconcelos proponía la creación de un sistema educativo de modelo único, ya que se consideraba que no era pertinente diseñar programas especiales para los indígenas. Con este supuesto, los niños indígenas estudiarían con los mismos métodos que los hijos de los mestizos y criollos.

En 1925 se fundaron las misiones culturales para entrenar a maestros rurales y convertirlos en agentes del cambio social. En 1926 las escuelas primarias de la Secretaría de Educación Pública en las comunidades rurales ofrecían un programa de cuatro semestres, en 1927 éste se amplió a seis semestres. Durante el primer año del programa ampliado se hacía hincapié en la adquisición del castellano y la participación en actividades comunitarias como la cocina, la agricultura, la cría de gallinas y conejos, la apicultura y la carpintería.

Los maestros debían evitar el uso de las lenguas indígenas en el aula, de acuerdo con la doctrina oficial conocida como el "método directo". En las clases y en los libros de texto se empleaba la lengua castellana. En realidad, la prohibición oficial del uso de las lenguas indígenas fue un obstáculo para la transmisión del idioma y la cultura nacionales. La mayor parte de los estudiantes no pudo asimilar las lecciones debido a la barrera lingüística y a las técnicas poco eficaces de enseñanza.

En 1926 se fundó la Casa del Estudiante Indígena en el Distrito Federal, a donde se traería a estudiar a jóvenes indígenas con el fin de ser educados dentro del contexto de la cultura nacional para que al regresar a sus pueblos transmitan lo aprendido con el objeto de llevar el progreso y el mejoramiento integral hasta esos apartados lugares. Sin embargo, el propósito no se cumplió, los jóvenes educados en esta institución no volvieron a sus regiones.

Por su parte, y pese a su clara intención y énfasis restitutorio, la reforma agraria casi no pudo realizar restituciones y dotaciones, ya que las comunidades despojadas enfrentaban la necesidad de acreditar la propiedad original con títulos primordiales, así como la fecha y forma del despojo, por lo que la dotación, que se había concebido como un procedimiento complementario, adquirió preeminencia.

Entre 1917 y 1934 se elaboraron varias disposiciones reglamentarias del artículo 27, dirigidas a normar el proceso de restitución y dotación, sin embargo, los procesos para devolver o dotar tierras eran lentos y tortuosos.

La crisis económica internacional de 1929-1932 marcó el inicio de una nueva fase en la historia del mundo y de México. La disminución de la actividad económica internacional trajo consigo la afectación del ingreso de los trabajadores y de los empresarios, con ello la contracción del mercado interno. Como respuesta, el gobierno de México llevó a cabo medidas proteccionistas que generaron condiciones propicias para la posterior consolidación de un modelo de sustitución de importaciones, con una fuerte presencia del Estado en la vida económica del país.[33]

A partir de la crisis de 1929, el gobierno de México asumió que para lograr el desarrollo era necesario contar con un conjunto coherente de medidas encaminadas a reconocer y aprovechar los recursos naturales del país, lo que dio lugar a que en 1930 se expidiera la Ley sobre Planeación General de la República, en la que se preveía la formulación del Plan Nacional de México.

30 INI, *Memorias, realidades y proyectos. 16 años de trabajo*, México, INI, 1964, p. 31.

31 Ramón Hernández López, *La educación para los pueblos indígenas de México*, México, SEP, 2000, p. 18.

32 *Ibid.*, p. 19.

33 SPP, *op. cit.*, p. 22.

La elaboración y expedición del primer plan sexenal 1934-1940 estuvo a cargo del general Lázaro Cárdenas. Objetivos prioritarios del mismo fueron el reparto agrario, la educación y el mejoramiento de las condiciones de salubridad y atención médica, sobre todo a la población rural.

En este contexto, el gobierno de México se dio a la tarea de crear las condiciones adecuadas de infraestructura económica y social para consolidar la diversificación del aparato productivo y se identificaron las prioridades para lograrlo.

La crisis de 1929 trajo consigo la convicción de que México debía reorientar el desarrollo hacia un crecimiento más enfocado en la industria y los gobiernos posrevolucionarios veían la necesidad de integrar programas de acción en los que el Estado desempeñaría el papel de agente fundamental del desarrollo y de árbitro articulador entre las diferentes clases sociales.[34]

Para el pensamiento económico de México, que había considerado que el país podía seguir siendo una nación agrícola que cambiara exportaciones por importaciones, la depresión fue un golpe decisivo. Exportaciones e importaciones se redujeron a la mitad de 1929 a 1932, cuando llegaron al punto más bajo de la depresión en México. Esto produjo un cambio brusco de opinión entre los intelectuales, lo que allanó el camino hacia la industrialización.[35]

Con el propósito de formar a los investigadores y lingüistas para atender las necesidades de las comunidades indígenas, el general Cárdenas fundó la Escuela Nacional de Antropología e Historia, y con el propósito de contar con médicos que atiendan en el campo, la escuela de Medicina Rural del Instituto Politécnico Nacional.

En 1932, Moisés Sánchez fundó la Estación Experimental para la Incorporación del Indio en Carapan, Michoacán, con el objeto de desarrollar estudios y efectuar indagaciones mediante las cuales se pudieran descubrir los procedimientos más adecuados para que el gobierno lograra la pronta incorporación del indio a la entidad nacional.[36]

En 1933 la Casa del Estudiante indígena fue sustituida por once internados regionales o centros de educación indígena, cuyo propósito era "formar a formadores", convertir a jóvenes indígenas en enlaces para la difusión de los programas gubernamentales.

Desde finales de la década de los treinta, un grupo de lingüistas, dirigido por Mauricio Swadesch, había realizado trabajos en la zona purépecha (el llamado proyecto Tarasco), del cual se concluyó acerca de la necesidad de impulsar la alfabetización y la educación formal de los niños indígenas en la propia lengua materna, antes de pasar a la enseñanza del castellano. El proyecto Tarasco fue el primer esfuerzo para preparar personal indígena para que activamente utilizara técnicas lingüístico-pedagógicas adecuadas para el caso.[37]

De acuerdo con los lineamientos derivados del proyecto Tarasco, el presidente Cárdenas invitó a México al Instituto Lingüístico de Verano (ILV), organización evangélica norteamericana que había acumulado cierta experiencia en alfabetización en lenguas vernáculas no escritas en diversas partes del mundo. La idea era que el ILV coadyuvara con el gobierno en la tarea de estudiar las lenguas indígenas de México, preparar alfabetos y cartillas para la alfabetización y promover la educación en lenguas indígenas.

Los misioneros del ILV no tardaron en establecerse en las zonas indígenas del país, pero contrariamente a lo convenido, se dedicaron fundamentalmente a sus tareas de evangelización religiosa. Su actitud produjo críticas y rechazo, incluso de las propias comunidades indígenas, hasta que a fines de los años setenta el gobierno abrogó el convenio suscrito sin que se decidiera a expulsar al ILV del país, por lo que sus misioneros y lingüistas siguen realizando sus actividades, sólo que ahora sin ningún aval oficial.[38]

El sistema educativo federal en las zonas rurales creció de manera muy importante durante estos años. En 1922 sólo se contaba con 309 escuelas rurales, en 1930 con 3.695, y en 1940 ya existían 11.743.[39]

34 SPP, *op. cit.*, p. 20.
35 James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978, p. 103.
36 Hernández López, *op. cit.*, p. 19.
37 <http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_4409_antecedentes>
38 *Ibíd.*
39 Wright Carr, *op. cit.*

Del integracionismo a la convivencia entre grupos diferentes. Institucionalidad e institucionalización del indigenismo (1936-2003)

En el capítulo anterior se presentó una breve descripción de las principales leyes, políticas y acciones de gobierno a través de las cuales se pretendió normar y transformar la vida de los indígenas durante más de 400 años.

Esta descripción tuvo como propósito aportar los elementos de contexto necesarios para una valoración de las acciones y líneas de política que el Estado mexicano moderno estableció para los indígenas y de las transformaciones que el indigenismo mexicano tuvo durante la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI.[1]

Aun cuando se tiene conciencia de la dificultad de establecer una fecha precisa para el inicio de un movimiento social, de una corriente de pensamiento o de una política pública, para efectos de este trabajo se considera que el indigenismo como política específica del Estado mexicano comienza el 1 de enero de 1936, cuando entró en vigor la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la que el Congreso de la Unión creó el Departamento de Asuntos Indígenas como instancia autónoma, dependiente del Ejecutivo federal y encargada de coordinar, promover y gestionar ante las autoridades federales y de los estados la puesta en marcha de todas aquellas medidas y disposiciones que concernieran al interés de los núcleos de población aborigen.

Antes de iniciar el análisis de la política indigenista y de sus transformaciones es necesario tener en cuenta que la política indigenista del siglo XX adoptó diferentes teorías normativas, orientaciones y prácticas, y que su vigencia estuvo y está íntimamente relacionada con las determinantes económicas, políticas, sociales y de política internacional que animan la vida de nuestro país.

I. Años de estabilidad y crecimiento. El nacimiento del indigenismo (1936-1947)

El Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas y su devenir. La organización del I Congreso Indigenista Interamericano

1 Para efectos de este trabajo se propone distinguir entre el indigenismo como acción política, que se hace presente en 1936, del indigenismo como posicionamiento ideológico o tema de reflexión, que estuvo presente a lo largo de la historia de México.

Entre 1910 y 1930, las debilitadas instituciones nacionales ensayaron diversos modelos para atender dos de los principales problemas que aquejaban al país: la concentración de la tierra y el analfabetismo.

En los años veinte, la Escuela Rural y las Casas del Pueblo tuvieron la misión de romper las barreras lingüísticas y culturales entre los indios y mestizos; más tarde, numerosas "misiones culturales" recorrieron el país enseñando artes y oficios. Sin embargo, como lo reconocería Moisés Sáenz, la práctica de enviar maestros normalistas que solamente hablaban el español a las comunidades indígenas cuyas características más elementales les eran desconocidas pronto mostró la ineficiencia de las acciones emprendidas. A pesar de ello, la idea de que la educación formal lograría romper con el atraso de siglos y permitiría alcanzar la tan anhelada modernización del México indígena permeó durante estos años.[2]

La Secretaría de Educación Pública (SEP) trató de establecer métodos educativos adecuados y formar maestros con características especiales. Se formó maestros misioneros, que estudiaban las condiciones de vida de los grupos indígenas para proponer programas adecuados, y capacitaban sobre la marcha a los monitores o maestros rurales. Fueron creados los comités de educación y las normales rurales, se formalizó las misiones culturales, se instaló internados para indígenas, se fundó el Departamento de Alfabetización en Lenguas Indígenas y el Instituto de Alfabetización para Indígenas Monolingües, además se puso en marcha proyectos como Carapan, Estación Experimental de Incorporación Indígena, Tarasco y el Proyecto Piloto de Nayarit para la Educación Fundamental.[3]

Aunque en buena medida fallidos, los proyectos y acciones gubernamentales del periodo que abarca de 1910 a 1935 aportaron una experiencia valiosísima que se buscó retomar para la creación de la primera instancia especializada, de la administración pública, para la atención integral del "problema" indígena. El 1 de enero de 1936 entró en vigor la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, mediante la cual el Congreso de la Unión decretó

2 <http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_4409_antecedentes>
3 INI, *Memorias realidades y proyectos. 16 años de trabajo*, México, INI, 1964, p. 31.

la creación del Departamento de Asuntos Indígenas como instancia autónoma con facultades para:

a) Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse, con acuerdo del presidente para lograr que la acción coordinadora del poder público redunde en beneficios de los indígenas.

b) Promover y gestionar ante las autoridades federales y estatales todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población aborigen.

Con la creación del Departamento se fijaron las bases de la primera propuesta de indigenismo oficial con directriz desde la ciudad de México, pero operación en campo, dirigida básicamente por antropólogos que veían el asunto indígena no como un problema racial, sino "como de pobreza, de exclusión y, sobre todo, de educación y cultura"[4] (Anexo 1).

Durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas, la tenencia de la tierra sufrió importantes transformaciones en lo jurídico y en lo fáctico, y el gasto público se comenzó a utilizar como motor del desarrollo económico y social del país.

Entre 1934 y 1940 se repartieron más de 18 millones de hectáreas, la entrega de tierras alcanzó a las zonas de agricultura más prósperas del país y se realizaron importantes reformas legales que permitieron que instituciones previstas en la Constitución cobren vida, viabilidad jurídica y procedimental. Entre estas últimas destaca, por la importancia que para la población indígena tuvo, la reglamentación del procedimiento para la confirmación y titulación de los bienes de las comunidades y de la comunidad como régimen agrario, que si bien estaba previsto desde la Ley del 6 de enero de 1915, no había sido reglamentado[5] (Anexo 1).

En esos mismos años se creó el Departamento de Asuntos Agrarios en sustitución de la Comisión Nacional Agraria y para facilitar la tramitación se instituyeron comisiones agrarias mixtas en cada entidad federativa. La ley estableció que los peones acasillados de las haciendas podrían ser considerados sujetos agrarios, se inició el proceso de organización y corporativización de los sujetos agrarios y se consideró al ejido como el eje principal para la transformación de la estructura agraria.

En 1937 fueron creadas dos comisiones intersectoriales para el estudio y planeación en regiones indígenas, la del Valle del Mezquital y la de la Mixteca oaxaqueña.

En 1938, las instituciones educativas dirigidas a los indígenas fueron traspasadas de la SEP al Departamento de Asuntos Indígenas. Este fue el caso de los Centros de Educación Indígena que a través de los años cambiaron su denominación en repetidas ocasiones, primero a Escuelas Vocacionales de Agricultura, después a Centros de Capacitación Económica y Técnica, posteriormente a Misiones Culturales y acabaron como Misiones de Mejoramiento Indígena.

En 1938 se fundó la Federación de Estudiantes Indígenas. Los propósitos fundamentales de esta organización eran convertir a la organización indígena en un instrumento de lucha, trabajo y superación en favor de los indios de México a través de la gestión y asesoría agraria, del impulso de la participación indígena al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de la preservación del patrimonio cultural.[6]

Así las cosas y como parte de la estrategia que permitiría profundizar en el conocimiento de las culturas indígenas y en protección del patrimonio cultural, en el marco del nacionalismo integrador y hegemónico, en 1939 se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) (Anexo 1).

Ese mismo año, el Departamento de Asuntos Indígenas patrocinó la I Asamblea de Filólogos y Lingüistas. Hasta entonces, los esfuerzos para conocer y dotar de escritura a las lenguas indígenas se realizaban en tanto servían para traducirlas. Solamente las misiones protestantes, básicamente formadas por lingüistas, utilizaron las lenguas con fines educativos, pues estaban interesadas en hacer accesibles los textos bíblicos a los indios y así evangelizarlos.

En 1940, todavía durante la gestión presidencial del general Lázaro Cárdenas y gracias a la activa gestión de Manuel Gamio y Moisés Sánchez, se llevó a cabo en Pátzcuaro, Michoacán, el I Congreso Indigenista Interamericano, reunión a la que asistieron delegaciones de 19 países de América para conocer, discutir y proponer experiencias de atención a los indígenas.

4 Margarita Nolasco Armas, "Medio siglo de indigenismo y de INI", en revista México Indígena, nueva época, volumen 2, Nº 4, México, mayo de 2003, p. 7.

5 Históricamente, la comunidad fue la principal forma de propiedad de la tierra entre los indígenas. Eso dio lugar a que también se llamara comunidad indígena a la comunidad agraria y a que se generara una asimilación confusa entre la comunidad agraria y la propiedad indígena. Ver Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001, p. 99.

6 Natalio Hernández, *Las organizaciones indígenas. Autonomía o dependencia en INI, Instituto Nacional Indigenista. 40 años*, México, INI, 1988, p. 168.

Al momento de la celebración del Congreso, el criterio cultural para la identificación de los indios estaba plenamente aceptado y la transformación de la cultura comunitaria de los indios a través de la educación se consideraba como el camino más adecuado para su integración.

Las resoluciones tomadas en dicho Congreso fueron de tal modo trascendentes que sirvieron para definir la acción indigenista en los países americanos. Una de las resoluciones más importantes fue la organización del Instituto Indigenista Interamericano (III), creado por resolución expresa y por un convenio derivado de la misma que originalmente fue suscrito por trece países, entre los cuales se encontraba México.

Los institutos nacionales fueron concebidos como filiales del Instituto Indigenista Interamericano, también conocido como el Triple I, para todo lo que se refiere a sus relaciones exteriores, pero cada país quedó en libertad de organizar su propio instituto en la forma que crea más conveniente, bien por su carácter estrictamente científico, de estudio de problemas locales, bien sea con carácter principalmente administrativo, incluyéndolo como dependencia en alguna secretaría de Estado o ministerio, o dándole el doble carácter y concediéndole autonomía.[7]

En el Congreso de Pátzcuaro también se sentaron las bases para el nacimiento del Instituto de Alfabetización para Indígenas Monolingües, que junto con el proyecto Tarasco fue una de las instancias básicas para la formación de una propuesta educativa en la que la castellanización de los indios no acarreara la pérdida de su lengua.

En 1944 fue aprobada la Ley para eliminar el analfabetismo, que contemplaba el uso de la educación bilingüe y la preparación de material didáctico en lenguas indígenas. Se llevó a cabo un programa masivo de alfabetización, movilizando a la población del país como maestros informales. La política oficial enfatizaba la necesidad de los estudios científicos de las culturas nativas como requisito para la planeación educativa. Se llevaron a cabo algunos proyectos de investigación importantes, pero la escasez de fondos y de científicos capacitados fue un factor limitante.[8]

En 1944 se creó la Escuela Nacional de Antropología e Historia, y en diciembre de 1946 el Departamento de Asuntos Indígenas se incorporó a la SEP con el nombre de Dirección General de Asuntos Indígenas, con lo que perdió autonomía y redujo su campo de acción (Anexo 1).

Para analizar la política indigenista de este primer periodo es necesario tener en cuenta que para los años cuarenta las reformas institucionales habían dado lugar a que la economía mexicana entrara en un proceso de reconversión de lo agropecuario a lo industrial, que fue apoyado por la dinámica de la posguerra y que sus orientaciones se encontraban bajo análisis de antropólogos y lingüistas que pedían la desaparición del Departamento por considerarlo ineficiente.[9]

Adicionalmente, el rápido crecimiento económico que se experimentaba no fue suficiente para corregir, por sí mismo, la desigualdad de desarrollo entre regiones del territorio nacional, lo que condujo al gobierno a dar los primeros pasos para combatir el desigual desarrollo de las regiones de México.

A partir de 1946 las acciones de gobierno estuvieron encaminadas a influir sobre el origen y destino de la inversión pública, mejorar la normatividad y organización de los organismos públicos, y propiciar un desarrollo más equilibrado en las diferentes regiones del país.[10]

La política regional pretendió, desde entonces, que los programas de desarrollo se ubicaran de manera más eficiente en el territorio, atiendan a aspectos aislados y busquen el crecimiento de ramas o sectores específicos. Se proyectaba que las áreas rurales se incorporaran a la economía de mercado que regía el resto de la nación, por ello se dio gran apoyo a la construcción de caminos y obras de riego.[11]

En 1947 comenzaron las acciones de desarrollo por cuencas, que tuvieron fuerte impacto en las regiones de refugio. Como ejemplos de este tipo de propuesta tenemos: la Dirección de Obras del Bajo Río Bravo; la Comisión Intersecretarial de la Región Indígena del Valle del Yaqui, que se conformó a efecto de apoyar el desarrollo y aprovechamiento integral de los recursos y patrimonio de la tribu Yaqui; el Consejo Mixto de Economía Regional; las comisiones interinstitucionales de la Alta y Baja Sierra Tarahumara (1936), de Estudios y Planeación del Valle del Mezquital (1936) y la Comisión Intersecretarial de la Mixteca (1937), aunque estas comisiones también realizaron obras, sus principales acciones estuvieron en-

7 INI, *op. cit.* p. 9.

8 David Charles Wright Carr, "Los otomíes, la educación y los derechos lingüísticos", en <http://www.prodigyweb.net.mx/dcwright/oto_edu.htm>

9 Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formación de una teoría y una práctica indigenistas en Instituto Nacional Indigenista. 40 años*, México, INI, 1988, p. 14.

10 SPP, *Antología de la planeación en México. 1917-1985*, tomo I, México, SPP, 1985, p. 48 y 49.

11 *Ibíd.*

caminadas a generar conocimiento sobre la realidad fisiográfica y cultural de esas regiones[12] (Anexo 1).

Asimismo, en el mismo año 1947 se crearon las comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec como organismos de desarrollo regional integral. Entre las obras de mayor envergadura se encuentran la presa Miguel Alemán y la hidroeléctrica de Temascal.

2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del indigenismo integracionista (1948-1970)

A finales de la década de los cuarenta, el crecimiento de México era firme pero desigual, lo que dio lugar a que el gobierno pusiera en marcha una serie de acciones encaminadas a combatir los desequilibrios entre regiones, básicamente a partir del modelo de desarrollo por cuencas hidrológicas.

Adicionalmente y por considerar que este desequilibrio entre regiones se reflejaba también entre sectores de la población, el 10 de noviembre de 1948 se promulgó la ley que creó el Instituto Nacional Indigenista (INI) y Alfonso Caso, destacado abogado, arqueólogo y controvertido personaje mexicano, asumió la Dirección del Instituto (Anexo 1).

El INI surgió a la vida como órgano filial del Triple I en México. Fue concebido como una entidad encargada de identificar, proponer y promover la puesta en marcha de las medidas de mejoramiento que requiera la población indígena, para ello contaría con la colaboración de las secretarías y departamentos de Estado.[13]

En palabras del primer director del Instituto, el indigenismo mexicano de ese tiempo era:

> Una actitud y una política, y la traducción de ambas en acciones concretas. Como actitud el indigenismo consiste en sostener, desde el punto de vista de justicia y de conveniencia del país, la necesidad de la protección de las comunidades indígenas para colocarlas en un plano de igualdad con relación a las otras comunidades mestizas que forman la masa de la población de la República.
>
> Como política, el indigenismo consiste en una decisión gubernamental expresada por medio de convenios internacionales, de actos legislativos y administrativos, que tiene por objeto la integración de las comunidades indígenas en la vida económica y social de la nación.
>
> Una actitud y una política no bastan. El indigenismo encuentra su cabal expresión cuando de modo sistemático o planeado, la actitud y la política se traducen en acciones acordes a una y otra.[14]

En lo que se refiere a estructura administrativa, la Ley de creación del Instituto establecía que el órgano ejecutivo del mismo debería estar constituido por el director, en tanto que el órgano supremo estaría integrado por un consejo en el que estuvieran representadas las secretarías de Estado, conectadas con el medio rural, así como el Departamento de Asuntos Agrarios, el Banco de Crédito Ejidal y cuatro instituciones culturales: el INAH, la UNAM, el Instituto Politécnico y la Sociedad Mexicana de Antropología.

Durante los años que siguieron a la creación del INI, los operadores del indigenismo, entre quienes destacaba Gonzalo Aguirre Beltrán, diseñaron un camino alternativo a la incorporación individual o comunitaria de los indios a través de la teoría de la integración cultural, que dio sustento a la acción de los centros coordinadores y que proponía la transformación de las regiones interculturales de refugio.

El 21 de marzo de 1951 se creó, por decreto presidencial, el primer centro coordinador en los Altos de Chiapas, que fue concebido como una agencia de desarrollo integral cuyo propósito era funcionar como catalizador del mejoramiento de las comunidades indígenas a través del proceso de aculturación de los indios. Entendida la aculturación como un proceso que permitiría vencer el rezago e integrar a los indígenas a la sociedad nacional (Anexo 1).

El segundo CCI se erigió en la Tarahumara, el 16 de agosto de 1952. Posteriormente se fundó el de la Mazateca, en Temazcal, Oaxaca, el 29 de enero de 1954, y los de la Mixteca alta y Mixteca de la costa Tlaxiaco y Jamiltepec, estos últimos el 21 de mayo de ese mismo año.

Con los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI) se pusieron en marcha en esas regiones programas de desarrollo en materia de agricultura, zootecnia, salud, educación y procuración agraria, especialmente para la construcción de caminos y aereopistas, pues se trataba de regiones en absoluto aislamiento.

Posteriormente iniciaron operaciones los CCI en Peto (1959), Huautla (1958), Tepic (1960), Tlapa (1963) y Cherán en 1964[15]. En 22 años sólo se instalaron 11 CCI.

12 *Ibíd.*

13 Artículos 2 y 12 de la Ley de creación del Instituto Nacional Indigenista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1948.

14 Alfonso Caso, "Los ideales de la acción indigenista", en INI 30 años después, revisión crítica, revista México Indígena, número especial de aniversario, México, INI, diciembre de 1978, p. 9.

15 Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formación de una teoría y una práctica indigenista en INI, Instituto Nacional Indigenista. 40 años*, México, INI, 1988, p. 26-30.

Los centros coordinadores contaban con profesionales de diversas especialidades (antropólogos, agrónomos, zootecnistas, abogados, economistas, médicos, profesores, etc.), quienes se apoyaban para el desarrollo de sus actividades en jóvenes indígenas capacitados en los propios centros para convertirse en auxiliares directos. Los promotores culturales tenían como objetivo la alfabetización y la enseñanza en lengua materna.

En esta primera etapa de vida, el INI hizo los primeros intentos para romper el aislamiento físico de las comunidades indígenas en las once regiones en las que existían CCI, para ello se inició el programa caminero que consistía en la apertura de brechas de penetración apoyadas en la maquinaria del INI y en el trabajo comunitario (tequio o fajina), que sólo se logró una vez que pudo vencer la desconfianza de los indios respecto de esta apertura. Pronto la demanda de caminos superó la posibilidad del INI y del propio gobierno federal para cumplir con lo requerido.

En sus primeros años de vida la presencia del INI en las regiones indígenas tuvo gran impacto político, pues implicó que los caciques locales, presidentes municipales y hasta gobernadores enfrentaran dificultades para seguir oprimiendo y controlando a los indígenas libremente.

> La sola presencia del INI implicaba cierta posibilidad de justicia, de comunicación, hacia el exterior y con el Estado y de algún bienestar (salud, vivienda) y educación.[16]
>
> Un día, el doctor Aguirre Beltrán llegó a San Cristóbal. Junto con sus compañeros se estableció en La Cabaña, a la orilla de la ciudad, al lado de un arroyo sombreado de sabinos. El INI llegaba a la vieja Ciudad Real.
>
> –Viene a soliviantar a la indiada, dijeron los señores que pascaban en las aceras, mirando con desconfianza a los recién llegados.
>
> Así pues cuando llegó el INI mi padre estuvo contento: me recomendó que estuviera pendiente de sus trabajos y me anticipó que serían difíciles.[17]

Sin embargo, en este mismo periodo el INI y los CCI fueron también mecanismos de penetración y control del gobierno federal en zonas aisladas del país y punta de lanza en la operación de estrategias de desarrollo, que en ocasiones lesionaron la organización y cultura de los indios. Ejemplo de lo anterior fueron los reacomodos de población indígena producidos con motivo de la construcción de las presas Cerro de Oro, hoy Miguel de la Madrid y Miguel Alemán, Temascal.

Durante los años cincuenta y durante el primer lustro de los sesenta, el INI tuvo como propósito el establecimiento de las bases de infraestructura necesarias para el desarrollo económico, por ello quedó a cargo de la construcción de infraestructura caminera, sanitaria y educativa y de apoyar, mediante intervención directa y asesoría, el aprovechamiento forestal en diversas regiones, entre las cuales destacaba la Sierra Tarahumara y los Altos de Chiapas. Asimismo, inició el desarrollo de proyectos de piscicultura, y de acciones de la compra de maíz y café para evitar intermediarismo en Veracruz y Oaxaca, además de la venta de maíz para evitar la especulación y la escasez en la Tarahumara.

En ese mismo periodo el INI y la SEP, a través de los CCI y de la Dirección de Educación Indígena, iniciaron acciones coordinadas para promover la educación y la salud.[18]

Originalmente, las escuelas de los Centros Coordinadores Indigenistas estuvieron concebidas como puente entre la comunidad indígena y la escuela de tipo nacional, es decir, como un grado preparatorio para facilitar a los niños monolingües el ingreso a la escuela formal. Sin embargo, debido a la falta de escuelas regulares en las que los niños indígenas pudieran continuar sus estudios, fue necesario incorporar más grados de enseñanza, pero esta ampliación de los servicios escolares de los Centros implicó un aumento de la demanda de docentes bilingües.

La insuficiencia de personal capacitado para enseñar en lengua originaria dio lugar a propuestas de solución novedosas, como el inicio, en 1959, de los trabajos para implantar un sistema de escuelas radiofónicas en Oaxaca, en las que los escasos maestros bilingües se apoyaban en promotores bilingües para dar instrucción a distancia. Estas transmisiones se utilizaron también para dar noticias de actualidad, realizar campañas cívicas y orientar para la resolución de problemas de la comunidad.

Por otra parte, la dispersión de la población indígena en muchas zonas rurales, la lejanía de las escuelas y de los centros impedía que muchos niños indígenas asistieran a clases y obligaba a que otros permanecieran durante la semana en la escuela, sin contar con la infraestructura ni con el apoyo alimentario para hacerlo. Por ello, en 1961 se inició en la Sierra Tarahumara el programa Escuelas Albergue, en las que los niños permanecían de lunes vier-

16 Nolasco Armas, *op. cit.*, p. 8.

17 Heraclio Zepeda, "Palabras en la fiesta", en INI 30 años después, revisión crítica, número especial de aniversario, revista México Indígena, México, INI, 1978.

18 En 1955 Aguirre Beltrán redactó el Programa de Salud en Situación Intercultural, publicado por el III.

nes. Estas Escuelas Albergue contaban con dormitorio para niños, dormitorio para niñas, comedor, cocina y aulas.

Este tipo de escuela se ubicaba en lugares estratégicos, en los que se podía contar con la asistencia de niños de rancherías circunvecinas en un radio de quince kilómetros y daba apoyo alimenticio a los estudiantes.

En 1962 se dio un fuerte impulso a campañas de nutrición en zonas indígenas y a través del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) se daba desayuno escolar en las escuelas de los centros. Este apoyo alimentario tenía su antecedente en 1953.

En la Asamblea Anual del Consejo Técnico de la Educación de 1963, el gobierno de México aceptó por primera vez la necesidad de adoptar un enfoque integral en la educación india, la alfabetización en lenguas vernáculas, y los principios y métodos de la antropología social como instrumentos para impulsar el desarrollo de la comunidad en las regiones de refugio indígenas.

En ese mismo año la SEP dio mayor movilidad a las Brigadas de Mejoramiento Indígena. En 1963 se fundaron las escuelas de concentración, que permitían a los niños indígenas continuar sus estudios al terminar en la escuela de su localidad.

Durante los años siguientes, el Instituto Nacional Indigenista y el Instituto Lingüístico de Verano participaron en la elaboración de material didáctico y en la codificación de lenguas que no contaban hasta entonces con una forma de escritura alfabética. La Secretaría de Educación Pública imprimió estos materiales y promovió su uso en las escuelas rurales.

A partir de 1958, las experiencias de desarrollo regional fueron ampliadas. A las acciones realizadas por las comisiones de desarrollo por cuencas se sumaron los esfuerzos de creación de ciudades y parques industriales.[19]

En 1965, durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz, se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuyos objetivos fueron reducir la inestabilidad en los precios de los productos agrícolas, combatir la especulación y el acaparamiento del maíz, frijol y trigo por parte de los intermediarios, reducir los márgenes de intermediación comercial en dichos bienes y asegurar el abasto de estos satisfactores de la canasta básica.

En sus inicios, el sistema Conasupo orientó su acción al sector rural, donde también jugó otro papel importante al proteger los ingresos de los campesinos a través del establecimiento de los precios de garantía. Posteriormente amplió su campo de acción a las zonas urbanas, donde creció el número de pequeñas tiendas de barrio e inclusive fueron creados grandes centros comerciales (Conasuper) similares a los supermercados de capital privado nacional asociado con inversionistas extranjeros, que hoy proliferan por el país. Además desarrolló filiales destinadas al almacenamiento de los granos que adquiría de los campesinos y las relativas a la producción e industrialización de productos de primera necesidad, como la relacionada con la producción y comercialización de harina para elaborar tortillas, y Liconsa, empresa encargada de procesar y comercializar leche a bajo costo para las familias de reducidos ingresos.

Con el propósito de alcanzar un conocimiento adecuado de los usos y costumbres de los indígenas, y conocer los problemas que enfrentan, en este periodo el INI llevó a cabo y auspició estudios de carácter antropológico en todas las zonas donde operaba. En estos años se realizaron estudios especiales de comunidades tarahumaras, tzeltales, tzotziles, mazatecos, huicholes y mixes principalmente. Con base en ellos fue posible señalar prioridades para el establecimiento de los centros y diseñar los modelos de acción a seguir.

Durante este periodo hubo también importantes acciones indigenistas en los ámbitos cultural e internacional, entre las cuales destacaron tanto la creación y puesta en marcha del Museo Nacional de Artes y Culturas Populares, que permitió que el INI y el INAH pusieran en práctica sus atribuciones de conservación, protección y fomento del arte popular y las artesanías tradicionales, como el posicionamiento favorable de México en 1955 y la suscripción, en 1959, del Convenio 107 de la OIT relativo a poblaciones indígenas y tribales, que si bien hoy en día es considerado como regresivo, fue en su momento un instrumento jurídico de vanguardia para la defensa de los indígenas.

Hay que recordar que el Convenio 107 de la OIT fue uno de los primeros intentos, a escala internacional, de reconocer y proteger a las poblaciones indígenas, pero fiel al pensamiento de su tiempo, proponía la integración de las mismas a las colectividades nacionales como única opción para los pueblos indios (Anexo 1).

Postulados que fueron cuestionados a partir de los años setenta, al igual que políticas y acciones indigenistas del Estado mexicano, que comenzaron a ser enjuiciadas y evaluadas en todos los tonos posibles, pues los académicos y las entonces recién conformadas organizaciones indígenas comenzaron a reivindicar su derecho a definir su propio desarrollo y a conservar sus lenguas, culturas y costumbres.

19 SPP, *op. cit.*, p. 64.

3. Cambios en **la estrategia de desarrollo.** *Indigenismo* **integracionista-desarrollista** *(1970-1976)*

A principios de los setenta ya era evidente el desgaste del modelo de sustitución de importaciones y de la estrategia económica de desarrollo estabilizador, por lo que el gobierno se dio a la tarea de buscar un nuevo patrón de desarrollo que permitiera renovar las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales.[20]

Durante esta década el país se encontraba con serias limitaciones en campos vitales, entre los que destacaban las debilidades en el crecimiento del sector agropecuario, el estancamiento de las inversiones en el sector energético, el estrangulamiento en el sistema de transportes, particularmente el ferroviario y el portuario, la dinámica de crecimiento demográfico, que agudizaba viejos rezagos en materia educativa, de salud y vivienda, y los desequilibrios sectoriales y geográficos, que alcanzaron puntos críticos. Todo ello daba lugar a un agravamiento en las tensiones políticas y sociales.[21]

Después de analizar los factores de estancamiento y los riesgos, el gobierno procedió a reorientar la estrategia para alcanzar incrementos cualitativos en la producción y proponía adecuaciones políticas, legales, culturales, organizativas y del nivel de vida de la población. Esta estrategia fue denominada de "desarrollo compartido".[22]

En 1971 se promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria. Con esta norma se perfeccionó las normas y procedimientos del reparto agrario y se propuso mecanismos organizativos para la colectivización de la producción. El periodo 1970-1976 fue un tiempo de gran efervescencia social en el campo. Algunas regiones indígenas fueron testigos de grandes movilizaciones y del surgimiento de grupos radicales.

En este marco, la política indigenista tuvo especial atención por parte de las autoridades. En la sesión extraordinaria del Consejo Directivo del INI, que se llevó a cabo el 19 de septiembre de 1971, se discutió el curso de acción de la política indigenista y se acordó la creación de diez CCI cada año, hasta satisfacer las necesidades de todos los grupos y el incremento del presupuesto de la recientemente reinstaurada Dirección General de Educación Indígena (DGEI).

Durante este periodo se creó más de veinte organismos gubernamentales, se reorganizó muchos otros y se aumentó a más del doble el gasto público vinculado con la atención de los grupos indígenas.

En esta etapa se dio un fuerte impulso a los programas de desarrollo regional y a la atención a los indígenas. Se puso en marcha proyectos integrales de desarrollo en regiones indígenas, específicamente el plan HUICOT, dirigido a coras, huicholes, tepechuanes y a mexicaneros, y se apoyó el proyecto de Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

El presupuesto anual del INI creció de 26 millones en 1970 a 450 en 1976. En esos seis años se creó 58 unidades de atención entre CCI y residencias.

El 24 de agosto de 1971 se publicó en el DOF el acuerdo presidencial por el cual se creó la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena de la SEP, que tenía entre sus funciones: organizar, dirigir y administrar la alfabetización y castellanización por promotores bilingües, los planes tendientes a elevar el nivel económico y cultural de las comunidades indígenas, las brigadas de Mejoramiento Indígena, la educación de las comunidades por maestros bilingües y la formación de promotores bilingües en Centros de Integración Social (Anexo 1).

En ese mismo año (1971) se instrumentó el Servicio de Promotores Culturales y Maestros Bilingües, como programa nacional y fue hasta entonces que se organizaron planes y programas para la instauración de una educación bilingüe y bicultural.

La incorporación del concepto de educación extraescolar tenía como propósito incluir elementos que permitieran complementar o reforzar la enseñanza escolar mediante la utilización de métodos y técnicas distintas a las magistrales cotidianas, a suplir las deficiencias del sistema escolar y a veces a sustituirlo.

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) fue uno de los de mayor relevancia en el periodo. Tuvo como objetivo el incremento de la producción y la productividad. Si bien este programa no era exclusivo para la población indígena, sí tenía como objetivo ser un detonante del desarrollo en regiones indígenas.

Para la ejecución de actividades de fomento agrícola, ganadero y de comercialización en las zonas indígenas, el PIDER se apoyó en la infraestructura de los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI) e inició programas piloto para dotar a la agricultura indígena de enseres, maquinaria y herramientas.

20 SPP, *op. cit.*, p. 72.

21 Arturo Warman, "Indios y naciones del indigenismo", en <http://www.nexos.com.mx/internos/foros/cuestionindigena/indios_y_naciones_del_indigenismo2.asp>

22 Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, Secretaría de la presidencia, 1976, p. 190.

Con relación a las actividades agropecuarias, se puede mencionar los programas en coordinación que se incorporaron como innovación, así como el inicio de esfuerzos de fomento a la comercialización:[23]

- Crédito agropecuario para comunidades indígenas.
- Atención a cafetaleros.
- Fomento a la piscicultura.
- Distribución de ganado.
- Servicio de sanidad animal.

La acción indigenista de este periodo también comprendió programas de acción económica encaminados a reducir la marginación y el subdesarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, y a mejorar su subsistencia. Entre estos programas destacan:[24]

- Apertura de tiendas para el abasto (apoyo CONASUPO).[25]
- El establecimiento de beneficios y compras de café.
- Programa de fomento a la comercialización de artesanías.
- Programa de venta de equipo, herramientas e insumos agropecuarios.
- Apoyo a la comercialización de productos agropecuarios.
- Programa de crédito y establecimiento de talleres e industrias populares.

El 28 de noviembre de 1973 se estableció la Comisión Intersecretarial para la coordinación de las actividades de mejoramiento económico, educativo y cultural de las comunidades rurales e indígenas del país. Esta coordinación amplió de modo considerable los planos de acción del Instituto mediante acuerdos con buen número de secretarías de Estado y otras dependencias federales.[26]

En materia de salud, el INI puso en marcha programas encaminados a establecer hábitos de higiene y a cambiar la conceptualización mágica de la etiología patológica por otra de carácter racional. Se intensificaron las acciones médico-sanitarias, se promovió la creación de un hospital rural en el ámbito territorial de acción de cada uno de los CCI y la capacitación de mujeres indígenas como auxiliares de medicina.[27]

Entre los programas de salud de este periodo destacan el de medicina asistencial, medicina preventiva, especialmente los que se refiere a las campañas de inmunización, saneamiento del medio, particularmente al cuidado de las unidades de agua y el manejo de excretas, construcción de hospitales rurales, capacitación de auxiliares de salud, cuidado materno infantil y mejoramiento nutricional.[28]

Especial mención merece el Programa de Capacitación a Parteras Tradicionales, que tuvo auge en este periodo, ya que además de ser respetuoso de las tradiciones tuvo una importante participación en la disminución de los índices de mortalidad materno infantil.

El primer lustro de los setenta fue importante para la educación, ya que además de que se incrementó en 400% el personal docente de SEP en zonas indígenas (de 3.416 se subió a 14.030) en 1972 se inició el Programa de Albergues Escolares del INI[29] para facilitar la educación de niños que viven en localidades sin escuela. En este tipo de escuela los alumnos recibían atención durante cinco días de la semana y regresaban a sus casas el sábado y el domingo. En octubre de 1973 se puso en marcha un plan de castellanización con el propósito de acelerar el conocimiento del idioma español entre población infantil y población adulta monolingüe.[30]

La política dirigida al campo de ese periodo se centró en un incremento de los recursos destinados a la producción agropecuaria, un aumento en el ritmo del reparto agrario y un programa especial de abatimiento del rezago, que tenía como propósito dar cumplimiento a las numerosas resoluciones agrarias que no habían sido cumplidas. Durante estos años se reforzó la coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria y el INI para que la tramitación agraria le hiciera justicia a las comunidades indígenas.

Adicionalmente, las procuradurías de comunidades indígenas, que tradicionalmente se dedicaban al apoyo a los núcleos indígenas para la tramitación agraria, incorporaron entre sus funciones la capacitación a elementos nativos para que ellos asuman el liderazgo en la gestión.

Como ya se había mencionado, a principios de los setenta un conjunto significativo de indios empezó a cuestionar el modelo de política indigenista y a reclamar derechos. En 1973 nació la Organización de Profesionistas Indígenas Nahuas A.C. (OPINAC) y en 1975 se llevó a cabo el I Congreso Nacional de Pueblos Indígenas en Pátzcuaro, Michoacán, de donde surgió el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) como instancia coordinadora de los Consejos Supremos Indígenas que en ese mismo acto se conformaron para 58 etnias del país.

Durante esta década, el indigenismo comenzó a transitar de la "integración" a la "participación", y los primeros intelectuales y políticos indígenas se incorporaron a cargos de dirección en la SEP y en el INI.

Al analizar este periodo no puede dejarse de lado que a partir de los años setenta la política de atención a los indígenas comenzó a enfrentar como reto adicional el deterioro de las condiciones de vida en el campo y de la crisis de la producción agropecuaria, cuyo síntoma más claro era el que su crecimiento económico quedaba por debajo de su crecimiento demográfico y que, como se verá en los próximos apartados, ha quedado asociado, hasta ahora, al campo mexicano.

4. Años de crisis y endeudamiento. *Indigenismo de combate a la* marginación *(1977-1982)*

Las repercusiones de las dificultades económicas y sociales de finales de los sesenta y principios de los setenta condujeron al gobierno de turno a plantear una serie de transformaciones administrativas y organizativas, y a iniciar una apertura política y fomento a la participación social en los procesos de planeación.

Por ello, a partir de 1976 el gobierno federal continuó la búsqueda de mecanismos de coordinación e inició procesos de planeación participativa encaminados a lograr consenso social en torno a la acción de gobierno. Estas medidas estuvieron orientadas a la consecución de cinco objetivos básicos:

1. Organizar el gobierno para organizar el país.
2. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público.
3. Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno.
4. Contribuir al fortalecimiento de la organización política federal.
5. Mejorar la administración de justicia.

El 21 de enero de 1978 se publicó en el DOF el decreto por el cual se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), como un sistema de colaboración programática con dependencia directa del jefe del Ejecutivo, al cual quedó incorporado el INI junto con diez instituciones (Anexo 1).

El objetivo central de esta coordinación era dar coherencia a las acciones que realizaban las diversas entidades del sector público y que tenían como materia de manera directa o indirecta combatir la marginación.

Por ello, COPLAMAR agrupó en su seno a las once instituciones que en ese entonces tenían como objetivo el mejoramiento de las zonas deprimidas y grupos marginados. Estas entidades eran la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), Patrimonio Indígenas del valle del Mezquital, Forestal FCL, Fondo Candelillero, Fondo de Obras Sociales a Campesinos de Escasos Recursos, Productora Forestal de la Tarahumara, Fideicomiso de la Palma, Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART) y Compañía Forestal la Lacandona, desde luego, el Instituto Nacional Indigenista.

El propósito de COPLAMAR era lograr programas de desarrollo de mediano y corto plazo que posibilitaran a las regiones más pobres del medio rural salir de su condición de marginalidad.

En las acciones de COPLAMAR en zonas indígenas participaron el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la Distribuidora Conasupo (DICONSA), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Instituto Nacional Indigenista (INI).

La estructura de estos programas establecía que como punto de partida sería necesario realizar un diagnóstico de los principales problemas de las zonas marginadas, seguido de la elaboración de una imagen objetivo a largo plazo, la definición de una estrategia a seguir y la participación de las diferentes entidades en los términos requeridos. Términos que se establecían en convenios especificados entre COPLAMAR y cada entidad.

Cabe agregar que las tareas realizadas por COPLAMAR recayeron en las regiones que, conforme a los estudios realizados, arrojaron los mayores índices de pobreza, fueran o no indígenas, pero como es fácil suponer coincidieron con zonas indígenas. De los treinta programas integrados a COPLAMAR, 21 recaían en zonas indígenas.

23 INI, *Seis años de acción indigenista. México 1970-1976*, México, INI, 1976, p. 81-93.
24 *Ibíd.*, p. 121-138.
25 Con el propósito de combatir abusos en la venta maíz en zonas indígenas, en 1973 CONASUPO estableció el Programa Nacional de Comercialización de Productos Básicos a Preciso Oficiales para la defensa de la economía indígena y el Programa de Venta de Artículos de Primera Necesidad, con lo que se inició el sistema de tiendas populares en regiones indígenas.
26 INI, *op. cit.*, p. 87.
27 *Ibíd.*, p. 61-78.
28 *Ibíd.*
29 El radio de acción de las escuelas albergue era de diez a quince kilómetros y sus instalaciones incluían dormitorios para niños y niñas, comedor, cocina, enfermería y diversos anexos.
30 INI, *op. cit.*, p. 87.

Programas COPLAMAR

IMSS-COPLAMAR, con objeto de establecer unidades médicas rurales de atención básica, Programa CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas, Programa STyPS-SARH-COPLAMAR de capacitación y empleo, Programa SAHOP-COPLAMAR para el mejoramiento de la casa rural, Programa SAHOP-COPLAMAR de agua potable y caminos, Programa CFE-COPLAMAR de electrificación, Programa para la Defensa y el Desarrollo de las Culturas Autóctonas COPLAMAR-INI, Programa SEP-COPLAMAR de Casas Escuela para niños en zonas marginadas.

Acciones paralelas a las actividades de COPLAMAR

Educativas

En 1978 fue creada finalmente la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) como materialización de una política gubernamental que atendía las demandas de pueblos y de intelectuales para adecuar la educación formal a las necesidades y al marco cultural de los niños y niñas indígenas.

En el marco del Programa Educación Para Todos, la SEP encomendó al INI el Programa de Castellanización, que tenía como propósito desarrollar la lengua materna de los niños de cinco a seis años de edad e iniciarlos en el aprendizaje del español.

En 1978, el INI, el Centro de Investigación Superior del INAH (CISINHAH) y la SEP iniciaron un programa para dar formación profesional a estudiantes de diversas comunidades indígenas con el propósito de responder a las necesidades que en materia de desarrollo y rescate etnolingüístico tenían las regiones étnicas.

En 1979 el INI instaló la primera radiodifusora indigenista (La voz de la montaña) en Tlapa de Comonfort, Guerrero, la transmisión radiofónica estaba encaminada a prestar un servicio educativo, contribuir a la castellanización y a la educación bilingüe, en 1981, por iniciativa del gobernador se instaló La voz de los chontales en Nacajuca, Tabasco y en 1982, a sugerencia de la SEP, se instaló La voz de la mixteca, en Tlaxiaco, Oaxaca.

Posteriormente, el INI en coordinación con COPLAMAR financió la aparición de tres radiodifusoras: La voz de los purépechas en Cherán, Michoacán; La voz de la sierra tarahumara, en Guachochi, Chihuahua; y La voz de los mayas, en Peto, Yucatán.

Durante este periodo la programación debería cubrir seis áreas: apoyo a la educación básica, apoyo a la educación no formal, información de servicio a las instituciones, información de servicio a la comunidad, rescate del patrimonio cultural, entretenimiento.

Difusión de las culturas

En 1977 se dio inicio a un sistema de registro del acervo de imágenes de cine, video y fotografía.

De 1977 a 1982 se crearon seis museos más: el Regional del Noroeste en Hermosillo, Sonora; el de Arte Popular en Chihuahua, Chihuahua; el de Mérida, Yucatán; el de Danza y de la máscara en Colima; el de Arte Popular en el Fuerte, Sinaloa; y el Regional de la Sierra Norte de Puebla, Cuetzalan. Todos se habilitaron con tienda anexa.

Adicionalmente, el INI en coordinación con Banrural estableció un programa de crédito a la palabra para el avío de campesinos indígenas que cultivaran maíz y no fueran elegibles como sujetos de crédito por falta de documentos.

Programa de atención odontológica

Este Programa se puso en marcha en 1979 y comprendía acciones curativas y preventivas. Para su eficaz introducción entre la población indígena se capacitó a maestros bilingües como auxiliares dentales.

Ciertamente, la precipitación en la planeación, y las dificultades para la organización y puesta en marcha de los proyectos y acciones específicas de los programas hicieron difícil la calidad en la ejecución de los mismos. La acción estatal tropezó además con la crisis del indigenismo; la falta de personal indio con escolaridad suficiente para la ejecución de los proyectos, la ausencia de personal capacitado para mantener en operación la maquinaria, la falta de accesibilidad a las regiones y la falta de continuidad en los proyectos.

Durante la vigencia de COPLAMAR los indígenas fueron atendidos por el gobierno desde la perspectiva de la marginación y no desde el enfoque étnico. Sin embargo, en esta etapa los indígenas ya estaban organizados y reclamaban derechos étnicos agrarios y culturales.

5. Reforma del Estado, apertura económica e indigenismo de participación (1982-1988)

A principios de la década de los ochenta, América Latina y México enfrentaron una severa crisis económica. En estos años, las crisis sectoriales se diluyeron en la crisis general y la intervención de un gobierno sin recursos tocó fondo durante este periodo.

En medio de enormes restricciones económicas, el gobierno de México se planteó la necesidad de realizar ajustes estructurales a su estrategia. El cambio se realizó en tres ejes:

- Reforma y redefinición de la concepción del Estado y de sus áreas de injerencia.
- Apertura política.
- La revisión de las relaciones económicas de México con el exterior.

Con el impulso de la política económica gubernamental, México inició en la década de los ochenta el tránsito de un modelo proteccionista caracterizado por la sustitución de importaciones y la intervención estatal a un modelo basado en la apertura comercial, aumento de la competitividad, atracción de inversión y retiro de la intervención estatal en la economía, que tomaría forma definitiva en los años noventa.

Lo anterior significó un proceso de reformulación y desaparición de las atribuciones y actividades intervencionistas y proteccionistas en lo económico por parte del Estado, hecho que redundaría en un importante proceso de privatización de empresas públicas y una nueva idea de la política social que no estuviera imbricada con la política económica.[31]

La política agropecuaria del periodo estuvo marcada por la austeridad, dio prioridad a la agroexportación, comenzó la apertura comercial y se modificó el ideal de autosuficiencia alimentaria, que implicaba asegurar la capacidad de abasto con la producción nacional, por el de soberanía alimentaria.

En este marco de crisis económica y de reforma estructural y administrativa, la crisis teórico-metodológica del indigenismo integrador y desarrollista dio lugar a un periodo de reconversión. En este periodo, las acciones de política pública dirigida a los indios se orientaron básicamente a mejorar el conocimiento que la sociedad tenía sobre la realidad indígena, a poner en marcha proyectos para elevar sus condiciones de vida y fortalecer sus culturas, y a plantear la sustitución de las políticas paternalistas en políticas de corte productivista participativo.

El 18 de febrero de 1983 se llevó a cabo el Foro sobre la Cuestión Indígena (patrocinado por el INI) con el propósito de explorar la opinión de la comunidad antropológica en cuanto a la política que debía normar la acción del INI. La tesis del desarrollo dependiente y la marginación, fundamento de la práctica indigenista conducida por el régimen anterior, se estima obsoleta, se propone el desarrollo y la autogestión étnica.

A este Foro concurrieron antropólogos y etnólogos que se pronunciaron por la disolución de todo el aparato burocrático, INI y DGEI y afirmaron que todo el indigenismo, independientemente de su ropaje integracionista, participativo o pluricultural era un instrumento etnocida.

El INI y el gobierno en general asumieron en el discurso que la mayor riqueza de la nación residía en su pluralidad cultural y en los valores de los grupos étnicos.

> En un país esencialmente plural como México –plural en lo étnico, en lo cultural y en lo ideológico– el gran problema de desarrollo es encontrar un equilibrio integrador entre el acceso a la modernidad económica, el respeto a la diversidad social y el fortalecimiento de nuestra identidad nacional. Este problema adquiere especial trascendencia. Podríamos decir, su sentido paradigmático, cuando se trata de encontrar un equilibrio entre la integración del indígena al desarrollo y el respeto a su identidad cultural.[32]

Lo anterior se reflejó en la orientación de políticas indigenistas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.

1. Aprovechar la planeación democrática para diseñar e instrumentar una política con los indígenas y no sólo para los indígenas.
2. Preservar las culturas y las tradiciones indígenas.
3. Detener el proceso de reducción de los territorios indígenas mediante la plena conservación y aprovechamiento de sus recursos naturales.
4. Orientar los programas de capacitación, producción y empleo de acuerdo con la naturaleza de los recursos y de las tradiciones de la comunidad.
5. Ampliar la cobertura de los servicios básicos.
6. Combatir toda forma de intermediarismo.
7. Implantar en los hechos, en favor de los grupos indígenas, las garantías individuales y los derechos sociales que consagra la Constitución para todos los mexicanos.

Aunque la Ley Orgánica del INI preveía la presencia de indígenas en el Consejo Directivo del Instituto, ésta no había sido reglamentada y en la práctica los indios nunca participaron en las sesiones.

Situación que se modificó cuando por decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 10 de junio de 1986 se establecieron nuevos mecanismos para que las comunidades indígenas participaran en la elaboración, aplicación y evaluación de las

31 En 1982 el gobierno era dueño de 1.200 empresas con diferentes orientaciones productivas, pocas de ellas en áreas realmente estratégicas. Adicionalmente, la mayoría de ellas no era redituable y consumía muchos recursos públicos.

32 Miguel de la Madrid Hurtado, *Siete puntos de política indigenista. 1983-1988*, palabras pronunciadas durante la audiencia con los integrantes del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas en el Salón Carranza de Los Pinos, 14 de diciembre de 1983.

políticas indigenistas y para que tres representantes del Consejo Consultivo del INI se integraran al Consejo Directivo de la Institución (Anexo 1).

Los mecanismos previstos en este decreto eran: los Comités Comunitarios de Planeación (COCOPLAS), que constituían la célula básica de la acción, ya que eran los encargados de definir los proyectos a emprender y las formas en que las comunidades participarían en la ejecución y evaluación de los mismos; los consejos técnicos de los CCI, comités estatales y el Consejo Consultivo del INI. Con un propósito similar se establecieron los comités de etnodesarrollo en los Comités de Planeación Estatal (COPLADES)

En este periodo, a las tareas tradicionales de educación, defensa de derechos y de promoción de ampliación de cobertura de servicios básicos se sumaron acciones para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la rehabilitación de suelos.

El proceso que se vivió durante esta etapa también alcanzó al proyecto radiofónico y la radio comenzó a concebirse como una herramienta para la recreación cultural. En este periodo se instaló La voz de la frontera sur, en Las Margaritas, Chiapas.

Con el propósito de impulsar la autogestión y de dar base financiera a las comunidades, en junio de 1986 el Consejo Directivo del INI aprobó la creación de los Fondos Comunitarios de Proyectos Productivos. Estos Fondos se establecían por acuerdo con las comunidades que los administraban a través de sus comités comunitarios.[33]

En 1988 la SEP y el INI firmaron un convenio de colaboración para la atención de albergues con el Programa Mundial de Alimentos. Fue el primer convenio de este tipo con agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Uno de los más graves efectos de la crisis de los ochenta en México fue el incremento y la agudización de la pobreza. Factores que potenciaron el surgimiento de fuerzas políticas de oposición y la conformación de un frente electoral que puso en aprietos al partido gobernante en las elecciones de 1988.

6. Liberalismo social e indigenismo de transferencia y autogestión (1988-1994)

En el periodo 1988-1994 se fortalecieron las políticas de reducción del Estado mexicano, se profundizaron las acciones para la privatización de las empresas paraestatales y se intensificó la apertura económica y comercial. Adicionalmente, se avanzó en materia de integración de un mercado regional a través de la negociación y firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Otro de los grandes intentos de transformación estructural de la economía mexicana consistió en sustituir al mercado interno como el factor principal del arrastre de la economía y lograr que el factor más importante fuese el mercado internacional. Es decir, México se reorientaría hacia un modelo de industrialización basado en el empuje de sus exportaciones.

Durante este periodo se dio a conocer el Programa Nacional de Modernización del Campo (PRONAMOCA) 1990-1994, que planteó como propósito fundamental volver eficiente al campo mexicano aumentando su productividad y la producción dirigida al mercado externo. El sujeto de acción de este programa era el productor.

En consonancia con el modelo propuesto se inició el proceso de transferencia de los distritos de riego y de la infraestructura hidráulica a los usuarios y la liquidación de los organismos de comercialización especializados para la comercialización de productos agropecuarios, entre los cuales destacaban INMECAFÉ y TABAMEX.

Los precios de los productos básicos fueron paulatinamente ajustándose a los mercados internacionales y se reorientó la política de subsidios a efecto de sustituir los subsidios alimentarios generalizados con otros mecanismos que permitieran otorgarlos de manera más selectiva, de forma tal que se concentraran en la población de menores recursos.

En el marco de la eliminación de los precios de garantía y de la política de reorientación de subsidios, se transformó radicalmente el sistema CONASUPO, el cual sólo conservó tres componentes destinados a la aplicación focalizada de subsidios: Diconsa, que opera tiendas para el abasto de productos básicos en áreas rurales; Liconsa, que administra un conjunto de plantas procesadoras y opera el Programa de Abasto Social de Leche; y Fidelist, que opera un programa de distribución gratuita de tortilla.

Adicionalmente y con el propósito de atenuar los efectos de la crisis, del ajuste estructural y de la reorientación de la política económica del país, el gobierno federal puso en marcha un importante programa de combate a la pobreza.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se propuso desarrollar sus acciones en tres frentes:

33 *Ibíd.*

- Bienestar social.
- Apoyo a la producción.
- Desarrollo regional.

El PRONASOL planteó como innovaciones operativas una mayor descentralización de los recursos, la instauración de un nuevo esquema de coordinación entre los niveles de gobierno y una mayor relación con los beneficiarios.[34]

El Programa Nacional de Solidaridad partía del principio de que sólo la población organizada, constituida por esa vía en actor social, podría enfrentar a los poderes locales.[35]

El supuesto básico de la operación del PRONASOL era la participación comunitaria, que descansaba en los comités de solidaridad. Estos comités se constituían en torno a obras o acciones específicas, la gran mayoría de los recursos de PRONASOL se invirtieron en infraestructura social básica.

En estos años la política indigenista quedó enmarcada en el Programa Nacional de Solidaridad, que fue la estrategia de política social elegida por esa administración para intentar combatir los efectos de la crisis y del ajuste estructural.

El 7 de abril de 1989 el presidente de la República instaló en Palacio la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, del Instituto Nacional Indigenista, y le encomendó la elaboración de una propuesta de reforma constitucional para el reconocimiento jurídico de la naturaleza pluricultural de la nación y de los derechos culturales de los pueblos indígenas.[36]

La Comisión fungiría como órgano consultivo del INI y estaba conformada por destacados juristas, sociólogos, antropólogos, servidores públicos e integrantes de la sociedad civil organizada que, tras un minucioso análisis del marco jurídico nacional, identificaron que en México no existía un marco legal que garantizara el respeto a las lenguas, forma de gobierno local, usos, costumbres y tradiciones de los indígenas.[37]

34 Facultad de Economía UNAM, "*Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México para la Oficina Regional de FAO para América Latina*", en <www.rlc.fao.org/prior/desrural/pobreza/solidar.pdf>

35 Maya Lorena Pérez Ruiz, "No todos los indigenismos son iguales (ni tampoco los indigenistas)", en revista México Indígena, nueva época, volumen 2, N° 4, México, mayo de 2003, p. 14.

36 INI, *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, México, INI, 1994, p. 46.

37 *Ibíd.*, p. 48.

Tanto el contenido de la reforma como su ubicación en el articulado constitucional fueron discutidos ampliamente por la Comisión. Entre los temas debatidos se encontraba la creación de territorios autónomos, que finalmente no fue aceptada, ya que se consideró como inviable esta propuesta por la cantidad de pueblos y comunidades que conviven con grupos mestizos y porque otros se encuentran dispersos en diversas áreas geográficas del territorio nacional.[38]

En agosto de 1989 la Comisión acordó, por consenso, una primera propuesta de reforma constitucional que sería presentada para análisis en una consulta pública.

En septiembre de 1989 se llevó a cabo la consulta y se difundió por todos los medios. Tuvo sede en las diecisiete entidades federativas con mayor densidad de población indígena.

Los resultados de la consulta y la propuesta de reforma constitucional fueron entregados al Ejecutivo federal, que tras una revisión y adecuación jurídica la envió al Congreso de la Unión como iniciativa de decreto para adicionar el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 3 de julio de 1991 se aprobó la iniciativa con 272 votos en favor, dos en contra y cincuenta abstenciones del Partido Acción Nacional (PAN). Posteriormente pasó a la Cámara de Senadores, donde fue aprobada por unanimidad en diciembre de ese año y publicada el 28 de enero de 1992 (Anexo 1).

Con la reforma al artículo 4 de la Constitución, México fue el primer país del continente que introdujo el término pueblos indígenas para referirse a un sector de su población y se reconoció que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, se aceptó que la ley debería proteger y promover el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres y formas de organización social y garantizar a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del Estado. Asimismo, se estableció que en los juicios y procedimientos en los que los indígenas fueran parte se tomaría en cuenta sus usos y costumbres jurídicas en los términos que estableciera la ley.

Durante el desarrollo de este proceso, México estuvo de acuerdo con la revisión del Convenio 107 de la OIT y en julio de 1990 el Senado de la República aprobó la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Anexo 1).

38 *Ibíd.*, p. 49.

La reforma al artículo 4 de la Constitución se dio paralelamente a otra de las reformas constitucionales más trascendentes de la última década del siglo XX: la del artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, mediante la cual se concluyó el reparto agrario como obligación permanente del Ejecutivo federal, se otorgó a los ejidos y comunidades la propiedad sobre la tierra que les había sido dotada o reconocida, se establecieron las reglas para que se pudieran asociar, se suspendieron las facultades extraordinarias que tenía el Ejecutivo federal en la materia y se establecieron mecanismos para otorgar certeza a la propiedad social y para apoyar la capitalización del sector agropecuario. En síntesis, con esta reforma se replantearon los términos de la relación entre la propiedad social, sus sujetos, el gobierno y el mercado; esta reforma abrió las posibilidades de que los ejidos que antes de la reforma no podían enajenarse se incorporaran a los procesos de mercado.

En 1992 se aprobó también una nueva Ley Federal de Aguas, que estableció una nítida separación entre los derechos a la tierra y los derechos al agua, a los que volvió transferibles, con lo que dio lugar al surgimiento de un incipiente mercado del agua.

En paralelo a las reformas descritas fue elaborado y presentado a la nación el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, donde se establecieron los ejes programáticos y los principios básicos de acción que animaron las políticas públicas dirigidas a los indígenas durante este periodo y que estuvieron enmarcadas en el Programa Nacional de Solidaridad.[39]

Ejes programáticos:

- Promoción del libre desarrollo de las culturas indígenas.
- Corrección de la desigualdad que lo frena o inhibe.

Principios básicos de la acción:

- Participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación y ejecución de los programas de la institución.
- Traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas.
- Coordinación con instituciones federales estatales, municipales, de la sociedad civil y con organismos internacionales.

Los ejes programáticos y los principios descritos animaron los seis proyectos estratégicos de este periodo, a saber: Programa de Justicia, Fondos de Solidaridad para el Desarrollo, Programa Nacional de Lenguas Indígenas, Fondo de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural Indígena, Atención a Población Indígena Migrante (jornaleros y áreas metropolitanas), y el Programa de Investigación.[40]

Los proyectos estratégicos se agruparon en cuatro áreas: desarrollo económico, salud y bienestar social, procuración de justicia y fomento del patrimonio cultural. Esta nueva organización de las funciones acarreó la necesaria reforma a la estructura del INI.[41]

Durante este periodo se impulsó el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la procuración de justicia, el apoyo a organizaciones indígenas y civiles interesadas en los derechos humanos y en los derechos indígenas, el trabajo con mujeres indígenas. Además se dio inicio a los programas de transferencia de medios de comunicación con énfasis en la capacitación, la atención a indígenas migrantes a las ciudades y a los campos agrícolas, y el proyecto de sistematización de información demográfica de los indígenas para su uso en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas.[42]

En este mismo marco de transferencia de funciones y participación, el INI promovió la inclusión de los indígenas en la construcción del proyecto radiofónico, para lo cual se establecieron pequeñas cabinas de producción donde se capacitaba a los indígenas en el manejo de equipo de radio y en producción de materiales: las corresponsalías comunitarias, que permitían que los propios indígenas obtuvieran y reportaran los acontecimientos relevantes para ellos y sus comunidades, y los consejos consultivos de las radios, como instancias asesoras a partir de cuyas observaciones se ajustarían las transmisiones a los requerimientos de las comunidades.

Con recursos del PRONASOL, durante este periodo el INI instaló ocho radiodifusoras en regiones con grandes rezagos, en Guelatao, Ojitlán y Jamiltepec, Oaxaca; en Tancanhuitz de Santos, San Luis Potosí; en Zongolica, Veracruz; en Jesús María, Nayarit; en San Quintín, Baja California; y en Cuetzalan, Puebla.

A finales de los años ochenta se inició también el trabajo de compatibilización de medicina tradicional y medicina alópata con los proyectos de hospitales mixtos. Especial relevancia tiene el hospital mixto de la Sierra Norte de Puebla.

A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992 y de la Ley General de Educación de 1993 se reconoció la importancia de adaptar el modelo educativo a la pluralidad cultural y lingüística del país. Esta concepción modificaba la que había imperado en la Ley de Educación de 1973, en la que no se reconocía la necesidad de modelos educativos diferenciados para la población indígena, aun cuando desde 1963 se aceptaba la educación bilingüe en la estructura operativa y funcional de la Secretaría (Anexo 1).

La conmemoración del V centenario del descubrimiento de América y la fuerte difusión que se dio al rezago social, económico y político en el que subsisten los pueblos y las comunidades indígenas del continente generaron un clima propicio para que organizaciones indígenas y otros grupos demandaran al Estado mexicano un mayor avance en el reconocimiento constitucional y la consagración constitucional de los derechos económicos, políticos culturales y sociales de los pueblos indígenas.

7. Hacia una nueva relación Estado, sociedad y pueblos indígenas (1994-2003)

El año 1994 fue trascendente para la historia moderna de México. El 1 de enero entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), que marcó el inicio de una nueva era en las relaciones comerciales del país, pero ese mismo día se conoció el levantamiento, en el sureño estado de Chiapas, de una fuerza guerrillera autodenominada Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que le declaró la guerra al Ejército mexicano y al presidente de la República, a la vez se pronunciaba contra el neoliberalismo y la globalización.

En el mes de marzo el país vivió una gran incertidumbre por el asesinato del candidato a la presidencia de la República del Partido Revolucionario Institucional (PRI), acción que contribuyó al enrarecimiento de la vida política y al endurecimiento de la lucha electoral.

Durante 1994 se vivió una fuerte volatilidad financiera que a finales de año se convirtió en una severa crisis económica. El gobierno entrante tuvo que poner en marcha un agresivo programa de ajuste para sanear y fortalecer las finanzas públicas. El Programa de Emergencia Económica tuvo como ejes el diseño y negociación de financiamiento externo para compensar la pérdida del capital, además de la puesta en marcha de una serie de programas especiales encaminados a atenuar los impactos inflacionarios y recesivos a través de la generación de empleos temporales y del desarrollo de microempresas.

En medio de turbulencias políticas, el gobierno continuó su estrategia de consolidación del modelo, saneamiento de finanzas públicas, eliminación de subsidios generalizados y desarrollo de nuevos programas dirigidos a la transferencia de recursos a población específica, especialmente a la que vivía en extrema pobreza.

Cuando se analiza las políticas públicas para la atención de población indígena del periodo 1994-2000, es necesario tener en cuenta la efervescencia social generada en torno a las demandas indígenas desde 1992, que se potenció cuando el EZLN –que si bien en sus planteamientos iniciales no incluía demandas étnica o culturalmente referenciadas, sí estaba conformado por una importante base indígena– retomó las demandas por la autonomía indígena, y el respeto a los usos y costumbres como base para su negociación con el Estado.

Hay que tener en cuenta que incluso cuando la participación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional contribuyó de manera muy importante para que el tema indígena encontrara simpatía y apoyo en sectores de la sociedad que tradicionalmente no se involucraban en el tema y atrajo la solidaridad internacional, también contribuyó a que la discusión legislativa se politizara y se polarizara a grados extremos.

Durante más de siete años la atención a los indígenas estuvo inmersa en un ambiente de provisionalidad que dificultó su operación. Instituciones y sujetos de atención promovían y esperaban una nueva reforma a la Constitución que redefiniera esta relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas.

Hay que recordar que a los pocos días de iniciado el conflicto en Chiapas, el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión abrieron una vía de conciliación que se tradujo en el cese al fuego unilateral, el nombramiento del primer Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas y la aprobación de la Ley de Amnistía que permitía iniciar la distensión del conflicto.

Asimismo, y con el propósito de contar con mecanismos ágiles para orientar las políticas públicas encaminadas a abatir las condiciones de rezago en la atención a los pueblos indígenas, el presidente de la República acordó la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, que fue publicado el 19 de enero de 1994.

Esta Comisión nació como una instancia de coordinación interinstitucional con dependencia directa del Ejecutivo federal. Integrada por las secretarías de Goberna-

39 Arturo Warman, *Políticas y tareas indigenistas*, documento presentado por el director del INI ante el Consejo Directivo del Instituto, Boletín Indigenista.

40 INI, *Programa nacional de desarrollo de los pueblos indígenas, 1991-1994*, México, INI, 1990.

41 *Ibíd.*

42 Pérez Ruiz, *op. cit.*, p. 16.

ción, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social y de la Reforma Agraria, y de la Procuraduría General de la República; así como del Instituto Nacional Indigenista, Procuraduría Agraria, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Nacional del Agua, y Comisión Nacional de Electricidad.

Las primeras conversaciones entre el EZLN y el gobierno federal comenzaron el 21 de febrero de 1994. El 24 de marzo del mismo año el gobierno federal respondió al pliego de 34 puntos del EZLN, que fue rechazado por las bases zapatistas.

En el mes de diciembre de 1994 se formó la Comisión para el Diálogo y la Mediación por la Paz, integrada por los legisladores y posteriormente el presidente. Esta Comisión firmó la iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, que fue enviada al Congreso de la Unión para su discusión el 6 de marzo.

Unos cuantos días después, el Congreso de la Unión expidió la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, sustento jurídico a las actividades de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por legisladores de todos los partidos políticos representados en ese entonces en el Congreso de la Unión.

Como resultado de esta Ley, en abril de 1995 se firmó la declaración conjunta de San Miguel, gracias a la cual se establecieron las bases para el diálogo y la negociación, y el reglamento para el funcionamiento de las mesas y grupos de trabajo que se celebrarían en San Andrés Larraínzar. En estas bases se acordó abordar los temas de derechos y cultura indígena, bienestar y desarrollo, democracia y justicia, y derechos de la mujer en Chiapas.

De igual manera, se acordó que las partes estarían acompañadas en el proceso de diálogo por la COCOPA y la CONAI (Comisión Nacional de Intermediación), encabezada por el entonces obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz.

En octubre de 1995 se inició la labor de la primera mesa de trabajo, que abordaría el tema de los derechos y la cultura indígena, teniendo como sede a San Andrés Larraínzar.

Hay que tener en cuenta que el debate acerca de la cuestión indígena no sólo se dio en Chiapas. Entre octubre de 1995 y abril de 1996 los poderes Ejecutivo y Legislativo federales convocaron a una consulta nacional sobre derechos y participación indígena. El propósito de la consulta fue construir un foro de discusión donde los indígenas, los académicos, las organizaciones no gubernamentales y las instancias gubernamentales expresaran sus propuestas para la construcción de una nación multiétnica y multicultural. De esa misma consulta nacional en Oaxaca se realizaron tres mil encuentros comunitarios que nutrieron la reforma legislativa en materia indígena de esa entidad.

El 16 de febrero de 1996 se formalizaron los acuerdos del gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre derecho y cultura indígena, conocidos como los acuerdos de San Andrés (Anexo 1).

Estos compromisos fueron el resultado de una negociación política y están formados por un pronunciamiento conjunto y tres documentos que serían enviados a las instancias de decisión nacional, a saber:

- Propuestas conjuntas que realiza el gobierno federal y el EZLN.
- Compromisos para Chiapas del gobierno del Estado, del gobierno federal y del EZLN.
- Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado, federal y del EZLN.

El 11 de julio de 1996 las partes acordaron modificaciones a los compromisos a los que deberían sujetarse durante el diálogo y la negociación, y en agosto de 1996 se suspendieron las negociaciones en San Andrés Larraínzar. A la fecha, éstas no se han reanudado.

En noviembre de 1996 la Cocopa presentó a las partes en conflicto un proyecto de textos de reformas constitucionales que en su opinión reflejaba lo pactado en San Andrés, pero no así al decir del gobierno federal.

Durante el periodo 1994-2000, el Congreso de la Unión conoció de tres iniciativas de reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, dos de ellas presentadas por partidos políticos y una por el Ejecutivo federal. Sin embargo, durante este periodo no fue posible construir un consenso para la necesaria reforma a la constitución y a las instituciones

Las tres iniciativas y el proyecto de Cocopa –que por cierto, no tenía entonces el carácter de iniciativa legislativa– tenían diferencias de contenido y estructura, no obstante todas aducen y fundamentan su origen en los acuerdos de San Andrés.[43]

Durante estos años el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas ató su destino a las discusiones en torno al sentido de los acuerdos de San Andrés Larraínzar y a los alcances del Convenio 169 de la OIT.

43 El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que tiene el derecho de iniciativa el presidente de la República, los diputados y senadores, y las legislaturas de los estados.

Sin embargo, el proceso mexicano de reformas legislativas que se inició en 1987 –antes de la existencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de su publicación en México el 24 de enero de 1991– siguió un lento, pero firme curso en el ámbito local y en algunas materias del ámbito federal.

Durante estos años, dieciséis entidades federativas adecuaron sus constituciones locales para reconocer su diversidad cultural y lingüística, y se dieron importantes reformas en el ámbito federal en materia agraria, penal, educativa y de recursos naturales.

Por ejemplo, en los juicios penales y agrarios se indica la obligación judicial de considerar los usos y costumbres indígenas durante la valoración como parte del derecho a la diferencia cultural; en el campo educativo se establecen los principios para impartir una educación bilingüe e intercultural.

En cuanto a los recursos naturales, se establecieron disposiciones en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y Ley Forestal, que promueven la participación organizada de los pueblos indígenas en el establecimiento de medidas encaminadas a proteger y aprovechar los recursos naturales existentes en los territorios que habitan los pueblos indígenas (Anexo 1).

Entre 1994 y 2000 se instalaron seis estaciones de radio más: La voz del corazón de la selva en X´pujil, Campeche; La voz de los tres ríos en Etchojoa, Sonora; La voz de los vientos en Copainalá, Chiapas; La voz de oriente en Tuxpan, Michoacán; La voz del pueblo Ñahñú en Cardonal, Hidalgo; y La voz del gran pueblo en Felipe Carrillo, Puerto Q. Roo.

No obstante que la visibilidad sobre la cuestión indígena se encontraba situada en la permanente tensión entre los planteamientos del EZLN y las reacciones del gobierno a los mismos, en esta etapa las políticas públicas no se detuvieron; por el contrario, en algunos programas y regiones hubo mayor atención a la problemática de las comunidades indígenas como medida preventiva para que la insurgencia no se extendiera.

En materia de procuración de justicia se dio especial énfasis a la difusión y defensa de los derechos de las mujeres, a la excarcelación de los presos y al apoyo a organizaciones civiles encargadas de prestar servicios jurídicos a población indígena. Asimismo, se realizaron acciones encaminadas a impulsar y difundir iniciativas de reforma a diversos ordenamientos como son constituciones locales, código y reglamentos en los ámbitos penal, agrario y educativo, y en materia de derechos y cultura, protección de lugares sagrados y derechos de autor.

Respecto al bienestar social y al desarrollo económico, el periodo se caracterizó por la focalización de los esfuerzos y por la fuerte presencia en zonas indígenas del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), cuyo objetivo era romper el círculo vicioso que existía entre pobreza, morbilidad y deserción escolar, para lo cual se entregaban recursos en especie y en dinero a las madres de familia. Los recursos de este programa estaban condicionados a que los niños asistieran a la escuela y a que las familias asistieran a la clínica de salud, y a las capacitaciones en materia de educación y salud.

En diciembre de 2000, el gobierno del presidente Fox estableció la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como parte de la Oficina Ejecutiva de la presidencia. Asimismo, el titular del Ejecutivo federal decidió enviar, como propia, al Congreso de la Unión para su discusión la propuesta de Reforma Constitucional elaborada por la COCOPA sobre cuestiones indígenas.

El objetivo de esta oficina era propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, lograr que las comunidades indígenas interactúen con todos los sectores de la sociedad, así como con las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal, y contribuir a combatir los rezagos y causas estructurales de su marginación para así mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas respetando sus usos y costumbres.

Por acuerdo presidencial, publicado en el DOF el 29 de marzo de 2001, se creó el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como órgano asesor del Ejecutivo federal, cuyo objetivo es evaluar la política en favor de los indígenas y sus comunidades para hacer las propuestas necesarias con el fin de detonar el desarrollo de los pueblos indígenas (Anexo 1).

Este Consejo está integrado por el titular del Ejecutivo federal, quien lo preside; por el titular de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, quien en ausencia del presidente preside las reuniones del Consejo y por veinte personas de reconocido prestigio y calidad moral, provenientes de los pueblos indígenas o vinculadas al desarrollo de dichos pueblos, que se integrarán a dicho Consejo mediante invitación del propio presidente de la República.

Tras meses de discusión parlamentaria y de haber escuchado a todas las voces, incluyendo al Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el 14 de agosto de 2001, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional a los artículos 1, 2, 18 y 115 de la Constitución, que fue

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

Esta reforma profundizó el reconocimiento a la pluriculturalidad de la nación mexicana, especialmente en el artículo 2, donde se reitera la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a aplicar sus normas en la regulación y solución de sus conflictos internos, entre otros (Anexo 1).

Adicionalmente estableció obligaciones a la Federación, los estados y los municipios para promover la igualdad de oportunidades, eliminar prácticas discriminatorias y para establecer las instituciones y políticas que garanticen la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

A pesar de estos avances, actores indígenas y no indígenas expresaron su inconformidad ante la reforma, inconformidad que tuvo matices: desde el rechazo absoluto hasta los señalamientos de la necesidad de seguir trabajando, tanto para profundizar esos derechos en leyes secundarias, en legislaciones estatales y normas municipales, como en el reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho colectivo y en el consecuente reconocimiento de su derecho al territorio, al uso y disfrute de los recursos naturales y a su participación en diversos ámbitos de representación política y órdenes de gobierno.

En el caso del EZLN, además de manifestar su total desacuerdo con la Reforma, y denunciar a las autoridades del Poder Ejecutivo y del Legislativo por no atender la propuesta de la iniciativa de COCOPA de manera textual, y formularle modificaciones, continuó con su planteamiento de rebeldía y su decisión de no entablar conversaciones con el gobierno del presidente Fox. El EZLN ha seguido operando en la región geográfica del estado de Chiapas con diversos planteamientos político-ideológicos y de control de una zona insurgente.

Se anexa una amplia bibliografía para quienes deseen profundizar sobre el papel y la participación del EZLN.

El 6 de marzo de 2002 el gobierno federal presentó el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2003, que es el instrumento que marca las directrices y estrategias que debe seguir la administración 2000-2006, entre las cuales destacaba la reforma institucional y la transversalidad en la atención a este sector de la población (Anexo 1).

En este marco, al interior de la SEP se fortaleció la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe para promover el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, la formación y desarrollo profesional de docentes y directivos, y para el fortalecimiento de las escuelas de educación intercultural bilingüe y al interior de la Secretaría de Salud, la coordinación de salud y nutrición para los pueblos indígenas que opera el Programa Nacional de Salud y Nutrición.

El 30 de abril de 2003, el Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con la cual se creó una instancia encargada de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política. Con esta norma se abrogó la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista y se dio lugar al nacimiento de una nueva institucionalidad para la atención a los indígenas de México (Anexo 1).

Asimismo, el 13 de marzo de 2003 se expidió la Ley que crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas con el objeto de coadyuvar desde la esfera institucional a la recuperación, preservación y difusión de las lenguas indígenas del país.

Modalidades de participación política por grupo étnico y presencia en las estructuras de poder

1. Los dos modelos predominantes de organización social y de representación

De manera general, se puede afirmar que en México se presentan dos patrones históricos de organización indígena propia:

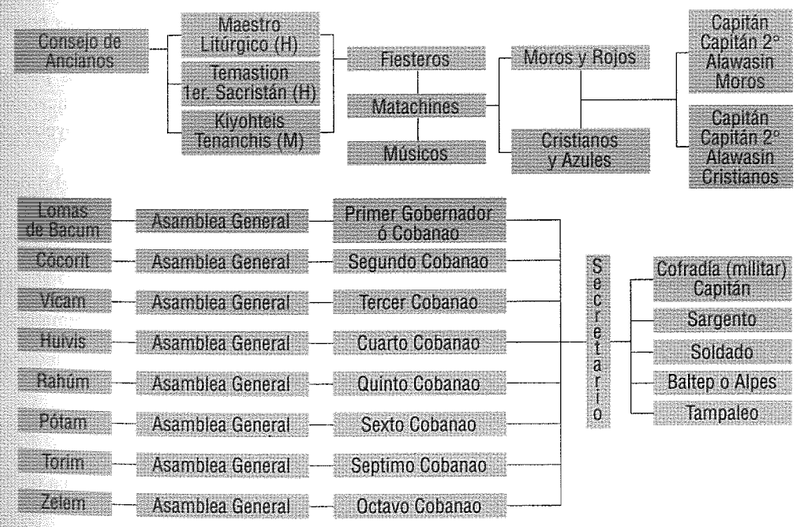
1. En el área denominada Mesoamérica (centro, golfo de México, occidente, sur y península de Yucatán), la organización propia se corresponde a comunidades, ámbito donde el gobierno y la representación indígena han ejercido tradicionalmente su jurisdicción.

2. Entre los grupos indígenas del norte de México, su organización propia e histórica se corresponde con una lógica tribal, como ocurre con los indios de Norteamérica y Canadá.

La variante organizativa mesoamericana se extiende hasta Centroamérica y Sudamérica. En nuestro país, su presencia se extiende hacia el centro, golfo de México, occidente, sur y península de Yucatán. Aquí, la estructura básica central de la organización propia de los pueblos indígenas es la comunidad. En torno a ésta se da la identidad, la identificación, la pertenencia, y a ella corresponden derechos y obligaciones.

La otra variante organizativa, la del norte, comprende una estructura de mando definida en términos tribales, es decir, corresponde a la agrupación del conjunto de los hablantes de una lengua, del conjunto de pueblos que integran un grupo lingüístico. Los casos más claros y significativos son el de los seris y los yaquis. En este último, los ocho pueblos se encuentran articulados en un Consejo general, al cual se lo puede concebir como un cuerpo estatal con una estructura semejante a la organización propia de los indígenas norteamericanos, donde unos y otros tienen en su jerarquía superior un Consejo general, y delimitan la pertenencia a partir de consideraciones sobre los grados de la sangre indígena, genealogía y reconocimiento del conjunto.

Organigrama de autoridades de la tribu yaqui



Fuente: Agustín Ávila Méndez.[1]

1 Agustín Ávila Méndez, *Organización social, autoridades indígenas y reforma constitucional.*

En el modelo mesoamericano, que es el más extendido, la identidad indígena se define predominantemente por su carácter residencial y no étnico lingüístico, es decir, la población se identifica y define básicamente con relación a su comunidad de origen. Por ello, las estructuras propias de organización, representación y toma de decisiones se corresponden básicamente con la comunidad y no necesariamente alcanzan, salvo en el caso particular de Oaxaca, el ámbito municipal o regional.[2]

Con frecuencia se ha equiparado a la comunidad indígena con la localidad. En torno a esto es importante estar conscientes de que localidad y comunidad indígena no son lo mismo. Generalmente, la comunidad integra a un conjunto de localidades bajo un mismo mando y una misma jurisdicción. De hecho, el conjunto de estadísticas dan cuenta de localidades, no de comunidades.

Las comunidades indígenas, de hecho (por ejemplo, asentadas en propiedad privada) o de derecho (núcleo agrario), se articulan espacial y socialmente a partir de una serie de localidades interiores (barrios, anexos, parajes, secciones, rancherías, etc.) que forman un conjunto organizado y sensiblemente marcado por las relaciones de parentesco, desde las cuales se conforman los consensos y los mecanismos de toma de decisiones, desde donde se alimentan las prácticas cotidianas de sus miembros. Espacio geográfico y político se articulan como unidad, desde la cual se autorregula la comunidad a partir también de un concepto propio de derechos y obligaciones. En general, las comunidades y su estructura de toma de decisiones tienden a corresponderse con el espacio delimitado por el núcleo agrario.

2. Dimensiones de la participación y representación propias de los diferentes pueblos y comunidades indígenas

El hecho de que las estructuras de representación, participación y el sistema de toma de decisiones se correspondan de manera predominante con la matriz mesoamericana define el ámbito comunitario como la jurisdicción y competencias del sistema o gobierno.

Ello permite entender que en el caso del modelo mesoamericano no se hayan generado niveles de agrupamiento, coordinación y organización en ámbitos microrregionales y regionales, ya no digamos del conjunto de los hablantes de la misma lengua.

Al respecto, Miguel A. Bartolomé señala: "De manera genérica, pero casi como un tipo ideal, se puede destacar que el ámbito fundamental de la vida política indígena es la comunidad, replegada sobre sí misma, que tiende a mantener la mayor independencia posible, a pesar de encontrarse económica y políticamente articulada con la sociedad global".[3]

El mismo Bartolomé anota un aspecto medular para la comprensión de la naturaleza distinta de la función del mandato de una autoridad indígena:

> Pero más allá de sus aspectos formales, una de las características fundamentales del sistema es que no constituye una democracia representativa en el sentido aristotélico del término. No existe una delegación de la autoridad colectiva en los "cargueros"; éstos no son los "líderes" o "conductores" de sus paisanos, sino guías o reguladores de la interacción social, política y económica. Es decir, gente encargada de que la vida colectiva se mantenga dentro de los cauces que ha seguido siempre, pero que no tienen la capacidad de cambiarla. No poseen un poder delegado por la comunidad que les permita modificar la conducta de los demás habitantes o de representarlos ante el exterior... Habría entonces tres líneas de acción fundamentales para la práctica política: la normatividad del pasado, la jerarquía y el consenso: "mitad padre y mitad madre".[4]

Las referencias anteriores nos permiten entender la naturaleza de autoridad y mandato en las comunidades, así como su ámbito de acción y, en tal caso, de participación política local y representación. Ello resulta altamente significativo en virtud de que podemos entender entonces que por lo menos en el modelo mesoamericano, la reivindicación del reconocimiento de los pueblos indígenas como categoría política es la reivindicación de una aspiración, de una propuesta, de un proyecto, pero no la de una realidad tangible y verificable.

Esto representa ciertamente una debilidad frente al exterior y configura la explicación de un hecho medular, a saber: la casi inexistente presencia de una representación indígena en las estructuras nacionales, estatales y municipales de gobierno, así como al interior de organismos políticos o partidarios, e incluso gremiales.

3. Generalidades de los sistemas de cargos

La gran mayoría de comunidades indígenas en México ha conservado y recreado a lo largo del tiempo patrones de organización y un sistema de toma de decisiones colectivo que constituye un sistema político complejo, el

2 *Ibíd.*

3 Miguel A. Bartolomé, *Gente de razón y gente de costumbre.*

4 *Ibíd.*

mismo que en la antropología mexicana fue denominado como *formas de gobierno indígena*[5] y en los medios públicos se le llama *usos y costumbres*.

En las comunidades indígenas el gobierno es un todo relacionado con normas, valores, concepción del mundo y costumbres que rigen a manera de leyes internas, cargos, requisitos, funciones y formas de elección, y que opera como órgano de control, regulación y sanción interna, en el que el interés colectivo es el criterio rector y prioritario para la toma de decisiones.

El sistema de cargos, vinculado históricamente con quehaceres religiosos que se han ido secularizando, consiste en un número de funciones, tareas o responsabilidades asignadas a una o más personas. Se les ha llamado cargos u oficios que rotan entre los miembros de la comunidad, quienes asumen un oficio por un periodo corto de tiempo, después de lo cual se retiran a su vida normal hasta que les vuelve a tocar el turno de asumir un cargo. A partir de una edad variable, aproximadamente los sesenta años, y de un cumplimiento adecuado con sus encargos, las personas se retiran y quedan exentos de la obligación de asumir un cargo. Algunos de estos pasan a ser parte del grupo de los llamados ancianos, principales, *tatamandones* o pasados.

Los oficios están ordenados jerárquicamente y el sistema de cargos comprende a todos –o a casi todos– los miembros de la comunidad. Los cargueros no reciben pago alguno durante su periodo de servicio; por el contrario, muy a menudo el cargo significa un costo considerable en tiempo de trabajo perdido y en gastos en dinero en efectivo, pero en compensación el cargo confiere al responsable un gran prestigio en la comunidad.

El sistema de cargos comprende dos jerarquías separadas: una política y una religiosa, pero las dos están íntimamente relacionadas y después de haber asumido los cargos más importantes del sistema, un miembro de la comunidad es considerado como pasado o principal.[6]

A la cabeza de la comunidad se encuentran registrados varios cargos que resuelven el trato común de asuntos importantes, con su ámbito propio de competencia. Estos cargos son principalmente el de juez, delegado, gobernador, presidente de tenencia, comisario (dependiendo de la región y entidad varía la nomenclatura) para atender todos los asuntos civiles, administrar e impartir justicia, y el cargo del comisariado ejidal o de presidente de bienes comunales para los asuntos agrarios.

Con relación a estas instancias de "mando principal" existe, por lo común, un grupo de personas con prestigio reconocido y que han cumplido con sus cargos anteriormente, quienes forman una corriente de opinión y son consultados regularmente o en casos de asuntos mayores.

El conjunto de cargos, como estructura jerárquica, tiene en el nivel superior una especie de consejo donde se modelan decisiones respecto a los asuntos que se deben llevar a la discusión colectiva en asamblea, o a otras instancias específicas, como son los comités o autoridades particulares. La tarea central de todos los integrantes del sistema estriba en supervisar e instrumentar el cumplimiento de los acuerdos de asamblea.

La función específica de algunas autoridades indígenas del sistema es la autorregulación. Por ello, el asunto principal consiste en la resolución de conflictos internos mediante la conciliación y la administración de justicia en aquellos asuntos que se tipifican como delitos menores. Para eso los procedimientos típicos comprenden la audiencia y a partir de ello procede la solución del problema mediante la conciliación, la reparación del daño, sin necesariamente excluir la sanción, multa o una pena específica.

También es función del sistema de cargos, mediante la autoridad competente para cada caso, ordenar y supervisar las tareas comunitarias como son las faenas, las festividades y vigilar el quehacer de los comités que se constituyen en forma temporal o permanente para la realización de programas de trabajo con relación a las necesidades comunitarias de bienestar, infraestructura, desarrollo y defensa social.

De estos mandos superiores dependen varios funcionarios comunitarios que apoyan las tareas fungiendo como mensajeros, policías, citadores o visitadores, etc.

Los cargos mayores duran de uno a tres años, donde lo común es que el comisariado dure tres años, mientras que el juez o delegado permanezca por un año; sin embargo, hay variantes y podría registrarse cierta tendencia a establecer periodos de tres años en los cargos principales, sin remuneración alguna, más bien como una obligación comunitaria.

El sistema de cargos se articula de manera escalafonaria y rotativa, es decir, una persona, para llegar a los cargos más altos, antes ha tenido que pasar por todos los de más bajo rango, de tal manera que cuando alguien llega a los niveles superiores –que, dicho sea de paso, dan prestigio– es porque a lo largo de su labor aprendió a gobernar y mostró sensatez y probidad moral durante el desempeño de sus tareas y en la vida comunitaria.

5 Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena*, Ed. INI.

6 Leif Korsbaek, *Introducción al sistema de cargos (antología)*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

El sistema de rotación puede pensarse como un mecanismo que impide que alguien se eternice en el poder, pero también como un mecanismo que permite incluso a las minorías políticas o demográficas acceder al mando. Ello nos lleva a atender la reconceptualización del ejercicio democrático en el gobierno indígena.

El sistema de cargos se rige por principios como el consenso y el interés común, y por el ejercicio de derechos en función del cumplimiento de obligaciones colectivas y de comportamiento personal en la familia y comunidad. Esto constituye una modalidad de lo que en nuestros términos se puede llamar la *membresía*, es decir, se tienen derechos en la medida en que se cumple con obligaciones y con las normas de comportamiento establecidas por la colectividad. Parte importante de estas obligaciones estriba en el cumplimiento con los trabajos de la faena o tequio, así como con el desempeño de un cargo asignado.

Aquí es importante subrayar que el consenso no supone ni se asocia con la idea de igualitarismo, la misma que es producto de imágenes románticas. Se trata de un sistema político que por su naturaleza comprende gobernantes y gobernados, dirigentes y dirigidos, así como dominantes y dominados. Por ello su funcionamiento cotidiano se desarrolla en un contexto de correlación de fuerzas.

Las asambleas comunitarias son el órgano encargado de establecer las distintas jerarquías de los cargos, sus responsabilidades, funciones y atribuciones, y de delimitarlas claramente. Hasta principios del siglo XX, en muchos lugares el cargo mayor se correspondía al de gobernador, de ahí y de manera descendente se continuaba en escala de grupos de trabajo y comités hasta los más bajos conformados por mensajeros, ayudantes y policías comunitarios. Cada comité o grupo de trabajo guarda a su vez un alto grado de autonomía para cumplir cabalmente con su encomienda. Pero también cualquier autoridad, incluido el gobernador o juez, como autoridad mayor puede ser destituida de su cargo en cualquier momento si la asamblea encuentra alguna falta o incapacidad.

Cabe aclarar que en algunas regiones (Tarahumara y Yaqui) la nomenclatura de los cargos se encuentra asociada con la estructura militar (capitanes, generales, etc.), con la que en algún momento el grupo en cuestión pudo estar involucrado; no obstante, su dinámica interna dista de responder a la lógica castrense, pues para la sociedad indígena una decisión es producto del análisis y el consenso, y sólo en esa medida es un mandato o una orden.

De igual manera, en algunas regiones de Michoacán o el estado de México, la nomenclatura del sistema de cargos se encuentra permeada por una terminología religiosa, aunque en su funcionamiento real se presenta una clara secularización.

4. Conflicto entre la ley y la costumbre indígena

En numerosas regiones indígenas, particularmente en el trópico, donde habita el 70% de los indígenas del país, se generó un modelo en el que las sociedades indígenas coexistían en distintos grados con la sociedad mestiza de su entorno, cada una con su lógica, circunstancias y en espacios físicos distintos.

Esto permitía que la sociedad nacional tolerara la existencia, particularmente en el ámbito local, de diversas formas de autonomía de las comunidades indígenas, arrinconadas voluntaria o forzadamente en las regiones de refugio, zonas geográficas caracterizadas por un entorno agreste, aislado e incomunicado.[7]

Las regiones de refugio subsistieron como tales hasta la década de los cincuenta y aun hasta los años setenta, cuando el crecimiento demográfico, las políticas de colonización, el desarrollo de la infraestructura, y la penetración de los servicios y de los medios masivos de comunicación rompieron con su aislamiento geográfico, lo que permitió un contacto cada vez más cercano y con frecuencia conflictivo entre esas dos sociedades.

En lo que se concierne al interior del mundo indígena, conviene distinguir los ámbitos principales de la conflictividad que llega a presentarse.

1. El que se refiere a todos aquellos fenómenos que se pueden caracterizar como abusos por costumbre y que comprende hechos que presumiblemente resultan violatorios de los derechos individuales, de los derechos de las mujeres, de los derechos humanos y del derecho a profesar la religión de su preferencia.

2. Nuevas disposiciones legales que buscan establecer mecanismos y dinámicas de protección al medio ambiente y un aprovechamiento racional del mismo han generado en algunos casos situaciones donde su observancia general choca con las prácticas indígenas y donde finalmente los indígenas aparecen como olvidados o excluidos de sus posibles beneficios. Este es el caso del agua, bosques y pesca, donde la nueva normatividad establece el mecanismo de las concesiones y de programas específicos para su manejo. El asunto presenta una enorme complejidad, puesto que de un lado se observa un proceso conflictivo a partir de la implementación o aplicación de la norma, y ahí es donde, en su implementación, se hace abstracción de las particularidades socioculturales de la población indígena. En el mismo sentido, para otorgar una concesión se requiere personalidad jurídica, y para varias dependencias los ejidos y comunidades no tienen esa personalidad. Ello ha dado lugar a que prácticas económicas, rituales y sociales indígenas se configuren hoy como actos ilegales, como es el caso del aprovechamiento de los bosques, el agua, la pesca, la caza y la recolección de plantas silvestres para usos diversos, desde la construcción de una vivienda hasta los alimenticios o rituales.

Con relación al segundo ámbito, es de suponerse que la legislación secundaria, en ausencia de una ley reglamentaria del artículo 2 de la Constitución, deberá ineludiblemente generar los mecanismos y las disposiciones legales que permitan resolver los conflictos entre la ley y la costumbre.

De manera complementaria y en su ámbito de competencia, las constituciones estatales deberán, en correspondencia con la norma federal, especificar el marco de la autonomía y la jurisdicción para regular el acceso indígena a los bienes que históricamente le corresponde, en un esquema ciertamente de preservación de esos bienes. Valga enfatizar que en algunos casos se desprenden problemas no derivados en sí mismos de una nueva ley, sino más bien de lagunas legales o de una deficiente aplicación de la norma. Así, por ejemplo, el artículo 27 constitucional remite a una Ley Reglamentaria del artículo 4 constitucional que no existe. O bien, las concesiones de agua y otras no se pueden implementar en regiones indígenas, mientras los ingenieros no se enteren que las comunidades y ejidos tienen personalidad jurídica.

Por su origen y naturaleza, la conflictividad entre la ley y la costumbre tiene distinta procedencia, naturaleza y salidas.

En un primer nivel se ha presentado una disputa por jurisdicción, derivada del conflicto entre el sistema político indígena y las autoridades externas. En mucho se inicia en la medida en que desaparecen las regiones de refugio y se pone fin a la coexistencia y tolerancia mutua entre la sociedad indígena y la sociedad mestiza. Al respecto, se pueden distinguir las siguientes modalidades:

- La obligatoriedad de la faena o tequio, y del cumplimiento de un cargo.
- La aplicación de sanciones, castigos y multas a los infractores de la normatividad comunitaria.
- La instalación de figuras asociativas diversas por parte de dependencias y programas que duplican, vulneran y fragmentan la unidad comunitaria.
- La implementación ciega de normas y disposiciones legales en torno al agua y el medio ambiente, donde las comunidades son insuficientemente informadas y no se les reconoce sus actos de autoridad.
- La introducción a la dinámica comunitaria de actos que aparecen como atentados a la unidad comunitaria, es el caso de la intromisión de autoridades externas en los asuntos internos de las comunidades, también de afiliaciones políticas y partidarias, y, de manera sobresaliente, de la adopción de nuevas denominaciones religiosas.
- La nula o escasa participación de las mujeres, jóvenes o migrantes en la toma de decisiones al interior de las comunidades.

Este marco del conflicto nos remite a un escenario vasto, diverso y heterogéneo, sin embargo, podemos desprender dos situaciones relevantes. La primera es que efectivamente se dan situaciones donde la normatividad comunitaria está divorciada de las disposiciones legales. La segunda, que se puede configurar como excesos que devienen en violaciones a las garantías individuales, a los derechos humanos y a las preferencias políticas y religiosas.

Por su naturaleza, cada uno de estos casos requiere de un examen minucioso, desde donde se formulen, acuerden y definan salidas adecuadas. Valga señalar, en el primer caso, que la obligatoriedad de la faena o el tequio podría tipificarse como violatorio del artículo 5 constitucional, que establece que nadie puede ser obligado a prestar un trabajo sin la remuneración correspondiente. En esta situación habría que aplicar la ley tal vez a diez millones de indígenas o bien buscar salidas como la que ya establecen algunas constituciones al considerar faena y tequio como un pago de impuesto. De este tamaño es la complejidad de la cuestión. En tal caso, las legislaciones estatales deberán dar cuenta de estas problemáticas y generar salidas legales que permitan restablecer, más que la coexistencia, la convivencia.

La comprensión de esta problemática nos lleva a reconocer que las comunidades no son una isla de santidad, igualitarismo y perfección; también nos permite entender que una buena parte de estos conflictos devienen de la ausencia de mecanismos de participación y representación indígena en los distintos niveles y órganos de gobierno.

Desde otra perspectiva, es conveniente concebir y asumir que la autorregulación comunitaria representa una práctica de autogobierno sin la cual, seguramente, la descomposición, la ingobernabilidad y el conflicto se adueñarían de los espacios indígenas locales, de por sí frágiles.

7 Gonzalo Aguirre Beltrán, *Regiones de refugio (El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en Mestizoamérica)*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1987.

Los abusos externos han conducido a un fenómeno perverso donde es perceptible que en las comunidades indígenas persista una desconfianza hacia instituciones y autoridades externas. Su experiencia cotidiana frente a los abusos, intermediarios políticos, gestores (llamados popularmente coyotes), así como a un trato que resulta o perciben como discriminatorio (no poderse expresar en su lengua o ser iletrados) dan lugar a buscar preferentemente la resolución interna del conflicto.

Pero también registramos la contratendencia, es decir, una serie de factores que pueden llevar a la decisión personal o grupal de recurrir a la autoridad extracomunitaria. Esto se debe a cuestiones como, por ejemplo, el hecho de que las sanciones y castigos comunitarios puedan ser considerados como más severos que los del exterior, ello con el ingrediente adicional de que normalmente la sanción comunitaria incluye el elemento "vergüenza", es decir, que todo el mundo se entere.

La expulsión representa una práctica extendida entre los pueblos indígenas. Aquí se presenta una cuestión que con frecuencia resulta difícil de entender desde el exterior, nos referimos a aquellos casos en que una comunidad determinada percibe una amenaza para su unidad comunitaria porque entonces ahí la respuesta puede parecer desproporcionada. Es en este tipo de situaciones cuando la comunidad puede recurrir a la medida extrema de la expulsión, que se produce cuando una persona ha desoído todos los llamados, cuando las medidas comunitarias posibles se han agotado y cuando sale del control, incluso el familiar. Es cuando a una persona se le llega a considerar irrecuperable.

En las últimas décadas encontramos de manera recurrente las expulsiones asociadas a conflictos religiosos y al narcotráfico, sea en las modalidades de consumo, comercio o producción de drogas.

En torno a conflictos religiosos, nos parece que la expulsión contó con un banderazo externo donde las autoridades competentes lo incentivaban, lo facilitaban o, como se dice coloquialmente, "se hacían de la vista corta". Ello en principio constituía ciertamente un atentado contra la libertad de cultos. Al respecto, y no como justificación, pero sí como explicación, nos parece que estas decisiones estaban marcadas en lo interno por lo que aparecía como un atentado contra la unidad interna, donde los conversos se negaban de un día para otro a cumplir con sus cargos comunitarios, con las faenas y en general a atender y observar lo que consideraban el interés colectivo. A su vez, los agentes religiosos vinculados con el grupo religioso emergente no consideraban importante tomar en cuenta las reglas internas de la comunidad ni negociar, en su caso, los términos de aceptación del nuevo culto.

5. Dinámica interna de las comunidades

La persistencia de las comunidades indígenas, como estructuras locales de gobierno, a lo largo de distintos periodos históricos resulta clave en la comprensión de los determinantes y de los mecanismos que han moldeado y estructurado sus diversas formas de participación y representación política, y sus fortalezas y debilidades.

Su propia persistencia como matriz organizacional a lo largo del tiempo podría encontrar una explicación en lo que podemos llamar el doble carácter de la comunidad y su organización social. Por un lado, como instrumento de autogobierno, de autorregulación, funcional a sus miembros y, por el otro, como instrumento de dominación indirecto y por ello funcional a la sociedad dominante.

La estructura interna de organización social de las comunidades ha sido la columna vertebral de la resistencia histórica y sobrevivencia de las propias comunidades. La reproducción del sistema de cargos responde a su funcionalidad en la defensa frente al exterior. La carga sustantiva del componente religioso, en tanto sincretismo, entre el cristianismo colonial y las creencias prehispánicas, representa una fortaleza, pues su reproducción se ha desarrollado al amparo del poder y la cobertura que en México representa históricamente la Iglesia Católica.

Si bien se puede pensar que las comunidades indígenas han mantenido en su estructura interna una sorprendente matriz organizacional, también es cierto que han conocido múltiples transformaciones que se pueden resumir en la integración a su propio sistema político de numerosos elementos sustantivos de las nuevas disposiciones legales y de las figuras institucionales de primer orden, como son, por ejemplo, los comisariados ejidales, figura surgida del derecho agrario mestizo.

El dinamismo del sistema político indígena es vasto y sólido. Así, por ejemplo, si durante mucho tiempo los cargos se encontraron en asociación cívico-religiosa, hoy tienden a diferenciarse, es decir, a secularizarse y a permitir con ello la convivencia y tolerancia religiosa y política. Ejemplo de ello se puede encontrar en el sistema de trabajo colectivo, llamado comúnmente faena o fajina, donde encontramos compartiendo esta institución indígena a católicos y protestantes, de un partido y de otro, así como a personas y comunidades provenientes de distintos grupos lingüísticos o culturas.

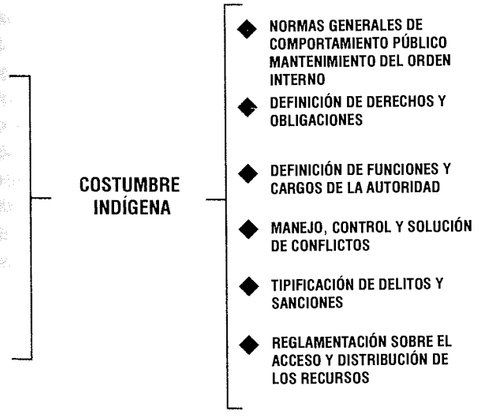
Actualmente se expresan diferencias generacionales, tanto de edad como de concepción. Algunos viejos se asumen como contenedores de los nuevos hombres, acentuándose diferencias y formándose bloques de pobladores en favor y en contra, y en ocasiones la división drástica es el producto final.

Generalmente existe la tradición de que las personas mayores que han llegado hasta lo más alto del escalafón y han cumplido satisfactoriamente con sus tareas de gobierno pasan a integrar el grupo de los pasados, los ancianos o los tatas, quienes como grupo guardan una presencia a manera de cuerpo consultivo y asesor de asuntos difíciles. Ciertamente, en las últimas décadas se observa una tendencia a la disminución de la presencia y capacidad de estos órganos constituidos por los ancianos en las comunidades, quienes en confrontación con las nuevas generaciones han sido relativamente desplazados.

6. Ámbitos del gobierno indígena

Distintos especialistas han coincidido en que los ámbitos de competencia de la costumbre jurídica entre los pueblos y comunidades indígenas, en todas sus variantes, en lo general comprenden los siguientes órdenes:[8]

Sistema político indígena y su competencia



Para fines analíticos podemos distinguir cuatro órdenes o campos en los sistemas de organización social indígena, que están articulados y son interdependientes (figura "La estructura interna del sistema político indígena"), aunque normalmente nuestra visión disciplinaria nos lleva a separarlos y con ello se dificulta la visión integral. Uno de esos órdenes es el que se refiere al campo jurídico, que incluye a la costumbre jurídica, al sistema normativo y a los mecanismos internos de resolución de conflictos.[9]

Otro orden es el que tiene que ver con la estructura de gobierno indígena, es decir, con los mecanismos de elección, con los sistemas de toma de decisiones y con las funciones de la autoridad y sus jerarquías. El tercer orden se refiere a la estructura de organización para el trabajo colectivo, al que corresponde también una estructura de derechos y obligaciones.

El último orden, el del campo ceremonial, ritual, religioso y festivo, se vincula de manera sustantiva con los tres mencionados; es el orden generalmente asociado a un calendario agrícola y festivo que rige tiempos, programas, planeación y toma de decisiones, implicando aun a la migración.

Ninguno de esos órdenes puede ser concebido y comprendido a cabalidad sin el conjunto. La costumbre jurídica no podría ser operativa sin la existencia de una autoridad que se encargara de resolver litigios, de conciliar conflictos, de mandar, de ordenar; sin una estructura para organizar el trabajo colectivo, sin un mecanismo para sancionar, obligar y vigilar a aquellos que tienen que cumplir con tareas tan importantes como las faenas, las fatigas, el tequio, las tesgüinadas, que son formas diversas de trabajos colectivos de servicio a la comunidad y de los que existen múltiples variantes en nuestro país.[10]

La resolución de conflictos tiene varios ámbitos y niveles, es decir, hay autoridades y figuras competentes en lo político, lo jurídico, lo ritual, ceremonial y festivo, y por último, en torno al trabajo y los espacios comunes o colectivos.

8 Rodolfo Stavenhagen; Diego Iturralde, *Entre la ley y la costumbre (El derecho consuetudinario indígena en América Latina)*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.

9 INI, *La instancia consultiva mexicana*, México, 2000.

10 Agustín Ávila Méndez, "Organización social, autoridades indígenas y reforma constitucional", en *México Indígena*, INI, nueva época, volumen 1, Nº 3, México, diciembre de 2002.

El tratamiento y valoración de una falta o de un conflicto parte de criterios personalizados, en los que la autoridad no necesariamente sanciona por igual frente a una falta cualquiera, sino que considera la historia personal del o los involucrados, examina el contexto y la propia historia del conflicto, para entonces definir una estrategia de solución.

Generalmente, la estrategia de solución no parte de la idea de establecer el crimen y el castigo, sino más bien busca restablecer el orden, el equilibrio y en ese sentido encontrar una solución duradera. Por ello, la atención y solución busca resolver por la conciliación y la reparación del daño, disminuyendo con ello tanto el crecimiento del conflicto de impactos múltiples en toda la comunidad, como el camino de las venganzas, y justamente la lógica comunitaria indígena es en este sentido un mecanismo colectivo y ordenado para evitar que se haga justicia por propia mano.

No está de más señalar que es indiscutible que la dinámica de resolución de conflictos y el tratamiento de faltas o delitos al interior de las comunidades también están imbuidos por valores generales y por una correlación interna de fuerzas, con presencia de facciones, divisiones, tendencias e ideologías o concepciones en disputas internas.

7. La participación institucionalizada

En el pasado, las ideas homogeneizadoras permearon al conjunto de instituciones públicas y conceptos en esta materia. De ahí incluso se explica la promoción de organismos que resultaron artificiales, como fue el caso de los consejos supremos en los años setenta, que partían de una idea panindianista que no reconocía la diversidad real, tanto la referida a las regiones como a los grupos comunitarios.

De estos esfuerzos, diríamos incluso bien intencionados, derivaron formas de corporativismo del que se beneficiaron grupos políticos y programas institucionales y algunos de ellos evolucionaron hasta convertirse en verdaderos órganos mediatizadores del descontento indígena.

Casi todos los agentes externos institucionales, políticos y religiosos, con mayor o menor conciencia de ello, se sienten obligados a organizar a los indígenas. Estos esfuerzos también casi siempre terminan duplicando, desgastando y debilitando a las estructuras propias de organización indígena, que en lo esencial son ni más ni menos que poderes locales, es decir, gobiernos locales.

Es común que los diversos proyectos, que con aceptables intenciones han buscado fortalecer la capacidad política indígena mediante la construcción de organismos "llamados superiores", al salirse de la lógica indígena del mandato hayan derivado en organismos artificiales.

El agrarismo integró a los indígenas a su movimiento, en tanto solicitantes de tierra, fuera por la vía de la confirmación de bienes comunales, la restitución de tierras o la dotación de ejidos, y los indígenas hicieron un esfuerzo de adaptación para incorporar estas formas de organización.

En la década de los setenta el Estado mexicano constituyó un marco legal y promovió la formación de una variada gama de figuras asociativas que se suponía tenían un carácter social; tal fue el caso de las uniones de ejidos y figuras que le precedieron, como las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), los grupos solidarios y otras, que en un buen número de casos incidieron en fragmentar aún más a las comunidades indígenas al constituir agrupaciones de individuos. Desde entonces y como una constante, todas las instituciones han considerado que su primera tarea es organizar a las comunidades, a productores, consumidores y comercializadores. Aquí lo importante es que se inicia un proceso de desmembramiento, desarticulación, fragmentación y duplicación de la organización comunitaria.

Por todo ello buena parte de las organizaciones, que ciertamente han agrupado a indígenas, lo hacen no en función de su carácter de indígenas ni en correspondencia con su lógica de mandato y representación o de sus métodos, sino con fines productivos, políticos, ideológicos y sin correspondencia con sus sistemas políticos.[11]

11 Arturo Warman, "Los indígenas de México. Diversidad y fragmentación en el espacio", diplomado de invierno: *Reflexiones constitucionales: derecho y cultura indígena*, Facultad de Derecho, UNAM, 2001.

El contexto internacional

1. Las Naciones Unidas y los pueblos indígenas

La cuestión de las poblaciones indígenas ha sido estudiada desde 1920, cuando los pobladores autóctonos americanos se pusieron en contacto con la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, en aquel acercamiento no hubo grandes resultados. Posteriormente, ya en el seno de las Naciones Unidas, los pueblos indígenas hicieron llamamientos esporádicos sin muchos resultados. También el gobierno boliviano llamó la atención sobre esta cuestión cuando se dirigió a la ONU con el fin de crear una subcomisión que se encargara directamente del tema.

La ONU ha tratado algunas cuestiones que afectaban indirectamente a las poblaciones indígenas, tales como el estudio de la cuestión de las minorías, la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso. Sin embargo, en 1970 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, del ECOSOC, recomendó el estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Asimismo, en 1971 José R. Martínez Cobo (Ecuador) fue nombrado relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

El relator especial abordó una amplia gama de cuestiones de derechos humanos, incluyendo las siguientes:

- Una definición de las poblaciones indígenas.
- El papel de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.
- Los principios básicos y la eliminación de la discriminación en materia de derechos humanos.
- Las áreas especiales de acción, tales como la salud, la vivienda, la educación, la lengua o idioma, la cultura, las instituciones sociales, culturales y jurídicas, el empleo, la tierra, los derechos políticos, la práctica y los derechos religiosos, y la igualdad en la administración de justicia.

Las conclusiones a las que se llegó fueron presentadas a través de un informe final presentado a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de 1981 a 1984. Estas conclusiones marcaron un hito en el estudio de la cuestión indígena por parte de las Naciones Unidas. Muchas de ellas se han incorporado en resoluciones de la Subcomisión y otras se encuentran en estudio actualmente.

El estudio de Martínez Cobo dio lugar en 1982 a la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Este es un órgano subsidiario de la Subcomisión, establecido por la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para promover los derechos de estas poblaciones. Está compuesto por cinco expertos independientes que son además miembros de la Subcomisión. Este Grupo de Trabajo llegó a la redacción de un proyecto de la Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas que se está revisando actualmente.

Con el fin de llevar a cabo la revisión de dicho proyecto, en 1995 fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos el Grupo de Trabajo sobre el proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

El Grupo de Trabajo es un equipo abierto a todos los representantes de los pueblos indígenas y a sus comunidades y organizaciones. En la apertura de los periodos de sesiones del Grupo participaban todas las partes interesadas y el constructivo diálogo que se estableció entre todas ellas ha fortalecido la posición del Grupo como centro de coordinación de las actividades internacionales en favor de las causas indígenas. Varias organizaciones de pueblos indígenas conciertan reuniones preparatorias antes de los periodos de sesiones del Grupo de Trabajo para formular iniciativas y determinar posiciones comunes.

El Grupo de Trabajo tiene dos tareas oficiales: examinar los acontecimientos nacionales relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas; y elaborar normas internacionales relativas a los derechos de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta tanto las semejanzas como las diferencias en lo que respecta a la situación y a las aspiraciones de las poblaciones indígenas en todo el mundo.

Al examinar los acontecimientos nacionales, el Grupo de Trabajo recibe y analiza información escrita que le presentan los gobiernos, los organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales, los órganos no gubernamentales y las propias poblaciones indígenas.

El mandato del Grupo de Trabajo no lo autoriza a examinar denuncias concretas de presuntas violaciones de los derechos humanos con el propósito de formular recomendaciones o adoptar decisiones acerca de esos casos, para ello las Naciones Unidas disponen de otros conductos.

Adicionalmente al Grupo de Trabajo, la Asamblea General de la ONU ha establecido el Fondo de Contribuciones Voluntarias para Poblaciones Indígenas con el fin de prestar asistencia financiera a los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas para que puedan asistir a los periodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

Los periodos de sesiones del Grupo de Trabajo en Ginebra reúnen a personas de todas partes del mundo. Por conducto del Fondo, las Naciones Unidas pueden facilitar la participación de los representantes de las comunidades indígenas, muchos de los cuales proceden de regiones remotas.

El Fondo se financia con las contribuciones de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades públicas y privadas, y concede cada año subsidios de viaje a unos cuarenta representantes de pueblos indígenas.

En 1985, el Grupo de Trabajo comenzó a preparar un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta las observaciones y sugerencias de los participantes en sus periodos de sesiones, en particular los representantes de los pueblos indígenas y de los gobiernos. En su XI periodo de sesiones, celebrado en julio de 1993, el Grupo de Trabajo acordó un texto definitivo de proyecto de declaración y lo presentó a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

En su resolución 1994/45, de 26 de agosto de 1994, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías aprobó el proyecto de declaración y lo presentó a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta lo examinara.

El proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas representa uno de los acontecimientos más importantes para la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

El proyecto de declaración tiene un preámbulo de 19 párrafos y 45 artículos en los que se abordan los derechos y libertades, inclusive el mantenimiento y el desarrollo de características e identidades étnicas y culturales; la protección contra el genocidio y el etnocidio; los derechos relativos a las religiones, los idiomas y las instituciones educacionales; la propiedad, posesión y uso de las tierras y recursos naturales indígenas; la protección de la propiedad cultural e intelectual; el mantenimiento de estructuras económicas y modos de vida tradicionales, incluidas la caza, la pesca, el pastoreo, la recolección de cosechas, la explotación forestal y los cultivos; la protección del medio ambiente; la participación en la vida política, económica y social de los Estados interesados, en particular en cuestiones que pudieran afectar las vidas y el destino de los pueblos indígenas; la libre determinación, el autogobierno o la autonomía de los pueblos indígenas en cuestiones relacionadas con sus propios asuntos internos y locales; los contactos y cooperación tradicionales a través de las fronteras estatales; y la observación de los tratados y otros acuerdos concertados con los pueblos indígenas.

En el proyecto de declaración se prevén también procedimientos para resolver las controversias entre los pueblos indígenas y los Estados, entre los que figuran procedimientos tales como las negociaciones, la mediación, el arbitraje, los tribunales nacionales, y los mecanismos internacionales y regionales de examen y denuncia con relación a los derechos humanos.

El proyecto de declaración prevé además que los derechos que enumera constituyen las normas mínimas para la supervivencia y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

La Cumbre para la Tierra de 1992 marcó un momento histórico para las poblaciones indígenas, ya que veinte representantes indígenas elegidos por poblaciones autóctonas de todo el mundo hablaron directamente desde el estrado de la Asamblea General. En esa ocasión expresaron sus preocupaciones ante el deterioro de sus tierras y del medio ambiente, así como las condiciones actuales de sus pueblos y los esfuerzos que serán necesarios para captar la atención internacional y lograr una mejor vida para las poblaciones indígenas de todo el mundo.

En esta Conferencia se reconoció que los pueblos indígenas y sus comunidades desempeñan un papel crucial en la gestión ambiental y el desarrollo. Asimismo, se enfatizó la necesidad de que se debería reconocer, promover y fortalecer el papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades en las actividades nacionales e internacionales encaminadas a lograr un desarrollo ecológicamente racional y sostenible.

Uno de los resultados de la Cumbre para la Tierra fue la firma del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que incluye disposiciones que atañen específicamente a los pueblos indígenas. A partir de esta Conferencia las subsecuentes conferencias de alto nivel –tales como la de Población y el Desarrollo de 1994, de Desarrollo Social de 1995, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) de 1996– han formulado recomendaciones relativas a los pueblos indígenas.

La Asamblea General proclamó 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y la década de 1995-2004 como el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, con el fin de fortalecer la cooperación internacional para resolver los problemas de las comunidades indígenas.

El Año Internacional tenía como objetivo fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas a los que se enfrentaban las poblaciones indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud.

En junio de 1993 se celebró en Viena la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Cientos de indígenas asistieron a la Conferencia y sus representantes hicieron uso de la palabra en la sesión plenaria. En la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial, ésta reconoció "la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad", y reiteró firmemente "la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural, y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible" (parte I, párrafo 20).

La Conferencia hizo un llamamiento a los Estados para que tomaran "medidas positivas concertadas... a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social".

La Conferencia también recomendó que se proclamara un decenio internacional de las poblaciones indígenas del mundo y que se considerara la creación de un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas.

Sobre esta base, la Asamblea General proclamó, en su resolución 48/163 de 21 de diciembre de 1993, el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004). La meta del Decenio es el fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud. El lema del Decenio es "Las poblaciones indígenas-Una nueva alianza".

Asimismo, el Consejo Económico y Social en el año 2000 estableció el Foro permanente para las Poblaciones Indígenas, formado por dieciséis expertos, que funciona como órgano subsidiario cuyo objetivo es ayudar al ECOSOC a coordinar las actividades de la ONU –especialmente asesorando al Consejo Económico y Social– y discutir temas relativos a las poblaciones indígenas, tales como:

- El desarrollo
- La cultura
- La promoción de sus derechos humanos
- El cuidado del medio ambiente
- La salud

Actualmente, las preocupaciones de las poblaciones indígenas figuran en diversos instrumentos y estudios elaborados a lo largo de los años, así como en las actividades de los órganos de derechos humanos que se ocupan de atención a minorías, combate a la esclavitud, servidumbre y al trabajo forzoso.

Los comités de las Naciones Unidas encargados de vigilar la aplicación de los acuerdos jurídicamente vinculantes –el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre los Derechos del Niño, en las que se incluyen disposiciones concretas relativas a los pueblos indígenas– examinan las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas al analizar los informes de los Estados sobre la aplicación de esos tratados. Los órganos competentes son, respectivamente, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de los Derechos del Niño.

Así las cosas, en las Naciones Unidas y en los organismos que la integran se reconoce que la determinación y la protección de los derechos de los pueblos indígenas constituyen una parte fundamental de los derechos humanos y una legítima preocupación de la comunidad internacional. Ambas organizaciones trabajan con ahínco para establecer y aplicar normas destinadas a garantizar el respeto de los derechos actuales de los pueblos indígenas y la determinación de otros nuevos.

Tipos de instrumentos internacionales sobre derechos humanos

Tipo de instrumento	Nombre del instrumento	Posibilidades de actuación en caso de violación
Jurídicamente obligatorios con un mecanismo de tramitación de reclamaciones.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Convención contra la Tortura.	Reclamaciones al órgano que aplica el Tratado. Observaciones o críticas al contenido de un informe. Críticas públicas en las Naciones Unidas o en los medios de comunicación acerca de las violaciones.
Jurídicamente obligatorios, pero sin mecanismo de tramitación de reclamaciones.	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Convención sobre los Derechos del Niño. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	Observaciones o críticas del contenido del informe. Críticas públicas en las Naciones Unidas o en los medios de comunicación acerca de las violaciones. Informe de las ONG a los comités. Críticas públicas en las Naciones Unidas o en los medios de comunicación acerca de las violaciones.
Jurídicamente no obligatorio.	Declaración Universal de Derechos Humanos. Otras declaraciones. Proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (elaboración en curso).	

Cuadro tomado de *Guía de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas*. Folleto Nº 2, *Los pueblos indígenas, las Naciones Unidas y los derechos humanos*.

Sistema de las NACIONES UNIDAS

Órganos principales de las Naciones Unidas

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Comité de Estado Mayor
Comités Permanentes y Órganos Especiales
Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia
Tribunal Internacional para Rwanda
Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (Iraq)
Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas
Misiones y Operaciones de Mantenimiento de La Paz

CONSEJO DE SEGURIDAD

ÓRGANOS SUBSIDIARIOS
Comisiones principales
Otros Comités del período de sesiones
Comités permanents y órganos especiales
Otros órganos subsidiaries

ASAMBLEA GENERAL

PROGRAMAS Y ÓRGANOS

UNCTAO
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
- CCI Centro de Comercio Internacional UNCTAO/OMC

PNUFIO
Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

PNUMA
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PNUAH
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Hábitat

PNUD
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- UNIFEM Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
- VNU Voluntarios de las Naciones Unidas
- FNUDC Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización

FNUAP
Fondo de Población de las Naciones Unidas

ACNUR
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

UNICEF
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PMA
Programa Mundial de Alimentos

OOPS**
Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN

INSTRAW
Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer

UNICRI
Instituto Interregional para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia

UNITAR
Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones

UNRISD
Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Oesarrollo Social

UNIDIR***
Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Oesarme

OTROS ÓRGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

OACOH
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

UNOPS
Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

UNU
Universidad de las Naciones Unidas

UNSSC
Escuela Superior del Sistema De las Naciones Unidas

ONUSIDA
Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIOA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

COMISIONES ORGÁNICAS
Comisión de Desarrollo Social
Comisión de Derechos Humanos
Comisión de Estupefacientes
Comisión de Prevención del Dellto y Justicia Penal
Comisión de Ciencia y Tecnología para el Oesarrollo
Comisión sobre el Desarrollo Sostenible
Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
Comisión de Población y Desarrollo
Comisión de Estadfstica

COMISIONES REGIONALES
Comisión Económica para Africa (CEPA)
Comisión Económica para Europa (CECE)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)
Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAC)

OTROS ÓRGANOS
Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (PFII)
Foro de la ONU sobre los Bosques
Comités del período de sesiones y Comités permanentes
Grupos de expertos, grupos especiales y conexos.

ÓRGANOS CONEXOS

OIEA
Organismo Internacional de Energía Atómica

OMC
Organización Mundial del Comercio

CTBTO Comisión Preparatoria
Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición de los ensayos nucleares

OPAQ
Organización para la Prohibición de las Armas Químicas

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

OIT
Organización Internacional del Trabajo

FAO
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

UNESCO
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

OMS
Organización Mundial de la Salud

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL
- BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
- AIF Asociación Internacional de Fomento
- CFI Cooperación Financiera Internacional
- OMGI Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
- CIADI Centro Internacional de Arreglo de diferencias relativas a Inversiones

FMI
Fondo Monetario Internacional

OACI
Organización de Aviación Civil Internacional

OMI
Organización Marítima Internacional

UIT
Unión Internacional de Telecomunicaciones

UPU
Unión Postal Universal

OMM
Organización Metereológica Mundial

OMPI
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

FIOA
Fondo Internacional de Oesarrollo Agrícola

ONUOI
Organización de las Naciones Unidas para el Oesarrollo Industrial

OMT
Organización Mundial del Turismo

SECRETARÍA

DEPARTAMENTOS Y OFICINAS
Oficina del Secretario General
OSSI Oficina de Servicios de Supervisión Interna
OAJ Oficina de Asuntos Jurídicos
DAP Departamento de Asuntos Políticos
DAD Departamento de Asuntos de Desarme
Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
DAES Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias
DIP Departamento de Información Pública
OG Departamento de Gestión
Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas
Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños estados insulares en desarrollo
OFDPD Oficina de Fiscalización de Orogas y de Prevención del Delito ***
ONUG Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONUV Oficina de las Naciones Unidas en Viena
ONUN Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi

* Organizaciones autónomas que trabajan con las Naciones Unidas y entre sí y bajo el mecanismo de coordinación del Consejo Económico y Social.
** Informa sólo a la Asamblea General.

Publicado por las Naciones Unidas
Departamento de Información Pública
DPI/2299-Marzo 2004

Cuadro tomado de <http://www.un.org/spanish/aboutun/organigrama.htmi>

Varios organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas, tales como el PNUD, el UNICEF, el FIDA, la UNESCO, el Banco Mundial, la OIT y la OMS, trabajan constantemente para dirigir programas destinados a mejorar la salud, los derechos laborales y la alfabetización de los indígenas, así como para evitar el deterioro ambiental de las tierras nativas de estos grupos.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Fue el primer organismo internacional que se ocupó de las cuestiones indígenas. Desde su creación en 1919, la OIT ha defendido los derechos sociales y económicos de los grupos cuyas costumbres, tradiciones, instituciones o idioma los separan de otros sectores de las comunidades nacionales. En 1953, la OIT publicó un estudio sobre poblaciones indígenas, y en 1957 adoptó el Convenio Nº 107 y la Recomendación Nº 104 sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales. Asimismo, en junio de 1989, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una versión revisada del Convenio Nº 107 (actualmente Convenio Nº 169) sobre pueblos indígenas y tribales. Este nuevo instrumento elimina las actitudes paternalistas y asimilacionistas frente a las poblaciones indígenas, comunes en 1950. Este Convenio es el fundamento para las actividades operacionales y de asistencia técnica de la OIT destinadas a las poblaciones indígenas.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

En 1981 organizó un seminario internacional sobre el etnocidio y el desarrollo étnico en América Latina. En esa reunión se definió el etnocidio como las condiciones en que se niega a un grupo étnico el derecho a disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura, y su propio idioma. Desde entonces, la UNESCO ha apoyado numerosos proyectos en la esfera educativa y cultural destinados a los pueblos indígenas.

Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Ambas organizaciones han iniciado proyectos destinados a los indígenas. En julio de 1996, en cooperación con la OMS, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas dedicó parte de su periodo de sesiones a la cuestión de la salud y los pueblos indígenas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Este Programa reconoce la importancia de incluir a las poblaciones indígenas dentro de las estrategias de desarrollo del PNUD. Los indígenas deben ser incluidos en estas estrategias para evitar mayor marginación y vulnerabilidad. El PNUD, como una organización de desarrollo, puede llevar a cabo el papel de negociador o dar apoyo a iniciativas indígenas. Asimismo, puede apoyar a los indígenas en sus demandas y reducir los efectos negativos de la mundialización y la liberalización del comercio en las comunidades indígenas.

Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe

El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe es un organismo internacional público, creado en abril de 1992, como iniciativa de la Cumbre Iberoamericana. Por su naturaleza jurídica, este Fondo es un organismo internacional público, creado mediante un convenio suscrito hasta la fecha por veintidós países y ratificado por dieciséis de ellos. El convenio de creación se encuentra depositado en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (Nueva York) y está abierto a la adhesión de cualquier Estado independiente que quiera contribuir a los objetivos institucionales en alguna forma.

El Fondo tiene su sede oficial y permanente en la ciudad de La Paz, Bolivia, y su objetivo general es establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y el Caribe. Sus funciones principales son:

a. Ser una instancia de diálogo para la formulación de políticas de desarrollo, operaciones de asistencia técnica, programas y proyectos de interés para los pueblos indígenas, con la participación de gobiernos de los Estados, organismos proveedores de recursos y los mismos pueblos indígenas.

b. Canalizar recursos financieros y técnicos para los proyectos y programas prioritarios concertados con los pueblos indígenas, asegurando que contribuyan a crear las condiciones para su autodesarrollo.

c. Proporcionar recursos para capacitación y asistencia técnica, información e investigación, para apoyar el fortalecimiento institucional, la capacidad de gestión, la for-

mación de recursos humanos de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

d. Propiciar condiciones de enlace entre los gobiernos, las agencias multilaterales y bilaterales de asistencia técnica y financiera, y las agencias no gubernamentales para promover el desarrollo indígena.

Los miembros del Fondo son los Estados de la región y países extrarregionales que suscriban el Convenio Constitutivo, a saber: Argentina, Costa Rica, Guatemala, Perú, Bélgica, Cuba, Honduras, Portugal, Belice, Chile, México, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Brasil, España, Panamá, Colombia, El Salvador y Paraguay.

La Asamblea General está compuesta por representantes de los pueblos indígenas y de los gobiernos de los Estados miembros, en iguales proporciones y con los mismos derechos. Es la autoridad máxima del organismo y tiene a su cargo la conducción política de sus actividades. Está integrada de manera paritaria por doce miembros que representan a los pueblos indígenas y a los gobiernos miembros del Fondo.

El Consejo Directivo está formado por nueve miembros elegidos por la Asamblea, que representan por partes iguales a los pueblos indígenas y gobiernos de los Estados de la región y a los gobiernos de los Estados extrarregionales. Tiene a su cargo la dirección de la actividad institucional y el control del secretariado técnico.

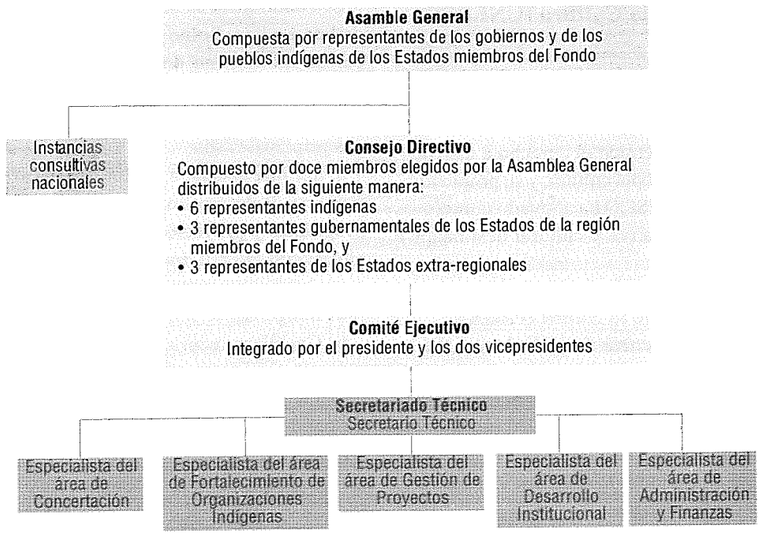
2. El Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México y puesto en vigor desde 1991, es el reflejo del movimiento indígena mundial en la legislación internacional y constituye hasta nuestros días el único instrumento jurídico internacional, de carácter vinculante, que se refiere de manera específica a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El Convenio, por su naturaleza internacional, maneja criterios generales para permitir su adaptación a los diversos países integrantes de la OIT, pero asume conceptos básicos como el de pueblos indígenas, tierras y territorios indígenas y el de derechos colectivos. En su calidad de tratado internacional, el Convenio 169 adquiere carácter de ley para todos los propósitos en todos los países que lo han ratificado.

Este Convenio consta de 44 artículos distribuidos en nueve apartados, a saber: 1. Política general, 2. Contratación y condiciones de empleo, 3. Formación profesional, 4. Artesanía e industrias populares, 5. Seguridad social y salud, 6. Educación y medios de comunicación, 7. Contactos y cooperación a través de las fronteras, 8. Administración, 9. Disposiciones generales y disposiciones finales.

Estructura Orgánica del Fondo Indígena



El Convenio 169 define a los pueblos indígenas como descendientes de las poblaciones que habitaban en la región geográfica al momento de la conquista y del establecimiento de las actuales fronteras políticas. Actualmente, ésta es la definición que se sigue en el ámbito internacional.

El Convenio 169 responsabiliza a los gobiernos de desarrollar, con la participación de los pueblos, una acción coordinada y sistemática que proteja los derechos colectivos de estos últimos, señalando que los pueblos indígenas tienen derecho a gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación, y a decidir sobre sus prioridades y controlar el proceso de desarrollo económico, social y cultural.

A pesar de que México fue uno de los primeros Estados que ratificó el Convenio 169 de la OIT hace más de una década y que se dice a la vanguardia en la adopción de estándares internacionales de derechos humanos, el reconocimiento y respeto cabal a los derechos de los pueblos indígenas aún no se ha alcanzado. Pese a que vivimos en una de las naciones con mayor diversidad cultural del planeta, el respeto, libre ejercicio y desarrollo de nuestras culturas sigue subyugado por la tendencia a la homogeneización de la cultura dominante.

3. El discurso de los 500 años y el debate reciente en México (1990-2000)

A partir de la década de los años noventa, el movimiento indígena se consolida como un movimiento político, con programa propio, que va más allá de la lucha por la tenencia de la tierra e incluye aspectos culturales, de autogobierno y autodeterminación.

A finales de la década de los ochenta y principios de los años noventa comenzaron los preparativos de reuniones a escala nacional e internacional sobre el significado del V centenario del viaje de Colón. Se organizó la Campaña Continental 500 Años de Resistencia y, en México, el Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular acercó a muchas organizaciones indígenas.

En marzo de 1992 se realizó la primera gran marcha indígena que atravesó el país desde Palenque, Chiapas, hasta la ciudad de México. Las principales demandas fueron: respeto a los derechos humanos, cese a la represión y reconocimiento a las autoridades propias. Para octubre de 1992 decenas de miles de indígenas tomaron las principales ciudades del país, manifestándose pacíficamente para exigir que sus demandas fueran atendidas.

El año 1992 fue de las movilizaciones y las propuestas indígenas actuales. En América Latina se fortalecieron los lazos de unión entre los diferentes movimientos indígenas, locales, nacionales y regionales; se definieron objetivos y estrategias comunes, y se reafirmó el deseo de mantenerse como pueblos culturalmente diferenciados dentro de sus propios Estados nacionales.

Generalmente, los pueblos indígenas fueron los grandes ausentes en las conferencias internacionales de alto nivel, pero desde 1992 el movimiento indoamericano ganó protagonismo en el escenario político mundial. Su decidida participación en el Foro de las Naciones Unidas se tradujo en la declaración del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo de 1995 a 2004.

En la década de los noventa asistimos al surgimiento de un nuevo liderazgo nacional e internacional en materia de derechos humanos y colectivos: el liderazgo de los pueblos indígenas, creando un espacio propio dentro de los foros permanentes de Naciones Unidas que versan sobre estos temas.

Este nuevo liderazgo indígena, por lo tanto, queda legitimado por las Naciones Unidas y al mismo tiempo genera un cambio en los diferentes organismos internacionales. El reconocimiento de los derechos indígenas en instancias internacionales, como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, se ha constituido en un respaldo significativo para las demandas de los pueblos indígenas frente a sus Estados nacionales. A partir de esto se ha generado la necesidad de renovar organismos e instituciones estatales que han quedado vacíos y obsoletos ante esta nueva situación, rompiendo así con paradigmas tradicionales en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

4. El debate internacional

A escala internacional, la parte más álgida de la discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas la ha constituido el propio status de "pueblos" de los pueblos indígenas, por lo que significa dentro del derecho internacional. Sin embargo, es este status de pueblos y su derecho a la libre determinación el punto principal en la agenda de la lucha indígena por el reconocimiento de sus derechos colectivos.

En la preparación para la Conferencia de Durban, Sudáfrica, los representantes de los pueblos indígenas indicaron que la propia negociación de su status de pueblos tiene como propósito ser incluida en la Declaración de Naciones Unidas. Esta discusión internacional sobre

el status de pueblos y los derechos que éstos ostentan se ve reflejada en el ámbito nacional en las discusiones e interpretaciones sobre los acuerdos de San Andrés Larraínzar.

Actualmente, en el ámbito internacional, los pueblos indígenas se definen a sí mismos como poseedores de una riqueza cultural, espiritual y de valores que respeta y valora a todas las culturas y pueblos. Igualmente, consideran necesario contribuir a la unidad en la diversidad y a la continuación y desarrollo de procesos que armonicen lo particular y lo universal a través de un diálogo intercultural.

En el ámbito nacional, este planteamiento se ve reflejado en la amplia participación de las organizaciones indígenas en la consolidación de la democracia, así como en su lucha por lograr la superación de la pobreza y el avance hacia una sociedad más equitativa e incluyente, con plena vigencia de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

El movimiento indígena a escala internacional plantea que la globalización económica y las políticas económicas de corte neoliberal agudizan la exclusión institucionalizada y sistemática de la que son víctimas estos pueblos, perpetuándolos en la extrema pobreza y la marginalidad.

El movimiento indígena internacional ha expresado en repetidas ocasiones que se le sigue despojando de su patrimonio cultural y natural, así como de sus derechos de propiedad intelectual y que sus territorios sufren de depredación por parte de los Estados y de empresas transnacionales, y ha denunciado en distintos foros los desplazamientos y reubicaciones a los que se ven forzados estos pueblos, pues en sus territorios ancestrales se pretende la ejecución de megaproyectos donde no se contempla lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT.

Otro punto importante en sus demandas es ser incluidos como beneficiarios de la infraestructura social que brinda el Estado, pues es la única vía de acabar con la exclusión de los pueblos indígenas en materia de acceso a salud, educación, vivienda y por ende a una mejor calidad de vida.

Los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones, han planteado la necesidad de incluir y respetar los sistemas jurídicos indígenas, y acabar con la hegemonía del derecho positivo.

Un logro importante del movimiento indígena, dentro de los diferentes organismos internacionales, fue el hecho de sacar a la problemática indígena del ámbito cultural y ponerla en la esfera de lo económico, señalar que sus raíces están en el ámbito estructural. Así, los estudios realizados por los propios organismos multilaterales señalan que la pertenencia a un grupo indígena significa un riesgo socioeconómico. Los indígenas no sólo tienen ingresos menores, sino que además poseen menor acceso a todos los servicios, especialmente a los de salud y educación. Los grupos indígenas siguen siendo los más pobres de entre los pobres en todos los países y la mayoría de las políticas aplicadas hasta el presente no ha servido para que esto cambie.

Los cambios en la educación, la organización social y la religión, que han sido vividos por los indígenas, además del proceso de urbanización han dado lugar a la aparición de movimientos de base que generalmente fueron apoyados por las iglesias, por ONG y organismos internacionales. Estos movimientos han podido presionar a los Estados para que éstos cambien en algunos casos el diseño de algunas políticas e inclusive en algunos países ha servido para que se cambie el marco constitucional en favor de una versión multicultural.

La aparición del tema ambiental también ha tenido efectos positivos en el desarrollo de un movimiento indígena con conexiones fuera de América. En especial la reivindicación territorial unida a una revalorización del conocimiento indígena de la naturaleza ha ganado peso gracias a este fenómeno.

5. La nueva institucionalidad con relación a las políticas públicas hacia los pueblos indígenas

Existe un consenso cada vez más amplio entre los gobiernos, los expertos y las organizaciones internacionales de cooperación en sentido de que los resultados limitados de las reformas legales implementadas a escala internacional y nacional se deben a que no fueron acompañadas por las reformas institucionales, encargadas de hacer operativas y eficientes las nuevas disposiciones legales.[1]

En la materia que nos ocupa, los instrumentos internacionales se han caracterizado por su carácter unilateral porque no consideran la participación directa de los diversos actores involucrados en los procesos de desarrollo. Ciertamente, si atendemos, por ejemplo, a la estructura de organismos como el Instituto Indigenista Interamericano (III), éste sólo comprende la participación directa de los gobiernos respectivos, no así de las organizaciones y los diversos representantes de los pueblos indígenas.

1 Margarita Flores; Fernando Rello, *Capital social rural, experiencias de México y Centroamérica*, México, CEPAL-UNAM-Plaza y Valdés, 2002.

Un antecedente reciente en la constitución de nuevos organismos se encuentra en la constitución del Parlamento Indígena Latinoamericano (Panamá, septiembre de 1987), primera estructura continental que buscará coordinar los esfuerzos de varios movimientos nacionales en busca de avances sustantivos en el campo formal de la legislación, y en la decisión de los presidentes latinoamericanos. Para algunos observadores, este organismo significó un impulso para la posterior creación de un Fondo Indígena.

Desde esta perspectiva, para indicar la nueva institucionalidad conviene presentar dos significativos casos, que se pueden enmarcar en una nueva institucionalidad. En primer término, nos referiremos a la Directriz Operacional 4.20 del Banco Mundial, que incorpora la participación y la consulta directa a los indígenas en la toma de decisiones, no sólo como opiniones o acuerdos finales, sino como corresponsables de todo el proceso de toma de decisiones.

En segundo lugar y para el caso de América Latina, tenemos al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, el cual se constituye en un organismo de nuevo tipo, cuya estructura interna considera no sólo la participación indígena, sino que establece la novedad de una representación paritaria, como garantía de que la participación indígena contará con un mecanismo claro de participación efectiva en la toma de decisiones.

Por último, señalamos que el Foro Permanente de Naciones Unidas, referido en el apartado sobre Naciones Unidas, debe ubicarse en este mismo rubro en virtud de su composición paritaria entre gobiernos y representantes indígenas.

6. La Directriz Operacional 4.20: Pueblos Indígenas, del Banco Mundial[2]

Desde 1982 el Banco Mundial estableció normas relativas a los pueblos indígenas, que se resumían en la declaración pública titulada Pueblos Tribales en los Proyectos Financiados por el Banco, que fue sustituida en 1991 por la Directriz Operacional 4.20: Pueblos Indígenas, la cual ofrece una orientación para que estos pueblos se beneficien de los proyectos de desarrollo financiados por esa institución, tomando en consideración sus particularidades, así como para mitigar los efectos adversos que pudieran ocasionar estos proyectos.

2 *Manual de operaciones del Banco Mundial*, Directriz Operacional OD 4.20, septiembre de 1991.

En gran medida, la Directriz Operacional 4.20: Pueblos Indígenas es el resultado de la inconformidad de la comunidad internacional por los efectos que ocasionaron muchas obras financiadas por el Banco, particularmente por el reacomodo de comunidades enteras. Adicionalmente, y desde mediados de los años ochenta, en el seno de las Naciones Unidas el creciente movimiento indígena ha reclamado sus derechos como pueblos con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y particularmente con base en los pactos internacionales de derechos cívicos y políticos, y de derechos económicos, sociales y culturales (1976).

Ello se asocia directamente a que uno de los motivos fundamentales de la lucha del movimiento indígena fue en torno a la posibilidad de influir sobre las decisiones que se tomen y que afectan sus condiciones de vida.

La Directriz Operacional 4.20 constituye un instrumento para que los pueblos indígenas hagan aún más efectivo su derecho a decidir sobre su desarrollo, ya que establece:

- Que el objetivo general del Banco con relación a las poblaciones indígenas, al igual que con todas las poblaciones de los países miembros, es asegurarse que el proceso de desarrollo promueva el respeto hacia su dignidad, derechos humanos y singularidad cultural. Específicamente, el objetivo central de esta Directriz es asegurarse que las poblaciones indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, particularmente de aquellos proyectos financiados por el Banco, y que reciban beneficios sociales y económicos que sean culturalmente compatibles.
- Que la política del Banco es que la estrategia para tratar los asuntos referidos a poblaciones indígenas debe estar basada en la participación "informada" de las propias poblaciones indígenas. De esta manera, la identificación de las preferencias locales a través de la consulta directa, la incorporación del conocimiento indígena en los enfoques de los proyectos y la utilización de especialistas desde una etapa inicial son actividades centrales para cualquier proyecto que involucre a las poblaciones indígenas y sus derechos sobre recursos naturales y económicos.

La política del Banco consiste en que la estrategia para abordar las cuestiones relativas a las poblaciones indígenas debe basarse en la participación razonada de esas poblaciones. Por lo tanto, la identificación de las preferencias locales a través de las consultas directas, la incorporación de los conocimientos indígenas a los métodos del proyecto y la correspondiente utilización inicial de especialistas con experiencia son actividades esenciales para todo proyecto que afecte a las poblaciones indígenas y sus derechos a los recursos naturales y económicos.

Por otra parte, la Directriz establece que en la elaboración de los proyectos que afecten a los pueblos indígenas se requiere que el país prestatario presente un Plan de Desarrollo, destacando, entre otras cosas:

1. Que el diseño sea culturalmente apropiado.
2. Que anticipe tendencias adversas.
3. Que incluya la participación de las ONG.
4. Que apoye los sistemas de producción que estén adaptados a las necesidades y medio ambiente.
5. Que considere el tiempo necesario para su implementación y seguimiento.

En septiembre de 1994, el Banco formó un grupo de trabajo para discutir y revisar la Directriz Operacional 4.20, con la posibilidad de que se incorporaran a la discusión consultas directas a los pueblos indígenas.

Conclusiones y recomendaciones

Primero

La atención a la problemática de las comunidades y pueblos indígenas requiere de la voluntad política del Estado de que se trate, para colocar el compromiso con los pueblos indígenas en el centro de las prioridades nacionales. Es tal la magnitud de la marginación y el desamparo, tienen tal proporción las condiciones de inequidad, que la atención a los pueblos indígenas, para alcanzar resultados, debe constituirse como una prioridad y no como una política más de las múltiples políticas sociales.

Esa es la primera conclusión:

> Incorporar la atención a la problemática indígena en el centro de las prioridades públicas del país de que se trate y diseñar, con la participación de los indígenas, políticas públicas pertinentes para el logro de los propósitos de desarrollo, bienestar, justicia y preservación de la identidad, para lo cual es indispensable el establecimiento de políticas públicas con volumen de recursos suficientes.

Segundo

La comprensión de la indispensabilidad de las políticas públicas y el destino de recursos suficientes es condición esencial, pues la problemática de los indígenas no puede resolverse de manera endógena y si se deja al influjo de las fuerzas del mercado, o de políticas asistencialistas de organizaciones privadas o no gubernamentales, es predecible que las situaciones de marginalidad y explotación continúen reproduciéndose. De allí una segunda conclusión.

Tercero

La estrategia para el diseño de las políticas públicas específicas tiene que considerar la participación de los propios indígenas, sin embargo, hay una definición estructural del Estado de que se trate, que consiste en precisar la combinación de instrumentos que favorezcan un "Programa Integral de Participación y Atención a los Pueblos Indígenas", a saber:

1. Revisión del marco jurídico para eliminar todas las normas excluyentes y segregatorias, garantizar derechos, e instituir acciones de apoyo especial.
2. Revisión de las modalidades de participación en las estructuras de poder para garantizar el acceso de los indígenas.
3. Establecimiento de programas institucionales específicos.

Cuarto

Es esencial garantizar la inclusión del enfoque de "prioridad indígena" en las políticas generales, tanto de carácter educativo, como de salud, agropecuarias y otras. Esta decisión es muy difícil de instrumentar porque significa una "revolución" en la forma tradicional de concebir los programas y requiere de conocimientos especializados para incorporar otras valoraciones y estrategias, que habitualmente chocan con el "modo occidental" del diseño de las políticas públicas. *Ésta es la decisión más trascendente* en los países cuya composición demográfica arroja un componente de pueblos indígenas mayor al 30% de su población total.

La complejidad de esta decisión es que supone una revisión de las políticas públicas tradicionales para lograr la eliminación de todos los elementos discriminatorios hacia los indígenas y la incorporación de sus valores, sus formas de conocimiento y percepción.

Esta "combinación" en las políticas públicas, que incorpora la "prioridad indígena", tiene una repercusión en el conjunto de la sociedad, pues la lleva a asumir su integralidad sin discriminar el componente indígena y aquilatándolo de manera trascendente.

Quinto

El diseño de políticas públicas específicas y de legislaciones vinculadas que atiendan las especificidades del mundo indígena y protejan su identidad.

Entre otros, en este rubro se localizan los temas de respeto a los usos y costumbres en la elección de autoridades locales y en la administración de justicia, preservación y desarrollo de sus lenguas, valoración de la medicina tradicional, recreación cultural.

También se encontrarían aquí las políticas específicas de fomento económico, vinculadas con el aprovechamien-

to agropecuario y la protección de los ecosistemas, la generación de canales de comercialización, el financiamiento de actividades productivas, las políticas de fomento y comercialización de la producción artesanal.

Sexto

Si bien es cierto que las políticas públicas, el fomento a la participación política, el respeto a la identidad cultural, el respaldo para alcanzar mínimos de bienestar son importantes para apoyar a los pueblos y a las comunidades, los indígenas para subsistir como sujetos productivos tienen una relación primordial con la tierra, por lo que es innegable que cualquier proceso sustantivo de respaldo a ellos pasa necesariamente por políticas de reforma agraria, en modalidades diversas, según el país y el grupo indígena del que se trate. Para los pueblos indígenas, el acceso a la tierra es condición fundamental para su liberación.

Séptimo

Hasta este momento hemos destacado las cuestiones derivadas de la relación entre el Estado a través de sus instituciones y los pueblos indígenas, comunidades, conglomerados indios o individuos. Hay otra vertiente de la mayor relevancia: la relación con la sociedad en general. Resulta indispensable, para cambiar la realidad imperante, un sacudimiento de la sociedad en general, visualizar la discriminación, evitar subterfugios que encubren diversas expresiones de discriminación y abuso, y enfrentar a la gente a sus propias contradicciones con objeto de generar un marco de relaciones incluyente, tolerante, que aprecie y respete las diferencias, y reconozca el valor de los otros. Un marco jurídico pertinente a estos propósitos, la política en medios de comunicación y la política cultural, así como evitar cualquier tipo de segregación discriminatoria, son factores importantes en este propósito.

Del financiamiento

La estrategia de financiamiento para las políticas públicas en favor de los indígenas debe partir de la decisión política de destinar un porcentaje determinado del monto total de los presupuestos anuales, con un rango de continuidad que permita incidir en el mediano plazo, adicionalmente, se deberá lograr la colaboración de los organismos internacionales, tanto los de cooperación como los de financiamiento, los que deben destinar recursos a fondo perdido. En el marco del Decenio de los Pueblos Indígenas, se sugiere que la ONU impulse un encuentro con los organismos financieros internacionales y las agencias de cooperación de los países desarrollados, para el caso de que sea posible *destinar flujos de financiamiento para que los Estados realicen políticas públicas en favor de los pueblos indios*, constituir un "Fondo de Respaldo a las Políticas Públicas en favor de los Pueblos Indios".

Por otra parte, es importante desarrollar una política fiscal y de colaboración de la iniciativa privada en diversas modalidades, podría ser en donativos deducibles de impuestos.

Lo cierto es que se requiere un volumen suficiente y un flujo constante de recursos, por lo que será necesario precisar las fuentes de captación de los mismos.

Anexo 1
Marco jurídico

En este anexo se presenta una relación de las principales leyes y ordenamientos que en diversos ámbitos determinaron, tanto la forma de relación del Estado con los indígenas como el surgimiento de los principales movimientos sociales de la historia de México.

Conquista y Colonia (1521-1810)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Bula Papal Noverunt Universis 1493.	Mediante este documento el Papa Alejandro VI donó a los reyes católicos las islas y tierras que se descubrieran navegando hacia occidente y que no estuvieran en manos de otro príncipe cristiano y estableció una línea de demarcación de las tierras que podían ser descubiertas por este reino.	Manuel, Fabila *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Ley I. Que a los nuevos pobladores se le den tierras y solares, y encomienden indios, y que es peonía y caballería (sic). Don Fernando V, 18 de junio de 1513.	Para alentar el descubrimiento y población de las Indias, el rey ofrecía a los vasallos casas, solares, tierras, caballerías e indios, según posición y méritos.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Real Cédula del 20 de junio de 1522, emperador Carlos V.	Declaraba que los indios nacieron libres y que no podían ser encomendados ni hacer repartimiento de ellos.	Citada textualmente en Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México. Ley Federal de Reforma Agraria*, XIII edición, México, Porrúa, 1975.
Ley I. Que las Indias Occidentales estén siempre unidas a la Corona de Castilla y no se puedan enajenar, emperador Carlos V. 1529.	Refería como justo y legítimo título para el dominio colonial a la Bula Noverunt Universis y plantea que las mismas serán otorgadas a sus vasallos.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Real Cédula expedida por la reina, 31 de mayo de 1535.	Ordenaba que se devolvieran a los indios las tierras que se les hayan quitado.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Ley I. Que los indios sean reducidos a poblaciones, emperador Carlos 1551.	Establecía la formación de pueblos de indios para su adoctrinamiento y concentración.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Ley I. Que a los indios reducidos no se les quite sus tierras, emperador Carlos 1551.	Establecía que los indios concentrados para el adoctrinamiento no deberán perder sus tierras.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Ordenanzas del marqués de Falces, virrey de Nueva España, 26 de mayo de 1567.	Protegía la propiedad comunal de los indios y ordenaba que se dote de tierras suficientes a los pueblos que las solicitaran. Esta instrucción creó el fundo legal.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Instrucción para evitar la venta y enajenación de las tierras de los indios, 23 de febrero de 1781. El virrey Martín de Mayorga.	Para evitar abusos prohibía que se realizara venta, arrendamiento, empeño sobre las tierras de los indios sin la licencia de su superior gobierno y previene con multas.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Bando. Virrey Francisco Javier Venegas, 26 de mayo de 1810.	Eximía de tributos a los indios y ordena se les repartan tierras a la mayor brevedad.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.

El convulsionado siglo XIX. Independencia, luchas intestinas y Reforma (1810-1867)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Bando de Hidalgo Miguel Hidalgo y Costilla, 6 de diciembre de 1810.	Documento en el que se declaraba abolida la esclavitud y se ordenó el cese de los tributos y exacciones a castas y a indios.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Elementos Constitucionales Ignacio Rayón, agosto de 1811.	Proscribía la esclavitud y declaraba iguales a los hombres, eliminó el linaje como elemento diferenciador.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Sentimientos de la nación José María Morelos y Pavón, 14 de septiembre de 1813.	Eliminó la esclavitud, la distinción de castas y determinó que se quiten los tributos, pechos e imposiciones.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Constitución de Apatzingán Supremo Congreso Mexicano, 22 de octubre de 1814.	Establecía que los naturales y los extranjeros que se reputen ciudadanos son la base de la representación del país y que todos gozarán de los derechos de igualdad, propiedad y libertad de los ciudadanos.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Proclama en la que va inserto el Plan de Independencia, Plan de Iguala. Agustín de Iturbide, 24 de febrero de 1821.	Establecía la igualdad de las personas.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Leyes constitucionales de 1936 Constitución Centralista de las Siete Leyes. El Soberano Congreso nacional, 9 de diciembre de 1936.	Establecía la igualdad de las personas, pero introdujo limitaciones a la ciudadanía por condiciones extendidas entre la población indígena, como era el analfabetismo y la servidumbre doméstica.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Constitución Política de 1842 Congreso Constituyente, 25 de agosto de 1842.	Establecía la igualdad de las personas, pero introdujo limitaciones a la ciudadanía por condiciones extendidas entre la población indígena, como era la servidumbre doméstica.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Ley Lerdo, 25 de junio de 1856.	Ordenaba la desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y religiosas.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Ley sobre terrenos de Comunidad y Repartimento. Emperador Maximiliano de Habsburgo, 26 de julio de 1866.	El emperador cedía en propiedad tierra a los indígenas bajo el régimen comunal.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Ley Agraria del imperio que concede fundo legal y ejido a los pueblos que carezcan de él. Emperador Maximiliano de Habsburgo, 16 de septiembre de 1866.	Propuesta de reforma agraria que concedía fundo legal y ejidos a los pueblos que carecieran de ellos.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.

Consolidación de la República, Porfirismo y Revolución (1867-1910)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras. Manuel González, 15 de diciembre de 1883	Su propósito era identificar las tierras sin propietario para incorporarlas a la vida económica del país.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos. Porfirio Díaz, 24 de marzo de 1894.	Su propósito era identificar las tierras sin propietario para incorporarlas a la vida económica del país.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.

Los años de la estructuración del sistema político y social. El indigenismo de incorporación y asimilación (1910-1936)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Programa del Partido Liberal Mexicano Ricardo Flores Magón, 1 de julio de 1906	Propuestas de reforma al sistema político y primeras reivindicaciones sociales, entre las cuales destaca el punto 48 que reclama la protección a la raza indígena.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Plan de San Luis Francisco I. Madero, 5 de octubre de 1910	Se declaró nulas las elecciones, se desconoció el gobierno de Díaz. Se decretó que los pequeños propietarios (en su mayoría indígenas) privados de sus propiedad por la Ley de Terrenos Baldíos fueran restituidos.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.
Plan de Ayala Emiliano Zapata, 28 de noviembre de 1911	Desconoció a Madero como jefe de la Revolución y pugnó por la devolución de las tierras de las que habían sido despojados los pueblos.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Ley Agraria de 1915 Venustiano Carrranza, 6 de enero de 1915	Ordenó la restitución de las tierras arrebatadas a los pueblos y estipuló la dotación para los que carecieran de ella.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Artículo 27 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917	Recogió las aspiraciones agrarias de las diferentes facciones revolucionarias y sentó las bases de la reforma agraria del siglo XX, pues reintegró la personalidad a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaren el estado comunal, para poseer tierras, bosques y aguas, y estableció el derecho a la restitución de las tierras.	Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.

Años de estabilidad y crecimiento. El nacimiento del indigenismo (1936-1947)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1936	El Congreso de la Unión creó el Departamento de Asuntos Indígenas como instancia autónoma, dependiente del Ejecutivo federal y encargada de coordinar la instrumentación, promover y gestionar ante las autoridades federales y de los estados todas aquellas medidas y disposiciones que concernieran al interés de los núcleos de población aborigen.	SPP, *Antología de la planeación en México. 1917-1985*, volumen I. *Los primeros intentos de planeación en México 1917-1985*, México, SPP, 1985.
Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de noviembre de 1937.	Se estableció la jurisdicción federal en los conflictos de límites entre núcleos que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, 3 de febrero de 1939	Se creó el INAH como institución encargada de profundizar en el conocimiento de las culturas indígenas y proteger el patrimonio cultural.	<http://transparencia.inah.gob.mx/index.php?sid=42>
Código Agrario de 1940. Congreso de la Unión	Se establecieron las bases de la acción agraria de confirmación, reconocimiento y titulación de bienes comunales.	Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.
Decreto que transforma el Departamento de Asuntos Indígenas en Dirección General de Asuntos Indígenas.	El Departamento de Asuntos Indígenas se incorporó a la SEP con el nombre de Direcclón General de Asuntos Indígenas, con lo que pierde autonomía y reduce su campo de acción.	DOF 03/12/1946.[1]

1 Significado de las siglas: POE, Periódico Oficial del Estado; GOE, Gaceta Oficial del Estado; BOE, Boletín Oficial del Estado; DOF, Diario Oficial de la Federación.

El desarrollo estabilizador y la consolidación del indigenismo integracionista (1948-1970)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Reglamento para el Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales.	Se reglamentó el procedimiento relativo a la acción agraria.	DOF XX/XX/48.
Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista.	El INI surgió a la vida como órgano filial del Instituto Indigenista Interamericano (III) en México y fue concebido como encargado de identificar, proponer y promover la puesta en marcha de las medidas de mejoramiento que requiera la población indígena, para lo cual contará con la colaboración de las secretarías y departamentos de Estado.	DOF 04/12/48.
Decreto presidencial que crea el Centro Coordinador de los altos de Chiapas.	Se creó la primera unidad operativa indigenista concebida como una agencia de desarrollo integral, cuyo propósito era funcionar como catalizador del mejoramiento de las comunidades indígenas.	DOF 21/03/51.
Convenio 107 de la OIT.	Fue uno de los primeros intentos a escala internacional de reconocer y proteger a las poblaciones indígenas, pero fiel al pensamiento de su tiempo, proponía la integración a las colectividades nacionales como única opción para los pueblos indios.	<http://www.cesdepu.com/Instint/oit107.htm>

Cambios en la estrategia de desarrollo. Indigenismo integracionista-desarrollista (1970-1976)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Acuerdo presidencial por el cual se creó la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio indígena de la SEP, 24 de agosto de 1971.	Amplía los espacios educativos para los indígenas.	DOF 24/08/71.

Años de crisis y endeudamiento. Indigenismo de combate a la marginación (1977-1982)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Decreto por el cual se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).	Se establece como sistema de colaboración programática, con dependencia directa del jefe del Ejecutivo, al cual quedó incorporado el INI, junto con diez instituciones más.	DOF 21/01/78.

Reforma del Estado, apertura económica e indigenismo de participación (1982-1988)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Decreto por el que se establecen mecanismos de participación para las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista del gobierno federal.	Se establecieron mecanismos para que las comunidades indígenas participaran en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas indigenistas y para que tres representantes del Consejo Consultivo del INI se integraran al Consejo Directivo de la Institución. Asimismo, se decide impulsar la aplicación de los principios y métodos de la planeación democrática en el diseño e instrumentación de las acciones de política pública dirigida a los indígenas y se establecen los Subcomités Especiales de Etnodesarrollo de los Estados (COPLADES).	DOF 10/06/86.

Liberalismo social e indigenismo de transferencia y autogestión (1988-1944)

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Reformas a las constituciones políticas de algunas entidades federativas, previas a la reforma del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	A partir de 1987 se inició en nuestro país un proceso de reformas en la legislación nacional, federal y local, en el marco del reconocimiento a la diversidad cultural de la nación, sustentada en los pueblos indígenas originarios.	Guerrero en POE 27/03/87 Chiapas en DOE 09/10/90 Hidalgo en POE 23/10/91 Oaxaca en POE 29/10/90 Querétaro en POE 30/11/90.
Convenio 169 de la OIT.	Este Convenio modificó la orientación integracionista y proteccionista del Convenio 107 de la OIT y estableció como principios básicos: 1. El respeto a las culturas, a las formas de vida y de organización, y a las instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales. 2. La participación efectiva de esos pueblos en las decisiones que les afectan.	DOF 03/08/90.
Reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1991.	Con esta reforma se reconoció que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; se aceptó que al ley debería proteger y promover el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres y formas de organización social, y garantizar a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del Estado. Asimismo, se estableció que en los juicios y procedimientos en los que los indígenas fueran parte se tomaría en cuenta sus usos y costumbres jurídicas en los términos que estableciera la ley.	DOF 28/01/92.
Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1992.	Se replantearon los términos de la relación entre la propiedad social, sus sujetos, el gobierno y el mercado. Se prevé especial protección para las tierras de los grupos indígenas.	DOF 06/01/92.
Ley Agraria.	Prevé que las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional. (artículo 106).	DOF 28/02/92.
Código Federal de Procedimientos Penales.	Se establece la presencia de traductores de lengua indígenas en las diferentes fases del procedimiento.	DOF 29/06/92.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Se establece la competencia de la Secretaría de Desarrollo Social como dependencia encargada de coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención, en especial de los grupos indígenas, y se sectoriza el INI en SEDESOL.	DOF 25/05/92.
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Se establecen mecanismos para que los indígenas puedan presentar quejas con el apoyo de traductores y para que organizaciones no gubernamentales puedan hacerlo en su representación.	DOF 29/06/92.
Reformas a constituciones estatales posteriores a la reforma del artículo 4 constitucional, pero previas al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).	Reconocimiento a la diversidad cultural de la nación, sustentada en los pueblos indígenas originarios.	San Luis Potosí (primera reforma constitucional) en DOE 07/09/92 Sonora en BOE 10/12/92 Veracruz (primera reforma), en DOE 05/01/93 Nayarit en DOE 18/08/93.

México en el mundo. Hacia una nueva relación Estado, sociedad y pueblos indígenas (1994-2003).

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Ley de Amnistía.	A efecto de posibilitar el diálogo con los inconformes concedía la amnistía a quienes con motivo del levantamiento hubieran cometido algún delito entre el 1 de enero y el 20 de enero de 1994.	DOF 22/01/94.
Reformas a constituciones estatales posteriores a la reforma del artículo 4 constitucional y posteriores al levantamiento del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).	Reconocimiento a la diversidad cultural de la nación, sustentada en los pueblos indígenas originarios.	Durango en DOE 17/07/94 Chihuahua en POE 01/10/94 Jalisco en DOE 17/07/94 México en DOE 24/02/95 Campeche en DOE 06/07/96 San Luis Potosí (segunda reforma) en POE 20/11/96 Quintana Roo en DOE 30/04/97 Michoacán en DOE 31/03/98 Veracruz (segunda reforma) en GOE 03/02/00.
Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.	Estableció las bases jurídicas para propiciar el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1 de enero de 1994 en el estado de Chiapas y daba sustento jurídico a las actividades de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por legisladores de todos los partidos políticos representados en ese entonces en el Congreso de la Unión.	DOF 09/03/95.
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.	Promueve la participación organizada de los pueblos indígenas en el establecimiento de medidas encaminadas a proteger y aprovechar los recursos naturales existentes en los territorios que habitan los pueblos indígenas.	DOF 13/12/96.
Ley Federal de Derechos de Autor.	Establece protección y autoría para las obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal, así como todas las manifestaciones primigenias en sus propias lenguas, y los usos, costumbres y tradiciones de la composición pluricultural que conforman al Estado mexicano, que no cuenten con autor identificable.	DOF 24/12/96.
Ley Forestal.	Busca incorporar a las comunidades indígenas a la silvicultura y a los procesos de producción, transformación y comercialización forestal, con pleno respeto a su identidad cultural y promover su participación en el uso, protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales existentes en los territorios que les pertenezcan, considerando su conocimiento tradicional en dichas actividades.	DOF 20/05/97.
Creación de legislación secundaria local en la materia mediante la publicación de cinco leyes reglamentarias de las constituciones políticas de los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca y Quintana Roo.	Primer esfuerzo legislativo por concretar los supuestos jurídicos genéricos contenidos en las constituciones locales. Las leyes reglamentarias buscan normar aspectos como el reconocimiento a la autonomía, el derecho a la libre determinación y diversidad cultural. Destaca el caso de Quintana Roo en virtud de que se establecen acciones de orden jurisdiccional particulares para el caso de controversias en materia indígena o en aquellas en las que se vean involucrados indígenas.	Quintana Roo en POE 30/07/98 y POE 14/08/97. Oaxaca en POE 19/06/98. Chiapas en DOE 29/07/99. Campeche en POE 15/06/2000.
Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes.	Establece el derecho de niñas, niños y adolescentes que pertenezcan a un grupo indígena a disfrutar libremente de su lengua, cultura, usos, costumbres, religión, recursos y formas específicas de organización social.	DOF 29/05/2000.

México en el mundo. Hacia una nueva relación Estado, sociedad y pueblos indígenas (1994-2003).

Nombre	Elementos a resaltar	Puede ser consultada en
Reforma a los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2001.	Se reiteró la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a aplicar sus normas en la regulación y solución de sus conflictos internos, entre otros. Asimismo, se establecen obligaciones a la Federación, los estados y los municipios para promover la igualdad de oportunidades, eliminar prácticas discriminatorias y establecer las instituciones y políticas que garanticen la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.	DOF 14/08/2001.
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.	Tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos individuales y colectivo y crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas con el propósito de estimular su desarrollo. Se reconoce al español y a las lenguas indígenas como lenguas nacionales.	DOF 13/03/2003.
Reforma al artículo 7° de la Ley de Educación.	Establece el derecho para los hablantes de lenguas indígenas a tener educación básica en su propia lengua.	DOF 13/03/2003.
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003.	Se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, como órgano encargado de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2 de la Constitución y se abroga la Ley de creación del INI.	DOF 21/05/2003.

Bibliografía

Aguirre Beltrán, Gonzalo, "Las regiones de refugio están a punto de desaparecer", en INI 30 años después, revisión crítica, revista México Indígena, número especial de aniversario, México, INI, diciembre de 1978.

_____ *Regiones de refugio (El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en Mestizoamérica)*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1987.

_____ *Formación de una teoría y una práctica indigenista en INI, Instituto Nacional Indigenista. 40 años*, México, INI, 1988.

_____ *Formas de gobierno indígena*, Ed. INI.

Artículos 2 y 12 de la Ley de creación del Instituto Nacional Indigenista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1948.

Ávila Méndez, Agustín, "Organización social, autoridades indígenas y reforma constitucional", en revista México Indígena, INI, nueva época, volumen 1, Nº 3, México, diciembre de 2002.

Banco Mundial, *Manual de operaciones del Banco Mundial*, Directriz Operacional OD 4.20, septiembre de 1991.

Bartolomé, Miguel A., *Gente de razón y gente de costumbre*.

Caso, Alfonso, *et al.*, *La política indigenista en México. Métodos y resultados*, tomo I, México, INI, 1954.

_____ "Los ideales de la acción indigenista", en INI 30 años después, revisión crítica, revista México Indígena, número especial de aniversario, México, INI, diciembre de 1978.

De la Madrid Hurtado, Miguel, *Siete puntos de política indigenista. 1983-1988*, palabras pronunciadas durante la audiencia con los integrantes del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas en el Salón Carranza de Los Pinos, 14 de diciembre de 1983.

Echeverría Álvarez, Luis, *Sexto informe de gobierno*, México, Secretaría de la presidencia, 1976.

Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, II edición, México, SRA-CEHAM, 1990.

Facultad de Economía UNAM, "*Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México para la Oficina Regional de FAO para América Latina*", en <www.rlc.fao.org/prior/desrural/pobreza/solidar.pdf>

Flores, Margarita; Rello, Fernando, *Capital social rural, experiencias de México y Centroamérica*, México, CEPAL-UNAM-Plaza y Valdés, 2002.

Guía de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas. Folleto Nº 2, *Los pueblos indígenas, las Naciones Unidas y los derechos humanos.*

Hernández, Natalio, *Las organizaciones indígenas. Autonomía o dependencia en INI*, *Instituto Nacional Indigenista. 40 años*, México, INI, 1988.

Hernández López, Ramón, *La educación para los pueblos indígenas de México*, México, SEP, 2000.

INI, *Memorias realidades y proyectos. 16 años de trabajo*, México, INI, 1964.

_____ *Seis años de acción indigenista. México 1970-1976*, México, INI, 1976.

_____ *Informe de labores del Instituto Nacional Indigenista, 1972-1980*, México, INI, 1980.

_____ *Programa nacional de desarrollo de los pueblos indígenas, 1991-1994*, México, INI, 1990.

_____ *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, México, INI, 1994.

_____ *La instancia consultiva mexicana*, México, 2000.

INI-PNUD, *El estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Primer informe*, tomo I, México, INI, 2000.

Korsbaek, Leif, *Introducción al sistema de cargos (antología)*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

León Portilla, Miguel, "Etnias indígenas y cultura nacional mestiza", en INI 30 años después, revisión crítica, revista México Indígena, número especial de aniversario, México, INI, diciembre de 1978.

Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México. Ley Federal de Reforma Agraria*, XIII edición, México, Porrúa, 1975.

Nolasco Armas, Margarita, "Medio siglo de indigenismo y de INI", en revista México Indígena, nueva época, volumen 2, Nº 4, México, mayo de 2003.

Pérez Ruiz, Maya Lorena, "No todos los indigenismos son iguales (ni tampoco los indigenistas)", en revista México Indígena, nueva época, volumen 2, Nº 4, México, mayo de 2003.

Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, México, Talleres Gráficos de la Nación.

Sector agrario, *La transformación agraria. Origen, evolución y retos*, volumen I, México, SRA, 1997.

SPP, *Antología de la planeación en México. 1917-1985*, volumen I. *Los primeros intentos de planeación en México 1917-1985*, México, SPP, 1985.

Stavenhagen, Rodolfo; Iturralde, Diego, *Entre la ley y la costumbre (El derecho consuetudinario indígena en América Latina)*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, XV edición, México, Porrúa, 1989.

Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001.

_____ *Políticas y tareas indigenistas*, documento presentado por el director del INI ante el Consejo Directivo del Instituto, Boletín Indigenista.

_____ "Los indígenas de México. Diversidad y fragmentación en el espacio", diplomado de invierno: *Reflexiones constitucionales: derecho y cultura indígena*, Facultad de Derecho, UNAM, 2001.

_____ "Indios y naciones del indigenismo", en' <http://www.nexos.com.mx/internos/foros cuestionindigena/indios_y_naciones_del_indigenismo2.asp>

Wilkie, James, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978.

Wright Carr, David Charles, "Los otomíes, la educación y los derechos lingüísticos", en <http://www.prodigyweb.net.mx/dcwright/oto_edu.htm>

Zepeda, Heraclio, "Palabras en la fiesta", en INI 30 años después, revisión crítica, número especial de aniversario, revista México Indígena, México, INI, 1978.

Publicaciones oficiales

DOF 03/12/1946*
DOF XX/XX/48
DOF 04/12/48
DOF 21/03/51
DOF 24/08/71
DOF 21/01/78
DOF 10/06/86
Guerrero en POE 27/03/87
Chiapas en DOE 09/10/90
Hidalgo en POE 23/10/91
Oaxaca en POE 29/10/90
Querétaro en POE 30/11/90
DOF 03/08/90
DOF del 28/01/92
DOF del 06/01/92
DOF 28/02/92
DOF 29/06/92
DOF 25/05/92
DOF 29/06/92
San Luis Potosí (primera reforma constitucional) en DOE 07/09/92
Sonora en BOE 10/12/92
Veracruz (primera reforma) en DOE 05/01/93
Nayarit en DOE 18/08/93
DOF 22/01/94

* Significado de las siglas: POE, Periódico Oficial del Estado; GOE, Gaceta Oficial del Estado; BOE, Boletín Oficial del Estado; DOF, Diario Oficial de la Federación.

Durango en DOE 17/07/94
Chihuahua en POE 01/10/94
Jalisco en DOE 17/07/94
México en DOE 24/02/95
Campeche en DOE 06/07/96
San Luis Potosí (segunda reforma) en POE 20/11/96
Quintana Roo en DOE 30/04/97
Michoacán en DOE 31/03/98
Veracruz (segunda reforma) en GOE 03/02/00
DOF 09/03/95
DOF 13/12/96
DOF 24/12/96
DOF 20/05/97
Quintana Roo en POE 30/07/98 y POE 14/08/97
Oaxaca en POE 19/06/98
Chiapas en DOE 29/07/99
Campeche en POE 15/06/2000
DOF 29/05/2000
DOF 14/08/2001
DOF 13/03/2003
DOF 13/03/2003
DOF 21/05/2003

Sitios web

<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/La%20poblacion.htm>
<http://www.sil.org/mexico/troncos.htm>
<http://www.conasami.gob.mx/>
<http://www.banorte.com/portal/index.jsp>
<http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_4409_antecedentes>
<http://www.un.org/spanish/aboutun/organigrama.html>
<http://transparencia.inah.gob.mx/index.php?sid=42>
<http://www.cesdepu.com/instint/oit107.htm.>



REVALORIZACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS PERUANOS: UNA AGENDA PARA SU INCLUSIÓN EN DEMOCRACIA

Eliane Karp-Toledo

Asistentes de investigación:
Avi S. Tuschman y Rafael Mendoza

Editor:
Guillermo Astete Flores

Agradecimientos

Mis sinceros agradecimientos a todas aquellas personas e instituciones que gentilmente han proporcionado valiosa información para la elaboración del presente texto. Tengo que referirme especialmente a instituciones públicas como la CONAPA, FONCODES, COFOPRI, PETT, INRENA y el INC, así como a los ministerios de Salud, Educación, Agricultura y de la Mujer y Desarrollo Social.

De la misma manera, mi reconocimiento al apoyo brindado por organizaciones indígenas como AIDESEP, la Confederación Campesina del Perú (sede del Cusco), FARTAC y la institución Pachahuaray.

Quiero expresar mi gratitud a la labor cumplida por el Sr. Eduardo Ferrero Costa en la Comisión de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA en Washington D.C., donde se viene preparando el texto final de la Declaración. Mi reconocimiento también al trabajo desarrollado por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

Aprovecho también para manifestar mi reconocimiento y admiración a la labor que realizan los estudiosos de la problemática indígena moderna, quienes nunca se rehusan a aportar elementos valiosos para el debate general. Especialmente quiero referirme a Luis G. Lumbreras, Juan Ossio, Nelson Manrique y David Ugarte. También agradezco a todos los miembros de la CONAPA por sus sinceras críticas y contribuciones a la mejora de la condición indígena.

Ha sido fundamental la colaboración y continuas reflexiones realizadas con la población de las localidades de Qero, Chinchero, Limatambo y Písac del departamento del Cusco.

Quisiera agradecer a las comunidades nativas de Kanampa, Kumpanam y Pajakusa de Condorcanqui, Amazonas; especialmente a José Ayui Yampis y a la Asociación Folklórica Aguaruna-Huambisa Nampag. También a los dirigentes awajun Román Shajián Sakejat y Juan Reátegui.

A la comunidad de Cantagallo deL Rímac, en Lima. Particularmente a la Asociación Intercultural para el Desarrollo de la Artesanía de la Amazonía Peruana (IADAP) y a su presidente Miguel Silvano Flores, junto con Abner Dávila Lima, Asencio Franco Fernández y Ricardo Franco Ahuanari.

Al maestro curandero Rosendo Narra Campos del caserío de Cruz Grande de Huancabamba, Piura; y al chamán Gilberto Farseque Minga, de la comunidad de La Socha de Huancabamba.

Un agradecimiento especial a los pueblos Awajun y Huambisa en general, por enseñarnos el camino y las formas de vida de los guardianes del bosque.

Finalmente, quiero agradecer especialmente a los pueblos indígenas y comunidades campesinas del Cusco, quienes siempre han sido para mí una fuente de inspiración y me han ayudado con su sabiduría.

Panorama histórico de los pueblos originarios del Perú: ¿cómo llegamos a ser lo que somos hoy?

1. Particularidades del desarrollo cultural de los pueblos originarios peruanos

En los Andes y la Amazonia peruanas, desde el tiempo en que el hombre subsistía únicamente de la caza y la recolección (alrededor de 10.000 a.C.), hasta la época del Tawantinsuyo (siglos XV-XVI), cuando existió en estas regiones una población estimada entre 6 y 9 millones de personas,[1] tuvo lugar una prolongada y floreciente historia cultural con una compleja organización sociopolítica, la cual se desarrolló de manera autónoma respecto de otras regiones del mundo.

A lo largo de estos milenios, los pueblos andinos y amazónicos alcanzaron un elevado nivel de desarrollo cultural, acumulando conocimientos y aplicando tecnologías que les permitieron apropiarse de los espacios y utilizar los recursos naturales en perfecta armonía con sus respectivos ecosistemas.[2]

Algunos rasgos de este desarrollo cultural son verdaderamente innovadores respecto de aquellos que caracterizaron a otras grandes civilizaciones del mundo. A diferencia de las culturas del Viejo Mundo, por ejemplo, las antiguas culturas peruanas no tuvieron una concepción de sus territorios en términos de espacios geográficos continuos y delimitados. El medio ambiente andino y amazónico y su diversidad ecológica obligaron a las diferentes etnías a poner énfasis más bien en el acceso a los recursos que en la continuidad de sus jurisdicciones. De esta manera, los pueblos peruanos de la antigüedad no consiguieron su autonomía acumulando la mayor cantidad de tierras dentro de una misma zona, sino, por el contrario, diversificando sus propiedades en un máximo de pisos ecológicos.[3]

Ahora podemos entender la complejidad del espacio geopolítico precolombino, comprendiendo que se trató de un conglomerado de pueblos que convivieron a lo largo de extensas áreas con sus territorios entremezclados; obligados, por este motivo, a establecer alianzas políticas y económicas.

Esta situación definió una ideología política sui generis con relación a las tradiciones que sobre el ejercicio del poder fueron desarrolladas fuera del territorio americano. Los grandes Estados euroasiáticos, por ejemplo, basaron su expansión territorial en el uso de la fuerza, conquistando y avasallando a los pueblos que convertirían luego en las provincias de sus grandes metrópolis. En el caso sudamericano, y especialmente en el ámbito andino, donde se desarrollaron grandes imperios, las políticas de expansión territorial incluyeron un elemento nuevo: la reciprocidad.

Es cierto que el arte de la guerra no estuvo ausente de la historia de los pueblos andinos y amazónicos, pero no fue ésta la única manera a través de la cual los grandes Estados ganaron territorios ni fue ésta la clave de su éxito. Las complejas burocracias estatales de los Andes tuvieron que establecer extensas redes de reciprocidad e intercambio con las etnías anexadas a su jurisdicción, ofreciendo y recibiendo beneficios, antes que limitarse a utilizar los métodos de un Estado militarizado.

Esta práctica política condujo a que se inculcara en la mentalidad andina el respeto hacia las costumbres y for-

---

1. Los estudiosos aún no se ponen de acuerdo acerca de la cantidad de habitantes que llegó a tener el Tawantinsuyo. Por ejemplo, según Lumbreras (2003), ésta alcanzó a tener entre 6 y 12 millones de habitantes. Ossio (1992), citando a Nathan Wachtel, menciona que fueron 8 millones; mientras que Cook (1965) se inclina a pensar en una población de 6 u 8 millones de individuos.
2. PUCP. "El espacio andino valorizado, espacio y sociedades a través de su historia". En: *Materiales de historia del Perú* I. Lima, 1995.
3. Este concepto ha sido desarrollado por el antropólogo peruanista John Murra. El mismo, señalando la importancia de este modelo económico, nos dice: "Cualquiera sea la eficacia de su adaptación a las condiciones locales, ninguno de los cultivos andinos, sólo o asociado, sobre dos o tres pisos de una vertiente, podría haber abastecido a una población importante o dado base a la formación de un Estado. Cualquiera fuera su tipo, la tierra era muy escasa; los buenos pastizales distaban mucho uno del otro... Mucho antes que los incas, los pueblos andinos habían descubierto que sus mejores intentos locales de cultivo no bastaban, si querían evitar la hambruna y lograr llenar los graneros de sus señores y los de los dioses después. Para alcanzar una elevada productividad, sacaron partido de lo que los extranjeros consideran como desventaja: los bruscos cambios en las condiciones ecológicas, a veces a algunos cientos de metros de distancia. En los Andes, cada grupo humano, incluso pequeño o primitivo, debía pescar, recolectar y cultivar sobre diferentes estratos...". Tomado de Murra, "El control vertical de un máximo de pisos ecológicos y el modelo en archipiélago", en *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, 1975.

mas de vida diferentes, siendo la diversidad cultural una característica propia de los pueblos que habitaban en los Andes. Se respetaron tanto las costumbres como las creencias, no hubo una persecución hacia los cultos locales y tampoco se impusieron los cultos estatales de manera excluyente.

Sólo de esta manera es que podemos comenzar a entender la idiosincrasia del poblador andino. Un hombre cuya cultura lo ha formado para proteger el medio ambiente en el que vive y para recurrir al diálogo antes que a la fuerza cuando se trata de establecer relaciones con miembros de otros grupos sociales. Esta forma de ser se encuentra rodeada por una serie de normas y pautas de procedimiento mayormente ritualizados, los cuales, a manera de reglas de etiqueta, son indispensables para el establecimiento de vínculos sociales duraderos.

Ésta es una de las razones que permitieron que la astucia política y la tecnología militar española pudiesen abrir brechas letales en el sistema político inca, consumando alianzas con los principales enemigos del imperio cusqueño.

Con todo, esta idiosincrasia todavía está presente en el poblador andino y amazónico, por lo que resulta fundamental comprenderla para así enfocar su actual situación, explicándola a través de la historia social y política vivida en el Perú a lo largo de los últimos siglos.

2. Las culturas preincas

Aproximadamente 5.000 años atrás comienzan a surgir en los Andes los primeros centros urbanos altamente planificados, revelando grandes avances en cuanto a la organización social de los antiguos peruanos y a la producción de tecnología adecuada a las principales líneas de producción: agricultura, pesca, ganadería.

Ya se aprecia en este tiempo en lugares como Caral, Sechín y Chavín una estructura social orientada al control de las zonas de producción y al mantenimiento de una clase dirigente, mayormente asociada a una ideología religiosa. En este tiempo podemos reconocer, a través de una compleja iconografía, el desarrollo de una cosmovisión sumamente sofisticada, con teorías y alegorías asociadas a las relaciones entre los humanos y las fuerzas de la naturaleza.

La flora y la fauna, los fenómenos atmosféricos, los accidentes geográficos y los cuerpos celestiales pasan a ser elementos simbólicos a partir de los cuales se recrea un paisaje mental representado en imágenes que migran de región en región, transformándose, complejizándose y llegando así a definir lo que más tarde hemos reconocido como el gran imaginario religioso andino.

Dos grandes vertientes culturales nutren de su sabiduría al área andina al inicio de la era cristiana. Desde el norte (Moche, Lambayeque), las sociedades hidráulicas, con complejos sistemas de riego y una excelsa tradición artística, expanden sus tradiciones y productos hacia las etnías del sur. Por su parte, desde el Altiplano, en conjunción con la costa sureña (Tiahuanaco, Paracas, Nasca), los hombres forjadores de la piedra y el barro, y capaces de dominar extensos territorios a través de la movilización de grandes masas poblacionales, ejercen una gran influencia, la cual es representada por la imagen del dios de los dos báculos, un personaje cuyo recorrido por los Andes no cesará hasta la llegada misma de los españoles.

Tecnología agraria, alfarería, orfebrería, textilería, junto con capacidad organizativa e ideología religiosa y política, son los elementos que confluyen en la sierra sur peruana para dar origen al imperio Huari –el antecedente inmediato del Tawantinsuyo–, que desde su capital ubicada en el actual departamento de Ayacucho supo fusionar los aportes de las culturas Tiahuanaco y Nasca para dar vida a una forma estatal expansiva de gran capacidad administrativa. Sin embargo, este primer macro-Estado vio truncarse su desarrollo; sus gobernantes no supieron mantener un equilibrio político y económico entre sus subordinados, y finalmente la capital, Huari, colapsó, siendo abandonada por hordas de guerreros que durante un largo periodo de tiempo vivieron de la guerra y el asalto.

Así quedaría el panorama social en los Andes antes del surgimiento del Estado inca, el segundo gran imperio andino, cuya expansión y desarrollo superó a su antecesor y llegó a unificar por primera vez todo el territorio asociado a la gran cordillera sudamericana. Mientras tanto, en los bosques amazónicos otro era el camino seguido por los habitantes originarios, aunque siempre manteniendo un contacto con sus vecinos andinos.

3. El mundo amazónico prehispánico

En la Amazonia los registros arqueológicos más antiguos datan del año 3.000 a.C., aunque se sabe que la ocupación de este territorio es mucho más antigua. Según las evidencias lingüísticas, en el territorio amazónico confluyeron antiguas migraciones de grupos arawac desde Centroamérica; panos, desde el Brasil; y tupí guaraníes, desde el Paraguay. Estos flujos migratorios han configurado el mapa etnolingüístico de las poblaciones amazónicas de la actualidad.[4]

Los primeros asentamientos de estos migrantes se establecieron en los terrenos inundables, junto a los ríos, tratando de encontrar tierras fértiles. Por tal motivo, se desplazaron a lo largo de los ríos Madeira, Juruá, Purús, Japurá, Orinoco y Ucayali. Con el crecimiento demográfico producido por la alta productividad agrícola que desarrollaron estos grupos, en poco tiempo las diferentes etnías llegaron a poblar toda la inmensidad del territorio amazónico.

Algunos investigadores han sugerido que en la historia de la cuenca amazónica se han producido tres grandes horizontes culturales. Estas sugerencias han estado basadas en la composición y distribución de los elementos decorativos que se pueden observar en los restos de cerámica encontrados. El más antiguo estilo alfarero sería el denominado "achurado zonal", que podría remontarse al 2.000 a.C.; le sigue el "barrancoide", que aparece hacia el 500 a.C.; y, finalmente, el "polícromo corrugado", que se ha desarrollado desde el 1.000 d.C. hasta la actualidad.[5]

A diferencia de lo que se ha pensado siempre, sabemos ahora que la Amazonia estuvo ocupada por grandes etnías, cada una asociada a territorios específicos donde pudieron crecer demográficamente y desarrollar técnicas tanto para la agricultura como para la caza y la pesca. Estas técnicas estuvieron adaptadas completamente a las condiciones de los ecosistemas locales.

Gracias a las descripciones de los cronistas españoles y de los misioneros que incursionaron en la Amazonia durante los siglos XVI y XVII, tenemos noticias de grandes señoríos como los Omagua y los Cocama, los cuales desarrollaron sistemas políticos sumamente complejos y un sistema de comercio y reciprocidad que abarcaba a una gran cantidad de localidades a través de ríos y trochas.

También sabemos ahora que los grupos amazónicos mantuvieron relaciones de intercambio con el mundo andino: "Para los incas, la Amazonia tenía poderes sobrenaturales; para los amazónicos, los Andes eran los seres del poder tecnológico-político".[6] Esto se hizo más evidente cuando en los Andes surgió un Estado de grandes dimensiones que llegó incluso a explorar y hasta conquistar las cabeceras de la región selvática: el Tawantinsuyo.

4. El surgimiento del Tawantinsuyo

El progresivo desarrollo cultural de la región andina alcanzó su cúspide con el surgimiento de la cultura inca,[7] cuando en el Cusco se logró conformar un aparato estatal de gran escala –el Tawantinsuyo–, que fue capaz de integrar un sinnúmero de pueblos a lo largo de la extensa cordillera andina,[8] un territorio que hoy abarca seis países sudamericanos.

La eficiencia de la burocracia administrativa inca ha sido muy valorada debido a las particularidades y complejidades ya señaladas que tienen los pueblos andinos en cuanto a su organización social y uso del espacio. Los incas pudieron sintetizar los avances acumulados por sus antecesores y lograron que su sistema administrativo adquiera la capacidad de adecuarse a las particularidades de las provincias que fue incorporando.

La articulación de esta macroorganización fue posible gracias al mantenimiento de una compleja red de relaciones de reciprocidad y a la implantación de mecanismos estatales de redistribución de la riqueza. Se fortalecieron instituciones preexistentes tales como el ayni, la mita y la minka,[9] las cuales regulaban el uso de la fuerza de trabajo.

Asimismo, fue necesario el establecimiento de una infraestructura estatal de gran escala para que sirviera de soporte a dicha organización. Se construyeron grandes depósitos para el almacenamiento de la producción, y para el control y redistribución de los excedentes productivos. Igualmente, se edificaron grandes centros administrativos, los cuales funcionaron como capitales provinciales del imperio.

Toda esta infraestructura estuvo articulada mediante una extensa red de caminos que, aunque anteriores a los incas,

4 Los estudios sobre la Amazonia prehispánica se encuentran en una fase inicial; sin embargo, no podemos dejar de mencionar los estudios pioneros de Betty Meggers, Donald Lathrap y William Denevan, que impulsaron desde los años setenta la arqueología amazónica.

5 Meggers, Betty, "La reconstrucción de la prehistoria amazónica", en: *Amazonia Peruana*, Vol. III, Nº 7. CAAAP, Lima, 1978.

6 Dávila, Carlos, y Pablo Macera, "Introducción," en *El Ojo Verde: cosmovisiones amazónicas*, AIDESEP, Programa de Formación de Maestros Bilingües, Fundación Telefónica, Lima, 2000, p. 16

7 Tawantinsuyo es el nombre original del espacio territorial creado por los Incas. Estuvo dividido en cuatro regiones geográficas: Chinchaysuyo, Antisuyo, Contisuyo y Collasuyo. Tawantinsuyo literalmente significa *cuatro suyos* o partes que se complementan.

8 Valcárcel, Luis, *Del ayllu al imperio*, Editorial Garcilaso, Lima, 1925.

9 El ayni es el trabajo que en calidad de ayuda recíproca realizan los miembros de un grupo social. La minka es la prestación de mano de obra que se realiza a cambio de una compensación material. La mita es la prestación de servicios rotativa que realizaban los miembros de un ayllu como contribución a la administración de sus autoridades políticas. En el tiempo del Tawantinsuyo esto significó que las diferentes etnías subordinadas debían prestar mano de obra al Estado durante un tiempo determinado para la realización de obras públicas.

alcanzaron con el Tawantinsuyo una dimensión "global". Ha sido siempre una necesidad de los señoríos y grupos étnicos andinos mantener una red de caminos para estar comunicados entre sí, permitiéndoles establecer intercambios comerciales. Sin embargo, es un hecho que los incas ampliaron y mejoraron esta red vial, llegando a desarrollarla a lo largo de 50.000 kilómetros.

Esta red vial se consolidó a partir de la edificación del gran "Qapaq Ñan" o Camino Real, que fue una vía troncal de grandes dimensiones que recorrió a través de 5.000 kilómetros de longitud gran parte de la cordillera de los Andes con un eje central, desde el norte de Argentina hasta el sur de Colombia y varias ramificaciones hacia la Costa y ceja de la Selva, permitiendo así dinámicas relaciones de intercambio.

Con todos estos elementos se logró unificar un territorio formado por pueblos muy diversos, aunque manteniendo una clara política de respeto por sus particularidades. Fueron incorporadas en cada región las estrategias productivas que habían sido exitosas en los diferentes ecosistemas, incentivando y potenciando los procesos productivos locales.[10] Igualmente se desplazaron grandes poblaciones de colonos con la finalidad de repoblar zonas militarmente ocupadas, o simplemente para habilitar terrenos inhóspitos.

5. La desarticulación de la sociedad andina y amazónica durante la época colonial: el caos y la consolidación de un nuevo orden social

Los conquistadores españoles arribaron a las costas peruanas en 1532, y a partir de allí iniciaron un proceso violento y vertiginoso de ocupación del territorio andino, siguiendo, por supuesto, la el avasallamiento del otro y el engaño. Su principal estrategia fue establecer alianzas con las poblaciones enemigas de los incas, y fue gracias a este apoyo que lograron tomar la capital del Tahuantinsuyo, el Cusco, hacia 1534, poniéndole fin a este gran imperio. Poco tardaron estos aliados nativos en darse cuenta de que el sistema que los invasores habrían de establecer les sería tan desfavorable como a los propios derrotados.

Los españoles no trajeron únicamente una nueva cultura; muchas enfermedades viajaron a bordo de los barcos invasores y el efecto que produjeron fue más perjudicial para la población nativa que las propias guerras de conquista. La población indígena fue diezmada en varios millones.

El orden en el que los mundos andino y amazónico se habían desarrollado a través de miles de años, en pocas décadas comenzó a quebrantarse, a medida que el sistema colonial sentaba sus bases.

Un nuevo lenguaje fue impuesto como medio de comunicación. Su forma de registro –la escritura en papel– se utilizó como el instrumento para montar el aparato legal y político del régimen colonial, así como también para escribir la "nueva historia" en los libros de los vencedores, con la finalidad de justificar y legitimar a estos "nuevos gobernantes". De esta manera, la Conquista pasó de su fase militar a su fase jurídica e ideológica.

En el plano económico dejó de ser la tierra el medio principal a través del cual se buscaba establecer un equilibrio entre el empleo y la satisfacción de las necesidades. A partir de este momento la agricultura andina, con todo sus avances logrados en términos de tecnología y organización social, cedió paso a las actividades de mayor interés para los conquistadores: la minería y el comercio ultramarino.

Pero fue en el plano sociopolítico en el que la sociedad andina fue afectada en mayor medida. Junto con el Tawantinsuyo, las grandes unidades sociales que componían el Imperio inca, las macroetnías que dominaban los Andes, fueron sistemáticamente desestructuradas debido a que sus tierras y pobladores fueron repartidos como una suerte de gran botín de guerra.

La ruptura del orden social en el mundo andino y el establecimiento de una marcada diferenciación entre conquistadores y conquistados definen el nuevo rumbo que habrían de seguir las sociedades prehispánicas sudamericanas. Se produce la primera homogeneización de la población indígena, antes múltiple y diversa, reduciéndose a una única y despectiva categoría: "indios vencidos".

Al interior de estos procesos de gran escala, ocurren algunos hechos de importancia que también marcaron el futuro de la población originaria. A lo largo del período colonial existió una élite indígena que, considerada como clase noble nativa, mantuvo ciertos privilegios y poderes dentro del régimen hispánico.

De hecho, la nobleza inca pudo llevar adelante un movimiento de resistencia durante cuarenta años, viviendo refugiada en la cordillera de Vilcabamba (en la ceja de selva cusqueña). Desde allí pudo negociar su nueva posición con relación a la sociedad española.

Recién en 1571 se produce la caída de la élite imperial rebelde, siendo ejecutado Túpac Amaru I, el último de los incas, por órdenes del virrey Francisco de Toledo. Así llegó a su fin la resistencia cusqueña y con ello quedó el terreno despejado para que la Corona española estableciera definitivamente su proyecto colonial.

Es el propio virrey Toledo quien reorganiza el virreinato, dando una serie de medidas relativas al gobierno de los naturales. Estas medidas afectaron significativamente la forma de vida de los pueblos andinos, sobre todo porque fueron diseñadas y aplicadas sin comprender realmente los usos y costumbres de dichos pueblos y sin aprovechar las ventajas comparativas que ellos representaban para su desarrollo económico.

De esta manera, se impuso un nuevo sistema de castas, en el cual los españoles y las élites indígenas regionales –es decir, los curacas de los señoríos andinos– se convirtieron en los controladores absolutos de la economía, de las relaciones sociopolíticas y de una religión nueva institucionalizada a la fuerza e importada.

Los indígenas, por su parte, fueron desterrados de sus pueblos tradicionales –los cuales se hallaban dispersos en los valles interandinos–, para ser sometidos al régimen de los "repartimientos". Según este régimen, los indígenas debían ser reubicados en nuevos pueblos, edificados a la usanza española, con el fin de establecer un mayor control sobre ellos. Estas reducciones de indios son el antecedente de las actuales comunidades campesinas.

Esta medida afectó el uso productivo del territorio, debido a que modificó los patrones de asentamiento que, como hemos señalado, habían sido desarrollados en función de la diversificación y complementaridad de las zonas de producción. De esta forma, los ayllus vieron reducido su acceso a los diferentes pisos ecológicos, afectando la diversidad de su producción y obligándolos a ser más dependientes del comercio, una actividad que era controlada por la sociedad hispana, tanto a través de los encomenderos como de la burocracia administrativa y el clero.

En cuanto al régimen legal y el acceso a los derechos y obligaciones establecidos por la Corona española, se implantó desde un comienzo un régimen discriminatorio. La sociedad en su conjunto fue dividida con la creación de dos repúblicas, la de españoles y la de indios. Ambas repúblicas tuvieron su propia legislación y sus miembros fueron reconocidos como súbditos del rey; sin embargo, la particularidad de este régimen es que permitía a los peninsulares cobrarle tributo a los indígenas, ya sea en dinero o productos, o utilizando su mano de obra.

Como consecuencia de ello, las formas de trabajo colectivo tradicionales en el mundo prehispánico sufrieron también mutaciones: "La mita, que era el tributo laboral nativo, y el yanaconaje, que era la prestación paniaguada de los servicios de terceros, fueron adaptadas al régimen colonial".[11]

A pesar de todas estas desventajas, desde la segunda mitad del siglo XVII hasta fines del XVIII, se logró constituir una burguesía indígena, sustentada principalmente en el arrieraje y el comercio interandino. Muchas familias nativas se enriquecieron monopolizando el comercio de productos que se intercambiaban en los mercados de indios. Algunos de ellos, como la coca, eran demandados por las grandes masas de trabajadores indígenas, especialmente en las minas donde éstos realizaban un servicio laboral obligatorio.

Esta burguesía, al tiempo que incrementó su poder económico, construyó una identidad amparada en los recuerdos que guardaban del Tawantinsuyo. Mandaron a diseñar escudos de armas, al igual que las familias nobles hispánicas, pero con adornos incaicos. Este segmento social es considerado como una suerte de "nobleza inca hispanizada".[12]

Esta burguesía indígena estuvo compuesta mayormente por curacas que vivían en los pueblos de indios. Fue importante la función que estas autoridades cumplieron dentro de la sociedad colonial, ya que actuaron como una suerte de bisagras entre el poder español y los indígenas. A los indios nobles se les otorgó una serie de privilegios. Contaban con un colegio para príncipes indígenas donde aprendían el castellano y tenían acceso a la cultura europea, a la vez que poseían conocimientos heredados del incanato, los cuales cultivaban como suyos.[13]

Aparece también en la Colonia un nuevo grupo social: los esclavos negros. Estos esclavos conforman un sector social privado de todo derecho, aunque son señalados como aptos para toda obligación. Llegados procedentes de Africa o de las poblaciones de negros criollos de Centro América, estos esclavos se establecieron en el Perú principalmente en los valles de la costa central y norteña.

Los primeros esclavos africanos llegaron al Perú con las tropas de Francisco Pizarro, y actuaron decididamente en las campañas conquistadoras. Participaron desde un inicio en la conformación de la sociedad colonial. En este proceso, sin embargo, no llegaron a constituirse como un grupo social en sentido estricto, pues no recordaban su cultura de origen y, por lo tanto, carecían de sentido de

10 Lumbreras, Luis, "Formación histórica del Perú", en *El tema indígena en debate*, Despacho de la Primera Dama de la Nación, Lima, 2003, p. 60.

11 Lumbreras, *op. cit.* p. 74.
12 Lumbreras, comunicación personal.
13 Lumbreras, *op. cit.*, pp. 74 -76.

unidad. Muchos de ellos se encontraban aculturados y perdieron la memoria acerca de sus orígenes africanos. Sin una base étnica o idioma que los distinguiera, solamente fueron reconocidos por su particularidad racial.

Trabajaron en las haciendas o en las casas de los españoles, sin poder tener ninguna aspiración social o económica, salvo algunos casos en los que unos cuantos esclavos llegaron a escaparse de sus localidades, liberándose del yugo de sus amos. Estos últimos recibieron el nombre de cimarrones.

En cuanto a la sociedad en general, es claro que comenzó a desarrollarse un proceso de homogeneización de las diferencias culturales. Por un lado, se mantuvo el quechua cusqueño como lengua franca, lo que llevó a la desaparición de gran parte de las lenguas que se hablaban en el territorio. Por otro lado, se inició el proceso de "extirpación de las idolatrías", que buscaba eliminar a la fuerza las religiones y creencias nativas para imponer el catolicismo, haciendo que desaparezcan muchas cosmovisiones que eran contradictorias con la tradición cristiana.

Estos procesos, unidos a las medidas de opresión económica, provocaron reacciones por parte de los pueblos indígenas. Surgieron, por ejemplo, movimientos mesiánicos que buscaban la restauración de las culturas originales prehispánicas. El movimiento del Taqui Onqoy –literalmente "la enfermedad del baile"– fue impulsado por una clase sacerdotal andina que, a través de bailes y prácticas rituales extáticas, buscaba reavivar la memoria de los pueblos indígenas con relación a su pasado prehispánico.

Este movimiento, desarrollado principalmente en Ayacucho y Apurímac, quiso hacer renacer el mundo que fue perturbado por la Conquista, mediante la transformación del orden impuesto, propiciando un nuevo "pachakuti" o inversión del orden, que restablecería el equilibrio social, religioso y ecológico que existía antes de la llegada de los españoles. Los sacerdotes nativos que lideraron este movimiento proclamaron la restauración de todas las huacas o divinidades andinas desde Quito hasta el Cusco.

Cabe la aclaración de que el Taqui Onqoy no pretendió reinstaurar el Imperio de los incas, sino más bien retornar a la situación política anterior al Tawantinsuyo, cuando los señoríos locales adoraban a sus propias huacas y no existía un aparato estatal superior.[14]

Además, también es oportuno anotar que cuando nos referimos a un "pachakuti", no estamos haciendo alusión a un personaje (como el inca Pachacutec, quien perfeccionó este concepto), sino a una unidad de tiempo-espacio, cuya particularidad es señalar el momento y lugar en que se deberá producir una reestructuración del orden social existente, la cual muchas veces es asociada a una inversión total del orden. Según este pensamiento, el caos y la reestructuración son parte de un mismo proceso temporal que es inherente al ciclo de la vida. Cada pachakuti representa un ciclo de 1.000 años, transcurriendo alternadamente en dos períodos de 500 años bajo el influjo de fuerzas positivas y negativas. De esta manera, un ciclo temporal en equilibrio requiere de un tiempo de 1.000 años para completarse y asegurar el regreso del tan ansiado "Allin Kamachikuq" o el buen Gobierno.

La respuesta española fue dura e inclemente, fortaleciendo las medidas de control sobre los "indios" y redoblando esfuerzos en las labores evangelizadoras, lo que derivó en la ejecución de cruentas campañas, llamadas así "de extirpación de idolatrías", con la ayuda de la Inquisición la cual servía de instrumento ideológico y judicial para sentenciar a muerte a los que deseaban permanecer en su cosmovisión religiosa original.

Transcurrieron de esta manera los dos primeros siglos del período colonial, siendo recién durante el siglo XVIII que se produjeron los primeros levantamientos indígenas con un interés claramente definido hacia la reivindicación política y económica. Las cifras que a este respecto nos arrojan los documentos históricos son por demás elocuentes:[15]

Décadas	Número de levantamientos
1730 – 39	10
1740 – 49	5
1750 – 59	11
1760 - 69	20
1770 - 79	66

Estas cifras nos dan una idea de lo agitada que estuvo la sociedad colonial durante el Siglo de las Luces, siendo más que evidente el descontento que los pueblos indígenas tenían en ese momento con relación a la administración española.

14 Flores Galindo, Alberto, *Buscando un Inca*, Lima, Editorial Horizonte, 1987, pp. 43-44.

15 Flores Galindo, op. cit., pp. 122-123, citando a Scarlett O´Phelan, "Túpac Amaru y las sublevaciones del s. XVIII", en *Sociedad colonial y sublevaciones populares: Túpac Amaru II - 1780*, ed. Alberto Flores Galindo, Retablo de Papel, Lima, 1976.

Es conveniente anotar que, hasta esta época, la Amazonia permaneció como un territorio indómito, solamente visitado por misioneros y exploradores. De esta manera, estuvo alejada de la severidad y codicia tanto de los encomenderos como de los corregidores de indios.

En el siglo XVIII, la administración virreinal buscó penetrar en esta región para ampliar su base tributaria, iniciando campañas, primeramente, en la selva central. Desde el segundo tercio del siglo XVII, franciscanos y jesuitas iniciaron la "conquista espiritual" de la Amazonia. Las misiones religiosas cubren el alto Amazonas y forman reducciones en las orillas de los ríos, internándose en territorio indígena. Los franciscanos por la selva central, y los jesuitas por el alto Amazonas, el río Marañón y la provincia de Maynas. Evangelizar significaba para estos misioneros reducir a los indios en pequeños poblados con el objetivo de "civilizarlos".[16]

Por ejemplo, tenemos el caso del grupo étnico ashaninka, que desde el siglo XVII entró en contacto con grupos de misioneros franciscanos. Dichos misioneros, buscando establecerse como grupo de poder entre los nativos, desarticularon el sistema de intercambio indígena para reemplazarlo por uno donde ellos pasaban a ser los principales intermediarios con el mundo colonial, presionando a su vez para que los grupos nativos se establecieran de manera sedentaria en sus localidades.

Poco afortunada resultó esta medida, pues una vez reducidos los indígenas a esta forma de vida, las pestes hicieron presa de ellos, muriendo a razón de 1 por cada 3,5 habitantes.[17] Esta situación provocó inmediatamente una respuesta violenta por parte de los nativos.

En la zona del Amazonas y el río Ampiyacu, los misioneros jesuitas intentaron reducir a los yagua a la misión de Pebas, utilizando como medio de persuasión el comercio de metales. El resultado fue el incremento de las guerras interétnicas por la competencia establecida entre los grupos nativos. Asimismo, se incrementó dramáticamente la mortandad debido a las enfermedades traídas por los misioneros. De los cerca de 8.000 yaguas que había en ese tiempo, sólo quedaron 1.000 al tiempo de la expulsión de los jesuitas del territorio del virreinato en 1767.[18]

Junto con ello, también ocurrió, durante la segunda mitad del siglo XVII y la primera del XVIII, la incursión de los bandeirantes portugueses en la Amazonia peruana con la finalidad de conseguir esclavos, obligando a muchos indígenas a migrar a otras partes de la selva.

En 1742 estalla la rebelión de Juan Santos Atahualpa en la selva central. Esta rebelión aglutina a diversos grupos étnicos, entre los cuales se encontraban los ashaninka, amuesha, cashibos y mataparis, aunque también convocó a algunas poblaciones andinas.[19]

Éste fue un movimiento mesiánico en el que su líder proclamaba la llegada de un nuevo tiempo, la edad del espíritu santo, una especie de síntesis entre el cristianismo, la religiosidad andina y la ideología del retorno del inca.[20] Sin embargo, este retorno, encarnado en su líder, no fue precisamente lo que buscaban las poblaciones sublevadas, sino más bien rechazar a los españoles y volver a la situación de autonomía de sus propias etnías.

Esta rebelión no logró propagarse a un territorio mayor. El sur andino se encontraba demasiado controlado por el poder virreinal. Los pueblos indígenas que habitaban las reducciones no se plegaron al movimiento. Sin poder extenderse, aunque sin ser derrotados, las fuerzas de Juan Santos Atahualpa se refugiaron en la selva, donde, tras la muerte del líder, finalmente se dispersaron.

Pero si bien el sur andino no participó del movimiento mesiánico atahualpista, existió en esta región una coyuntura que también motivó la aparición de movimientos sublevatorios frente al régimen colonial. Recordemos que existía aquí una élite indígena, y que ésta había prosperado y logrado cierto poder. Era una élite letrada que, gracias al comercio, se había enriquecido y logrado alcanzar un determinado estatus en la sociedad virreinal.

Del seno de esta élite apareció José Gabriel Condorcanqui, autotitulado Túpac Amaru II, quien, como legítimo descendiente de los rebeldes de Vilcabamba, inició un gran movimiento de insurrección contra el régimen colonial, llegando a definirse en algún momento como una propuesta independentista.

Su proyecto planteaba, en principio, la expulsión de los españoles del territorio andino, además de un cambio estructural en el sistema económico. Igualmente proponía la formación de una identidad nacional de carácter integracionista. La aristocracia cusqueña encabezaría el movimiento, pero los sectores criollos, mestizos y afrodescendientes también podrían participar del nuevo orden.

16 Manuel Marzal nos ofrece un panorama de las reducciones indígenas durante la Colonia en "Las reducciones indígenas en la Amazonia del virreinato peruano", en *Amazonia Peruana*, Nº 10, Lima, 1984, pp. 7 - 45.

17 Rojas, Enrique, *Los Ashaninka, un pueblo tras el bosque*, Lima, PUCP, 1994, pp. 39-58.

18 Chaumeil, Jean Pierre, "Los Yagua", en *Guía etnográfica de la alta Amazonía*, eds. F. Santos y F. Barclay, Quito, FLACSO, 1994, pp. 204-208.

19 Flores Galindo, *op. cit.*, p. 104.

20 *Ibid.*, p.108.

En cierta forma, fue el primer intento "globalizante" de una rebelión que buscaba la independencia con todos los sectores oprimidos por la Colonia española.

Estalla la rebelión en 1780 y se extiende rápidamente por el sur del virreinato, incluyendo el Altiplano. Las poblaciones indígenas campesinas se unen en masas a este movimiento. El odio que tenían los indígenas se desborda, produciéndose actos violentos en diferentes localidades.

Ahora bien, no fue una sola rebelión la que se produjo en los Andes durante este siglo, sino un conjunto de sublevaciones, cada una planteando diferentes proyectos. Desde sublevaciones de origen urbano, como las producidas en Arequipa y Oruro, hasta la de Túpac Katari, quien desde el Altiplano boliviano hizo eco de los reclamos de Túpac Amaru II.

La represión militar desatada por la Corona en respuesta a estos movimientos fue sumamente severa, aunque fueron todavía más duras las medidas establecidas una vez aplacadas las rebeliones. La administración virreinal se ensañó con todo aquello que significase ser "indio". Se asoció la condición de indio con la de subversivo, un estereotipo que permaneció en vigencia durante siglos. Muchos elementos que habían sido desarrollados por las élites indígenas –idioma, vestimenta, creencias, memoria de sus antepasados, etc.– fueron prohibidos por cédula real, intentándose con ello eliminar el supuesto caldo de cultivo para los movimientos de reivindicación política indígena. (dentro de este episodio se encuentra la persecución y eliminación de las momias de los antiguos Incas, ya que ellas estaban investidas de un verdadero poder espiritual y se creía que podían volver a levantar la rebelión con su sola presencia)

Entre 1780 y los comienzos de la República desapareció la institución del curacazgo, que había sido la instancia por la cual las autoridades indígenas ejercían sus cargos por derecho hereditario. Los curacas fueron reemplazados por los alcaldes vara –portaban una vara como símbolo de poder, a la usanza española– los cuales debían ser elegidos cada año.[21] Estas nuevas autoridades funcionaron como una suerte de policía local en los pueblos de indios, guardiana de los intereses de la Corona.

En esencia, con el descuartizamiento de Túpac Amaru II se procede a eliminar todo tipo de identificación con lo indígena. A partir de allí, la Corona intentará borrar la memoria colectiva e impedir el uso de cualquier elemento de identidad nativo, como la vestimenta, el idioma, etc. Estos elementos estuvieron fuertemente asociados al recuerdo del Tawantinsuyo. A partir de allí se inicia toda una corriente de desprecio hacia lo indígena y todo aquello que lo representa, con repercusiones hasta nuestros días.

21 Manrique, Nelson, "La mayoría invisible. Los indios y la cuestión nacional", en *El tema indígena en debate*, Despacho de la Primera Dama de la Nación, Lima, 2003, p. 88.

6. La independencia y la instauración de la República criolla

Si bien los pueblos indígenas participaron en diversos episodios de las luchas por la Independencia, es un hecho por todos conocido que las campañas emancipadoras fueron planeadas y dirigidas por la sociedad criolla colonial. El Estado fundado en el Perú entre 1821 y 1825 fue asumido desde un primer momento como un Estado criollo, el cual, en esencia, no planteó un cambio en las estructuras sociales establecidas durante el periodo colonial. Más bien, estas estructuras sociales fueron rediseñadas para producir una mayor exclusión de los pueblos originarios.

Luego de la capitulación española, los criollos peruanos fueron quienes se convirtieron en la encarnación de la nueva nación, excluyendo a la gran mayoría de la población peruana, que era de origen indígena. El problema se originó en el hecho de que la Independencia no se consiguió a través de un proceso revolucionario, sino que fue un simple traspaso del poder de los españoles a la élite criolla. Así: "el Estado fundado en el Perú luego de la independencia justificaba la exclusión de los indígenas del proyecto nacional sobre la base de la ideología racista anti-indígena colonial... El racismo supone algo más profundo que la discriminación étnica: es la negación de la humanidad del otro, que es considerado biológicamente inferior, por naturaleza".[22]

Aunque San Martín les dio a los indígenas el estatus de ciudadanos, éstos siguieron pagando tributo hasta 1854, cuando éste fue abolido definitivamente. Es paradójicamente este estatus de ciudadanos ante la ley lo que justifica a la postre su sometimiento. Desconocedores del sistema legal criollo, sin hablar o hablando mal el castellano, objetos de racismo y discriminación, los indígenas sufrieron una serie de atropellos y despojos territoriales ante los cuales no pueden defenderse. Las haciendas pudieron usurpar sus tierras y la élite criolla los convirtió en sirvientes, debido a las argucias legales dominadas por quienes hablaban y escribían en castellano.

22 *Ibid.*, p. 97.

En 1820 un viajero, Alexander Caldclugh, dijo sobre la relación entre blancos e indios: "No tenían intereses en común, apenas los ligaba un mal disimulado y mutuo odio y rencor. A veces la secreta murmuración se tornaba en rebelión abierta".[23]

Mientras tanto, en la selva peruana la Independencia no tuvo impacto directo en los pueblos nativos, en la medida en que éstos se encontraban excluidos de la sociedad independentista. Las misiones se habían retirado a fines del siglo XVIII, y durante la primera mitad del siglo XIX no existieron grandes incursiones misioneras ni comerciales en la Amazonia del Perú.

El proyecto de nación peruana instaurado por la República implicaba la eliminación del elemento indígena. Si bien era imposible su eliminación física, se esperaba que progresivamente los indígenas, a través del mestizaje, fueran tomando distancia de sus culturas y se incorporaran a los cánones de la sociedad criolla. Esto se explica si entendemos que, cuarenta años antes de la Independencia, los mismos que proclamaban el nuevo Estado liberal, habían peleado contra la revolución de Túpac Amaru II.

Décadas más tarde se pusieron en boga en el mundo las teorías sobre el "racismo científico", según las cuales existían pruebas fehacientes de la existencia de razas superiores e inferiores –los blancos eran los superiores y los negros e indios los inferiores–. Según estas teorías, el nivel de desarrollo de un país estaba condicionado por la presencia de razas inferiores o superiores en su población. Así, por influencia de estas corrientes evolucionistas de corte racista, se vuelve una realidad el proyecto de "blanquear" al Perú, incentivándose desde el Estado la inmigración europea.

Estos procesos de exclusión racial y cultural se plasman en las sucesivas constituciones que los criollos establecieron durante los inicios de la República.[24] Una de las consecuencias más graves producidas por la legislación criolla fue que muchas de las parcelas o territorios indígenas pasaron a manos de los hacendados. Esto fue posible por un decreto promulgado por Bolívar en 1824 en virtud del cual los campesinos podían transferir sus tierras libremente a terceros[25]. Se produjeron así compras ficticias, engaños y presiones sobre los campesinos, por medio de los cuales estos resultaron cediendo sus tierras a los criollos.

23 Citado por Flores Galindo, *op. cit.*

24 La primera Ley de la Constitución de 1828 dice que son peruanos todos los que hablan castellano.

25 Bonilla, Heraclio, "Estudios sobre la formación del sistema agrario peruano: logros y perspectivas", en *La Cuestión Rural en el Perú*, ed. Javier Iguíñiz, PUCP, Lima, p. 244.

Por otro lado, para mantener una nación donde un pequeño sector controlaba a una mayoritaria población como la indígena, el nuevo Estado debió institucionalizar la violencia como elemento vertebral de la dominación política.[26] Durante todo el siglo XIX se produjeron rebeliones y levantamientos en las zonas rurales andinas; muchas de ellas fueron sofocadas violentamente, incluso cometiéndose asesinatos en masa.

Sólo entre 1919 y 1923 ocurrieron en el sur andino 50 rebeliones campesinas, las cuales fueron derrotadas por las fuerzas estatales, sumadas a las que pudieron reunir los hacendados. En consecuencia, a partir de 1923,

> se multiplicaron las represalias de los mistis[27] y los terratenientes del interior contra los indígenas. En ella participaron fuerzas particulares levantadas por los terratenientes –compuesta por los colonos de las haciendas– y en ocasiones la gendarmería y hasta el Ejército. Aunque prosiguieron algunas movilizaciones campesinas aisladas, la gran rebelión campesina había terminado. En un país tan fragmentado como el Perú de las primeras décadas del siglo XX mientras el sur andino estuvo convulsionado, en la sierra central y norte se vivió una relativa paz social; y cuando, a mediados de la década del treinta, estallaron grandes movilizaciones campesinas en la sierra central, la sierra sur estuvo quieta.[28]

En términos demográficos, se puede constatar en el censo de 1876, que siendo la población total del Perú 2.700.000 habitantes, 1.554.678 son indígenas, mientras que alrededor de 50.000 son clasificados como negros.

Ésta es una época, además, marcada por el auge de la explotación minera, la cual fue asumida por grandes corporaciones como la Cerro de Pasco Cooper Corporation. Bajo el lema de la "modernización del país", las tierras que aún no habían sido acaparadas por los hacendados fueron forzosamente destinadas al trabajo minero.[29]

Durante el gobierno de Augusto B. Leguía se acrecentaron las violaciones de los derechos de los campesinos mediante la Ley de Conscripción Vial, que obligaba a estas poblaciones a hacer trabajos forzados en favor del Estado o de intereses privados, en las peores condiciones laborales.[30] Paradójicamente, durante ese gobierno se realizaron al-

26 Flores Galindo. *op. cit.* p. 277.

27 *Misti* es la palabra andina para identificar a los criollos, poderosos del pueblo, hacendados, mestizos, que están vinculados a las haciendas, al comercio y, en general, a todo aquello que no se identifica con lo indígena.

28 Manrique, *op. cit.*, p. 102.

29 César Vallejo nos muestra un retrato de la realidad minera en su novela *El tungsteno.*

30 José María Arguedas refleja esta triste realidad en su novela *Yawarfiesta.*

gunas reivindicaciones indígenas. Se creó, por ejemplo, el Patronato de la Raza Indígena, aunque sin tener mayores consecuencias positivas para los pueblos interesados.

Sin embargo, durante las siguientes décadas, de los treinta y cuarenta, las comunidades campesinas, durante el gobierno de Bustamante y Rivero (1945-1948), establecieron la Confederación Campesina del Perú (CCP), lo cual marca un primer intento espontáneo por parte de los campesinos de constituir un frente político que les permita exigir directamente el respeto hacia sus derechos.

En este tiempo, la Amazonia, olvidada desde mediados del siglo XVIII, vuelve a ser objeto de atención por parte del Estado peruano. Dentro de la política nacional, la selva es vista como un espacio vacío, despoblado, como un lugar donde los colonos europeos podrían asentarse, ignorando la existencia de los pueblos amazónicos.[31]

Desde fines del siglo XIX y hasta principios del siglo XX, las poblaciones originarias de la selva fueron víctimas de las incursiones de los caucheros. Los indígenas fueron perseguidos y tomados como sirvientes o esclavos, sufriendo desplazamientos forzados. Tras la caída de los precios del caucho, los caucheros se convertirían en hacendados manteniendo a su favor la servidumbre indígena. Todo esto se hizo bajo la mirada aprobadora del Estado, para quienes los indígenas amazónicos no eran "ciudadanos".

El caso de los afroperuanos es distinto. Fueron oficialmente liberados de la esclavitud en 1854 por el mariscal Ramón Castilla; sin embargo, su marginación social se mantuvo en vigencia, porque sin educación y siendo racialmente discriminados, fueron confinados a ejercer sólo trabajos manuales, artesanales y de servicios, no pudiendo mejorar sus condiciones de vida.

Durante toda la República la población afrodescendiente participó de cada uno de los episodios históricos vividos; no obstante, su presencia se encuentra omitida en la historia oficial. No sólo fueron marginados por el Estado, sino que la sociedad civil los discriminó –y aún lo hace– simplemente por motivos racistas.

31 Un ejemplo de esta miopía estatal ocurrió en 1857 cuando varios centenares de alemanes fueron enviados al Pozuzo, a una zona donada por el Estado peruano para esta población, sin tomar en cuenta que ése era un territorio ocupado por poblaciones nativas de la selva. Ver Bonfiglio, Giovanni, "Introducción al estudio de la inmigración europea en el Perú", p. 35, en *Primer Seminario sobre Poblaciones Inmigrantes*, CONCYTEC, Lima, 1987.

7. Los movimientos indigenistas: primera mitad del siglo XX

A principios del siglo XX ya se manifestaron voces de protesta respecto de la situación de los indios,[32] sobre todo por parte del movimiento intelectual liderado por Dora Mayer y Pedro Zulen. El indigenismo de las primeras décadas del siglo XX es un movimiento de gran impacto entre los intelectuales peruanos, aunque de consecuencias insignificantes entre las poblaciones que pretendían defender. Se inspiran en las obras del inca Garcilaso de la Vega y en los escritos de fines del siglo XIX de Manuel Gonzales Prada.[33]

Estos indigenistas provienen de las clases medias y latifundistas de la sierra. En muchos sentidos, defienden más que la "causa india" la causa de las provincias serranas que se ven excluidas y marginadas del poder político de la ciudad de Lima. Se trata en realidad de provincianos que son tratados por la ideología centralista limeña como "indios". Sus aspiraciones se ven frustradas por este centralismo, motivo por el cual buscan una identidad asociada a lo indígena. Tuvieron un discurso unitario, andinista, que presenta un indio atemporal, abstracto, estático en el tiempo. Reivindican la nacionalidad para los indios y proponen una nación de raigambre india.

Valcárcel lo expresó así en 1927:

> El Cusco y Lima son, por la naturaleza de las cosas, dos focos opuestos de la nacionalidad. El Cusco representa la cultura madre, la heredera de los inkas milenarios. Lima es el anhelo de adaptación a la cultura europea. Y es que el Cusco preexistía cuando llegó el conquistador y Lima fue creada por él, ex nihilo. ¿Cómo desde la capital va a comprenderse el conflicto secular de las dos razas y las dos culturas, que no ha perdido su vinculación desde el día en que el invasor puso sus plantas en los siscos andinos? ¿Será capaz el espíritu europeizado, sin raigambre en la tierra materna, de enorgullecerse de una cultura que no le alcanza? ¿Podría vivir el mestizaje de otras razas exóticas el gran amor que sólo nutre y mantiene la sangre de los hijos del Sol? Sólo al Cusco le está reservado redimir al indio.[34]

32 En realidad, Juan Bustamante ya había reclamado por la represión brutal de los hacendados frente a las protestas indígenas, pero su voz fue acallada por el silencio general del siglo XIX.

33 Manuel Gonzales Prada fue un pensador anarquista, que tras el trauma criollo por la derrota en la Guerra del Pacífico (1879-1883), hace una labor de denuncia del orden social peruano, criticando especialmente a la élite criolla y costeña.

34 Valcárcel, Luis, *Tempestad en los Andes*, Lima, Universo, 1925, p. 118. Es interesante observar cómo Valcárcel tuvo un discurso que esencializaba a los indígenas e idealizaba el incario, olvidándose de las diversas culturas autóctonas. Su proyecto de nación consistía en obviar las diferencias.

Sin embargo, esta propuesta falló porque no consideró que los campesinos necesitaban en realidad de un proyecto político, no una simple retórica reivindicativa. Lo que sucedió fue que cuando estos indigenistas empezaron a alcanzar puestos oficiales en el aparato estatal peruano, inmediatamente se olvidaron de sus reclamos y se integraron al programa político criollo.[35]

La poca aproximación de los indigenistas a los movimientos sociales campesinos fue un error que no cometió la izquierda peruana de comienzos del siglo XX, la cual se encontraba infinitamente más organizada. Sin embargo, la falla en estos movimientos de izquierda fue que no consideraron a los indígenas como un grupo que debía ser reivindicado culturalmente. José Carlos Mariátegui, principal representante de la izquierda peruana, en sus *Siete ensayos de la realidad peruana*, no trata el problema del indio en términos étnicos, sino en términos de clase social, legitimando de esta manera al socialismo como modelo político.

Para Mariátegui el problema del indio era el problema de la propiedad de la tierra. Asumía que los indios eran una clase social –los campesinos– y afirmaba que éstos se liberarían de la opresión en el momento en que se apropiaran de la tierra, la cual pertenecía a los latifundistas.[36] En su tiempo se consideraba que el socialismo era lo más semejante al sistema que había reinado en el Tawantinsuyo. Se consideró al Imperio inca como un imperio socialista, y esto de alguna manera influyó en los pensadores de las siguientes décadas.

8. El proyecto de modernización del Estado: segunda mitad del siglo XX hasta lo que somos hoy

A partir de los años cincuenta el país entró en un proceso de modernización, basado en la corriente desarrollista, en boga en ese entonces, denominada la "sustitución de importaciones".[37] Este proceso también se halló sustentado en la idea de una nueva propuesta de nación.

En este tiempo se visualiza un país industrializado, mestizo, culturalmente homogéneo y occidental. Por lo tanto, uno de los principales caminos elegidos para llegar a ese ideal fue la ampliación de la cobertura educativa. El sistema educativo pasa, entonces, de excluir del concepto de nación a la población indígena, como había ocurrido en el siglo XIX, a incluirla dentro de ella pero con el fin de homogeneizarla y aculturarla.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones de este nuevo programa educativo, los indígenas permanecieron marginados durante algunas décadas más de las escuelas. Además, tampoco se cambió el estereotipo de indio atrasado que permanecía vigente en la mentalidad de los criollos:

> En los textos escolares de la época... se le representaba como un ser de vida abyecta y miserable... La propuesta del sistema educativo partía de identificar atraso con cultura indígena de manera que el progreso aparecía como ruptura: renuncia a lo andino, asunción de lo occidental. La integración de la sociedad peruana, el sentimiento de solidaridad, sería resultado de homogeneizar la cultura de todos en torno a lo criollo moderno, la cultura del grupo blanco-peruano. Esta propuesta, a la que llamaremos oficial ha tenido una prolongada vigencia, pero ahora se encuentra en crisis.[38]

Si a este proyecto homogeneizador –anti-indígena– de la educación, le agregamos la visión "clasista" de la izquierda campesinista, y un gobierno militar de fines de los años sesenta que oficialmente cambia el término de comunidades indígenas por comunidades campesinas, se entiende por qué los movimientos andinos al ser denominados "campesinos" no se percibieron a sí mismos como movimientos indígenas y no se organizaron alrededor de una plataforma de carácter cultural.

Además, la urgencia de reivindicaciones económicas, de propiedad sobre la tierra, y de articular las rebeliones a lo largo de los Andes, justificaban un movimiento de clase, la campesina. Así, la posibilidad de que se gestara un movimiento indígena en las áreas rurales andinas fue descartada desde un inicio, cediendo paso más bien al movimiento campesino.

Las zonas rurales se convulsionaron durante los años cincuenta y sesenta, y surgieron movimientos campesinos que tuvieron como objetivo recuperar la propiedad de la tierra. También buscaron legitimar a sus comunidades en tanto instituciones sociales, liberando a los campesinos del yugo impuesto por las haciendas.

35 Esta tesis pertenece a Carlos Franco. Ver "La problemática identidad de los indigenistas de los años 20", en *Comunicación y cultura política: entre públicos y ciudadanos*, ed. Rosa María Alfaro et. al., Asociación de Comunicadores Sociales, Calandria, Lima, 1994.

36 Mariátegui, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Biblioteca Amauta, Lima, 1992.

37 Teoría económica impulsada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

38 Portocarrero, Gonzalo, "Educación e identidad nacional: de la propuesta etnocida al nacionalismo andino", en: *Debates en Sociología*, Nº 17, Lima, PUCP, 1992, p. 10.

Paralelamente, se produjo un cambio estructural en la sociedad peruana. Un crecimiento económico originado en el sector capitalista costeño, una pérdida de poder de los hacendados de la sierra y la masificación de la educación, ocasionaron que la población rural migre en grandes cantidades hacia las ciudades. Las familias provincianas mandaron a sus hijos a trabajar y estudiar a Lima. Finalmente, la costa se convirtió en la región más poblada del Perú.

Esta migración del campo a la ciudad redefinió todos los viejos parámetros de la sociedad peruana en la medida en que se eliminó la exclusividad de los espacios criollos de la costa. Los migrantes rurales llevaron sus formas de reciprocidad, costumbres y fiestas a la ciudad, formando nuevos movimientos sociales, que presionaron por una mayor igualdad de oportunidades y acceso a los servicios públicos. Sin embargo, el volumen de sus necesidades y reivindicaciones ha sido más grande que la capacidad y eficiencia del Estado para redefinir su rol ante los nuevos ciudadanos.

Cuando en los sesenta y setenta llegaron a la universidad grupos de jóvenes provenientes del mundo andino, quechua y aymara hablante, se encontraron con un discurso clasista de la izquierda. Estas generaciones de estudiantes, quienes por su acceso a la universidad podrían haber formado una élite intelectual defensora de la cultura indígena, son enroladas por la izquierda partidarista, la cual enfatiza la lucha de clases.

Durante el gobierno militar de Juan Velazco Alvarado se replanteó el concepto de nación. Se retomaron las ideas de José Carlos Mariátegui y José María Arguedas como ejemplos de personas que armonizaron el discurso de la clase social y el discurso nacionalista. En su propia ideología, el Estado velazquista planteó una nación mestiza, que uniese la tradición incaica con la modernidad.

El gobierno militar de Velazco Alvarado decretó la abolición del nombre "comunidades de indios" y la remplazó por el de "comunidades campesinas". A partir de allí se realizaron una serie de acciones estatales en favor de la población campesina: titulación de sus tierras, leyes proteccionistas, etc. Pero al mismo tiempo, se mantuvo la política seguida durante toda la República: la de "desindianizar" y negar lo indígena.

Esta situación logró que las poblaciones rurales, que décadas antes se habían definido como indígenas, se autodefinieran a partir de ese tiempo como mestizos campesinos. Asimismo, hizo que los movimientos que antes habían deseado el regreso al pasado Inca, a la utopía andina del retorno de inkarrí, se apropiaran del mito del progreso.[39]

Las comunidades quechuas y aymaras no miran ya el pasado, sino el futuro. Eso se ve claramente en los años setenta, cuando el movimiento campesino de Andahuaylas debió escoger entre enfrentarse al Estado o negociar con él; y la mayoría optó por esto último. De la minoría que votaba por enfrentarse al Estado salió una de las vertientes del movimiento que después sería conocido como Sendero Luminoso.

Este grupo irrumpe violentamente en la escena política en los años ochenta desde el departamento de Ayacucho. Como fiel representante de la izquierda peruana, dicha facción resultó ser la negación de lo indígena, a pesar de que sus bases fueron en gran parte quechua hablantes.

La ideología de Sendero era marxista y maoísta, negadora de las diferencias culturales y obsesionada con el concepto de clase social como motor de la historia. En este caso, la clase campesina sería la encargada de liderar la revolución "desde el campo hacia la ciudad", ignorando todos los problemas relacionados con la complejidad cultural del país.

El rechazo que sufrió este movimiento en las áreas rurales es el rechazo a la imposición de un sistema político dictatorial foráneo que ignora las particularidades étnicas de la población rural. Una explicación plausible a este rechazo es que a un nivel material la población campesina busca las ventajas de la modernidad occidental –integrándose al mercado en las mejores condiciones–, mientras que a un nivel subjetivo busca mantener su propia tradición y su identidad regional. Sendero Luminoso no proporcionaba ninguna alternativa para estas aspiraciones, y en esencia sabemos ahora que fueron las poblaciones quechua hablantes y ashaninkas, las principales víctimas de este movimiento terrorista.

Las poblaciones quechua y aymara hablantes asumen el discurso del progreso producto del papel jugado por la masificación de la educación y los medios de comunicación, que actúan como fuerzas homogeneizadoras y estigmatizadoras de lo indígena. En cuanto a cobertura educativa, el Perú pasó del decimocuarto puesto en el que se encontraba en América Latina en 1960, al cuarto puesto en 1980. La educación era ya en ese entonces la gran esperanza del progreso.

Sin embargo, la miopía del Estado se evidenció tras la matanza de Uchuraccay,[40] cuando tres campesinos fueron juzgados de acuerdo a criterios occidentales. Así, el Estado, desde su óptica criolla, pensó que todo campesino era senderista, al igual que 200 años atrás cuando los españoles asociaron a todos los indios con la revolución tupamarista. Si uno revisa el número de víctimas de los años de la violencia subversiva, encuentra que el 70% de las víctimas fueron quechua hablantes.[41]

La transformación económica y la Reforma Agraria que se llevaron a cabo durante el proyecto de modernización impulsado por el Estado no dieron los resultados esperados. Hasta los años cuarenta, los productos del agro en los Andes eran destinados al autoconsumo, y en la costa eran destinados para la exportación. Los gobiernos modernistas de los años cincuenta y los siguientes de dictadura militar, esperaban cambiar esta estructura.[42] Sin embargo, gran parte de la producción se mantuvo en sus mercados restringidos y de autoconsumo. Lo único que se logró fue el crecimiento acelerado y desordenado de las principales ciudades del país y, en forma paralela, la proliferación del minifundio, lo cual hizo inviable el sustento basado en la agricultura.

Si bien es cierto que se amplió la frontera agrícola, esto se debió a que se expandió hacia el oriente peruano, presionando a los pueblos indígenas de la Amazonia, creando nuevas fuentes de conflicto entre colonos serranos e indígenas amazónicos, además, por supuesto, del consiguiente deterioro ambiental y agotamiento del suelo.

Luego de la Reforma Agraria se crearon las cooperativas –ideal de empresa comunal socialista–, pero éstas no tuvieron los efectos esperados por la carencia de asistencia técnica, falta de acceso al crédito, escasa renovación tecnológica y débil estructura organizativa. Esta situación –el fracaso de las cooperativas en el Perú– todavía es un factor que afecta a las condiciones del agro en el país, particularmente porque nunca se propuso un proyecto alternativo. Peor aún, nunca se tomó en cuenta a las propias comunidades campesinas en tanto instituciones con capacidad organizativa y conocimientos tecnológico apropiados para sustentar un plan agrícola nacional.

El gobierno de Alberto Fujimori también olvidó el elemento indio del Perú. En 1993, el propio Fujimori llevó a cabo un golpe de Estado y consiguió establecer una nueva Constitución. Sobre la base de este nuevo marco legal, en 1995 se promulgó una nueva ley de tierras, a partir de la cual se eliminarían los aspectos proteccionistas de la anterior ley y se permitiría poner en venta las tierras indígenas. La intención era romper la unidad de las comunidades campesinas para favorecer a las empresas privadas y permitir una "nueva colonización" de sus tierras.

Las poblaciones rurales andinas afrontaron los años noventa organizándose ellas mismas para enfrentar diferentes problemas, entre ellos el de las actividades mineras en alza. Este auge de la minería produjo mayores niveles de contaminación y pérdida de tierras, sin dejar ningún beneficio a las poblaciones indígenas. Crecieron así los conflictos entre las empresas mineras y las comunidades.

En la Amazonia, la reforma del gobierno militar de Velazco Alvarado estableció el régimen de las comunidades nativas. Paralelamente, el incremento de la cobertura educativa y la presencia de organizaciones religiosas en las zonas rurales promovieron la creación de pequeñas élites indígenas, que empezarían a formar organizaciones de base en cada pueblo originario. A principios de los años ochenta se creó la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), con el propósito de defender las costumbres, medio ambiente y desarrollo autosostenible de los pueblos nativos.

En gran medida, el Perú de hoy es todavía un reflejo fiel de los acontecimientos relatados en este capítulo. Muchos de los problemas señalados aún permanecen sin solución y son factores de desequilibrio social e inestabilidad política. Es buena señal, sin embargo, que todos estos temas son ahora motivo de debate por parte de la sociedad civil y las instituciones políticas.

Sin embargo, estas reflexiones todavía ocurren sólo cuando se producen conflictos graves que afectan a los pueblos indígenas y que conmocionan a la sociedad en general. En los últimos años esto ha ocurrido por diferentes motivos. Existen problemas latentes en la frontera andino-amazónica por la propiedad de la tierra entre grupos indígenas y migrantes colonos. Igualmente, nunca se ha terminado de resolver la situación de conflicto que

39 Esta posición asumida por Alberto Flores Galindo. En *Buscando un Inca*, el autor señala que la utopía andina se construye alrededor del mito del *inkarrí*, es decir, del retorno mítico del "inca rey" a partir de la unión de las partes de su cuerpo que fueron dispersadas por los españoles luego de su descuartización. Hasta los años veinte son frecuentes las señales de la vigencia del mito de inkarrí, pero cada vez se vuelve más difícil de escuchar conforme avanza el siglo XX. En cambio, es más frecuente escuchar a la gente preocupada por "progresar" materialmente.

40 Fue un dramático suceso ocurrido en 1983, en el cual unos periodistas que viajaron a unas comunidades quechuas para investigar el problema del terrorismo senderista, súbitamente fueron asesinados por personajes desconocidos.

41 Información dada en una entrevista concedida por Carlos Tapia, integrante de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, organismo creado para esclarecer lo sucedido en el periodo 1980-2000 con relación a la violencia política que azotó el país.

42 Hopkins, Raúl, *Desarrollo desigual y crisis de la agricultura peruana 1944-1969*, IEP, Lima, 1941.

existe entre las empresas privadas que quieren explotar recursos naturales ubicados en los territorios de los pueblos indígenas y estos últimos, no quedando claras las condiciones para que éstos se vean finalmente beneficiados por la actividad privada.

Con motivo del proyecto de reforma constitucional, nuevamente el tema indígena ha pasado a ocupar cierta visibilidad entre los intelectuales y políticos, esta vez por iniciativa del propio gobierno, quien propuso cambios a favor de los pueblos indígenas.[43] Finalmente, los resultados y conclusiones que la sociedad peruana ha podido apreciar en el "Informe Final" de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, han hecho que muchos peruanos tomen conciencia del grado de exclusión en el que viven gran parte de sus compatriotas, poniendo en evidencia la existencia de un país oculto tras las estructuras sociales del Perú llamado "oficial". Este país, que ha vivido hasta el final del siglo XX a la sombra del Estado paternalista y las instituciones oficiales peruanas, revela que la matriz colonial de nuestra sociedad está todavía vigente y precisa de ser cuestionada y abolida, para lo cual es indispensable tener una mayor conciencia del particular proceso histórico en el que ha estado el Perú durante los últimos siglos.

Este proceso de toma de conciencia, permitirá tal vez que en un futuro cercano, se creen las condiciones para finalmente modificar la Constitución a favor de un Estado pluricultural abierto a su diversidad y a la necesidad de incluir plenamente a sus ciudadanos originarios a los beneficios del crecimiento.

43 Ver documento elaborado por la CONAPA en 2002 *Reforma Constitucional: bases para una propuesta de los Pueblos Andinos y Amazónicos*. Este documento fue presentado a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. Lima, 13 de marzo de 2002.

Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas

1. La exclusión y la situación de pobreza de los pueblos indígenas

Como hemos visto brevemente en el anterior capítulo, los pueblos originarios en el Perú han sido siempre excluidos de todas aquellas instancias de la vida nacional que han estado relacionadas con el ejercicio del poder y la administración de los recursos del Estado. Dicha exclusión ha obedecido fundamentalmente a una marginación de carácter étnico, al no considerarse las particularidades culturales de estos grupos en los proyectos políticos oficiales planteados durante los periodos colonial y republicano.

Esto ha conducido a que se forme en la sociedad peruana una imagen de nación de carácter virtual, representativa únicamente de un pequeño sector de la población, precisamente de aquel que ha ostentado el control del Estado y las principales instituciones de la sociedad civil.

Cuando hablamos de la exclusión de los pueblos originarios nos estamos refiriendo a la negación de sus derechos cívicos, a la falta de acceso a los servicios públicos y a los recursos económicos del país, así como a la marginación de la escena política nacional.[1]

Este problema que la sociedad peruana ha heredado de su pasado colonial, ha sido agravado por el hecho de que las propias organizaciones indígenas no han podido constituir instancias organizativas con la suficiente envergadura como para canalizar sus demandas de manera efectiva o ejercer una presión de tipo político hacia otras instituciones, dentro de los parámetros que permite el sistema democrático.

El surgimiento de organizaciones indígenas orientadas a la defensa de sus derechos cívicos es un fenómeno de reciente data en la historia política peruana. Durante los últimos siglos, las únicas formas de reivindicación a las que han podido apelar estos pueblos han sido las sublevaciones, rebeliones o las acciones de protesta masiva, lo cual únicamente ha conducido a que se produzcan cruentos episodios de violencia generalizada.

1 Balbuena, Patricia, "Yo voto, tú votas, él vota y... ¿ella vota?: la participación de la mujer campesina en los procesos electorales", en *Para promover la participación electoral en zonas rurales*, ONPE-DFID, Lima, 2003, p. 14.

Gracias al proceso de democratización iniciado en años recientes, las legítimas protestas de los pueblos indígenas pueden ser elevadas a través de instituciones que ya son reconocidas por la sociedad en su conjunto. Actualmente, los representantes de los pueblos originarios mantienen un contacto frecuente con los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los pueblos originarios peruanos se encuentran constituidos por las comunidades de habla quechua, aymara, uru y hakaru de los Andes, y por 63 etnías indígenas amazónicas divididas en 14 familias lingüísticas, cuya herencia cultural proviene directamente de los pueblos que existieron en el Perú con anterioridad a la conquista española.

Dichos pueblos se encuentran en una situación legal particular con relación al cuerpo jurídico peruano. Los pueblos andinos se encuentran sujetos al régimen de las "comunidades campesinas", mientras que los amazónicos lo están al régimen de las "comunidades nativas". Estos regímenes protegen de alguna manera la institucionalidad y territorialidad de los pueblos indígenas, aunque en la práctica no se les concede autonomía sobre sí mismos y sus propiedades.

Dentro del panorama cultural que presentan las comunidades campesinas y nativas en el Perú, se puede notar, en general, que aquellas que se encuentran más alejadas de las grandes ciudades conservan en mayor medida las costumbres y conocimientos propios de sus culturas, en tanto que las más cercanas a dichos centros son parte de un proceso de aculturación y asimilación al mundo urbano.

Muchos indígenas optan por la aculturación como una estrategia tentativa frente a la discriminación cultural. Existe en el sentido común de los indígenas peruanos la idea clara de que cuanto mayor sea su asimilación a las formas de vida urbano modernas, mayores serán sus posibilidades de encontrar empleo y salir de la pobreza.

Junto con el problema de la discriminación cultural, los pueblos originarios del Perú han tenido que enfrentar casi de manera endémica el problema de la pobreza. Incluso se puede llegar a afirmar que existe históricamente en el país una relación directa entre ser indígena y ser pobre.

Es un hecho conocido que el Perú es un país donde existe estructuralmente una gran disparidad en la distribución

de la riqueza, encontrándose la gran mayoría de la población en una situación de pobreza o pobreza extrema, mientras que un pequeño porcentaje de ella posee un nivel económico alto y capacidad de acumulación de capital. Esta mayoría pobre es, precisamente, aquella que se encuentra marginada culturalmente, aquella que vive en las zonas rurales del país y que posee una tradición cultural preponderantemente indígena.

En términos del coeficiente de Gini,[2] tenemos para el Perú, en el periodo de 1950 a 1990, un índice de 0,6; en tanto que el promedio para América Latina en el mismo periodo fue de 0,5 y el de los países desarrollados 0,33.[3] Estos indicadores, que en otros países tienen un carácter netamente socioeconómico, en el Perú adquieren una connotación cultural, revelando el estado de marginación en el que se encuentran los pueblos originarios.

Esta desigualdad pronunciada, a su vez, se encuentra relacionada con el grave fenómeno de la centralización. El Perú es un país en el que existe una división marcada entre el nivel socioeconómico que ostentan los grupos que habitan en la capital de la República y aquel que poseen los habitantes de las provincias.

Cuando se contrasta la esperanza de vida, la calidad educativa y el nivel de ingresos per cápita de la ciudad de Lima con los índices que tienen la mayoría de los departamentos de la sierra y selva peruanas, las diferencias son más que notorias. Indudablemente, la situación más crítica con relación a estos indicadores se encuentra en aquellos departamentos donde existe una mayor población indígena.

Como muestra de lo que venimos afirmando, podemos contrastar el mapa etnolingüístico del Perú con el mapa de los Índices de Desarrollo Humano (IDH) por regiones. El Índice de Desarrollo Humano es un indicador creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para medir el nivel de desarrollo de los países. Se calcula sacando un promedio entre: 1) la esperanza de vida al nacer; 2) el promedio del nivel educativo; y 3) el ingreso per cápita anual. Los países o regiones con un IDH igual o superior a 0,8 tienen un alto desarrollo social; los que están entre 0,6 y 0,799 tienen un desarrollo medio, y los que están en 0,599 o debajo de él son de bajo desarrollo.

Se nota inmediatamente en la comparación por regiones que aquellas áreas donde se habla uno o más idiomas nativos, es decir, donde habitan los pueblos originarios, son precisamente las áreas más pobres del país. (Ver mapa etnolingüístico de la población peruana).

Los IDH menores se encuentran en los departamentos del sur andino –donde se habla mayoritariamente el quechua y el aymara–, en los de la sierra y selva central, en el norte serrano y en el departamento de Loreto. En estos departamentos la población local es mayormente rural. En contraste, los departamentos costeños –especialmente el departamento de Lima– donde se encuentran los grandes centros urbanos y las principales zonas industriales del país, poseen los índices más altos (Ver mapa del Índice de Desarrollo Humano).

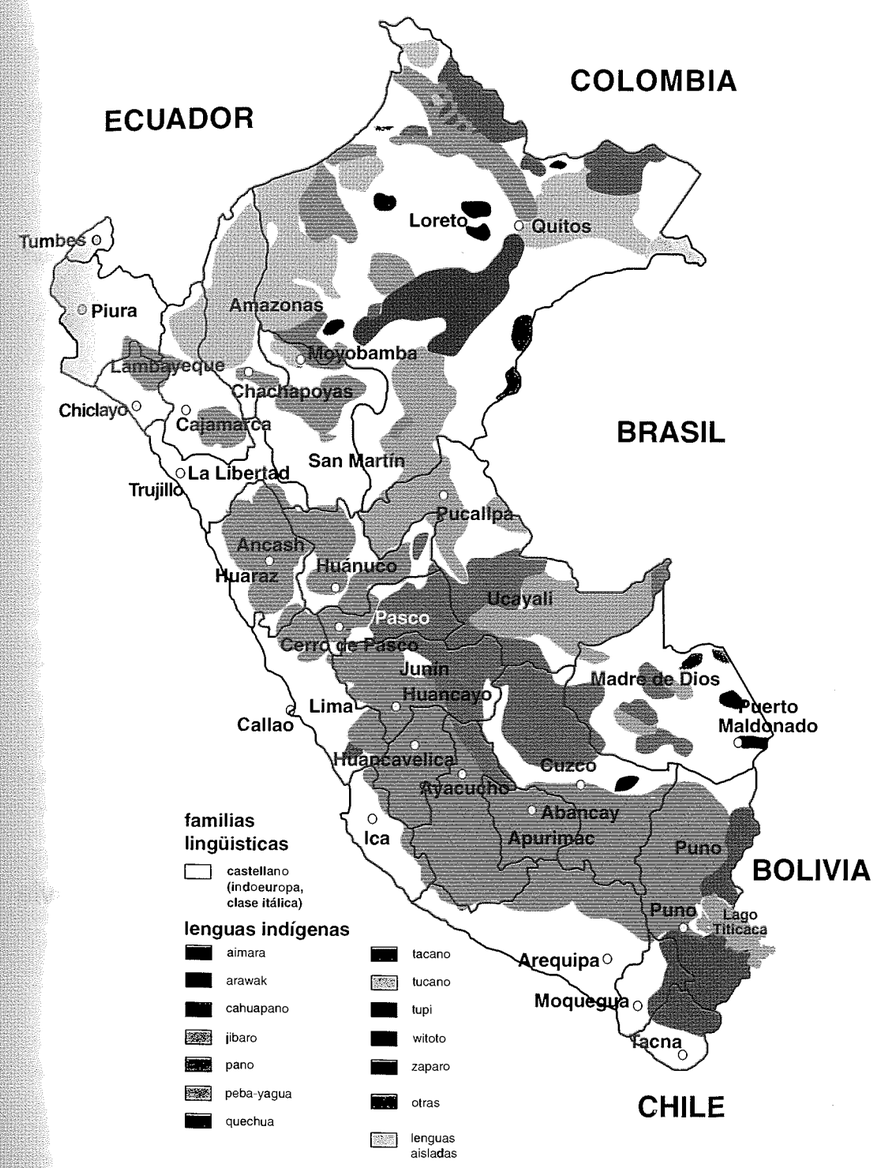
De esta manera, se puede apreciar gráficamente una clara correlación entre las zonas rurales, los territorios de los pueblos originarios y las áreas geográficas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

Esta situación se está tratando de remediar con la implementación paulatina del proceso de descentralización reciente y la transferencia de partidas presupuestarias del Gobierno central a las nuevas regiones; así como una mejor distribución de los "canons" provenientes de los beneficios sobre la extracción de recursos naturales.

2 El coeficiente de Gini es un indicador que va de 0 a 1, y ha sido creado para medir los niveles de desigualdad en un país, entre los más pobres y los más ricos. El indicador 0 representaría un nivel de igualdad absoluta y el indicador 1 el de desigualdad total.

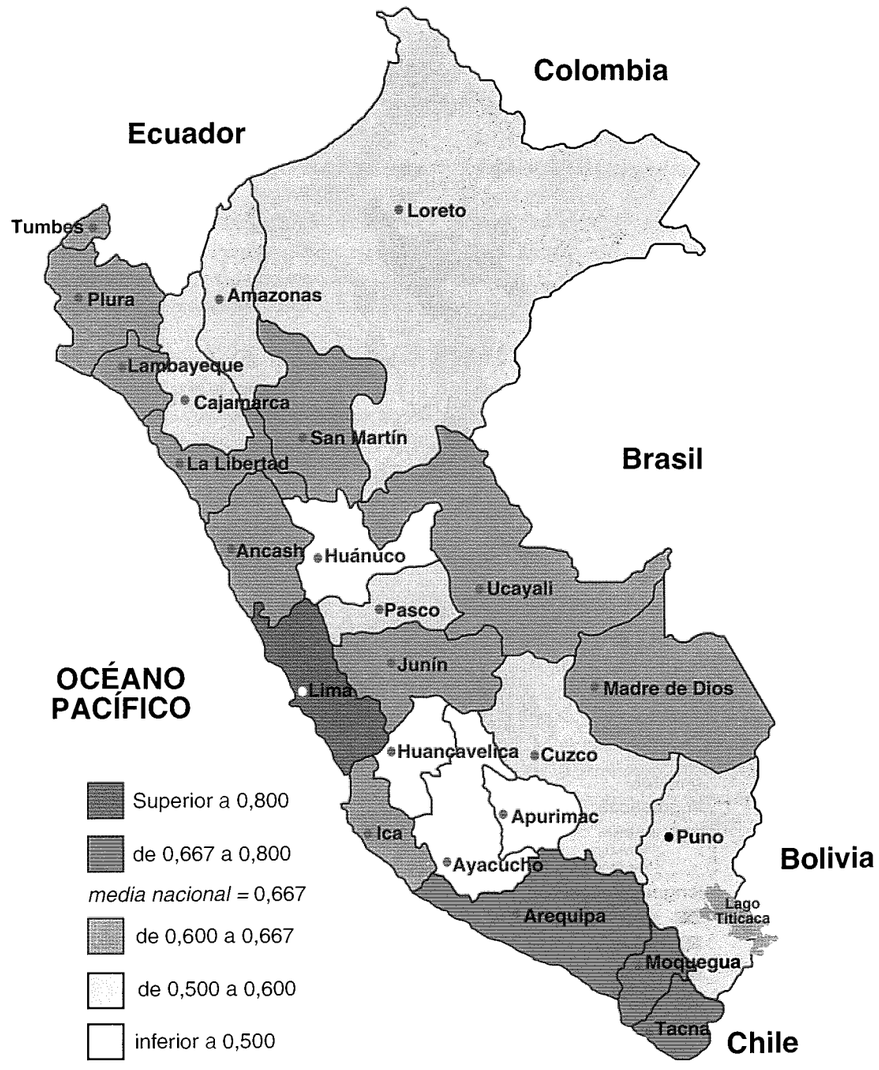
3 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002*, Lima., p. 16.

Mapa etnolingüístico de la población peruana[4]



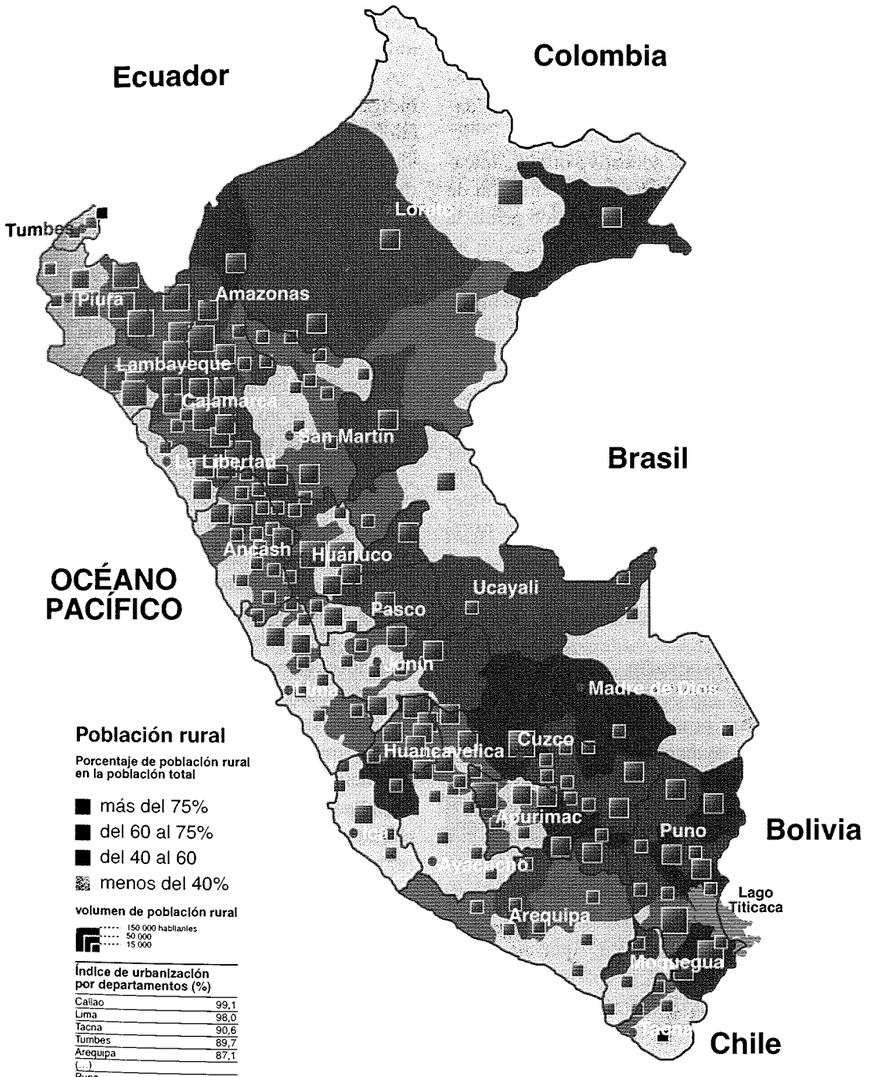
4 Elaboración propia sobre la base del Mapa etnolingüístico del *Gran Atlas Universal. Perú*, Editorial Sol 90, Lima, 2002, p. 53.

Mapa del Indice de Desarrollo Humano[5]



5 Elaboración propia sobre la base del *Gran Atlas Universal. Perú,* Empresa Editora El Comercio, Editorial Sol 90, Lima, 2002, p. 55.

Mapa de la población rural[6]



Índice de urbanización por departamentos (%)	
Callao	99,1
Lima	98,0
Tacna	90,6
Tumbes	89,7
Arequipa	87,1
(...)	
Puno	41,1
Amazonas	39,4
Apurimac	38,4
Huancavelica	30,4
Cajamarca	28,1

6 *Ibid*, p. 49.

Es significativo subrayar el hecho de que la población total del país que vive en situación de extrema pobreza alcanza aproximadamente los 3.792.000 habitantes. De este total, 1.737.000 (45%) viven en las zonas rurales de los Andes, mientras que 574.000 (15%) vive en las zonas rurales de la selva. Esto quiere decir que el 60% de la población que viven en situación de pobreza extrema en el Perú habita en los territorios de las comunidades indígenas.[7]

En cuanto al acceso al sistema educativo oficial, únicamente el 55% de la población que vive en situación de pobreza extrema alcanza a tener una educación primaria completa. En la sierra rural, el 12% de la población no tiene acceso al sistema educativo oficial.[8] El 41% de los analfabetos del país son indígenas; esto representa un total de 433.000 habitantes, los cuales, en su mayoría, se encuentran también en situación de indocumentados, y por lo tanto sin derecho a voto.[9]

En términos de las comunidades campesinas y nativas las cifras son concluyentes: 1.158 comunidades indígenas se encuentran en estado de indigencia, 3.584 se encuentran en situación de extrema pobreza, 1.174 en situación de pobreza, y únicamente 26 tienen un nivel económico aceptable.[10]

2. El caso de las comunidades andinas

a. Situación legal y demografía

En los Andes cohabitan principalmente pueblos originarios de habla quechua, aymara, uru y hakaru, constituyendo una población aproximada de 6 millones de habitantes. Esta población se encuentra repartida entre el Altiplano, la sierra sur-central y algunas zonas de la sierra norte.

La mayoría de los quechuas (aproximadamente 5 millones de peruanos) habita en el sur andino, principalmente en los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Cusco y Puno. Por su parte, se calcula que existen medio millón de aymaras, principalmente en los departamentos de Puno, Moquegua y Tacna.[11] La población uru se encuentra ubicada en pequeños poblados en la zona del lago Titicaca; mientras que la de habla hakaru se ubica en la provincia de Yauyos, en la sierra del departamento de Lima, que alcanza una población de 2.000 individuos.

A pesar del peso demográfico que tiene la población indígena, no existen registros o censos actualizados y confiables acerca de ella. Las cifras que se manejan son simplemente estimados que se hacen a partir de las estadísticas nacionales e internacionales acerca del número de personas que hablan y reconocen hablar idiomas originarios.

Es importante subrayar que este criterio lingüístico demográfico es demasiado reducido como único indicador utilizado y frecuentemente subestima las cifras reales.[12] En el Perú, como en la mayoría de los países andinos, por motivos de discriminación social, un gran número de personas prefiere no declarar en los censos nacionales que habla o conoce una lengua originaria.

Esta población, como señalamos anteriormente, se encuentra sujeta a un régimen legal especial, por medio del cual adquieren el título de comunidades campesinas, recibiendo por este motivo un trato particular en cuanto a la propiedad de sus tierras.

Esta situación jurídica ha marcado en los pueblos andinos el proceso de construcción de las identidades, estando los campesinos de los Andes peruanos fuertemente identificados con sus comunidades de origen. Lamentablemente, la dispersión de la tenencia de la tierra en los Andes (minifundios) que tienen estos grupos sociales ha producido la atomización de los criterios de colectividad, impidiendo la formación de grandes conglomerados que, al igual que los señoríos prehispánicos, gobiernen vastas regiones del territorio andino.

El número de comunidades campesinas que existen actualmente en el Perú es, en este sentido, un indicador bastante elocuente. Para junio del 2001 existían, según las cifras manejadas por el PNUD,[13] unas 5.826 comunidades campesinas debidamente inscritas en los registros públicos peruanos; mientras que, de acuerdo con las cifras del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), el número era de 5.819. (Ver cuadro de titulación de comunidades campesinas).

7 *Ibid*, p. 18.
8 Eliane Karp, *Hacia una nueva nación Kay Pachamanta*, Lima, Despacho de la Primera Dama de la Nación, 2002, p. 34.
9 *Ibid*, p. 41.
10 Informe de la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Salud, en ONPE, *Educación electoral y promoción del voto de los electores indígenas y las mujeres Rurales*, Lima, 2002, p. 23.
11 Tomado de <www.aymara.org> Esta página web brinda información acerca de la población aymara en Perú, Bolivia y Chile.
12 De acuerdo con el Censo Nacional de 1993 habría 300.000 aymaras en el Perú. Sin embargo, se sabe que gran parte de los indígenas ocultan su identidad étnica, por lo cual, según estimados, se calcula que la cifra alcanza a 500.000 habitantes. Los quechuas suman por lo menos alrededor de cinco millones de personas, según los cálculos más modestos.
13 PNUD, *op. cit*, p. 17.

b. Índices de pobreza

Según las cifras del gobierno peruano, el número de habitantes de las áreas rurales de la sierra peruana que se encuentra en una situación de pobreza es de 3.761.451; esto es, el 65,5% de la población que vive en esas áreas. De todos ellos, se calcula que 1.734.000 habitantes viven en condiciones de pobreza extrema.

Es en este segmento de la población donde se encuentra gran parte de los habitantes de habla quechua y aymara, lo cual nuevamente nos remite a la correlación estrecha existente entre la pertenencia a un grupo indígena y la situación de escasos recursos económicos.

De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida y Pobreza realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el estimado de pobreza rural alcanza en los departamentos andinos las siguientes cifras: en Cusco, el 75% de sus habitantes rurales; en Huancavelica, el 88%; en Apurímac, el 78%; en Puno, el 78%; en Ayacucho, el 72%; y en Cajamarca, el 77%.[14] Es decir que, exceptuando a Cajamarca, los departamentos del sur andino –en donde el quechua es el idioma materno de gran parte de la población– son aquellos donde se registran los mayores índices de pobreza. Según la información recogida por el INEI, la realidad andina actual nos muestra que ocho de cada diez hogares cuyos jefes de familia son indígenas, se encuentran en situación de pobreza.

Se sabe también que los departamentos citados cuentan con el mayor porcentaje de población sin servicios de agua, desagüe y electricidad.

Población sin servicios básicos 1999 (%)[15]

Departamento	Sin agua	Sin desagüe	Sin electricidad
Apurímac	32,0	71,3	45,8
Ayacucho	24,7	72,9	60,3
Cusco	36,3	61,1	40,7
Huancavelica	23,4	84,8	54,4
Puno	56,3	81,0	67,7

14 Herrera, Javier, *La pobreza en el Perú, 2001*, Lima, ed. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) - Institut de recherche pour le developement (IRD), 2002.
15 Extraído de <www.ciedperu.org>

Estos últimos porcentajes son departamentales e incluyen a la población urbana, por lo que se puede estimar que la población rural se encuentra aún más excluida de estos servicios básicos.

c. Salud

Aunque en términos generales existe entre las poblaciones de la sierra un mayor acceso a los servicios de salud en comparación con las comunidades de la selva, su situación se encuentra lejos de ser satisfactoria. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil más alta del país se encuentra en el sur andino. En el departamento de Huancavelica se registran 86 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos; en Cusco la tasa es de 73, en Puno de 71, y en Ayacucho y Apurímac es de 67.

El caso de Huancavelica es significativo, porque mientras en Lima se cuenta con 18,9 médicos por cada 1.000 habitantes, en dicho departamento sólo hay 2,8 para la misma cantidad de población. El departamento de Huancavelica, además, tiene la tasa más alta de fecundidad en el Perú, con 5,4 hijos por mujer, y la esperanza de vida más baja, junto con el departamento de Puno, estimada en 62,1 y 66,1 años para hombres y mujeres, respectivamente. Esta última cifra puede contrastarse con la de un departamento costeño como Ica, donde la esperanza de vida es de 74,2 años, superior al promedio nacional.

Siendo la esperanza de vida el principal indicador usado por el PNUD para medir la calidad de la salud de un país o región, encontramos que con relación a este índice los departamentos sur andinos se encuentran por debajo del promedio nacional.

Esperanza de vida al nacer (años)[16]

	Hombres	Mujeres
Perú (promedio nacional)	66,8	70,7
Apurímac	62,4	66,2
Ayacucho	64,1	68,0
Cusco	63,0	66,9
Huancavelica	62,3	66,1
Puno	62,1	65,9

Los factores que encontramos para explicar esta diferencia son tanto la exclusión de los pueblos indígenas de los servicios de salud como los problemas económicos que padecen e influyen negativamente en la calidad de su alimentación y nivel de vida en general.

16 PNUD, *op. cit*, p. 69.

En los departamentos con mayor concentración de población indígena, sólo el 10% o 20% de los nacimientos tiene lugar en los establecimientos de salud. Los niveles de desnutrición infantil son alarmantes, tal como aparece en el siguiente cuadro:

Desnutrición infantil[17]

	% de niños con desnutrición crónica (talla para la edad)	% de niños con desnutrición aguda (peso para la talla)
Perú	25,4	0,9
Apurímac	43,0	2,0
Ayacucho	33,6	3,0
Cusco	43,2	1,6
Huancavelica	53,4	0,9
Puno	29,7	0,7

d. Educación

Los departamentos donde existe la mayor población de habla quechua y aymara presentan los mayores índices de analfabetismo y los menores niveles de escolaridad. Los índices de analfabetismo alcanzan en Huancavelica al 34,1% de la población, en Apurímac al 36,9%, en Ayacucho al 34,1%, en Cusco al 25,4% y en Puno al 22,2%. Sin duda son las tasas más altas del país.

Esto se debe a que el Estado peruano históricamente ha realizado una mayor inversión en la educación de los niños y jóvenes que viven en las ciudades de la costa, especialmente en Lima, y en pocas ciudades de la sierra, dejando casi desamparadas a las zonas rurales andinas.

Para citar un ejemplo que ilustre la disparidad que ha habido en el gasto público en este sentido, podemos mencionar que en 1997 la inversión por estudiante de primaria y secundaria en el departamento de Huancavelica alcanzó solamente al 40% de lo invertido por cada estudiante a nivel nacional.[18] Semejante disparidad significa la exclusión a futuro de generaciones enteras.

e. Aculturación y mestizaje

El Estado peruano, durante todo el siglo XX, ha negado el componente diferencial indígena en el Perú, ya sea ignorándolo, ya sea señalándolo como un residuo del pasado que debería desaparecer. De esta manera, de acuerdo con la "ideología del mestizaje", según la cual los peruanos "somos un país racialmente mestizo pero culturalmente occidental", las poblaciones originarias han sido sistemáticamente desarticuladas por la sociedad en su conjunto.

El sistema educativo también ha contribuido a difundir esta ideología, lo que hace que los niños que pasan por el sistema escolar rápidamente abandonen sus raíces indígenas y olviden sus lenguas maternas.

La sociedad peruana promueve como ideales los valores occidentales, siendo el estereotipo del ciudadano "ideal" el habitante de las ciudades que habla perfectamente el castellano y que tiene acceso a una educación superior. Lo opuesto a ello es el indígena rural analfabeto.

Testimonios de la discriminación

El maltrato o discriminación por razón de raza u origen étnico fue mencionado varias veces en aquellos lugares donde predomina la población andina. Un hombre de la sierra ayacuchana contó con lágrimas en los ojos: *'Cuando salimos a trabajar a la ciudad, el prejuicio hacia los serranos es enorme. Nos insultan, diciéndonos ¡ignorante! ¡mascacoca! ¡indio! No nos queda otra cosa que soportarlo todo... por necesidad'*. Una mujer de Huamanga, a su vez, contó: *'En las instituciones públicas te maltratan... si no vas bien pintada, no te hacen caso... al que está mas elegante le atienden mejor... A veces en el centro nos humillan, una vez con mi tía preguntamos el precio de un sombrero, la dueña nos dijo: para qué te voy a decir, con qué plata vas a pagar si te estoy viendo cómo vas vestida... Mi tía tenía plata, no dijimos nada, nos callamos, teníamos ganas de llorar, regresamos y desde esa vez mi tía no baja al centro... ella es soltera'*.[19]

Este comportamiento segregacionista y esta disparidad en el acceso a los servicios, ha ocasionado que un gran número de pobladores rurales decida migrar masivamente a las ciudades, tratando a la vez de desarraigarse lo más pronto posible de sus usos y costumbres tradicionales.

El Perú pasó de ser el país predominantemente rural que era hasta la década de 1940, a ser uno predominantemente urbano a partir de la década de 1990. Durante esos años la población urbana creció a razón de varias veces su población original. La ciudad de Lima, de tener medio millón de habitantes en 1940, pasó a tener ocho millones en el año 2000.

17 *Ibid.*, p. 232.
18 Banco Mundial, *Peruvian Education at a Crossroads*, Washington D. C., 2001, p 21.
19 Banco Mundial, DFID, *Perú: voces de los pobres*, Lima, 2003, p. 84-85.

El fenómeno de la migración, sin embargo, ocurrió de manera desordenada. En todas las ciudades del Perú se crearon barrios informales habitados por migrantes, generalmente agrupados según su procedencia. En los contextos urbanos, estos migrantes –muchos de ellos indígenas, quechua o aymara hablantes– se agruparon en asociaciones provinciales, clubes distritales y otras organizaciones donde, con el correr del tiempo, pudieron reproducir los rasgos culturales de sus lugares de origen. Hacia fines de la década de 1980, por ejemplo, el 50% de la población aymara peruana se encontraba en las ciudades de Lima, Arequipa, Tacna, Juliaca, Puno y La Paz (Bolivia).[20]

Las ciudades, en este sentido, funcionaron como polos de atracción para las poblaciones rurales que abandonaron sus comunidades en busca de trabajo, educación y un mejor acceso a los servicios de salud. Sin embargo, también las ciudades son los lugares donde los hijos de los quechuas y los aymaras pierden su identidad cultural, en su intento por adaptarse a las normas impuestas por la cultura criolla dominante, a su vez influída por patrones de vida y consumismo importados desde los EE.UU. principalmente.

3. *El caso de las comunidades amazónicas*

a. Situación legal y demografía

En la Amazonía cohabitan desde hace muchos siglos una gran cantidad de culturas, cada una de ellas con sus propias tradiciones y costumbres, incluyendo idiomas y cosmovisiones diferentes. Se considera que existen en total 14 familias lingüísticas, dentro de las cuales se puede reconocer a 63 grupos étnicos nativos.

No obstante, a partir de la instauración de los regímenes colonial y republicano dicha diversidad cultural fue ignorada, construñendo este gran conglomerado de pueblos bajo una única categoría: indios amazónicos.

Este proceso ocurrió de manera paralela a la situación vivida por los pueblos andinos, como ya hemos visto líneas arriba; sin embargo, en el caso de los pueblos amazónicos fue mucho más perjudicial, pues el nativo selvático siempre fue catalogado, dentro de la población indígena, como el más atrasado. Por este motivo, muchos pueblos de la Amazonía peruana se han asimilado rápidamente a la cultura dominante, algunos han desaparecido como tales y otros se encuentran en grave peligro de extinción. Entre 1950 y 1997 se ha producido la extinción de once grupos indígenas, entre ellos los resígaro, andoque, chetebo, angotero, omagua, cholón, munichi y taushiro.[21]

De acuerdo con los datos del censo realizado en 1993, la población total que habitaba en comunidades nativas en el Perú era de 299.218 habitantes. Esta cifra fue obtenida sumando la población nominalmente censada, que fueron 239.674 personas, y la población no censada, pero estimada, que fueron 59.544 personas (Ver cuadro de población censada de las comunidades nativas).

Se puede apreciar en dicho cuadro que son ocho los grupos con mayor densidad demográfica, representando el 79,05% de la población indígena censada. Estos son los asháninka, aguaruna, quechua de Lamas, shipibo, chayahuita, cocama cocamilla, machiguenga y quechua del napo. Llama la atención que el 21% restante esté compuesto por 29 grupos étnicos, debido a que se trata de pequeñas poblaciones algunas de las cuales tienen menos de 250 habitantes.

Población censada de las comunidades indígenas, según pueblos étnicos (1993)[22]

Pueblos étnicos Perú	Población absolutos	(%)
Achual	4.719	2,0
Aguaruna	45.137	18,8
Amahuaca	247	0,1
Amaiweri - kisamberi	37	-
Amarakaeri	1.000	0,4
Amuesha	6.980	2,9
Arabela	302	0,1
Arasaeri	122	0,0
Bora	371	0,2
Campa asháninka	40.518	16,9
Campa caquinte	229	0,0
Campa del alto Perené	1.180	0,5
Campa del pichis	3.918	1,6
Campa del ucayali	2.793	1,2
Campa nomatsiguenga	5.531	2,3
Campa pajonalino	3.823	1,6
Kandozi - murato	1.916	0,8
Capanahua	267	0,1
Cashibo - cacataibo	1.661	0,7
Cashinahua	909	0,4
Chamicuro	126	0,0

20 Altamirano, Teófilo, *Cultura andina y pobreza urbana*, Lima, PUCP, 1988, p. 12.
21 El Comercio et. al., *op. cit*, pp. 52-53.
22 *Ibid.*

Población censada de las comunidades indígenas, según pueblos étnicos (1993)

Pueblos étnicos Perú	Población absolutos	(%)
Chayahuita	13.717	5,7
Cocama - cocamilla	10.705	4,5
Culina	300	0,1
Ese'ejja	600	0,3
Huachipaeri	159	0,0
Huambisa	5.545	2,3
Huitoto meneca	676	0,3
Huitoto munaime	105	-
Huitoto murui	1.136	0,5
Jíbaro	52	-
Kichwaruna (santarrosin)	254	0,1
Lamas - chachapoyas	22.513	9,4
Machiguenga (matsigneng)	8.679	3,6
Mayoruna - matses	1.177	0,5
Ocaina	188	0,0
Orejón (maijuna)	288	0,1
Piro (yine)	2.553	1,1
Pukirieri	57	0,0
Quechua. Napo-pastaza-ti	10.553	4,4
Secoya	678	0,3
Sharanahua-marinh.-m.	438	0,2
Shipibo - conibo	20.178	8,4
Ticuna	1.787	0,7
Toyoeri	248	0,1
Urarina	564	0,2
Yagua	3.487	1,5
Yaminahua	324	0,1
Pueblo étnico no especificado	10.927	4,6
	239.674	**100,0**

Asimismo, se observa que son 15 los grupos que tienen una población inferior a 1.000 personas, lo que indica una frágil situación desde el punto de vista demográfico. A esta lista de grupos minoritarios habría que agregar a los jebero e iquito, cuya población se estima inferior a 700 habitantes, así como a los isconahua, nahua y pisabo, que tienen menos de 225 personas cada uno.[23]

Hasta el año 1997, había 961 comunidades nativas tituladas. Sus territorios abarcaban una superficie total de 7.379.941,72 hectáreas. Además, el Estado peruano reconocía 344.887 hectáreas adicionales, las cuales se encontraban reservadas para los grupos nahua y kugapakori, que permanecen en aislamiento voluntario.

Hacia diciembre de 1999, la situación se tornó más favorable, habiéndose llegado a inscribir y reconocer a 1.267 comunidades nativas, de las cuales 1.177 tenían sus títulos en regla. El territorio de dichas comunidades se extendía aproximadamente sobre 10 millones y medio de hectáreas, quedando por titular alrededor de 90 grupos nativos (la mayoría de ellos ubicados en el departamento de Loreto).

Sin embargo, surgió un problema en el mes de noviembre de 2001. El Proyecto Especial Titulación de Tierras (PETT) emitió un primer y alarmante comunicado relativo a la situación legal de las comunidades nativas y de sus territorios. Entre los aspectos más delicados que trataba el comunicado, se encontraba el hecho de no existir un catastro nacional de comunidades nativas, lo cual no permitía proteger con eficiencia la integridad de sus territorios.

La falta de este catastro trajo como consecuencia que el propio Estado incurriera en el error de otorgar otro tipo de derechos y concesiones a ciertas empresas privadas sobre estos mismos territorios. Por ejemplo, se otorgaron concesiones a empresas mineras, petroleras y forestales para que puedan operar en tierras que legalmente les pertenecían a las comunidades nativas. También ocurrió lo mismo con títulos de propiedad que fueron emitidos a grupos de colonos que vieron en los territorios indígenas un espacio donde emprender nuevas actividades económicas.

El 86% de las comunidades nativas que habitan en la Amazonía peruana cuenta con planos que han sido levantados según los métodos de la topografía clásica; esto quiere decir que no cuentan con coordenadas UTM (Universal Transverse Mercator).[24] El 14% restante cuenta con este tipo de coordenadas, pero con puntos que han sido tomados de la carta nacional, lo que quiere decir que no están ajustados a la topografía real.

Actualmente, el proceso de titulación de tierras de las comunidades nativas encuentra dificultades de orden legal: la superposición de los territorios indígenas con ciertas áreas naturales protegidas o con zonas sobre las cuales existen contratos madereros o petroleros de mediano plazo.

El PETT cuenta con información georreferenciada correspondiente a más de 700 comunidades nativas, faltando recopilar la información de unas 600 comunidades. Este trabajo debía completarse definitivamente el año 2004.[25]

Uno de los principales problemas que afrontan las comunidades es la reducción de sus tierras agrícolas; la extinción de recursos naturales, debido al avance de los colonos y la actividad extractiva –como, por ejemplo, la tala ilegal de bosques– que ha producido el agotamiento de los suelos, el alejamiento de los animales de caza mayor; y, en general, la pérdida de la biodiversidad.

Es preciso señalar un problema de fondo que afecta a todas las poblaciones amazónicas. El espacio de vida de un grupo étnico típico de la Amazonía no puede ser establecido con límites fijos dentro de un territorio restringido, como pretenden hacer algunos funcionarios públicos.

Los grupos amazónicos necesitan migrar periódicamente a lo largo de un extenso territorio, de manera tal que permiten al medio ambiente recuperarse de la extracción de recursos que estos grupos realizan por medio de la agricultura, la caza, la pesca y la recolección.

No obstante, este criterio de uso del espacio no ha sido contemplado por el marco jurídico nacional, por lo que muchas veces territorios que se encuentran en periodos de "descanso" son considerados en abandono y entregados a terceros para destinarlos a otro uso.

No se podrá contribuir a preservar las milenarias culturas amazónicas mientras no se respete y garantice legalmente sus formas tradicionales de ocupación de sus territorios y manejo eficaz de los medios ambientes locales. Es a través de estas formas de vida que dichos pueblos han subsistido a través de los siglos, sin perjudicar su entorno natural y es necesario hacer entender estos fenómenos a los funcionarios públicos con el fin de evitar distorsiones en sus decisiones.

b. Índices de pobreza

El 69,2% de la población rural de la selva se encuentra viviendo en situación de pobreza. Este porcentaje representa un total de 1.260.000 personas. De ellas, 573.000 soportan condiciones de pobreza extrema.[26]

De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida y Pobreza realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el estimado de pobreza rural alcanza en los departamentos selváticos de Amazonas el 74,5% de su población, en Loreto el 70,0%, en San Martín el 66,9%, y en Ucayali el 70,5%.

Población sin servicios 1999 (%)[27]

Departamento	Sin agua	Sin desagüe	Sin electricidad
Amazonas	21,6	67,4	77,5
Loreto	68,1	71,6	46,2
Madre de Dios	50,0	69,4	40,5
San Martín	54,9	74,8	57,5
Ucayali	71,5	78,8	45,8

Estos porcentajes son globales, pero sabemos que la situación es mas dramática en las áreas rurales, que es donde se localizan las comunidades nativas.

c. Salud

De un total de 1.145 comunidades censadas en el Atlas de Comunidades Nativas de 1997, 902 comunidades declararon haber recibido la asistencia de algún tipo de personal de salud (médico, sanitario, promotor, partera). En términos de la cobertura que tiene el sistema oficial de salud en los pueblos amazónicos, el problema reside en la baja presencia de personal especializado y en la escasa infraestructura de salud disponible (se requiere implementar una cadena de equipos de refrigeración para que las vacunas puedan ser administradas en las localidades más alejadas de la Amazonía).

Las zonas con menor acceso a los servicios de salud son las localidades indígenas de las zonas de frontera. Un 60% de las comunidades que viven en dichas zonas no tienen acceso alguno al servicio formal de salud. Los departamentos de Loreto y Ucayali tienen respectivamente un promedio de 4,2 y 4,3 médicos por cada 1.000 habitantes, respectivamente, siendo el promedio nacional de 10,3. Esta cobertura médica es aún peor en las zonas rurales de esos departamentos.

Problemas particulares y endémicos, tales como las epidemias de hepatitis B, diezman a la población amazónica periódicamente. Los kandozi (o candoshi), etnía de la familia lingüística jíbaro, se encuentran en proceso de extinción debido a esta enfermedad. Los representantes de este grupo étnico han hecho un llamado de atención al Ministerio de Salud para que se tomen las medidas que el caso requiere y se inicie de manera urgente una campaña

23 *Ibid.* Sin embargo, también es posible que estas poblaciones se encuentren en estado de "aislamiento voluntario" y se resistan a participar de un censo. Actualmente, se consideran estos datos inferiores a la realidad. No ha habido un censo reciente sobre el tema.

24 Este es el sistema de ubicación geográfica que se utiliza actualmente en todo el planeta.

25 Entrevista realizada en el PETT y consignada en el documento de circulación interna "Informe sobre situación de las comunidades nativas", Ministerio de Agricultura, PETT.

26 PNUD, *op. cit*, p. 18.

27 Extraído de <www.ciedperu.org>

intensiva de vacunación, la que se inició a iniciativas del Ejecutivo desde el año 2002.

En un estudio realizado por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), de 870 pobladores el 60% había sufrido de la infección de hepatitis B. Por su parte, el 44% de los menores de 10 años estaba infectado con dicha enfermedad y 32 portadores del virus habían desarrollado la hepatitis Delta. En el año 2002 en la selva se realizaron campañas especiales de vacunación, por iniciativa del gobierno, contra la hepatitis B, la neumonía y la meningitis. Se inmunizó gratuitamente a 400.000 niños, entre los dos meses y los dos años de edad, contra la tuberculosis, poliomielitis, difteria, tos convulsiva, tétano y sarampión.[28]

d. Educación

La información acerca de la condición de alfabetismo entre la población indígena censada mayor de 15 años es de 66,9%. El nivel de analfabetismo entre la población indígena (33,1%) se mantiene todavía muy alto, incluso por encima del que se presenta en el área rural del país, donde alcanza a un 29,8% de la población. La diferencia entre varones y mujeres es, a su vez, muy acentuada. Entre los varones indígenas mayores de 15 años, la tasa de analfabetismo es de 22,8%, mientras que entre las mujeres es de 44,7%.[29] (Ver cuadro de población censada en las comunidades indígenas según condición de analfabetismo).

Población censada en las comunidades indígenas (15 años y más) según condición de analfabetismo (1993)[30]

Condición de alfabetismo	Población censada mayor de 15 años	(%)
Población Total	120.357	100,0
Analfabetos	39.858	33,1
Total hombres	63.815	100,0
Analfabetos	14.564	22,8
Total mujeres	56.542	100,0
Analfabetas	25.294	44,7

28 Despacho de la Primera Dama de la Nación, "Dosis de esperanza. Vacunación masiva contra la hepatitis B en la Amazonia peruana, ya es una realidad", en: *Concertando* Nº 3, Año 2, Lima, mayo-octubre de 2002.

29 GEF *et al.*, "Atlas de Comunidades Indígenas", en CD: *Amazonia. Biodiversidad, comunidades y desarrollo,* GEF, PNUD, UNOPS, FIDA. CD-ROM elaborado por DESYCOM, Lima, 1997.

30 *Ibid. Fuente: INEI, Censos Nacionales, 1993.*

Población censada en las comunidades indígenas (15 años y más) segun nivel de instrucción (1993)[31]

Nivel de instrucción	Total		Sexo			
	Absoluto	(%)	Hombres		Mujeres	
			Abs.	(%)	Abs.	(%)
Total 1/	115.938	100,0	61.432	100,0	54.506	100,0
Sin nivel	37.061	32,0	13.473	21,9	23.588	43,3
Inicial o pre-escolar	575	0,5	295	0,5	280	0,5
Primaria	56.893	49,1	32.700	53,2	24.193	44,4
Secundaria	18.419	15,9	12.832	20,9	5.587	10,2
Superior	2.990	2,5	2.132	3,5	858	

En relación con el nivel de instrucción de la población indígena, puede observarse que el nivel más alto alcanzado por la gran mayoría de la población es la educación primaria, que para casi 50% de los habitantes es incompleta. Pocos individuos han alcanzado la educación universitaria.

De un total de 1.145 comunidades amazónicas que fueron censadas en 1993, en 988 de ellas funcionaba al menos un centro de educación primaria. La instrucción secundaria representa una opción únicamente para 15,9% de la población mayor de 15 años. Esta instrucción, en la mayoría de los casos, es cursada fuera de las comunidades de origen, ya que en sólo 122 comunidades funciona un colegio secundario. Ninguna mujer alcanzó este nivel educativo.

Esta situación ha limitado enormemente la posibilidad de contar con profesionales indígenas que contribuyan al desarrollo de sus comunidades. Entre las personas que alcanzan los estudios superiores, un 67,2% no posee el nivel universitario; en la mayoría de los casos se trata de maestros que han estudiado en institutos superiores pedagógicos.

e. Aculturación y mestizaje

Los pueblos amazónicos vienen sufriendo a partir de los últimos cincuenta años el impacto de la expansión de la sociedad criollo-mestiza peruana al haberse convertido la Amazonía en una frontera de desarrollo e inversión económica, desde el punto de vista de los habitantes de las ciudades.

La selva amazónica ha sido considerada durante siglos un territorio deshabitado o habitado por grupos indígenas

31 *Ibid.*

no civilizados, convirtiéndose así en un terreno atractivo para quienes veían en los recursos naturales de esta región una importante fuente de ingreso. Tal ha sido el caso de la explotación de recursos como el caucho y el petróleo, en los que los pueblos nativos no han sido tomados en cuenta, sino únicamente para utilizar su mano de obra barata, y en algunos casos para esclavizarlos.

El propio Estado peruano ha compartido esta visión de la Amazonía como un terreno inhóspito por colonizar. Un ejemplo de ello, aunque lejano, es el caso del proyecto de colonización de la selva que el gobierno promovió en 1857, cuando varios centenares de alemanes fueron enviados a colonizar Pozuzo, una zona considerada por el Estado peruano como deshabitada. Este territorio, sin embargo, se encontraba ocupado por poblaciones nativas de la selva.[32]

Aún hoy el peligro de extinción pende sobre 14 grupos en aislamiento voluntario y sobre decenas más que tienen una población menor de 225 habitantes. En el siguiente cuadro, que usa datos del año 1997, se encuentran identificados los siguientes pueblos como extintos, en peligro de extinción y en aislamiento. Actualmente, el número de los pueblos en aislamiento ha crecido, y algunos tienen muy clara la necesidad de recuperar su bagaje cultural, además de su recuperación demográfica.

El siguiente cuadro nos muestra la cruda realidad de los pueblos amazónicos que se encuentran en peligro de extinción.

Grupos indígenas extintos y en peligro de extinción en la Amazonia peruana (1997)[33]

Grupo indígena	Extinto desde 1950	En peligro (menos de 225 personas)	En aislamiento
Chamicuro		X	
Kugapakori/Machiguenga			X
Mashco-Piro/Iñapari		X	X
Resígaro	X		
Arasaeri		X	
Huachipaire		X	
Kisamberi		X	
Pukieri		X	
Sapiteri		X	
Andoque	X		
Muinane		X	
Ocaina		X	
Chitonahua		X	X
Isconahua		X	
Marinahua		X	
Mastanahua		X	
Maxonahua/Curajeño		X	
Moronahua		X	X
Panobo	X		
Pisabo		X	X
Shetebo	X		
Nahua/Yura		X	X
Angotero	X		
Omagua	X		
Andoa	X		
Iquito		X	
Aguano	X		
Cholón	X		
Munichi	X		
Taushiro	X		
TOTAL	**11**	**18**	**7**

4. En busca de indicadores diferenciados

Frente a la ausencia de datos específicos sobre la población indígena, es posible utilizar una experiencia única que surgió por parte de la "Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas" (DEVIDA); la cual realizó un estudio novedoso con el propósito de determinar el nivel de la demanda del consumo legal de hoja de coca.

En el año 2003, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) publicó la "Encuesta Nacional sobre Consumo Tradicional de hoja de coca en los hogares"; cuyos resultados son sorprendentes.

32 Bonfiglio, *op. cit*, p. 35.

33 Tomado de la página web de la Comisión Nacional del Medio Ambiente: <www.conam.gob.pe>
Sin embargo, es necesario recalcar que los datos presentados en este cuadro fueron obtenidos en el año 1997, y que desde aquel año se han producido numerosos cambios.

En efecto, se sabe que el "masticar la hoja de coca" es un fenómeno tradicional, muy antiguo, relacionado principalmente con las poblaciones agrícolas andinas. Por ende, al utilizar el indicador "uso de la hoja de coca para el consumo tradicional"; se logra aislar principalmente a una población indígena a nivel nacional, en el área urbana y rural.[34]

La encuesta revela que en el Perú existen más de 4 millones de personas que consumen hoja de coca, adquiriendo 8.800 TM de hoja de coca al año. Estas personas residen principalmente en la Sierra (72%) con la mayor proporción ubicada en la Sierra Sur (43%) y luego en la Costa (incluyendo Lima Metropolitana) con 20%. Este último dato es probablemente revelador del fenómeno de migración rural-urbano, donde el migrante, que ya no depende del trabajo agrícola, no tiene interés de revelar su uso por motivo de estatus social.

La encuesta también señala que el nivel educativo de la población consumidora es menor que aquel de la población no consumidora, donde el 52% de consumidores tienen educación primaria o menos, con una edad promedio de 40,6 años.

La pregunta más relevante para nuestro estudio, sin embargo, está relacionada con el tema de la identificación de los antepasados y costumbres, (¿por sus antepasados y de acuerdo a sus costumbres, usted se considera de origen?); poniendo énfasis de esta manera al posible uso futuro de indicadores basados sobre la práctica de usos y costumbres específicamente indígenas (el uso de la hoja de coca en el pago a la Pachamama, por ejemplo).

De acuerdo con esta pregunta, encontramos que el 49% se considera étnicamente quechua, el 33.9% mestizo y el 7.8% aymara. En cuanto al uso del idioma materno, encontramos que el 42% habla quechua y el 6.7% aymara.

Estos datos coinciden con el consumo por estrato ecológico (clasificación de Javier Pulgar Vidal) donde existe una correlación directa entre consumidores y altura sobre el nivel del mar de la localidad de residencia. El mayor porcentaje de consumidores se encuentra en el estrato "Suni" (3.500 a 4.000 m.s.n.m.), seguido por la "Puna" (4.000m a más) y la zona quechua (2.300 – 3.500 m.s.n.m.). En cuanto a las formas de consumo, las personas declaran preferentemente "el masticado o chacchado" de la hoja de coca, durante las labores del trabajo agrícola (30%). Otras ocasiones incluyen las fiestas tradicionales y la costumbre (20% y 27% respectivamente).

34 La muestra comprende a 8.040 viviendas particulares en las 8 regiones clasificadas por Javier Pulgar Vidal.

Estas personas también reportan un ingreso mensual promedio por debajo del salario mínimo vital, donde un 49% son trabajadores independientes.[35]

Esta encuesta, única en el Perú y sin equivalente en otros países latinoamericanos, nos revela resultados coherentes con los anteriores elaborados por otras fuentes. La población indígena es ubicable gracias al uso de 2 indicadores principales: "el uso del idioma materno" y el reconocimiento de los antepasados con usos de "costumbres y prácticas" netamente indígenas.

En ambos casos, y aunque no dispongamos en el Perú de encuestas comparables entre sí, la población indígena representa un grupo humano de tamaño substancial con idiomas, prácticas, ocupaciones, localidades, niveles de ingresos, educativos y de salud diferentes al resto de la población. Estas modalidades aparentemente se trasladan a la costa al migrar, aunque se encuentran diluídas, pero cuando se mantiene la relación familiar con la tierra de origen, éstas nunca desaparecen.

Con el propósito de establecer políticas públicas correctas y diferenciadas, es vital empezar a realizar encuestas específicas, longitudinales y comparables entre países sobre la realidad de los pueblos indígenas.

En este sentido, el Perú solicitó la Ayuda Técnica del CELADE (CEPAL) para empezar a identificar fuentes de datos disponibles en el INEI a efectos de elaborar estudios sociodemográficos sobre la población indígena.

Tras encontrar que existe una gran heterogeneidad en la medición y criterios de identificación étnica, se sugieren varias alternativas de preguntas para la "Mega-encuesta" o encuesta continua que se aplicará a nivel nacional a partir de 2006. Estas preguntas tratarán de eliminar el sesgo presentado en encuestas anteriores donde todavía se utilizan términos como "lengua aborigen" o "dialecto" al referirse a los idiomas indígenas, además de ignorar la posibilidad de hablar varios idiomas a la vez. Igualmente se tratan varias alternativas sobre la pregunta de pertenencia y descendencia, identificación de los antepasados y costumbres.[36]

Evidentemente, falta todavía concretar una conceptualización correcta del "ser indígena" en América Latina y deshacerse de las aún vigentes connotaciones despectivas heredadas de la Colonia, las cuales influyen todavía en la calidad de la participación de las poblaciones indígenas en los procesos censales.

35 INEI, "Encuesta Nacional sobre Consumo Tradicional de Hoja de Coca en los Hogares", 2003.

36 Misión CELADE-CEPAL realizada en Lima (INEI) del 1-3 de agosto de 2005. Entrevista con E. Karp.

Organizaciones indígenas vigentes: ¿existe un movimiento indígena en el Perú?

1. El reto de la consolidación

Este capítulo intentará presentar las diferentes formas de organización que los pueblos indígenas[1], tanto andinos como amazónicos, han logrado establecer en las últimas décadas. De hecho, el panorama histórico esbozado en el primer capítulo nos permite responder a la pregunta planteada en el título de esta sección en forma negativa: es decir, que a la luz de los procesos históricos y sociales vividos por los pueblos originarios del Perú desde la época de la Conquista hasta nuestros días, nunca se logró constituir un movimiento –llámese indígena– que unificara a todos los pueblos cuya existencia antecede a la creación misma del Estado peruano, y que a partir del proceso de colonización española han vivido en la marginalidad, la exclusión y, claro está, en la pobreza.

No obstante, es impresionante observar cómo estos pueblos, a pesar de haberse enfrentado a tantos factores y atravesado tantas coyunturas adversas –en muchas de las cuales se intentó explícitamente poner fin a su existencia en tanto actores sociales productores de una cultura ajena a la occidental– han logrado de manera estoica resistir a los embates de la historia y consolidar instancias organizativas alrededor de diferentes temas. Esto, como se dijo anteriormente, es un fenómeno reciente en la historia peruana, y por esta razón representa un avance fundamental que debemos alentar para comenzar a revertir la situación vivida a lo largo de los últimos siglos por los pueblos indígenas.

Este proceso se encuentra ahora frente al reto de la consolidación –en el plano político peruano– de un sistema democrático incluyente basado en la interculturalidad. A su vez, debe también saber adaptarse a las condiciones que surgen del fenómeno de la globalización, todo lo cual hace necesario el replanteamiento de algunas ideas y la redefinición de algunos conceptos asociados más bien con la realidad sociopolítica vivida en el siglo pasado.

Los intentos de establecer mecanismos efectivos de inclusión de los pueblos indígenas a la vida política y social de la nación que viene realizando el presente gobierno, han generado dos tendencias entre las organizaciones indígenas vigentes: la aceptación plena de los modelos de democracia participativa o el rechazo y la confrontación de dichos modelos.

Las viejas ideas y formas de hacer política se resisten a dejar sus espacios de poder, además de que existe una desconfianza casi natural por parte de los pueblos indígenas frente a las reformas políticas planteadas más allá de las fronteras de sus localidades. Sin embargo, el cambio está ocurriendo y en muchos casos se está logrando generar la confianza mutua entre el Estado y las propias instituciones representativas de los pueblos originarios, habiéndose logrado abrir espacios concretos donde se ha conseguido establecer un diálogo auténticamente constructivo.

Veamos ahora cada una de las organizaciones indígenas que existen en el Perú tanto en el ámbito andino como en el amazónico.

1 En el presente texto se ha utilizado los términos "pueblo" y "nación" en contextos generales y específicos que es preciso aclarar. Utilizamos el término *pueblo*, en general, en el sentido de la expresión "pueblos indígenas" o "pueblos originarios", tal y como es utilizada en el Convenio 169 de la OIT, según el cual ésta se refiere a aquellos *"pueblos que habitan en países independientes, y son considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas"* (artículo 1b). El término "población" puede ser intercambiable con "pueblo" dentro de este mismo contexto. El término *nación* puede enmarcarse dentro de dos contextos. Uno general, que se refiere a su uso histórico contemporáneo, relativo a los proyectos de Estado-Nación que provienen del siglo XIX y que planteaban el ideal de asociar una organización política de carácter estatal, territorialmente delimitada, con la adopción de una cultura e idiosincrasia determinadas. Y otro muy específico, que se refiere de manera particular al caso de la expresión "Nación Q'ero" que utilizan un grupo de comunidades campesinas del departamento del Cusco. En este caso el término "nación" refleja el sentimiento común de identidad cultural local que tienen cinco comunidades campesinas cusqueñas, las cuales se autodenominan bajo del nombre de Q'ero. El uso de la expresión "Nación Q'ero" proviene de un contexto ritual particular. Se trata de la peregrinación de Qoyllur Rit'i donde representantes de diferentes comunidades campesinas, entre ellas los Q'ero, asisten agrupadas bajo el término "nación".

2. *Organizaciones de los pueblos andinos*

Confederación Campesina del Perú

La Confederación Campesina del Perú (CCP) es un gremio que defiende a los pequeños productores (que poseen de una a 10 hectáreas) y a las comunidades campesinas. En general, es un gremio campesino que mantiene una ideología marxista, por lo que se asume como representante de la clase campesina, definida ésta sólo en términos económicos.

La CCP no busca sólo reivindicar las necesidades de las personas que viven en el campo; plantea también la lucha por el poder como parte de la defensa de los intereses de las comunidades y asociaciones campesinas.

Por este motivo, sus principales propuestas omiten la defensa de la cultura e identidad étnicas. Aun cuando gran parte de sus bases tienen como idioma materno el quechua o aymara, su acción política no asume la defensa cultural de sus agremiados como tal.

La CCP se encuentra conformada por 19 federaciones departamentales, las cuales representan a comunidades campesinas y nativas, pequeños productores agrarios, empresas comunales o de servicios, comités de productores, ligas agrarias, y diversas asociaciones vinculadas al ámbito rural como las asociaciones de mujeres campesinas, azucareros, rondas campesinas, productores de hoja de coca, desplazados y artesanos. En el Censo Agrario de 1994, 10 mil jefes de familia reconocieron estar afiliados a la CCP. Las bases de esta institución están constituidas fundamentalmente por miembros de las confederaciones campesinas de los departamentos de Cusco, Puno y Huancavelica[2].

La agenda actual de la CCP tiene como principales temas de lucha los siguientes:

- La seguridad alimentaria: esto quiere decir apoyar y fomentar la comercialización de sus productos y fortalecer los grupos de productores regionales y nacionales.
- La "soberanía" alimentaria: es decir, aplicar un impuesto específico a las importaciones de alimentos y fomentar la comercialización de los productos peruanos. Recientemente esta plataforma de lucha se ha vertido en una oposición total a todo tipo de Tratado de Libre Comercio.

La Confederación Nacional Agraria

La Confederación Nacional Agraria es uno de los gremios campesinos más importantes del Perú. Su fundación tuvo lugar el 3 de octubre de 1974 (Resolución Ministerial Nº 289-91-AG-DGA-MINAG) en el local del actual Congreso de la República. Participaron en la fundación 800 delegados de todo el país en representación de 18 federaciones agrarias y 149 ligas agrarias provinciales, que aglutinaban a más de 3.000 organizaciones de base, principalmente comunidades campesinas, cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social (SAIS), etc.

La CNA tiene como uno de sus principales objetivos institucionales mantener una lucha permanente para la construcción de una sociedad solidaria y justa que beneficie al campesino peruano. La vigencia de esta organización a lo largo de treinta años de historia, desde los años posteriores a la Reforma Agraria de 1969 y luego de los cruentos años de violencia política que afectaron al mundo rural entre 1980 y 1993, es una prueba fehaciente de la importante labor que esta institución cumple con relación a los reclamos gremiales del sector rural peruano. La CNA representa actualmente a 173.951 familias.

La institución se reconoce como fundamentalmente "campesina" porque se encuentra conformada enteramente por organizaciones rurales que intentan reivindicar su posición dentro de la sociedad nacional. La CNA representa a los pequeños productores de los sectores agrario, pecuario y forestal, y promueve su organización a través del empoderamiento de las organizaciones agrarias representativas de campesinos indígenas, amazónicos y andinos, en las instancias locales, regionales y nacionales.

La CNA mantiene una estrecha relación con diferentes órganos del Estado así como con organizaciones campesinas, indígenas y otras que promueven la construcción de una sociedad participativa y equitativa.

Participa activamente en proyectos que desarrolla el Ministerio de Agricultura y sus instancias descentralizadas como el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONMACHCS), el Servicio Nacional de Sanidad (SENASA) y el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT). De esta manera, la CNA participa tanto en la concertación de programas de desarrollo como en la fiscalización de los mismos. Por ejemplo, la CNA es el delegado alterno de la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) en el Programa de Semillas de SENASA, donde se diseñan programas de mejoramiento de los cultivos en las diferentes regiones del país, con especial cuidado de las variedades nativas vegetales y del manejo sostenible del medio ambiente.

La CNA tiene una estrecha relación con la Confederación Campesina del Perú (CCP) a través de un trabajo conjunto en temas legales relativos a las comunidades campesinas. Ambas organizaciones colaboraron, por ejemplo, en la promulgación de la Ley de Rondas Campesinas (2003), la cual formalizó a las organizaciones indígenas que velaron por la seguridad del sector rural en los tiempos de la violencia terrorista de las décadas de los ochenta y noventa.

Participa también en el Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) que es un espacio de encuentro entre la sociedad civil joven y el Gobierno para diseñar políticas públicas a favor de los jóvenes; y colabora en diferentes proyectos con instituciones como la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Asociación de Promoción Agraria (ASPA), el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y el Instituto de Promoción del Agua (IPROGA), entre otras.

Con la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE) participa en un espacio de intercambio de experiencias exitosas en gobiernos locales, con la finalidad de promover proyectos de desarrollo concertados, transparentes y participativos.

Es oportuno resaltar el papel que está cumpliendo la CNA dentro del recientemente creado Instituto para el Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)[3], un nuevo órgano descentralizado del Estado que el actual Gobierno ha creado, a partir de una histórica iniciativa, para atender la problemática indígena nacional. Dicha institución incorporará oficialmente dentro de su Consejo Directivo a representantes de los pueblos originarios, quienes serán elegidos a través de un proceso electoral que se llevará a cabo a nivel nacional entre las diferentes organizaciones indígenas del país. La CNA forma parte del Comité Electoral que el INDEPA ha conformado para realizar este importante acto democrático.

También debemos destacar que la actual directiva de la CNA ha asumido una actitud de compromiso y participación en cuanto a la incorporación de la temática indígena dentro de su plataforma de gestión. Este hecho es muy relevante, pues debemos considerar que históricamente la CNA se ha aproximado a la problemática de los pueblos originarios únicamente desde una perspectiva de reivindicación de la "clase campesina" peruana. De esta manera, se está reorientando la labor de la CNA, pasando de ser una institución netamente de carácter gremial a una que entiende que los problemas y la situación social de los pueblos que habitan en las zonas rurales del país deben ser entendidos y tratados, en primera instancia, según las particularidades culturales que poseen dichos pueblos en tanto descendientes de las culturas originarias.

Unión Nacional de Comunidades Aymaras del Perú

La Unión Nacional de Comunidades Aymaras del Perú (UNCA) es una institución formada por organizaciones de base que representan a las provincias aymaras del departamento de Puno. Tiene entre sus principales propósitos revalorar y fortalecer la identidad aymara peruana, lograr el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de sus asociados, y luchar contra la pobreza y exclusión social. Su plataforma de trabajo incluye programas políticos, económicos y sociales de la lucha reivindicativa del pueblo aymara del Perú, además de otros como la formación de líderes indígenas y el fortalecimiento organizacional de la institución.

La UNCA se encuentra formada por comunidades campesinas, empresas multicomunales, clubes de madres y organizaciones de mujeres. Esta institución constituye un espacio regional de reivindicación etnolingüística a través del cual los pueblos aymaras peruanos buscan un medio para poder presentar a la sociedad sus principales reclamos, sobre todo en lo concerniente a la situación de marginación social en la que se encuentran los portadores de esta cultura ancestral. Se debe resaltar que los aymaras en el Perú son aproximadamente 500 mil habitantes (1.8% de la población total del país), estando principalmente ubicados en los departamentos de Puno, Moquegua y Tacna.

El plan estratégico de la UNCA, discutido recientemente en el Taller de Construcción Participativa de la Visión y Objetivos Estratégicos de la UNCA, realizado en la ciudad del Cusco el 2005, incluye los siguientes objetivos:

- Promover la formación de lideres indígenas para su participación política con enfoque de genero e identidad, fortalecer el modelo educativo desde la cosmovisión andina.
- Fortalecer el gobierno propio a través de los principios filosóficos, ideológicos y políticos indígenas.
- Ejercer el sistema jurídico indígena.
- Impulsar y promover el comercio justo y la economía solidaria en las comunidades aymaras.
- Promover el uso y respeto de la medicina tradicional aymara.
- Fortalecer el dialogo intercultural a través del respeto mutuo entre las diferentes etnías y sectores sociales del país.
- Garantizar el buen uso, protección, administración y propiedad de la tierra y territorio aymara.

La UNCA, a su vez, se encuentra formulando iniciativas y estableciendo proyectos de cooperación con organismos internacionales, entre los que destaca el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, institución con la cual vienen trabajando

2 Datos tomados de <www.movimientos.org/cloc/ccp>

3 Ver acápite correspondiente en el Capítulo IV, p. 95.

proyectos orientados a la capacitación de líderes y al diseño de estrategias organizacionales. Asimismo, con la Cooperación Internacional se viene impulsando el tema del Desarrollo con Identidad, que viene siendo introducido como un elemento central de la perspectiva de trabajo de la UNCA.

Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería

En 1999 se creó formalmente la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) como una ONG, con la participación de 13 departamentos, integrando según sus datos a 1.135 representantes de comunidades rurales y urbanas. Actualmente, esta organización sostiene que tiene bases en 16 departamentos.

Los antecedentes de la CONACAMI se encuentran en la década de los noventa –entre 1993 y 1997– debido a que en este periodo la actividad minera había crecido más allá de las zonas donde tradicionalmente había operado, generando cambios sustanciales en la forma de vida de muchas localidades rurales.

La privatización y promoción de la minería, junto con la inversión de compañías transnacionales, se realizó en desmedro de los derechos de los pueblos andinos. Este rápido crecimiento trajo conflictos entre las grandes empresas y las comunidades campesinas, las cuales se vieron afectadas por el uso y abuso de las tierras y por la contaminación ambiental, debido a la carencia de cláusulas específicas de protección en los contratos de las grandes empresas.

En este sentido, las comunidades se sintieron desprotegidas porque sus reclamos no fueron atendidos por parte de las autoridades del gobierno de Alberto Fujimori. Sin embargo, debido a que las comunidades afectadas se encontraban dispersas en diferentes regiones, su protesta fue débil. La CONACAMI, entonces, surge para intentar canalizar estas protestas y reivindicaciones, constituyéndose en una suerte de frente político. La línea política de este frente lo define como un movimiento social de tendencia marxista, que en principio se muestra confrontacional frente a las iniciativas del Estado y el sector privado.

La principal fuente de conflicto para la CONACAMI es la existencia de leyes mal formuladas, las cuales no regularon debidamente la actividad minera ni contemplaron la compensación por daños y perjuicios que pudiese causar esta actividad a las comunidades campesinas e indígenas..

Aunque, en principio, los fundamentos de esta ONG fueron correctos, actualmente se encuentra bajo investigación por su supuesta participación e incitación a la violencia en el caso de varios proyectos mineros. En el mes de agosto 2005, esta organización fue borrada de los registros de las ONG por ser una organización de tipo político que no cumple con los requisitos de una ONG.

Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Perú

La Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Perú (ADECAP) es una institución cuya propuesta principal se orienta hacia la promoción de la agricultura sustentable. Fundamentalmente, propone incrementar la productividad agropecuaria a través de la recuperación de los conocimientos tradicionales de las comunidades andinas.

Los cinco grandes problemas que motivan sus planes de acción son los siguientes:

- La pobreza crítica de las comunidades campesinas.
- La marginación de la mujer en las comunidades.
- La marginación cultural de los campesinos, lo cual incluye el fracaso de la educación oficial aplicada en las comunidades, debido a que ésta ha estado basada en una educación monolingüe castellana.
- La poca participación de las comunidades campesinas en la escena política nacional y la manipulación de los partidos políticos sobre el voto comunero.
- La falta de unidad de los indígenas.

Su labor se realiza principalmente en la provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica, donde agrupa a alrededor de 10.000 familias campesinas.

La Federación Agraria Revolucionaria Túpac Amaru II del Cusco

La Federación Agraria Revolucionaria Túpac Amaru II (FARTAC) es una organización creada en la década de los 70, a raíz de la Reforma Agraria. Sus objetivos son:

- Defender los derechos del campesino, especialmente en lo concerniente a los problemas de posesión de la tierra.
- Fortalecer las organizaciones campesinas y elevar el nivel de vida de la población.
- Fortalecer la identidad de los pueblos andinos del Cusco.

La FARTAC agremia a comunidades, empresas, asociaciones y organizaciones campesinas de base del departamento del Cusco. Muchas de estas organizaciones provienen de las provincias rurales más pobres del departamento: Chumbivilcas, Paruro, Quispicanchis y Urubamba. Actualmente son alrededor de 700 las comunidades campesinas que se encuentran adscritas a la FARTAC, las cuales provienen de 8 provincias del departamento del Cusco, y participan a través de sus respectivas ligas agrarias distritales y provinciales.

La FARTAC, gracias a su directiva (la cual encabeza actualmente la CNA), ha tenido progresivamente una participación renovada en el tema indígena y es particularmente interesante por focalizarse sobre la problemática cusqueña.

Asociación de Comunidades Campesinas de la Nación Q'ero

La Asociación de Comunidades Campesinas de la Nación Q'ero, que se encuentra en vías de formalización, es una institución que ha sido constituida a comienzos del 2005 en el departamento del Cusco sobre la base de la reivindicación de un sentimiento de identidad étnica por parte de un grupo de comunidades campesinas cusqueñas. Dichas comunidades ostentan, por sus tradiciones profundamente andinas, un prestigio que ha rebasado incluso las fronteras del ámbito nacional.

Promocionadas a partir de la década de los 50 del siglo pasado como el último refugio de un linaje netamente inca, los Q'ero viven actualmente en medio de una atmósfera de comercio de artesanías y turismo místico, en la que ellos aparecen como herederos directos de la sabiduría de los antiguos incas y poseedores de un don particular para comunicarse con el mundo sagrado de los antiguos cusqueños y con los espíritus de la naturaleza.

Actualmente, por autoidentificación, son cinco las comunidades que reclaman el derecho a pertenecer a la Nación Q'ero: Hatun Q'ero, Hapu, Kiko, Totorani y Markachea. Las principales autoridades, nacionales y tradicionales, de dichas comunidades se reunieron en la ciudad del Cusco, en el mes de enero de 2005 –bajo el auspicio del Despacho de la Primera Dama de la Nación– y eligieron lo que sería la primera Junta Directiva de la Nación Q'ero.

La Asociación de las comunidades de la Nación Q'ero es una institución que busca crear un espacio organizativo basado en criterios de identidad, tratando de reunir a las cinco comunidades antes mencionadas a través de una única instancia administrativa, de tal manera que se pueda canalizar a través de ella todos los reclamos y propuestas que los representantes de la Nació Q'ero quieran formular a favor del Desarrollo con Identidad de sus pueblos. Esta instancia organizativa permitirá a los q'eros mantener un diálogo directo con las diferentes instituciones estatales y privadas interesadas en llevar a cabo programas de desarrollo en la zona.

Es oportuno resaltar que este tipo de iniciativas no son aisladas, sino que forman parte de una corriente de revalorización étnica y lingüística regional que se está viviendo a nivel nacional. Podemos citar los casos de las comunidades campesinas de la provincia de Angaraes, Huancavelica, donde se ha pasado de hablar de "campesinos-mineros" a hablar de "pueblos indígenas". Igualmente, existe en el departamento de Lambayeque un proceso intenso de revalorización de la identidad local, el cual está motivado fuertemente por el boom arqueológico vivido en esa región a partir de hallazgos importantes como el de la Tumba del Señor de Sipán. Se han constituido, por ejemplo, organizaciones orientadas a rescatar los valores y la lengua de la cultura Mochik, como una manera de reafirmar el vínculo de los lambayecanos con el pasado de esplendor que se vivió en el tiempo de culturas como Moche y Lambayeque.

Pachawaray (amanecer de la tierra)

Pachawaray es una asociación cusqueña formada por jóvenes universitarios e indígenas quechuas, que apunta a renovar y a afianzar la identidad andina quechua. Se propone fortalecer una identidad que incorpore la cosmovisión andina.

Esta asociación ha realizado talleres en las comunidades campesinas. En ellos se trabaja la historia y el origen de las comunidades. Consideran que la identidad en tanto campesinos tiene sus límites cuando se produce la migración a las ciudades.

En los centros urbanos, los quechuas pierden su identidad y son víctimas de un proceso de alienación, el cual trae como consecuencia la negación de su origen. Por eso consideran vital el reconocimiento de la identidad cultural. Cuando trabaja en las comunidades se estimula a la gente a reconocerse como indígena. También trabaja en la ciudad del Cusco con jóvenes provincianos migrantes.

Con los jóvenes en el Cusco lleva a cabo una labor de revalorización de la cultura andina mediante las artes: música, danza, etc. Se espera que cuando estos jóvenes se reconozcan como indígenas se conviertan en líderes. También ha formado un consejo de ancianos de las comunidades campesinas del Cusco para fortalecer el liderazgo tradicional.

El problema principal con el que se enfrenta en su trabajo es el celo que muestran los dirigentes comunales, quienes aún mantienen un perfil marxista. La asociación Pachawaray prefiere trabajar con las autoridades tradicionales, con los varayocs, con las autoridades espirituales andinas y con los ancianos respetados, quienes son capaces de reconstruir y transmitir el conocimiento tradicional.

Ayllu Huiñaytaqui

Originalmente esta organización se formó como cultores de la música folklórica latinoamericana; sin embargo, luego pasaron al rescate de la música indígena y a la recuperación de las actividades alrededor de las cuales la música quechua ha florecido: sus rituales. Por eso se autodenominan ayllu, es decir, una familia que practica la ayuda mutua y las actividades cotidianas de la cultura indígena.

3. Organizaciones de los pueblos amazónicos

Existen más de 60 organizaciones de carácter regional, e incluso se han constituido dos entidades inter-federativas en el ámbito nacional que congregan en su seno a las diversas organizaciones indígenas regionales.

En la Amazonía peruana, la organización con mayor número de miembros es la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP). Sus orígenes se remontan a 1979 y 1980, con la creación de la Coordinadora de las Comunidades Nativas de la Selva Peruana (COCONASEP) y la Confederación Yanesha.

Desde 1979 con la COCONASEP, y luego en 1980 con AIDESEP, los pueblos amazónicos vienen luchando para defender sus derechos territoriales y forestales ante las concesiones del Estado a empresas extranjeras. Por otro lado, y con menos organizaciones de base, está la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) busca representar a los pueblos amazónicos a través de la canalización de sus demandas hacia la organización estatal, regional y central. Como federación, se estructura a partir de una oficina central que coordina con las seis oficinas regionales amazónicas. Cada oficina regional agrupa a las organizaciones, federaciones y asociaciones nativas locales. De esta manera, se establece un vínculo informativo con las comunidades indígenas.

AIDESEP es una asociación civil sin fines de lucro, con personería jurídica de derecho privado interno otorgada en mayo de 1985.

Esta asociación contribuyó a reforzar la paz entre Perú y Ecuador gracias a la organización de dos Encuentros binacionales, el primero efectuado en San Juan de Morona (Perú) del 5 al 10 de diciembre de 2001, y el segundo en Sucúa (Ecuador) del 12 al 15 de enero de 2002. AIDESEP ha probado ser la organización matriz y el ente catalizador de la dinámica indígena amazónica.

AIDESEP fue la inspiración para la creación de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA) a través de un trabajo continuo y consensuado con la Primera Dama de la Nación y con los diversos Ministerios. Ha creado las Secretarias de la Mujer Indígena, con el fin de otorgar poder a las mujeres indígenas mediante la formación y capacitación de lideresas.

El trabajo que realiza en todo el país consta de los siguientes ejes:

- Educación intercultural, basada sobre la preservación y enseñanza de los idiomas de los pueblos amazónicos con su respectiva cosmovisión.
- Defensa territorial: Programa Integral de Titularización de Tierras e implementación de reservas comunales con régimen especial y trato especial hacia las poblaciones en "aislamiento voluntario".
- Agroecología.
- Salud intercultural: apunta a recuperar los conocimientos tradicionales relacionándolos con la medicina científica.
- Movimiento político: busca fomentar un movimiento intercultural propio de la Amazonía peruana.
- Programa Mujer: consiste en capacitar y formar mujeres indígenas como líderes.
- Protección del medio ambiente contra las agresiones de las empresas extractoras de bienes naturales.
- Protección del patrimonio cultural material e inmaterial.

Actualmente, AIDESEP agrupa a las siguientes organizaciones:

I. Selva Central - Oficina regional ARPI:	
CECONSEC	Central de Comunidades Nativas de la Selva Central
KANUJA	Unión Indígena Ashaninka Nomatsiguenga Valle del Pangoa
ANAP	Asociación Ashaninka del Valle del Pichis o Apatyawaka Nampitsi Ashaninka Pichis
CARE	Central Ashaninka del Río Ene
OARA	Organización Ashaninka del Río Apurimac
UNAY	Unión Nacional Ashaninka del Río Apurimac
FECONABAP	Federación de Comunidades Nativas del Bajo Perené

II. Región San Lorenzo - Oficina CORPI:	
CHAPI SHIWAG	Ljumbau Chapi Shiwag
FECONACADIP	Federación de Comunidades Nativas Candoshi Pastaza
FECONACHA	Federación de Comunidades Nativas Chayahuitas
FECONADIC	Federación de Comunidades Nativas Distrito Cahupanas
FEDECOCA	Federación Comunidades Cocama-Cocamilla
FECONAJE	Federación de Comunidades de Jeberos
FEDIQUEP	Federación Indígena Quechua Pastaza
OSHDEM	Organización Shuar del Morona
FESHAM	Federación Shapra del Morona
ONAPAA	Organización Nativa Aguaruna Alto Amazonas
ORACH	Organización Achuar Chayat

III. Región Madre de Dios - Oficina Madre de Dios:	
FENAMAD	Federación Nativa de Madre de Dios
COHAR YIMA	Consejo Haramkbut Yine-Matsiguenga

IV. Región Iquitos - Oficina ORAI:	
FECONAFROPU	Federación de Comunidades Nativas de la Frontera Putumayo.
FECONARINA	Federación de Comunidades Nativas del Ríos Nanay.
FEPYROA	Federación del Pueblo Yagua de los Ríos Oroza y Apayacu.
FEPYBABAN	Federación Pueblo Yagua Bajo Amazona Bajo Napo.
FECONACO	Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes.
FECONAMN	Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo.
FECONAT	Federación de Comunidades Nativas del Tigre.
ORKIWAM	Organización Kichuaruna-Wangurina.
AIDECOS	Asociación Indígena Desarrollo Conservación Samiria.
AIDECOP	Asociación Indígena Desarrollo Conservación Puinahua.
FECONA	Federación de Comunidades Nativas de la Frontera Ampiyacu.
FECOTYBA	Federación de Comunidades Ticuna Yagua del Bajo Amazonas.
FEPISEKAP	Federación de Pueblos Indígenas Secoyas y Kichuas del Alto Putumayo.
FECONAMPU	Federación de Comunidades Nativas del Medio Putumayo.
CURCHA	Consejo Urarina del Río Chambira.

V. Region Ucayali - Oficina Regional Ucayali:	
ORDECONADIT	Organización Desarrollo de las Comunidades Nativas de Tahuanía
ACONADIYSH	Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral de Yurua
FECONASDIP	Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Iparía
FENACOCA	Federación de Comunidades Nativas Cocama-Cocamilla
FECONBU	Federación de Comunidades Nativas del Bajo Ucayali
FECONAU	Federación de Comunidades Nativas del Ucayali y afluentes
ORDIM	Organización para el Desarrollo Indígena de Masisea
OACP	Organización Ashaninka del Gran Pajonal
CIRA	Organización Regional Indígena de Atalaya
FECONAPU	Federación de Comunidades Nativas del Purús
FECONAPIA	Federación de Comunidades Nativas de la Provincia de Puerto Inca
FECONAYY	Federación de Comunidades Nativas Yine Yame

VI. Región Nor Oriental - Oficina Regional Nor Oriental:	
FEPIKRESAN	Federación de Pueblos Kechuas de la Región San Martín
ODECOFROC	Organización de Desarrollo de Comunidades Fronterizas del Cenepa
ORASI	Organización Aguaruna de San Ignacio
ORIAM	Organización Región Indígena del Alto Mayo
CAH	Consejo Aguaruna y Huambisa
FECORSHA	Federación de Comunidades Huambisas del Río Santiago

Asociados Directos:
COMARU: Consejo Machiguenga del Río Urubamba.

Las actividades realizadas por las organizaciones giran alrededor de los siguientes temas:

Sobre territorio y recursos naturales:

- Defensa del territorio étnico, de los recursos naturales y del medio ambiente.
- Linderamiento y titulación del territorio de las comunidades indígenas, y establecimiento de reservas comunales y corredores económicos.
- Capacitación legal a promotores para el cuidado y la defensa del territorio indígena y de los recursos naturales.
- Propuestas e iniciativas legales y políticas referentes a la condición de las tierras y al manejo de los recursos naturales en el bosque amazónico.

Economía y desarrollo alternativo:

- Recopilación, investigación, promoción, capacitación y difusión de la tecnología agraria ecológica tropical, de acuerdo con los conocimientos y prácticas indígenas.
- Elaboración de planes de manejo y proyectos de desarrollo económico sustentables de los recursos naturales.
- Programa de conservación y regeneración de recursos naturales renovables.
- Participación en acciones de política nacional e internacional mediante convenios de cooperación técnica y asistencia a la población indígena.

La salud indígena

- Atención primaria de salud.
- Rescate y desarrollo de la medicina tradicional como componente básico de la cultura indígena amazónica, tanto de los recursos humanos y materiales, como, fundamentalmente, de los aspectos espirituales, mágicos y tecnológicos.
- Asimilación crítica de los aportes eficaces de la medicina occidental y oficial para integrarlos complementariamente en un sistema indígena de salud.
- Realización y ejecución de acuerdos y convenios con el Ministerio de Salud para apoyar en el control de epidemias y en campañas de inmunización.

Derechos como pueblo indígena y derechos civiles:

- Capacitación integral de dirigentes y profesionales de las organizaciones indígenas.
- Defensa y asesoría legal en asuntos relacionados a los derechos colectivos e individuales de la población indígena.
- Saneamiento de la documentación personal de la población (inscripción en el Registro Civil, Militar y Electoral, promoviendo además la regularización de los indocumentados).

Educación y cultura:

- Coejecución del Programa de Formación de Maestros Indígenas Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP), colaborando en la revisión de los programas curriculares de educación primaria y de los programas de formación de maestros en la especialidad de Educación Bilingüe Intercultural Oficial.
- Programa de profesionalización de docentes indígenas bilingües.
- Programa de becas para formar profesionales y técnicos entre los más destacados jóvenes indígenas de las organizaciones.
- Promoción y afirmación de los valores culturales de los pueblos de la Amazonía.
- Investigaciones realizadas por los mismos indígenas sobre cultura, ciencia, tecnología y arte de sus pueblos.
- Prensa y difusión de temas de interés para la población indígena, así como para la opinión pública nacional.

AIDESEP es actualmente la organización que cuenta con una plataforma temática más amplia y específica al ser indígena, con un constante trabajo de concertación entre el Estado, las empresas privadas y las diversas poblaciones indígenas en defensa de sus derechos territoriales y protección de su medio ambiente.

Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú

La Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) se fundó en 1987 con la finalidad de alcanzar la plena autodeterminación mediante una mayor defensa reivindicativa sobre las tierras y recursos naturales, la consolidación de las organizaciones de base, el fortalecimiento de la identidad cultural, la participación en el espacio político nacional, regional y local, y la promoción del autodesarrollo sostenible. Ello apunta a garantizar para las generaciones presentes y futuras niveles de vida compatibles con la dignidad de la persona humana, y así también la unidad de las naciones amazónicas.

Sus objetivos son los siguientes:

- La defensa de los derechos de las nacionalidades amazónicas.
- La transformación socioeconómica indispensable para garantizar el autodesarrollo sostenible.

Sedes regionales	
1. Sede regional Selva Norte:	
Sede: Chiriaco Comunidad Nativa Yamayakat, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas.	
FAD	Federación Aguaruna Domingusa
FECONARIN	Federación de Comunidades Nativas Aguarunas del Río Nieva
FECONARSA	Federación de Comunidades Nativas del Río Santiago
OAAM	Organizaciones Aguaruna Alto Mayo
OCCAAM	Organización Central de Comunidades Aguarunas del Alto Marañón
ODECOFROC	Organización de Desarrollo de Comunidades Fronterizas del Cenepa
2. Sede regional Selva Oriente:	
Sede: Iquitos-Punchana, provincia de Maynas, departamento de Loreto.	
ATI	Achuarti Ijumtramu
CIE	Consejería Indígena del Estrecho del Putumayo
FEDECONAC	Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes
FEDECOCA	Federación de Comunidades Cocama Cocamilla
FEPYBABAN	Federación de Pueblos Yaguas del Bajo Amazonas y Bajo Napo
FENACURCHA	Federación Nativa de Comunidades Urarina del Río Chambira
FECONARINA	Federación de Comunidades Nativas del Río Nanay y Afluentes
FECONAMN	Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo
FECONA	Federación de Comunidades Nativas del Napo
ORKIWAN	Organización Kichuaruna Wangurina
3. Sede regional Selva Oriente Nor Centro:	
Sede: Pucallpa-Yarinacocha, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali.	
FECONAU	Federación de Comunidades Nativas del Ucayali y Afluentes
FECONADIP	Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Iparia
FENACOCA	Federación de Comunidades Cacataibo
FENACU	Federación Nativa de Cocama del Ucayali
ORDECONAM	Organización de Desarrollo de Comunidades Nativas del Masisea
4. Regional Selva Central:	
Sede: Satipo, provincia de Satipo, departamento de Junín.	
CART	Central Ashaninka del Río Tambo
CONOAP	Consejo de Comunidades Nativas Nomatsiguenga y Ashaninka de Pangoa
FECONACA	Federación de Comunidades Nativas Campa Ashaninka
FECONAYA	Federación de Comunidades Nativas Yanesha
OCARE	Organización Campa Ashaninka del Río Ene

5. Regional Selva Sur:
Sede: Sepahua, Comunidad Nativa Puija, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali.

CECONAMA	Central de Comunidades Nativas Machiguenga
COHAR	Consejo Harakmbut
COMARU	Consejo Machiguenga del Alto Urubamba
FECONAYY	Federación de Comunidades Nativas Yine Piro "Guillermo Sangama Cushichinari"
FENAMAD	Federación de Comunidades Nativas de Madre de Dios

Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica

En 1984, AIDESEP, junto con otras organizaciones indígenas similares de Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador, fundaron la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). Actualmente, el trabajo de la COICA se lleva a cabo de manera descentralizada, funcionando una de las oficinas en el local de AIDESEP, en Lima. La COICA congrega actualmente a nueve países.[4]

La COICA es la instancia de coordinación de nueve organizaciones indígenas amazónicas, nacionales o regionales:[5]

- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP).
- Amerindian Peoples Association of Guyana (APA).
- Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).[6]
- Coordenação das Organizações Indigenas da Amazônia Brasileira (COIAB).
- Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE).
- Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE).
- Fédération des Organisations Amérindiennes de Guyane (FOAG).
- Organisatie van Inheemsen in Suriname (OIS).
- Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC).

El trabajo de COICA se enmarca en su condición de organismo indígena internacional, cuyos objetivos, según los estatutos, son los siguientes:

- Promover, desarrollar e impulsar los mecanismos necesarios para la interacción de los pueblos y de las organizaciones indígenas miembros de COICA.
- Defender las reivindicaciones territoriales, la autodeterminación de los pueblos indígenas y el respeto a los derechos humanos de sus integrantes.
- Coordinar con las organizaciones miembros, ante las diversas instancias intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales de nivel internacional, las diferentes acciones dentro de la Cuenca amazónica.
- Fortalecer la unidad y la colaboración mutua entre todos los pueblos indígenas de la región.
- Promover la revalorización y la reivindicación cultural de sus miembros.

Recientemente, durante el II Encuentro de los Pueblos Quechuas de América, se elaboró la declaración de Machu Picchu, bajo el formato de carta abierta a los Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones (05 de agosto, 2005). En esta carta, se menciona el respeto a los derechos territoriales "que incluye el reconocimiento de relación singular armónica con la naturaleza y sus recursos genéticos" y se hace énfasis especial en la necesidad de reforzar la protección del patrimonio cultural inmaterial. Asimismo, se rechaza el "aprovechamiento de nuestros recursos naturales", a favor de un tipo de desarrollo sustentable. Es de particular interés el nuevo giro que empieza a tomar las reinvidicaciones indígenas.

4. Conclusiones sobre la vigencia, eficiencia y actualización de las organizaciones indígenas

Por lo observado en el presente capítulo, queda claro que en el Perú no existe una sino muchas organizaciones indígenas, cada una de ellas con agendas e intereses diferentes, y algunas veces con ideales contradictorios entre sí. Esta dispersión y falta de identidad global de los pueblos indígenas peruanos responde a muchos factores y es consecuencia de un largo y efectivo proceso de desarticulación del "ser indígena", es decir, de las instituciones, prácticas y discursos que reivindicaban una identidad cultural que iba más allá de la pequeña localidad ubicada en una quebrada andina o en la ribera de un río amazónico.

4 Para mayor información, se puede recurrir a la revista "Nuestra Amazonía" que publica esta institución
5 Tomado de la página web de COICA:<www.coica.org>
6 Llamada anteriormente Central de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano, de donde proviene su sigla.

Una de las últimas etapas de este proceso de desarticulación étnica y negación cultural fue desarrollada a partir de los movimientos de izquierda que en el Perú intentaron convertir al conjunto de los pueblos originarios del país en una clase política: el campesinado. La meticulosa organización de estos movimientos, sin duda, ha calado en la constitución de las organizaciones de representación indígena que hemos mencionado a lo largo de esta sección y ha logrado establecer una élite dirigencial relativamente significativa. Esta se opone a toda propuesta que busque una reivindicación esencialmente cultural, como base para lograr una reivindicación social y política adecuada a las formas de ser y vivir de los pueblos originarios del país, inclusive de aquellos que quisieran optar por el aislamiento voluntario. Lamentablemente, también se han sumado a esta corriente anti-indigenista algunas ONG y algunos gremios cuya experiencia de gestión ha sido, por supuesto, realizada mayormente en contextos urbanos.

La herencia marxista de los movimientos políticos que han intentado asumir la defensa de las poblaciones rurales, ha hecho que sus acciones se orienten a promover una lucha de clases, dejando a un lado el problema principal que tiene la sociedad peruana desde la época colonial: el problema de la discriminación étnica y la falta de comunicación entre los diferentes sectores sociales.

Así, si en el siglo XVI la administración colonial española redujo la gran diversidad cultural de los Andes y la Amazonía a una sola categoría, "los indios", hacia la segunda mitad del siglo XX se cambió esta categoría –que ya había logrado crear una identidad nativa– por la de "campesinos", trayendo como consecuencia que sea el problema de la propiedad de la tierra el punto principal de las luchas que se quisieron promover en favor de los pueblos indígenas.

Al enfocar la problemática indígena alrededor de la propiedad de la tierra se perturbó y distorsionó un elemento fundamental de los pueblos originarios peruanos: el de la relación espiritual y umbilical del hombre con respecto a la tierra, entendida ésta no como un simple medio de producción, sino como una entidad que se comunica y anima a todo los seres vivientes: la Pachamama, fuente primordial de la vida, que protege y cuida a todos sus "hijos", las especies vivas del planeta. De esta manera, una relación simbólica y cosmológica fundamental de las culturas originarias trató de ser transformada en una simple relación económica, de propiedades y bienes concretos e inanimados.

Éste es probablemente el motivo principal de que no exista hasta hoy un auténtico movimiento indígena en el Perú: la desacralización de la relación hombre/universo y su reducción a una mera relación de explotación y producción. Esta distorsión grave y profunda dejó atrás la esencia misma de los pueblos originarios, la cual está basada en la solidaridad, la reciprocidad y la búsqueda del equilibrio con el universo. Estas dos visiones opuestas, a su vez, han propiciado comportamientos confrontacionales por parte de ciertos líderes indígenas frente a las autoridades estatales, haciendo que se cree un clima de hostilidad en algunos sectores rurales frente a los esfuerzos conciliadores que intenta realizar el poder institucionalizado hoy día.

Podemos vislumbrar así un panorama bastante precario en cuanto a la consolidación de un verdadero movimiento indígena en el Perú, debido a que no existen las bases ideológicas adecuadas para ello y, por el contrario, existen muchas concepciones ajenas a la realidad cultural peruana que nublan las ideas y los proyectos políticos que, de hecho, son necesarios para promover una mejor calidad de vida de los pueblos indígenas.

Recientemente, es importante mencionar que parte de la lucha campesina/indígena está siendo manipulada por grupos políticos particularmente hostiles a la minería. Asimismo, el tema de la legalización de la hoja de coca (para su uso tradicional por campesinos indígenas andinos) está siendo tergiversado por grupos políticos y transformado en plataforma de reclamos indígenas, con financiamiento poco transparente.

Sólo a partir de las generaciones que están viendo la luz en este siglo XXI, el cual ha traído un aire renovador en cuanto al respeto hacia la diversidad cultural, su protección y divulgación, y a la incorporación del diálogo intercultural como un elemento sustancial del nuevo proyecto democrático internacional, es que podemos albergar esperanzas de que los nuevos peruanos vuelvan sus ojos hacia sí mismos y logren reconocerse en sus diferencias. Luego, será vital intentar redefinir las normas de coexistencia que deben primar entre las diferentes etnías que habitan dentro del ámbito del Estado peruano. En estas diferencias estarán las claves que permitirán enfrentar con muchos más recursos y ventajas indudables los retos que plantea la globalización.

El Estado peruano y los pueblos indígenas

1. Los pueblos indígenas y el gasto social en el Perú

Frente a la problemática general que afecta a los pueblos indígenas peruanos, el Estado ha comenzado a ejecutar en los últimos años diferentes programas orientados a atender las necesidades más urgentes de este sector de la sociedad. Estos programas han surgido como un requerimiento prioritario dentro de la agenda pública, debido al prolongado abandono en el que han vivido estos pueblos, mayormente establecidos en las zonas rurales del país. Son muchas las necesidades y vacíos que deben ser cubiertos en estas comunidades tras haber sido víctimas, durante siglos, del olvido y la postergación por parte del Estado.

Es necesario aclarar que estos programas no han sido establecidos explícitamente para el beneficio exclusivo de los pueblos originarios peruanos, sino para la erradicación de la pobreza. Sin embargo, por lo que hemos visto en el capítulo anterior, existe correlación directa entre las poblaciones indígenas y las poblaciones pobres del Perú. Tampoco ha sido posible, con los datos disponibles actualmente, cuantificar exactamente el gasto estatal para la población indígena. Dicho gasto se encuentra registrado por programas y no por grupos étnicos, y no existe un censo indígena confiable.

Debe entenderse, entonces, por extrapolación, que los diferentes programas que el Estado peruano viene desarrollando para mejorar las condiciones de salud, educación, alimentación, etc. de los sectores pobres de la población en general, benefician también, en la práctica, gran parte de la población indígena peruana, particularmente en el medio rural, donde se ha registrado, en 2006, la mayor disminución del nivel de pobreza extrema.

No obstante, junto con la satisfacción de las necesidades primarias de los pueblos indígenas, existe también la responsabilidad histórica de llevar a cabo la incorporación plena de dichos pueblos, a la vida política nacional; de manera tal que por propia voluntad y acción puedan ver colmadas sus expectativas como ciudadanos de la nación peruana.

Es por esta razón que se viene buscando, a través de diferentes instancias gubernamentales, integrar las poblaciones indígenas al sistema democrático nacional, brindándoles la oportunidad de participar en organizaciones formales de carácter político. Solamente a partir de la organización y la suma de esfuerzos es que los indígenas peruanos podrán, en algún momento, alcanzar el estado de ciudadanía plena que les corresponde según mandato constitucional.

Es muy importante tomar en cuenta para este propósito que existe formal e informalmente una gran capacidad organizativa entre los pueblos originarios. Dicha capacidad proviene de su propia tradición cultural, pero también ha sido desarrollada al buscar en la solidaridad y la ayuda mutua una vía de solución a sus demandas actuales. Estas formas de organización tradicional, donde todavía funciona el concepto de reciprocidad, han sido de gran utilidad para la implementación de los programas de desarrollo estatales.

Es cierto que este nivel organizativo no alcanza a tener un peso regional ni mucho menos nacional; sin embargo, es muy significativo y funcional a nivel de las comunidades campesinas y nativas, así como en los barrios urbano-marginales, donde existen colonias de migrantes de origen indígena.

Cabe destacar que han sido especialmente las organizaciones femeninas las que, tanto en el contexto urbano como en el rural, han desarrollado un mayor poder de movilización. Muchas organizaciones, como las Asociaciones de Madres de Familia, los Comedores Populares y las Asociaciones del "Vaso de Leche", cumplen funciones fundamentales en sus localidades y tienen una participación política activa a nivel nacional.

La práctica de la ayuda mutua que caracteriza a las poblaciones indígenas en general proviene indudablemente de las costumbres que han guardado y practicado los pueblos de raíz precolombina. Instituciones milenarias, tales como el "ayni" (prestación mutua de servicios) y la "mita" (trabajo comunal por turnos, llamada actualmente "faena"), tienen aún plena vigencia y son fundamentales en la vida de las comunidades de los Andes y la Amazonia.

Sin embargo, a pesar de esta situación, el Estado peruano todavía no ha diseñado un plan general para incluir a los pueblos originarios, mostrando total respeto hacia sus particularidades culturales, dentro del proyecto político

nacional. Recién se está proponiendo, por iniciativa del actual gobierno, el proyecto para establecer una carta constitucional peruana en concordancia con la idea de un Estado pluricultural e incluyente, tal y como nuestra historia y realidad demandan.

A pesar de ello, se han logrado algunos avances en los años recientes. A continuación, se reseñan algunos de los logros que se han conseguido, principalmente en los campos de la salud y la educación, en los que el Estado peruano viene desplegando sus esfuerzos cada vez con mayor intensidad a través de exitosos programas. Luego, se describe cada una de las instituciones públicas que actúan en estos y otros temas, buscando establecer un acercamiento entre el Estado peruano y los pueblos originarios que habitan en su territorio.

2. Principales programas estatales multisectoriales: salud y educación

Programas de mejoramiento de la salud

El Ministerio de Salud a través de su Oficina de Epidemiología, es probablemente el organismo donde se registran mayores esfuerzos por entender que la oferta del sector Salud en su conjunto, debe ser específica a los pueblos indígenas, entendiendo que "la salud refleja y es condición de una situación de equilibrio y armonía en las relaciones sociales".[1]

Este acercamiento toma en cuenta que la salud indígena se rige por un conjunto de normas, prácticas y conocimientos tradicionales antiguos donde prevalecen las relaciones entre los humanos y los seres de la naturaleza. Esta relación está siendo actualmente muy perturbada por los constantes cambios en el medio ambiente y las amenazas a los modelos culturales propios a cada población indígena. Al romperse esta relación, se afecta el equilibrio que asegura la supervivencia (y estado de salud) del grupo, y esto trae consigo nuevas fuentes de empobrecimiento, aislamiento y sufrimiento. La enfermedad, desde el punto de vista indígena, es, contrariamente al concepto occidental, un fenómeno de ruptura con la sociedad y las fuerzas espirituales de la naturaleza. El Ministerio de Salud es muy conciente del hecho que compite con los shamanes, los cuales son muy respetados por su comunidad y tratan el conjunto de factores que rodean al enfermo a través de prácticas que incluyen un complejo manejo de herbolario y técnicas de dinámica de grupo participativa para extraer la fuente del mal, entre otras.

Al adoptar recientemente una perspectiva intercultural, el Estado espera tener mayor éxito en mejorar el estado de salud indígena. Sin embargo, las dificultades del terreno (Amazonia o comunidades alto-andinas), y la carencia de recursos (refrigeración, medios de transporte, educación intercultural del personal de salud), hacen que sea mucho más costoso atender a poblaciones indígenas. La atención sanitaria de los pueblos indígenas se maneja principalmente a través de puestos de salud habilitados para resolver sólo casos de atención primaria con técnicos sanitarios o personal voluntario.

Los hospitales en general están lejos de las comunidades indígenas, así como los médicos especializados y medicamentos. En general, el personal de salud pública es todavía insensible a los factores culturales y a la pluriculturalidad que los rodea. Su capacitación en este sentido resulta urgente para progresar en el área de salud universal.

En el campo de la salud existen varios programas nacionales que están orientados específicamente hacia la atención de las poblaciones indígenas más deprimidas. Especialmente se ha establecido como población objetivo a los menores de edad, cuyos índices de desnutrición y mortalidad son verdaderamente alarmantes.

Éste es el caso de las "Jornadas Nacionales de Vacunación", que han beneficiado a la mayor parte de los niños indígenas de las comunidades de la sierra y la selva. Entre 1995 y el 2002, la cobertura de salud brindada por el Estado alcanzó a superar al 92% de la población infantil nacional. La vacunación contra el sarampión, por ejemplo, fue suministrada en 2002 a más del 95% de los niños. Asímismo, uno de los flagelos de las décadas pasadas, la poliomielitis aguda, fue erradicada definitivamente en 1991.[2]

Existen, por otro lado, otros dos programas orientados a beneficiar a los pueblos indígenas que viene ejecutando el Estado peruano en colaboración con UNICEF.

Uno de ellos es el "Proyecto de promoción del Desarrollo Humano sostenible en la Amazonia", con el que se busca reducir la mortalidad infantil en 20% y la mortalidad materna en 15% entre las comunidades aguaruna-huambisas del departamento de Amazonas.

1 Ministerio de Salud, *Análisis de la situación de los Pueblos Indígenas de la Amazonia peruana*, Oficina General de Epidemiología, Lima, Junio, 2003.

2 Ministerio de Salud, *Evolución de las coberturas de inmunizaciones en niños menores de un año. Perú 1987-2002*, Lima, Oficina General de Estadística e Informática, 2003.

Este proyecto intenta, además, reducir en un 50% la exclusión educativa de las niñas y niños que pertenecen a estos grupos nativos. Igualmente, se trata de fortalecer las instituciones locales y organizaciones comunitarias de base (OCB) para que participen como ejecutoras de las políticas públicas dirigidas a la población infantil. Este proyecto comenzó a ser ejecutado en enero de 2002 y desde el año 2005 se empezaron a ver logros cuantitativos.

Otro programa exitoso en curso es el "Proyecto integral para la atención de la hepatitis B en las comunidades candoshi y shapra de la provincia del alto Amazonas". Este proyecto apunta a proteger a los recién nacidos contra la hepatitis. Todo ello sobre la base de fortalecer la atención de los establecimientos de salud en las zonas de intervención. El proyecto se viene desarrollando desde el año 2002 y prevé también el equipamiento de postas médicas rurales, la implementación de cadenas de frío, la mejora de los medios de transporte fluvial y la capacitación de líderes indígenas. Este proyecto está actualmente mostrando serios logros a su tercer año de funcionamiento y se está insertando en el programa regular de epidemiología.

Programas de educación bilingüe intercultural

Otro de los campos en los que se vienen implementando programas estatales en beneficio de los pueblos indígenas es el de la educación bilingüe intercultural.

Es oportuno recordar que, según las estadísticas existentes, alrededor de 6 millones de peruanos hablan una lengua indígena como lengua materna.[3] En las zonas rurales se han identificado 390.000 niños que hablan únicamente lenguas indígenas; mientras que existen solamente 11.675 maestros capacitados en educación bilingüe.[4]

La Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI) ha capacitado a 11.675 maestros, aunque éstos cubran solamente el 52% de la demanda. Esta institución también ha distribuido 700.000 textos escolares en todos los idiomas y en las diferentes especialidades académicas; sin embargo, la demanda es mucho mayor. Únicamente a nivel de educación primaria rural se requerirían 1.100.000 textos para poder cubrir la demanda real.

3 Los últimos datos sobre el número actual de indígenas que hablan un idioma originario son de los censos de 1981 y 1993.

4 "Aprobación de Ley de Lenguas", en: *Concertando* N° 1, Despacho de la Primera Dama de la Nación, Lima, agosto de 2001-octubre de 2001.

Para solucionar estos problemas, en los últimos años se ha venido desarrollando el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana. Este programa comenzó a ser ejecutado en 1988 a través del Instituto Pedagógico Superior de Iquitos, gracias a un convenio entre el Ministerio de Educación y la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP). Este programa congrega a jóvenes de diversos pueblos indígenas, quienes son propuestos por las organizaciones nativas para recibir una formación pedagógica. Paralelamente, se efectúa en diversas comunidades una capacitación regular de profesores no titulados durante los periodos de vacaciones dentro del calendario anual escolar.

Además, se ha conseguido que un número significativo de maestros indígenas ocupe cargos en las direcciones zonales de educación. Esta medida permitirá que los propios indígenas participen del diseño de las metodologías y de los contenidos que el sistema educativo oficial deberá aplicar en sus comunidades.[5]

Estas medidas, muy inferiores aún con relación a la demanda educativa que tiene una región tan extensa como la Amazonia, representan un gran avance respecto de la situación vivida en el pasado.[6]

Otro ejemplo de lo que se ha hecho en materia educativa en los últimos años es la labor realizada entre 1992 y 1998 por el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Esta institución destinó durante esos años la cuarta parte de su presupuesto (alrededor de 500 millones de dólares) para el sector educación. Este capital fue invertido básicamente para mejorar la infraestructura educativa de las poblaciones rurales. Gran parte de este dinero se usó para la construcción y renovación de aulas, y para la distribución de libros de texto y materiales educativos. FONCODES también diseñó y ejecutó proyectos "especiales", como programas de suministro de alimentos para los estudiantes y distribución de uniformes escolares. Sin embargo, se detectó luego que gran parte de este programa tuvo objetivos electorales y no se concentró en la mejora cualitativa de la educación. Gran parte de esta infraestructura tiene que ser reconstruída actualmente debido a la baja calidad del material utilizado.

5 Tomado de: <www.oitandina.org.pe>

6 Una muestra que las cosas han cambiado y que aumenta el apoyo estatal hacia los pueblos indígenas, es el reconocimiento internacional por los esfuerzos hechos por la Primera Dama de la Nación *y el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana (FORMABIAP), quienes compartieron el Premio Bartolomé de las Casas 2002.*

Como se sabe, la inversión en educación produce efectos a largo plazo. Es muy difícil determinar a mediano plazo si un proyecto de inversión en educación está alcanzando los objetivos trazados. No obstante, según un informe del Banco Mundial[7] los fondos invertidos por FONCODES en los años 90 han tenido efectos positivos concretos en cuanto a la ampliación de la cobertura educativa estatal peruana, especialmente en los niños que se encuentran en los niveles primarios inferiores.

Finalmente, se han implementado varios proyectos de educación electoral en las zonas rurales con el fin de que la población tome conciencia de la importancia del acto electoral, considerándolo como un derecho ciudadano fundamental y una alternativa para alcanzar una representación política en las diferentes instancias del Estado. Dichos proyectos han sido coordinados con el sector Educación, debido principalmente a que la falta de participación activa en los procesos electorales es un fenómeno consustancial al analfabetismo.

En los últimos años, las áreas rurales del país presentan los mayores índices de ausentismo, voto nulo y voto en blanco que se hayan registrado en toda la historia de la democracia peruana.

En las elecciones presidenciales de 2001, departamentos predominantemente rurales y quechuahablantes como Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Amazonas, Huánuco, Cusco y Ayacucho tuvieron un nivel de ausentismo por encima del 20% de la población. En Huancavelica, Huánuco y Ayacucho el ausentismo fue superior al 25%, cuando la media nacional fue de 17,7%.[8] Esta situación es mucho más grave cuando se considera únicamente el caso de la población femenina indígena.

Oficina Nacional de Educación Rural

Las tareas que se encuentran en la agenda de esta oficina son las siguientes:

- La capacitación integral de los maestros, para crear conciencia entre ellos de que no puede aplicarse un plan educativo hecho desde el ámbito urbano en los contextos rurales. Sobre todo, si en estos últimos existe desde siempre una cultura propia, la cual ha sido transmitida y recreada a través de canales educativos tradicionales que hoy se encuentran en plena vigencia. El plan educativo oficial debe interactuar con estos elementos y conjugar el saber local con el saber considerado oficial.
- La publicación de textos adaptados a la realidad de las comunidades rurales, materiales que deben contener elemento gráfico e informativo que guarde relación con el ámbito social y natural de cada una de las regiones del país.
- Realizar investigaciones de campo sobre la educación y crianza de los niños que los miembros de los pueblos indígenas practican desde tiempos ancestrales.

Otro de los objetivos de esta oficina es que los niños de las zonas rurales lleguen a dominar el castellano, una lengua nativa y una extranjera. Hay dos proyectos para niños: los Wawa wasi (expresión quechua que significa "casa de los niños"), que es un sistema de educación pre-escolar originalmente atendido sólo por voluntarios y ahora apoyado por el Ministerio de Educación. Atiende a niños entre 6 meses y 3 años; y el PRONOEI (Programa No Escolarizado de Educación Inicial) que es una institución sui generis en el Perú, creada originalmente para el desarrollo comunitario rural, particularmente en la estimulación temprana de niños de 3 a 5 años. Actualmente, existen miles de estos centros atendidos por madres capacitadas por el Ministerio de Educación.

En la sierra, estos centros son de por sí bilingües, y se desea que así lo fueran en el medio urbano marginal, como una forma de promover el bilingüismo desde la educación inicial.

El Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana[9]

El Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana (FORMABIAP) es una institución creada con el fin de responder a las necesidades educativas de los niños y niñas indígenas de la selva peruana y contribuir a la formación de nuevas generaciones de líderes en esta región.

La formación de maestros no titulados se realiza en las subsedes de San Lorenzo en el bajo Marañón y Satipo en la Selva Central; anteriormente también se realizó en el alto Marañón. El programa está comprendido en un periodo de 5 años para cada participante, y se desarrolla por medio de ciclos escolarizados (en las vacaciones escolares de enero a marzo) y ciclos no escolarizados (entre los meses de abril a diciembre, correspondientes al año escolar). Estos últimos se llevan a cabo en las respectivas escuelas donde laboran los maestros y maestras calificados.

El FORMABIAP, a lo largo de sus 15 años de funcionamiento, ha recibido el apoyo de diversas agencias de cooperación internacional. Los proyectos ejecutados han permitido otorgar becas de estudio para alumnos y alumnas indígenas en general y becas especiales para financiar la estancia de hijos menores de 4 años de alumnas que son madres de familia. También se han destinado fondos para la publicación de textos escolares y para el diseño y ejecución de proyectos de investigación.

7 Shady, Norbert; Christina Paxson, "Do school facilities matter? The case of the Peruvian Social Fund (FONCODES)", en Policy Research Study Working Paper N° 2477, Banco Mundial, Washington D. C.

8 Balbuena, *op. cit.*, p. 12.

9 La información de este acápite ha sido tomada de <www.formabiap.org>

3. Organismos estatales que se dedican a los programas de ayuda social y titulación de tierras

Programas Sociales

En el Perú existen diversos organismos y dependencias del Estado que se encuentran destinados a la planificación y ejecución de programas de ayuda social. Estos programas son canalizados a través de líneas específicas de gestión, como son el desarrollo social, la mejora de la calidad de vida, el cuidado del medio ambiente y la alimentación suplementaria para los sectores que se encuentran en situación de extrema pobreza.

Además de estos programas, existen una serie de proyectos de la misma naturaleza que se encuentran directamente relacionados con la gestión de cada uno de los ministerios del Estado: Salud, Educación, Agricultura, Industria, etc.

La inversión en ayuda social que realiza el Estado, de acuerdo a los indicadores de gasto social (1997-2003) elaborados por el MEF, muestran que con relación al total del presupuesto nacional, el nivel del gasto social en forma porcentual ha sido y sigue siendo muy alto (encima del 40% en promedio para los últimos 5 años). Se puede resaltar también que su nivel más alto (casi 45% del Presupuesto nacional) fue alcanzado en el año 2002, representando el 8% del PBI nominal.[10] Estas proporciones representarían aproximadamente un tercio del ingreso per cápita estimado de la población pobre.

Sin embargo, debemos señalar que más del 60% de esta inversión[11] –nos referimos al periodo de 5 años– está orientada a mantener los programas sociales en los sectores de salud y educación, lo cual corresponde en su mayoría al gasto corriente (recursos ordinarios) y a la contraparte nacional de proyectos que funcionan con recursos externos provenientes de la cooperación internacional.

En general, se puede señalar que si bien el nivel de inversión para atender los problemas específicos de la pobreza es elevado en términos porcentuales (con relación al Presupuesto nacional total y al PBI nacional[12]), éste no permite realizar mayores inversiones en proyectos innovadores y de mayor escala.

En este sentido –y a pesar de la naturaleza paternalista y asistencialista del Estado peruano– todavía no ha sido posible responder a la magnitud de la demanda de los sectores pobres, ya que ésta obedece a factores estructurales e históricos de la sociedad peruana. La solución a este problema evidentemente debe provenir de la capacidad de generar fuentes de trabajo descentralizadas, del apoyo que pueda brindar el sector privado, del mantenimiento de mecanismos de autoayuda de carácter comunitario y de la solidaridad de la sociedad civil en general. Junto con ello, se debe delinear un marco legal que favorezca las inversiones privadas que contemplen la participación indígena en las regalías y la capacitación e incentivo para la creación de pequeñas empresas asociativas con reconocimiento de patentes y denominaciones de origen. Sólo con estos esfuerzos e iniciativas coordinadas se podrá remediar en forma más eficaz al problema de la extrema pobreza indígena.

La entrega de patentes y denominaciones de origen a favor de las comunidades indígenas basadas sobre sus conocimientos tradicionales podrían constituir junto con el tema de las regalías provenientes de la extracción de recursos naturales, soluciones de largo alcance, que permitirían alejarse del tradicional asistencialismo estatal.

Veamos a continuación cómo se emplean los recursos que el Estado destina a cada una de estas instituciones.

10 En el año 2002 el Producto Bruto Interno (PBI) nominal ascendió a 200.094 millones de nuevos soles (aproximadamente US 57.170 millones de dólares); mientras que el Presupuesto nacional para el mismo año se calculó en 36.377.987.911 soles (aproximadamente US$ 10.393.710.831 dólares). El gasto social aproximado asciende entonces a 4.600 millones de dólares. Estas aproximaciones en dólares son sólo para dar un orden de magnitud (1 dólar ≈ 3,5 nuevos soles). (Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas).

11 Para la autora, lo que en la terminología oficial se denomina "gasto social" debe ser entendido como una "inversión social", pues se trata de fondos cuyo impacto sólo se podrá medir en el largo plazo, ya que se trata de recursos destinados a mejorar la calidad de vida y la economía de más del 50% de la población nacional. En este texto ambas terminologías se usan indistintamente.

12 El PBI en dólares corrientes para el año 2002 fue de 57.244 millones y para el año 2003 fue de 61.000 millones. Sólo para los propósitos de este ejercicio, se ha estimado que el ingreso per cápita de la población pobre asciende aproximadamente a la mitad del ingreso per cápita nacional anual, es decir, alrededor de 1.100 dólares por año.

FONCODES

El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) es un programa concebido principalmente para aliviar la pobreza extrema en el medio rural. FONCODES es un organismo público descentralizado que cuenta con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica. Fue creado el 15 de agosto de 1991 mediante Decreto Legislativo No. 657. Desde julio de 2002, está adscrito al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). En la actualidad este programa ha sido descentralizado y es manejado por los gobiernos regionales.

En el marco del documento "Bases para la superación de la pobreza y la generación de oportunidades económicas para los más pobres" del gobierno, su labor se orienta a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres del país atendiendo sus necesidades más apremiantes, principalmente las referidas a saneamiento, salud, educación e infraestructura básica, así como al desarrollo de proyectos productivos; de este modo generan empleo y promueven la participación de la población en la gestión de su propio desarrollo.

Una de las características del trabajo de FONCODES es la participación y el fortalecimiento de las organizaciones comunales. La base de su modelo de operación son los Núcleos Ejecutores, entes representativos de cada comunidad beneficiada y organizada, que asumen la administración y empleo de los recursos económicos que se les entrega para que puedan ejecutar las obras que necesitan.

Entre 1991 y el 2002 la cobertura de FONCODES llegó al 98,6% de los distritos pobres del país, en la que por lo menos cada distrito ha recibido un proyecto. Quedan aún 22 distritos que no han sido beneficiados por ningún proyecto.

FONCODES tiene tres programas que desarrolla con poblaciones rurales pobres:

"Mejorando tu Vida" es un programa que busca mejorar la calidad de vida de la población rural a través del financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica, orientados a la satisfacción de necesidades básicas. Se busca favorecer a pobladores de localidades pobres o extremadamente pobres de las zonas rurales de la costa, sierra y selva. Esas comunidades no deben tener más de 700 familias.

"A Producir" es un programa orientado a financiar proyectos productivos cuyo propósito principal es promover la mejora en los ingresos monetarios y no monetarios, de las familias rurales de distritos en situación de pobreza. Estos distritos son clasificados en Micro Corredores Socio Económicos (MCSE).

El programa "A Producir" está conformado por ocho componentes de diferentes magnitudes y alcances, a través de los cuales se financian proyectos productivos, principalmente de desarrollo de capacidades en negocios o en producción alimentaria y, complementariamente, de acceso a infraestructura productiva y/o promoción de los servicios financieros. Esta labor se realiza en coordinación con las municipalidades, instituciones y organizaciones públicas y privadas, en los distritos o localidades comprendidos en el ámbito de los respectivos microcorredores.

Titulación de Tierras

Comisión de Formalización de la Propiedad Informal

La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) fue creada en 1996 para titularizar las tierras urbano-marginales cuyos derechos de propiedad no se encontraban debidamente formalizados. Hasta el año 2003, esta comisión había titulado la propiedad de aproximadamente 1.300.000 personas. La idea base es que los nuevos títulos de propiedad formalizados permitan a sus poseedores utilizarlos como un patrimonio susceptible de ser considerado tanto por el sistema financiero como por los organismos públicos que se encuentran obligados a proporcionarles los servicios básicos de agua, luz, etc.

Aunque no existen proyectos específicos de COFOPRI diseñados explícitamente para beneficio de los pueblos indígenas, sabemos muy bien que gran parte de las poblaciones urbano marginales son migrantes y tienen un origen indígena. Consecuentemente, en la práctica este programa de titulación tiene un impacto indirecto sobre las familias de las colonias de migrantes que permanecen aún en sus lugares de origen, incrementando de esta manera el capital familiar.

También han titulado tierras comunales en zonas urbanas. Es decir, se trata de tierras comunales que anteriormente habían estado en el sector rural, pero que debido al crecimiento de las ciudades han sido incorporadas al sector urbano sin la debida titulación.

COFOPRI trabaja en 65 provincias. En todas ellas, muchas personas que han conseguido formalizar sus propiedades han logrado también tener acceso a créditos financieros. El 54% de estas personas han obtenido financiamientos que se encuentran en el rango de los 1.000 a 2.500 dólares. Sólo el 1% ha conseguidos créditos por más de 20.000 dólares.

La inversión de este capital genera utilidades que no sólo benefician a los sectores urbano marginales de origen indígena, sino que, a través de los vínculos familiares y las redes de reciprocidad e intercambio que existen entre las comunidades campesinas y nativas y sus parientes establecidos a manera de enclaves en las grandes ciudades, dichas utilidades también se transforman en un flujo de capital que llega a beneficiar a sus comunidades de origen. De esta manera se generan fondos a partir de los cuales se financian las obras públicas que realizan las organizaciones tradicionales andinas y amazónicas, como por ejemplo locales comunales, canales de riego, inversión en recursos agrícolas y ganaderos, campos deportivos, mejoramiento de la infraestructura educativa y de salud, etc.

Este flujo de capital creado entre el campo y la ciudad nos permite ver que existe una continuidad social y cultural entre los pueblos indígenas y sus colonias de migrantes, las cuales hoy por hoy son el nuevo rostro de todas las ciudades del país. Así, la propia realidad social nos muestra que debemos dejar de lado la dicotomía campo-ciudad, pues han sido los propios pueblos indígenas los que nos han demostrado que estos dos espacios culturales pueden unirse, logrando el doble reto de insertarse en la modernidad y mantener sus vínculos con las tradiciones de los pueblos ancestrales.

Programa Especial de Titulación de Tierras

El Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) es una dependencia del Ministerio de Agricultura encargado de las siguientes funciones:

- Reconocer legalmente a las comunidades.
- Delimitar el territorio de cada comunidad, levantando las actas de colindancia con las comunidades vecinas.

El PETT sigue asumiendo un rol fundamental en la realización de las demandas indígenas por territorialidad.

Hasta el momento se ha titulado la propiedad de aproximadamente 1.600.000 peruanos. Además, el PETT se ocupa de los problemas causados por los conflictos de tierras que ocurren en la selva. Debido a problemas estructurales del agro en la sierra y la costa, mucha gente campesina migra a la selva ocupando tierras de comunidades nativas o de reservas forestales, lo cual origina una serie de conflictos y enfrentamientos por la posesión del terreno. Por tal motivo, el PETT está buscando tierras libres (que no pertenezcan a las comunidades nativas o a las reservas naturales) para ubicar en esos terrenos a la población de colonos sin tierras.

Desde el año 2002 el PETT se encuentra delimitando geográficamente a las comunidades nativas de la Amazonia y las campesinas de los Andes, pues hasta 2001 nadie se había preocupado de la creación de un catastro nacional de comunidades. Así, el proceso de titulación de tierras en las décadas pasadas se realizó en muchas ocasiones sin delimitar estrictamente los territorios. Por ello, actualmente son frecuentes los conflictos entre comunidades por límites de tierra y la explotación de las tierras comunales por parte de terceros apoyándose en la falta de territorios estrictamente delimitados. En ciertos casos (como en el censo poblacional del 2005), algunas comunidades se negaron a participar, al no estar de acuerdo con los límites impuestos en su distrito. Estos temas de límites territoriales constituyen un aspecto central de las demandas indígenas y son vitales para el tratamiento equitativo de sus derechos. Desde el año 2002, se han obtenido buenos resultados al focalizar el trabajo sobre un incremento en la titulación de tierras mancomunadas de propiedad indígena.

"A Trabajar Rural"

Es uno de los principales programas de FONCODES creado para promover el empleo temporal. Este programa brinda empleo por seis meses a hombres y mujeres que viven en pueblos muy pobres, quienes participan en trabajos temporales orientados a la rehabilitación, mantenimiento y puesta en valor de infraestructura social para beneficio de su comunidad. El presidente de la República, Alejandro Toledo, lanzó el programa "A Trabajar" en octubre de 2001, en el distrito de Limatambo (Cusco). Desde esta fecha hasta el mes de octubre de 2005 se han aprobado 2,086 proyectos por un importe de 386'095,021 nuevos soles, los cuales han generado 97,442 empleos temporales de seis meses de duración cada uno.

Durante los años 2001-2003, los proyectos fueron financiados directamente por el Gobierno central y a partir del año 2004 en el marco de la descentralización, estos fueron transferidos a los gobiernos locales. Esta transferencia ha ocasionado una baja substancial en la creación de empleo, ya que los gobiernos locales no tienen las mismas prioridades que el Gobierno central.

Los proyectos fueron particularmente exitosos en los departamentos de Puno, Huancavelica, Huanuco, Cusco, Cajamarca, Ayacucho y Ancash, lo cual significa que probablemente han tenido incidencia monetaria en la población indígena.

El trabajo realizado por el PETT en el ámbito de las comunidades nativas ha permitido analizar su problemática desde una perspectiva cercana a sus contextos locales. Este acercamiento ha permitido al Estado tomar conciencia de que en el Perú se encuentran en plena vigencia formas culturales diferentes y comportamientos con organización propia que rechazan los valores materiales promovidos por el mundo moderno. Por ello, el compromiso del Estado debe ser garantizar la integridad de sus territorios, así como promover su integración social y económica al conjunto del país, si así lo desean las comunidades.

'El PETT también se encuentra comprometido con los pueblos no contactados y con los que viven en "aislamiento voluntario", ya que debe velar por su legítimo derecho a vivir de acuerdo a sus costumbres en los territorios que ocupan desde hace milenios.

Pueblos "en aislamiento voluntario" y reservas comunales

El Perú es uno de los pocos países en América Latina que posee poblaciones en situación de "aislamiento voluntario", para las cuales recientemente se inició un trabajo pionero de reconocimiento y protección. El tema del "aislamiento voluntario" puede parecer obsoleto en pleno Siglo XXI, sin embargo existen poblaciones indígenas, cuya magnitud todavía no conocemos, que desean mantener su cultura propia en su espacio territorial netamente delimitado donde ejercen su autonomía y autodeterminación, sin deseo de mantener relaciones sociales o económicas con grupos poblacionales externos al suyo.

Esta situación puede haberse generado porque ciertos pueblos de la Amazonia se han encontrado en una condición de vulnerabilidad, que ha puesto en riesgo su vida, su libertad y sus territorios. Antiguos encuentros con colonos europeos, misioneros y empresas que trataron de tomar contacto con violencia, propiciando esclavitud y trabajo forzado, pueden haber ocasionado este aislamiento, así como el contagio de enfermedades y confrontaciones con su modo de vida basado sobre una explotación tradicional de los recursos naturales de sus territorios.

Estas formas tradicionales basadas sobre la caza, la pesca y la recolección de frutos implica una utilización del territorio totalmente diferente a aquella que se practica en sociedades industriales y que son difíciles de entender para un individuo ajeno a ellas. Sin embargo, "entender al otro" en sus particularidades, respetar su voluntad y su propia cosmogonia, ha sido una de las tareas fundamentales del gobierno actual. Por este motivo, el Estado garantiza la totalidad de los derechos colectivos e individuales de los indígenas en situación de "aislamiento voluntario", dentro de los cuales se encuentra: i. "El respeto a su decisión en torno a la forma de interrelacionarse con el resto de la sociedad"; ii. "El derecho a su cultura y sus modos tradicionales de vida"; iii. "Salvaguardar sus derechos reales sobre los territorios que ocupan y sobre los que tienen acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia".[13]

El Gobierno, a través de una Comisión Especial, está preparando "un regimen especial para la protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial"; el cual incluye un concepto de *Reservas Territoriales*, es decir territorios delimitados por el Estado mediante Decreto Supremo de la Presidencia a favor de los pueblos indígenas para mantener su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos.

La naturaleza jurídica de estos territorios deberá reconocer los *derechos colectivos* de los pueblos que los habitan y el uso de sus costumbres, así como el hecho de que ellos sean los únicos *beneficiados mancomunados* de los bienes de estas reservas.

Esta Comisión está integrada por una representación de pueblos amazónicos y por el INDEPA entre otras instituciones. AIDESEP, en este caso, asume la representación de las comunidades en "aislamiento voluntario".[14]

Desde el año 2001, el Estado peruano reservó cinco áreas de protección para las poblaciones no definidas legalmente cuya existencia física se conoce, pero que no tienen todavía una figura legal que las represente ni censos que permitan precisar el tamaño de las poblaciones. Desgraciadamente, las áreas reservadas para poblaciones en aislamiento voluntario, son al mismo tiempo áreas muy cotizadas por las empresas debido a su rico contenido en recursos naturales. Es evidente que estas extensas áreas son motivo de enfrentamientos constantes. Las condiciones en el terreno no permiten una mayor intervención del Estado, en cuanto al implemento de la ley vigente. Este tema será motivo de mucho trabajo en el futuro y necesita de cooperación internacional.

13 Ver "Programa de protección y defensa de los pueblos indígenas en aislamiento de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros". protocolo de relacionamiento preparado por la CONAPA, Lima, abril 2004.

14 Huertas, Beatriz, *Los pueblos indígenas en aislamiento. Su lucha por la sobrevivencia y la libertad.* IWGIA, 2002.

Establecimiento de Reservas Comunales

El Estado ha establecido seis Reservas comunales en el marco de la Ley Nº 26834 relativa al Area Natural Protegida, existiendo cinco en proceso de evaluación. La mayoría de las reservas comunales tienen como beneficiarios directos a las comunidades nativas de diferentes pueblos, tales como:

Reserva Comunal	Año de Establecimiento	Nº de CC beneficiarias y grupos étnicos	Extensión (Hectárea)
Yanesha	1988	10 CC Yaneshas	34 744.00
El Sira	2001	89 CC Yaneshas, Ashaninkas, Asheninkas, Shipibo	616 413.41
Amarakaeri	2002	8 CC Amarakaeri, Yine, Yane- Machiguenka	402 335.62
Ashaninka	2003	23 CC Ashaninka, Asheninkas	184 468.38
Machiguenka	2003	16 CC Machiguenka	218 905
Alto Purus	2004	14 CC Yaminahuas, Matsdanahua	202 033.21

En el Perú, aproximadamente el 14% de su territorio equivalente a 170,000.00 mil kilómetros cuadrados pertenece al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SINANPE.

Propuestas de reservas comunales que se están evaluando en campo		
Tamishiyacu Tabuayo	Ribereños	300 000 hectáreas
Tuntanay	Awajum	150 000
Güeppi	Qichuas y Secoyas	300 000
Colan	Awajum y Wampis	64 114
Pucacuro	Qishwa	639 918

Mediante un proceso de dos años y la participación informada de los pueblos indígenas se ha establecido la Resolución de Intendencia Nº 019-2005-INRENA-IANP. La norma desarrolla el Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales, en concordancia con la Constitución Política, las disposiciones del Convenio Nº 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Los encargados de la administración de estos territorios deberán de ser los mismos indígenas y la población local organizada. Es notorio, que este proceso participativo de delimitación de territorio y proyecto de ley de régimen especial, haya sido una experiencia única con representantes de más de 250 comunidades. Su aplicación depende, sin embargo, de la buena voluntad de todos los agentes de la sociedad civil, incluyendo al sector privado, para no perturbar los alcances de esta ley y permitir con ello la explotación ilegal de recursos naturales en estas áreas protegidas. La tala ilegal de madera en la Amazonia no es solo preocupación de los pueblos indígenas a pesar de que ellos son los principales afectados. Este trabajo debería ser tarea colectiva de la nación entera compartida con todos los países amazónicos de la región.

Ministerio de Agricultura

Con relación al tema indígena, el Ministerio tiene también la responsabilidad de regular y vigilar la explotación de los recursos madereros en la Amazonia:

Reservas protegidas

1. Reserva Territorial a favor de los grupos étnicos Kugapakori y Nahua. Se encuentra ubicada en los distritos de Echarte y Sepahua, provincias de la Convención y Atalaya, departamentos de Cusco y Ucayali.

2. Reserva Territorial a favor del grupo étnico Murunahua. Se ubica entre las cabeceras de los ríos Yurúa y Mapuya, distritos de Yarúa y Antonio Raymondi, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali.

3. Reserva Territorial a favor del grupo etnolingüístico Mashco-Piro. Se ubica en el distrito y provincia de Purús, departamento de Ucayali.

4. Reserva Territorial a favor del grupo étnico Isconahua. Se encuentra ubicada en el distrito de Calleria, provincia de Coronel, departamento de Ucayali.

5. Reserva Territorial a favor de los grupos en aislamiento Mashco-Piro o Iñapari. Ubicada en los distritos de Iñapari (provincia de Tahuamanu), Laberinto, Las Piedras, Tambopata (provincia de Tambopata y provincia del Manu). El problema de esta ley reside en que aún no se ha podido desarrollar dentro de un marco jurídico que proteja a los pueblos indígenas en aislamiento. Actualmente, las poblaciones no contactadas se encuentran en areas de constatación, término que designa las reservas territoriales para los indígenas en aislamiento. La propuesta es crear una ley de comunidades nativas que cree áreas preservadas para los pueblos no contactados.

Las concesiones forestales

Una nueva ley forestal fue aprobada el año 2001; se puso en práctica ese mismo año, y en 2002 empezaron los nuevos concursos de concesiones forestales con criterios reformulados. La Ley Forestal promueve un sistema de concesiones al sector privado (incluyendo a los pueblos indígenas) bajo el concepto de "bosque en producción permanente". Esto también permite la participación de pequeños y medianos explotadores en predios más pequeños.

Con el fin de solucionar el problema de la tala incontrolada de árboles, se está haciendo el esfuerzo de titular a las comunidades nativas que aún no han regularizado su situación legal. Esto, con el fin de delimitar las reservas naturales y las zonas de concesión forestal y prevemir el ingreso ilegal de colonos financiados por grandes empresas los cuales no respetan la legislación en cuanto a la prevención de la tala ilegal de árboles.

Sin embargo, se mantienen los problemas en el uso de los recursos forestales, debido a que si bien hay comunidades nativas que cuidan los recursos del bosque, otras permiten que los madereros entren a las concesiones forestales ilegalmente a cambio de una cuota de dinero. En todo caso, el problema de la tala ilegal en la Amazonia en general sigue siendo una cuestión sin resolver, debido a los beneficios económicos involucrados y la participación de grandes empresas, las cuales no se preocupan por el tema medioambiental. En el Perú se ha formado una comisión multisectorial contra la tala ilegal, para enfrentar este problema, con la participación de los pueblos indígenas.

Instituto Nacional de Recursos Naturales

El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) fue creado para la protección de la biodiversidad del territorio peruano y la conservación de las Áreas Naturales Protegidas (ANP). El principal problema de las ANP es que los costos y beneficios de la creación de estas áreas no se reparten equitativamente siendo generalmente los pobladores locales quienes se ven perjudicados al ver restringido su derecho de uso de los recursos naturales que se encuentran allí. El problema radica en que existe un quiebre entre las normas legales y la realidad social amazónica, de manera tal que las necesidades de los pueblos indígenas no son contempladas dentro de sus derechos básicos a la sobrevivencia.

Áreas protegidas

• **Los parques nacionales**: áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. Hoy en día el país cuenta con ocho parques nacionales que ocupan un área de 2.918.179,25 hectáreas.

• **Las reservas nacionales**: áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y a la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestres, acuáticas y terrestres. En la actualidad se han establecido ocho reservas nacionales que ocupan un área de 2.946.686 hectáreas..

• **Los santuarios nacionales:** áreas donde se protege, con carácter intangible, el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico. El Perú tiene hoy en día seis santuarios nacionales, que abarcan un área total de 48.113,10 hectáreas.

• **Los santuarios históricos:** áreas que protegen con carácter intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y que constituyen el entorno de sitios de especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país. Cubren un área de 35.392 hectáreas.

• **Las zonas reservadas:** áreas que, reuniendo las condiciones para ser consideradas como Áreas Naturales Protegidas, requieren de la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras cosas, la extensión y categoría que les corresponderá como tales. En la actualidad ya se han creado 15 zonas reservadas que cubren un área total de 5.096.310,02 hectáreas.

• **Los bosques de protección:** áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua, y, en general, para proteger las tierras frágiles que así lo requieran. En ellos se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área. Actualmente existen seis bosques de protección que cubren una superficie de 389.986,99 hectáreas.

• **Los cotos de caza:** áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva. Hoy en día el país cuenta con dos cotos de caza, que cubren una superficie de 124.735 hectáreas.

• **Las reservas comunales:** áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestres, en beneficio de las poblaciones rurales particularmente indígenas y en "aislamiento voluntario" (ver Sección anterior).

El INRENA en principio participa del trabajo a favor de las áreas protegidas y reservas comunales a favor de los pueblos indígenas tal como lo hemos analizado en la sección d. Sin embargo, no se percibe allí ni la eficiencia ni el compromiso necesarios por parte de un instituto de esta importancia. Se ha podido observar desde 2001, incapacidad en la resolución de conflictos relacionados con la tala ilegal de madera, entre otros. Dentro de la reforma del Estado es vital reasignar una función a esta institución que por cierto podría cumplir un rol de mayor envergadura en la temática de territorialidad y recursos naturales.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

Originalmente creado para atender exclusivamente problemas de género, este Ministerio se ha expandido para centralizar en 2001 todos los programas sociales destinados a la erradicación de la pobreza. Si bien no pretende enfocar su trabajo sobre la población indígena, muchos proyectos los integran como beneficiarios.

Es el caso del proyecto Plan de Atención de las Zonas Afectadas orientado a reparar los daños causados en las comunidades andinas por la violencia de las décadas de los años 80 y 90. Esto incluye la reconstrucción del tejido social, la promoción de los derechos humanos, la prevención de la violencia, la educación para la paz y, el retorno de los desplazados los cuales son mayormente campesinos de origen indígena.

Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero

Este instituto pertenece al Ministerio de Minería y se encarga de conceder las licencias para la explotación minera. Los dos grandes problemas que afronta en su labor son las relaciones entre las poblaciones indígenas y los grupos empresariales que trabajan en tierras campesinas e indígenas. Son muchas veces conflictivas debido a la amenaza que significan las empresas mineras o las asociaciones de mineros artesanales al medio ambiente y a la vida de los pobladores nativos. Las normas de protección del medio ambiente y compensación por daños todavía no son elaboradas o aplicadas con precisión y propician situaciones de confrontación.

En 2002 se promulgó la ley N° 2751 de promoción de la minería artesanal, con el fin de procurar que los indígenas de la Amazonia participen del uso de recursos naturales. Sin embargo, tanto mineros indígenas como mineros no indígenas trabajan la minería artesanal. Para que estos mineros artesanos puedan explotar una zona tienen que solicitar un permiso al Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC), institución encargada de otorgar los títulos de concesión.

Otro papel del INACC es mediar en los conflictos. El más notorio actualmente ocurre en el departamento de Madre de Dios entre los mineros y las poblaciones indígenas. Los mineros tienen bastante fuerza, sobre todo en zonas como Madre de Dios, donde la presencia del Estado es débil. Por ello, a menudo usan la violencia para alcanzar sus fines. Se trata de colonos que vienen mayoritariamente de la sierra y son apoyados con capitales de grandes empresas.

Con limitados recursos públicos, el Estado no puede supervisar el mal uso que se hace de los recursos naturales. Por ello, es necesario que se cree un plan de colaboración entre el Estado, los pueblos indígenas y las empresas privadas, buscando que cada quien reciba los beneficios que le corresponde.

Dentro de esta temática, falta resolver una contradicción inherente a la Constitución, la cual da al Estado el derecho de uso del subsuelo. Sin embargo, los indígenas plantean decidir sobre el uso de los recursos naturales del subsuelo de sus territorios. Este deseo interfiere, evidentemente, con la soberanía territorial del Estado según las normas constitucionales. Se espera que este conflicto sea resuelto en una nueva Constitución.

Este problema es de gran relevancia ya que la actividad minera es la más rentable dentro de los sectores productivos en el Perú (aproximadamente representa la mitad de las exportaciones). Este sector emplea alrededor de 300.000 personas (0,7% de la PEA) pero aporta el 5,5% del PBI.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo fue creada como órgano constitucional autónomo por la Constitución de 1993 y está regulada por la Ley Orgánica N° 26520. La Defensoría inició sus actividades públicas el 11 de septiembre de 1996. El Defensor del Pueblo es elegido por un mínimo de 80 congresistas para un periodo de cinco años. Goza de independencia y autonomía para tomar decisiones y dirigir la institución.

Esta institución fue creada para velar por los derechos fundamentales de las personas, y actúa sobre todo cuando los organismos del Estado no realizan su labor debidamente. De esta manera, efectúan una labor de supervisión de las entidades públicas.

El Defensor del Pueblo no desempeña funciones de juez o de fiscal; busca solucionar problemas antes que acusar o sancionar. No tiene facultades para hacer uso de la fuerza, no dicta sentencias, no ordena detenciones, no impone multas o sanciones. Sin embargo, las autoridades y funcionarios públicos tienen el deber de prestar la colaboración que la Defensoría les solicite.

Debido a que hay grupos más vulnerables (como las mujeres, los niños, los indígenas, los discapacitados, etc.) que no tienen capacidad de defender sus derechos, la Defensoría del Pueblo les presta mayor atención a través de programas especiales diseñados especialmente para ellos, entre los cuales existe un programa de comunidades nativas.

Este programa trabaja con las comunidades de la selva peruana y con las comunidades y poblaciones andinas afectadas por la violencia senderista y con problemas de tierras.

Trabaja dos ejes fundamentales:

- Los problemas de tierras y territorios, recursos naturales, límites de las comunidades, colonizaciones y explotación maderera.
- Problemas de acceso a los servicios de salud, educación, derechos de los pueblos indígenas y acceso a la justicia.

Conscientes de la necesidad de dar un tratamiento diferente a las poblaciones indígenas andinas, costeras y amazónicas, se plantea la posibilidad de crear departamentos separados que aborden cada problemática.

Oficina Nacional de Procesos Electorales

Entre sus tareas se encuentran:

- Incorporación plena al sistema electoral de la población peruana excluída del proceso electoral por falta del Documento Nacional de Identificación Personal, analfabetismo, lejanía de sus localidades, discriminación, desconocimiento del proceso electoral. Para ello, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) cuenta con un programa piloto en 10 distritos de provincia.
- Preparar los materiales informativos y los talleres en el idioma nativo para las elecciones de Jueces de Paz. Estas elecciones se darán bajo los usos y costumbres de los pueblos originarios y no por votación secreta e individual.
- Facilitar a la población el acceso a las mesas de votación. Especialmente en la Amazonia, muchos grupos indígenas deben viajar varios días por río para llegar a las mesas de votación que les fueron asignadas. Esto desanima a parte de esta población de participar en el proceso electoral a pesar de su obligatoriedad.

Se calcula en cerca de un millón el número de personas indocumentadas. La mayoría de ellas víctimas de la guerra interna; otro tanto debido a su lejanía geográfica con el aparato estatal.

A partir de lo anotado en este capítulo, se puede apreciar que existen señales claras de que el Estado peruano está comenzando a reconocer la necesidad de elaborar políticas y programas específicos para las poblaciones indígenas. Este esfuerzo da lugar en forma creciente a mesas de concertación, diálogo y diseño de instrumentos diferenciados donde se solicita asistencia técnica por parte de organismos internacionales especializados.

A principios del siglo XXI, se está empezando a entender que el desarrollo de una nación con gran diversidad étnica y cultural no puede darse a partir de criterios de homogeneización, como se intentó hacer en los siglos anteriores. El mismo concepto de sociedades homogéneas no se aplica al continente americano, donde lo plural y la convivencia en la diversidad a través de la negociación y la reciprocidad siempre han revelado ser más eficaces que los modelos uniformizantes que buscan un "progreso" que a la larga no es más que una simple utopía.

Actualmente, los pueblos indígenas necesitan ser tratados a partir de un enfoque diferente por parte de todas las instancias del Estado, la sociedad civil y los medios de comunicación. Como punto central de este enfoque debe estar el tema de la pobreza –que es una de las consecuencias de la exclusión– y las formas apropiadas de salir de ella, aprovechando precisamente las ventajas que ofrece vivir en una sociedad pluricultural y biodiversa.

4. Resolución de conflictos e institucionalización de la representatividad indígena

Comisión de la Pobreza

Esta comisión, creada por iniciativa del poder Ejecutivo, tiene como finalidad convocar a los representantes de los diferentes sectores de la sociedad civil e instituciones públicas del país para reunirlos en mesas de concertación para establecer canales de comunicación directa entre la ciudadanía y el Estado. La idea es que se diseñen estrategias de acción concretas para enfrentar la situación de pobreza que afecta a gran parte de la población peruana.

El objetivo de este programa es que en cada mesa de concertación (que son organizadas en primera instancia a nivel distrital) se planteen diferentes temas relacionados con la problemática social que se vive en cada una de las localidades del país y se elabore un plan común entre el Estado y la sociedad civil.

Actualmente, existen 1.200 mesas de concertación a nivel nacional, las cuales, trabajando regularmente, han conseguido logros concretos en cuanto a la mejora de la comunicación entre el Estado, los organismos no gubernamentales, los municipios y los gremios profesionales. Estos espacios de diálogo permiten que el Estado pueda tener acceso y posibilidades de acción en los lugares más alejados del país, donde históricamente su presencia ha sido débil.

Es en los distritos y comunidades campesinas andinos donde esta Comisión ha podido desarrollar sus planes en mayor medida. En la selva peruana, en cambio, la situación ha sido menos auspiciosa, debido a la poca participación que los actores de dicha región han mostrado respecto de esta iniciativa del Estado. Sin embargo, los pocos espacios creados en esta región están dando sus frutos con la elaboración y puesta en marcha de proyectos locales, esperándose a futuro que ello genere un efecto multiplicador que permita alcanzar la cobertura deseada.

Comisión de la Verdad y Reconciliación

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), cuya gestión culminó en agosto de 2003, es una institución creada por el Estado con el propósito de realizar una revisión y reflexión acerca del dramático proceso de violencia política vivido en el Perú durante las décadas de los años 80 y 90. Como se sabe, este proceso afectó mayormente a las comunidades campesinas indígenas del país.

Según la información disponible, se ha calculado que el número de víctimas de la violencia (muertos y desaparecidos) durante dicho periodo alcanzó una cifra aproximada de 69.280 (las cifras oficiales anteriores al informe de la CVR señalaban que el número era de 25.000).[15]

Durante estas dos décadas la violencia afectó mayormente a los departamentos de Ayacucho, Junín, Huancavelica y Apurímac, departamentos del sur andino donde se encuentran los mayores índices de exclusión respecto de los servicios estatales y el acceso a la riqueza.

Son en estos departamentos donde existen los índices más altos de analfabetismo, el promedio más bajo de esperanza de vida y los ingresos per cápita más bajos. Son también estos departamentos donde existen los mayores porcentajes de población rural indígena, en este caso, quechua y ashaninka.

Los años de violencia vividos en el Perú no sólo fueron consecuencia de la pobreza vivida en esta zona del país, sino también de la exclusión social de la que han sido víctimas los habitantes de estas regiones. Éste fue el principal factor que permitió la aparición de un movimiento como Sendero Luminoso, el cual propagaba una reivindicación basada en el uso de las armas. Sin embargo, la ideología y práctica senderista evidenció en poco tiempo que también era ajena y, en muchos casos, opuesta al pensamiento y forma de vida de los pueblos originarios de la región. Por ello, los indígenas rechazaron a Sendero Luminoso.

Este grupo terrorista tenía un discurso marxista-maoísta, que por definición negaba las particularidades culturales de los pueblos indígenas. Su interés estaba puesto únicamente en la resolución de las diferencias económicas y de clase social del pueblo peruano. En ningún momento consideraron la reivindicación cultural de los pueblos indígenas, siendo ésta la principal causa de los problemas económicos, políticos y sociales que afectan al sector rural.

Muchos indígenas organizaron ejércitos civiles (llamados "rondas campesinas"), para enfrentar directamente a la subversión, derrotándola en la mayoría de los frentes.

Se puede afirmar que el problema étnico ha sido un factor que ha estado presente en los diferentes escenarios de esta guerra, pero de ninguna manera se puede decir que haya sido la causa de la misma. La violencia desatada afectó a gran parte del país, pero fue mucho mayor la que sufrieron los pueblos indígenas. Los grupos armados (Sendero Luminoso, el MRTA, los movimientos paramilitares) no respetaron la vida de los campesinos quechuas en la sierra ni la de los ashaninkas en la selva. Estos dos pueblos sufrieron más que cualquier otro los daños ocasionados por la violencia, lo que evidenció que el país se encontraba marcadamente dividido entre la población de la sierra y selva, por un lado, y la de la costa, por el otro; entre los mestizos citadinos y los indígenas de las zonas rurales.

La CVR entiende que la reconciliación debe ocurrir en el nivel personal y familiar; en el de las organizaciones de la sociedad; y en el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Los tres planos señalados deben adecuarse a una meta general, que es la edificación de un país que se reconozca positivamente como multiétnico, pluricultural y multilingüe. Tal reconocimiento es la base para la superación de las prácticas de discriminación que subyacen a las múltiples discordias de nuestra historia republicana.

15 Existen discrepancias sobre la magnitud de estas cifras, las mismas que no han sido resueltas hasta la fecha.

Violencia racial

"De cada cuatro víctimas de la violencia, tres fueron campesinos o campesinas cuya lengua materna era el quechua, un amplio sector de la población históricamente ignorado –hasta en ocasiones despreciado– por el Estado y por la Sociedad Urbana, aquella que sí disfruta de los beneficios de la comunidad política.

El insulto racial –el agravio verbal a personas desposeídas– resuena como abominable estribillo que precede a la golpiza... Mucho se ha escrito sobre la discriminación cultural, social y económica persistente en la sociedad peruana. Poco han hecho las autoridades del Estado o los ciudadanos para combatir semejante estigma de nuestra comunidad. Este informe muestra al país y al mundo que es imposible convivir con el desprecio, que éste es una enfermedad que acarrea daños tangibles e imperecederos". (Discurso del Prof. Salomón Lerner durante la presentación del informe en Palacio de Gobierno).

Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos

Por Decreto Supremo N° 111-2001-PCM el Ejecutivo crea en 2001 la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA), y por Decreto Supremo N° 012-2003-PCM se modificó el artículo tercero del Decreto Supremo anterior, incluyendo expresamente en sus alcances a los pueblos afroperuanos. En agosto de 2003 se amplió el cuerpo de la comisión, pasando a ser integrada por nueve representantes indígenas y afroperuanos, once representantes de los ministerios estatales y cinco estudiosos del tema indígena y afroperuano.

En el poco tiempo que tuvo en funciones, este organismo se ha convertido en la entidad que canaliza las demandas presentadas por sus integrantes para apoyar los procesos de desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuanos desde cada instancia del Estado con coordinación multisectorial.

El desarrollo de las actividades de la CONAPA se centra sobre las siguientes bases:

- Reconocimiento de la diversidad étnica y respeto a la identidad cultural como fundamento para la inclusión de los pueblos con equidad e igualdad de oportunidades.
- Respeto a las formas tradicionales de organización social, propiedad de la tierra y manejo del medio ambiente por parte de la sociedad civil, debiendo ser también reconocidas legalmente por parte del Estado.
- Respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas y afroperuanos, reconociendo que la actual situación es el resultado de un sistema social y cultural de discriminación y exclusión que es necesario revertir.
- Reconocer que la problemática indígena y afroperuana ha sobrepasado el ámbito rural y se inserta incontenible-mente en todos los ámbitos de la vida nacional, siendo ya un asunto de responsabilidad colectiva.
- La CONAPA asume como instrumento una política de "concertación para el desarrollo", aplicada entre los pueblos indígenas y afroperuanos, el Estado y la cooperación internacional.

Hubieron 3 mesas técnicas de trabajo en total (Andina, Amazónica y Afroperuana), las cuales elaboraron proyectos concretos y debatieron temas puntuales relacionados a los conflictos existentes en cada una de las realidades de los pueblos. Todo este material es ahora parte de la memoria de la CONAPA y será objeto de mayor análisis en la nueva institución creada en su reemplazo en el 2005. La CONAPA fue la primera institución en proponer al Congreso de la República un texto concreto sobre cambios propuestos a la Constitución Peruana, introduciendo el concepto de una Nación pluricultural y plurilingüe con ciudadanía incluyente en la diversidad.

Este texto se entregó al Congreso de la República en el 2002, sin lograr todavía que éste sea debatido con interés a nivel nacional. Esta tarea queda pendiente para el próximo período constitucional al iniciarse en el 2006. Sin embargo, otros cambios propuestos; tales como la ley de protección de conocimientos colectivos, y la delimitación de varias reservas comunales en protección de pueblos específicos, si tuvieron resultados positivos y fueron aprobados.

La CONAPA representó el primer esfuerzo institucionalizado por crear una mesa de concertación, elaboración de agenda de trabajo y resolución de conflictos entre el Estado y representantes indígenas. Se trató una amplia gama de problemas relacionados con la marginalización de los pueblos indígenas frente a las instancias de poder de la sociedad peruana, su invisibilidad en cuanto a la resolución de su temática a nivel nacional, el desinterés de los medios de comunicación, la incapacidad estructural del estado peruano en su conjunto, para conceptualizar soluciones idóneas para mejorar su inclusión y calidad de vida dentro de un desarrollo duradero y equitativo. Los diálogos fueron francos y a menudo lleno de rencores y reproches por parte de los representantes indígenas, al recordar las injusticias cometidas desde la colonia y el principio de la República hasta nuestros días. Sin embargo, la apertura de un diálogo franco y equitativo tuvo como resultado directo la elaboración de una agenda temática pendiente entre ambas partes por primera vez, centrada en los ejes de territorialidad, representatividad indígena, conocimientos tradicionales, educación intercultural, entre otros, y la creación del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), cuyo propósito es institucionalizar la problemática indígena con mayor nivel jerárquico, en reemplazo de la CONAPA.

El INDEPA se crea en 2005, bajo el impulso del presidente Toledo, y adquiere la característica de un organismo público descentralizado, cuyo presidente ejecutivo tiene rango de Ministro de Estado. Constituye un pliego presupuestal adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.[16]

El INDEPA es la entidad responsable de atender las demandas de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. Su objetivo principal es la formulación de las políticas nacionales dirigidas al desarrollo de los pueblos. Propone y supervisa el cumplimiento de las políticas nacionales y coordina con los Gobiernos Regionales la ejecución de programas dirigidos a la promoción, defensa, afirmación e investigación de los derechos y desarrollo de los pueblos.

Actualmente, el INDEPA está diseñando un sistema suigeneris de representación de sus 9 líderes indígenas de acuerdo a sus usos y costumbres. Este sistema eleccionario nace de la propuesta misma de los pueblos indígenas.

Ellos decidieron que las elecciones se desarrollaran dentro de sus respectivas organizaciones representativas de acuerdo a sus formas tradicionales de gobierno y reflejando su visión autónoma del liderazgo bajo ciertos criterios elaborados en el reglamento y vigilados por un Comité Electoral Nacional Ad-Hoc, el cual está descentralizado en 3 Sub-Comités (Andinos, Amazónicos y Afroperuanos).

El INDEPA se beneficiará a la vez de financiamiento público, privado y de organismos internacionales con plenas atribuciones para diseñar sus propios planes de desarrollo. Esta iniciativa naciente, deberá de proporcionarle al tema indígena el dinamismo, la eficiencia y la autonomía de decisiones que estuvo ausente en el aparato estatal durante siglos. Es evidente que todo este proceso (desde el 2001) no estuvo ausente de críticas y feroces ataques por parte de políticos tradicionales urbanos y medios de comunicación que no comparten esta política de inclusión.

16 Ver Ley Nº 28495 que crea el INDEPA en abril 2005 y su reglamento de Ley, agosto de 2005.

Del asistencialismo al desarrollo sostenible

En esta sección amplia hemos podido constatar que las instancias estatales preocupadas por el tema indígena son múltiples pero muy dispersas. No existe consenso sobre el tratamiento del tema indígena en su conjunto, y en muchos casos no convergen las intervenciones de tal manera que se les pueda dar coherencia y mayor impacto.

Sin embargo, lentamente el Estado ha empezado a tomar conciencia de la necesidad de una acción específica dirigida a los pueblos indígenas en sintonía con sus formas de vida, organización propia y culturas específicas, que obligan a una perspectiva diferente del desarrollo y cuestionan todo un proceso de aculturación que no tomó en cuenta la diversidad con la cual el Perú convive desde hace siglos. Los funcionarios públicos necesitan ser capacitados sobre el tema, tener una sensibilidad pluricultural y estar dispuestos a adaptarse en contextos diferentes y a menudo hostiles.

En cuanto a los recursos disponibles por parte del Estado, hemos constatado que éstos son importantes cuando se trata de la lucha contra la pobreza en general. El Estado peruano sigue siendo "asistencialista" en este sentido y a menudo la población en situación de extrema pobreza no percibe el límite entre una intervención asistencialista y el clientelismo político.

Es vital dirigir específicamente los recursos destinados a erradicar la pobreza en pueblos indígenas en función de sus necesidades específicas que tome en cuenta una perspectiva de desarrollo sostenible de largo plazo basado sobre su filosofía de vida y centrado sobre un uso y explotación racional de sus recursos y territorios.

Esta estrategia a nivel global y estatal todavía tiene que diseñarse, basada sobre procesos de consenso mutuo entre el Estado y las comunidades. El INDEPA en este caso deberá de asumir este liderazgo a partir del 2006.

Evolución del marco jurídico peruano relativo a los pueblos indígenas.

1. Breve historia de la legislación relativa a los pueblos indígenas en el Perú[1]

La conquista española del territorio andino supuso la imposición de un orden social y legal totalmente ajeno a los principios vigentes en el Tawantinsuyo. De hecho, el sistema jurídico establecido durante el régimen colonial sirvió únicamente como justificación y consolidación del hecho histórico y sus consecuencias sociales. El derecho de los españoles a imponer cargas tributarias y laborales sobre los indígenas se basaba en la creencia de que la Corona poseía por derecho divino la potestad de exigir tales obligaciones; sin embargo, en el fondo ésta era simplemente la forma legal de asegurar los intereses económicos de la administración peninsular.

A partir de la instauración de este régimen jurídico, los pueblos indígenas perdieron el derecho a existir como colectividades jurídicamente reconocidas. Y, aunque los españoles crearon un "Derecho de Indias" que reconocía la existencia de los pueblos nativos, éste únicamente sirvió para la dominación de los pueblos originarios y la desaparición de sus derechos históricos. La obra del cronista indígena Felipe Guamán Poma de Ayala representa en gran medida la voz de protesta de los pueblos conquistados, siendo la *Nueva crónica y buen gobierno* un texto que pone en tela de juicio el derecho español y la administración colonial española en su conjunto.

Con la Independencia y la fundación de la República se constituye un sistema jurídico que asume como principio elemental la idea de la homogeneidad de los ciudadanos peruanos. Estos ciudadanos, sin embargo, se entendía que eran los que conformaban la nación criollo-mestiza. Este nuevo régimen significó la exclusión social de las poblaciones indígenas, las cuales representaban las tres cuartas partes de la población nacional en aquella época.

Durante más de siglo y medio de vida republicana, las sucesivas constituciones se encargaron de llevar a cabo este proyecto homogeneizador. De acuerdo con lo consignado en la primera Constitución (1823), los ciudadanos debían ser peruanos, casados o mayores de 25 años; debían saber leer y escribir, tener una propiedad o ejercer una profesión o arte con título público, y no ser sirvientes o jornaleros. Y aunque en las décadas posteriores del siglo XIX se flexibilizaron los requisitos, sólo podían sufragar aquellos que sabían leer y escribir, o que tuvieran alguna propiedad o pagaran al Tesoro Público alguna contribución.[2]

De esta forma, los indígenas fueron excluidos individual y colectivamente de la posibilidad de ser ciudadanos. El tránsito jurídico del Estado colonial al Estado republicano significó la eliminación jurídica de los pueblos indígenas. Y es que si durante la Colonia se creó un corpus jurídico desigual para indígenas y españoles (pero que de alguna manera reconocía a los primeros), en la República los indígenas simplemente fueron ignorados y obligados a asimilarse al sistema impuesto por los criollos. De esta forma, la élite política asumió su condición de único pueblo con derechos y únicos representantes del Estado y de la nación peruana.

Al tiempo que perdieron el "derecho indígena", los pueblos originarios, que tuvieron existencia colectiva hasta antes de 1824, fueron disueltos legalmente. Las propiedades comunales de estos pueblos dejaron de ser inalienables y se abrió el camino para la expropiación de su patrimonio, principalmente por parte de las haciendas.

Es interesante comprobar cómo, durante el siglo XIX, los pocos derechos de los indígenas fueron modificados y/o anulados conforme a las necesidades económicas que tenían los grupos de poder, principalmente de mano de obra y tierras. Por eso, al tiempo que sus derechos como pueblos fueron anulados, quedaron sujetos al dominio total de los criollos y mestizos.[3]

---

1 Gran parte de la información vertida en este capítulo se basa en el texto de Francisco Ballón: *Introducción al derecho de los pueblos indígenas*, Lima, Defensoría del Pueblo, 2002.

2 Balbuena, *op. cit.*, p. 16. Por ejemplo, en unas elecciones presidenciales en la década de 1850, votaron 3.804 personas. Es decir, sólo una pequeña minoría, compuesta de costeños, criollos y ricos. En 1902 fueron 148.766, en 1915 sufragaron 146.532 y en 1919 se ascendió a 163.882; pero el país contaba con aproximadamente cuatro millones de habitantes.

3 Esta negación de sus derechos se apoyaba además en un discurso racista, dominante en la época. Bartolomé Herrera, un intelectual conservador, dijo: "... no era un castigo a los indígenas y mestizos declarar que no podían votar: porque se puede carecer de un derecho no sólo por delito sino también por incapacidad natural. El niño y la mu-

Por otro lado, las legislaciones del siglo XIX nos muestran la forma despectiva que se usaba para nombrar a los indígenas de la Amazonía. Con esto se revela el etnocentrismo que dominaba las leyes y el derecho en este tiempo. Se les llamaba *neófitos* en el año 1827, *tribus salvajes* en 1832, *indígenas recién civilizados* en 1837, *conversos* en 1845, *bárbaros e indios reducidos* en el año 1847, *infieles* en el año 1848, *tribus indígenas* en 1853 y *millares de peruanos salvajes* en el año 1898.[4]

Con la Constitución de 1920 (durante el gobierno del presidente Augusto Leguía), las comunidades son nuevamente incluidas en el cuerpo normativo de las leyes. El artículo 58 de dicha Constitución declaraba: "La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan[...] El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades".[5]

Aunque el artículo en cuestión reducía el carácter colectivo de los pueblos indígenas a la categoría de comunidades, fue positivo el hecho de que se reconociese la existencia de los "derechos indígenas". Esto permitió que los comuneros tuvieran por lo menos un sustento legal para defenderse de una sociedad que los marginaba y explotaba (el derecho penal de 1924 clasificaba a los peruanos de la siguiente manera: "civilizados", "indígenas", "indígenas semicivilizados" y "salvajes"; estos tres últimos términos con carga peyorativa para referirse a los pueblos originarios.

La Constitución de 1933 mantuvo el derecho de las comunidades y defendía la imprescriptibilidad, inenajenabilidad e inembargabilidad de la propiedad comunal. Sin embargo, la ciudadanía se reconoció para los peruanos mayores de edad (21 años), casados mayores de 18 años y para los emancipados. Posteriormente se reconoció la ciudadanía a las mujeres (pero sin el derecho al sufragio).

Pero a pesar de que esta mayor apertura incrementó el número de habitantes peruanos con derecho a la ciudadanía, el derecho seguía condicionado al grado de occidentalización de la persona. Poco a poco, el número de indígenas peruanos que antes constituía las tres cuartas partes de la población total en 1820, comenzó a mermar considerablemente.

En cuanto a los pueblos de la Amazonía, se dieron una serie de disposiciones sumamente etéreas acerca de sus derechos a la tierra, condicionándolos siempre a la evangelización. Esto ocurrió entre los años 1845 y 1945. Otras leyes fueron indiferentes a los derechos de los pueblos amazónicos: la ley 1220 de 1909, Ley General de Tierras de Montaña, que dispuso la adjudicación y venta de tierras en favor de la colonización, ignorando completamente los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía. Esta ley duró hasta 1974, lo que permitió un continuo desalojo de los pueblos amazónicos de sus tierras.

Ante la presión de los movimientos sociales, el Estado peruano lentamente reconoció algunos derechos indígenas. En 1957 se promulgó un Decreto Supremo en favor de las "tribus selvícolas", la cual adjudicaba 10 hectáreas por cada hombre o mujer mayor de 5 años. A raíz de esto se reservaron 96.556 hectáreas para los piros, tikunas, huitotos, boras, machiguengas y demás pueblos amazónicos, que con los años se convertirían en títulos de propiedad.

Paralelamente a los movimientos sociales que exigían mayores derechos para las poblaciones indígenas, el Estado mantenía la intención de homogeneizar el país bajo el molde de la cultura criolla de corte mestizo. En este contexto, en 1974, durante el gobierno militar de Juan Velazco Alvarado (1968-1975) se promulgó el Decreto Ley 20653, "Ley de Comunidades Nativas y Promoción de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva". Esta ley eliminó el término indígena y lo reemplazó por el de "campesino" para la sierra y el de "nativo" para la selva. Pero no se trató sólo de la desaparición de un término, sino que esta ley implicó el ocultamiento de la noción de pueblos indígenas y de sus derechos. En consecuencia, los indígenas transformados en campesinos y nativos dejaron de existir como entidad legal.

Con la Ley de Reforma Agraria se esperaba acabar con el sistema de haciendas para dar paso a las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS) y a las cooperativas agrarias, las cuales debían competir e insertarse en el mercado. Sin embargo, no se esperaba defender los derechos indígenas, porque esta palabra era sinónimo de atraso para un Estado que ansiaba modernizarse y que estaba convencido de que existía un único tipo de desarrollo, por supuesto de corte occidental.

Con la Reforma Agraria y la Ley de Comunidades Nativas que se elaboró durante este proceso, se establecieron los derechos de propiedad para las comunidades campesinas y nativas, y se les reconoció como personas jurídicas, aunque ignorándose sus derechos como pueblos. De esta manera, se empezó a fragmentar jurídicamente a los pueblos y, progresivamente, con el sistema del minifundio, la agricultura se volvió ineficiente e incapaz de competir en el mercado interno y externo. Poco a poco, el minifundio se volvió un verdadero impedimento para alcanzar la modernización de la agricultura, la cual entró en ciclos crónicos de carencias y empobrecimientos.

En 1978 se promulgó la norma 22175 que permitió la explotación forestal sobre las tierras de las comunidades nativas. Esto dio lugar a la pérdida de seis millones de hectáreas de bosques. Recién con la ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre del presente gobierno (2002), se ha restituido el derecho a proteger los bosques y a delimitar las áreas protegidas para "los pueblos en aislamiento voluntario".

Con la Constitución de 1979 se eliminaron los criterios discriminatorios en el tema de la ciudadanía al incluirse a los analfabetos.[6] Finalmente, los iletrados consiguen el derecho al voto electoral. Esto ocurrió hace sólo 24 años. Sin embargo, hay que observar esto con mucho cuidado, pues la ley se refiere únicamente a los derechos individuales y no a los derechos colectivos.

En la Constitución de 1979 no se menciona el término indígenas, sino comunidades campesinas en la sierra y comunidades nativas en la selva, que en realidad tergiversa la necesidad de contar con derechos en favor de los pueblos indígenas preexistentes al Estado peruano.

En este sentido, prevalece el concepto de una categoría socioeconómica como es la de "campesino", limitando sus derechos a la circunscripción de sus tierras comunales y fragmentando jurídicamente a los pueblos en una multitud de comunidades que poco a poco fueron olvidando su origen común.

A pesar de sus limitaciones, la Constitución de 1979 contempla el derecho de las comunidades andinas y amazónicas a recibir educación primaria en su idioma nativo; también el uso oficial del quechua y aymara; se afirma la protección estatal de las costumbres y tradiciones de las comunidades y se declaran las tierras comunales inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo que exista una solicitud expresa de dos tercios de la población de cada comunidad. Pero, a pesar de los logros alcanzados en la Constitución de 1979, los derechos indígenas seguían restringidos.

Doce años después, en 1991, con el gobierno de Alberto Fujimori se modifica el Código Civil. Este nuevo Código debilita la existencia legal de las comunidades al hacerlas depender del registro y reconocimiento legales. Con esto se niega el derecho inalienable de sus tierras. Durante los años 90 se trató claramente de debilitar la existencia de las comunidades campesinas y nativas, y se procedió, muchas veces, a la venta de sus tierras a entidades privadas, postulando que los derechos del Estado deben prevalecer sobre los de las comunidades. Esto significó a la postre que las empresas mineras se beneficiaran de las tierras de los pueblos indígenas, sin ventaja alguna para estos últimos, con consecuencias fatales a la fecha.

Al mismo tiempo, en 1994, debido a la presión internacional, el Congreso de la República aprobó el Convenio 169 de la OIT sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes". Con ello se retomó el debate sobre los pueblos indígenas olvidados durante más de dos décadas. Sin embargo, el gobierno de Alberto Fujimori, aprovechando la ambigüedad del Convenio 169, equiparó el término "comunidad" con el de "pueblo indígena", lo cual evitó que el concepto real de pueblo indígena se incorporara a la última Constitución.

Así pues, desde hace 500 años, el derecho de los pueblos indígenas ha sido forzosamente encajado dentro de una concepción occidental del derecho, y si bien durante la Colonia no tuvieron más que algunos derechos como colectividades, durante casi cien años de vida republicana fueron excluidos de la legislación peruana como grupos étnicos y como individuos. Recién en los últimos ochenta años estos pueblos empiezan a recuperar los derechos perdidos, aunque sólo parcialmente y con grandes vacíos.

2. Las propuestas gubernamentales y los recientes avances en cuanto a la legislación relativa a los pueblos originarios

En la actualidad, los pueblos indígenas peruanos se reconocen ellos mismos como pueblos diferentes, a la vez que se identifican como ciudadanos peruanos. Es decir que a pesar de que se sienten culturalmente diferentes, comparten el sentimiento de nación, el sistema jurídico y una parte de la cultura que rige para todos los peruanos. No reclaman la autodeterminación en sentido de secesión política; sin embargo, reclaman una condición complementaria, como indígenas peruanos. Esto incluye el ser

jer ven restringidos sus derechos civiles, así también el analfabeto debe carecer de derechos políticos, aunque forme la mayoría de la población del país. Negar el sufragio a la mayoría de los indios no es degradarlo; darle participación en la política es la verdadera obra maldita de la degradación y repugnante envilecimiento de esa raza infeliz". Citado en Balbuena, *op. cit.*

4 Ballón, *op. cit.*, p. 52.

5 *Ibid.*

6 Las mujeres tienen derecho a sufragio desde 1956, pero los analfabetos sólo desde 1979. Como se sabe, una parte muy grande de los indígenas eran analfabetos en ese momento.

considerados como sujetos de derecho colectivo con respeto a sus propias normas de organización y uso de derecho tradicional.

Lamentablemente, aún en el actual Congreso existen barreras para la concreción y mejora de los derechos de los pueblos indígenas –a pesar de existir varias propuestas ya entregadas a las mesas directivas del Congreso–, principalmente por los siguientes motivos:

- El miedo a que los pueblos quieran separarse y reclamen un territorio autónomo con pleno goce de los beneficios de los recursos naturales y derecho a la "consulta previa".
- Los intereses económicos privados (multinacionales, empresas mineras, petroleras, madereras, etc.), que tendrían que compartir patentes, beneficios y otros derechos derivados con los pueblos indígenas. Debido a que estos derechos y obligaciones no están normados, la situación sigue empeorando como consecuencia de la ambigüedad heredada del gobierno de Alberto Fujimori.

El cambio de gobierno en 2001 significó un giro radical respecto de la relación entre las comunidades y el Estado. La declaración de Machu Picchu del 29 de julio de 2001 marcó una transformación en la postura del Estado peruano: de ser excluyente de los pueblos indígenas, a incluirlos y reconocerlos dentro de un país multiétnico, como ciudadanos con igualdad de derechos y oportunidades, y al mismo tiempo como entidad colectiva con derechos propios.

Para darle un valor simbólico a esta Declaración, se llevó a cabo el ritual andino del Hatun Haywa, y los sacerdotes andinos le rindieron culto a la Pachamama (Madre Tierra) y a los Apus (las montañas sagradas). Con esto, primero se valoró públicamente, y a nivel internacional, a los pueblos originarios; y segundo, se abrió paso a una nueva postura oficial que busca reconocer al Perú de "todas las sangres", multiétnico y plurilingüe. A partir de entonces, el Estado peruano se comprometió a luchar por los derechos indígenas.

Por eso, en el marco del respeto de los derechos de los pueblos indígenas, se implementó en 2001 la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308, y en 2002 la Resolución Ministerial Nº 0427 AG, que establece como Reserva del Estado 829.941 hectáreas de territorio habitado por los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

La importancia de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre 27308 radica en que sustituye a la ley 21147 emitida durante el gobierno militar de los años setenta, que permitió, por la ambigüedad de su redacción, la extracción ilegal de millones de metros cúbicos de madera. La ley 21147 benefició a las grandes empresas extractoras de madera, que explotaron los territorios indígenas, invadieron áreas de poblaciones en aislamiento voluntario, y promovieron el trabajo informal, lo que trajo como consecuencia la desvalorización de los bosques primarios y la depredación forestal.[7]

La elaboración de dicha ley se realizó a través de una Mesa de Diálogo y Concertación Forestal, integrada por el Estado, empresarios, gremios de productores forestales, organizaciones ambientalistas y por los representantes indígenas. Esta ley es un esfuerzo legal de respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, de respeto a su territorio y al medio ambiente sagrado, enmarcándolo dentro de un plan de desarrollo sostenible.

Finalmente, en el año 2002 se llegó a captar la atención de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sobre el tema indígena y a formular una declaración conjunta reivindicando su derecho a la ciudadanía plena y a una existencia colectiva diferente a la individual, que es la que promueve el derecho occidental.

La CAN adoptó la "Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos", firmada en Guayaquil el 26 de julio de 2002. El artículo 37 de esa carta señala que los países andinos "reconocen que los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, además de los derechos humanos que poseen sus miembros como ciudadanos a título individual, gozan como grupos humanos de raíz ancestral, de derechos colectivos, cuyo ejercicio en común promueve su continuidad histórica, la preservación de su identidad y su desarrollo futuro".[8]

Dentro del marco de la política estatal de apoyo y reconocimiento de los pueblos indígenas, se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA) por Decreto Supremo Nº 111-2001-PCM. Luego, por Decreto Supremo Nº 012-2003-PCM, se incluyó expresamente a los pueblos afroperuanos.

En 2002, la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA) presentó una propuesta de reforma constitucional con el fin de incorporar a los pueblos indígenas dentro del corpus legal y así transformar el país en una nación pluricultural, pluriétnica y multilingüe, constituida por diversos pueblos, pero bajo un Estado peruano único e indivisible.[9]

7 Karp, *op. cit.*, p. 151.
8 Ballón, *op. cit.*, p. 7.
9 Esta propuesta surgió en el Primer conversatorio "Reforma Constitucional: Base de una propuesta de los Pueblos Andinos y Amazónicos", que tuvo lugar en el Despacho de la Primera Dama de la Nación en marzo de 2002.

CONAPA: Propuesta de Reforma Constitucional

- Uso y reconocimiento de los nombres "indígena, originarios, tradicionales, étnicos, ancestrales y nativos".
- Los derechos humanos colectivos de los indígenas y afroperuanos.
- La particularidad cultural, identidad, cosmovisión, idioma y control de su patrimonio cultural. Por tanto, son idiomas oficiales el castellano, el quechua, el aymara y aproximadamente sesenta idiomas hablados en la Amazonía.
- La propiedad de los territorios que ocupan y de los recursos naturales tradicionalmente utilizados por su cultura. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables los territorios indígenas.
- Los recursos mineros e hidrocarburíferos en territorios indígenas pueden ser explotados previa consulta y acuerdo entre ellos, las empresas y el Estado. Se garantiza la participación de los beneficios, franquicias y patentes por parte de los pueblos indígenas.
- Derecho al desarrollo económico sostenible compatible con su cultura.
- Derecho a la educación indígena bilingüe y una cuota no menor al 10% de indígenas en institutos superiores, universidades y centros de instrucción militar.
- Derecho a decidir sobre la propiedad colectiva de sus conocimientos y el control de los beneficios económicos de su utilización.
- Autonomía para elegir libremente a sus autoridades y para definir su gobierno interno.
- Una cuota no menor al 10% de congresistas elegidos por los pueblos indígenas y afroperuanos.
- Creación de municipalidades indígenas en los territorios donde son mayoría.
- Derecho a presentar iniciativas de ley en las materias que les conciernen.
- Administración de justicia de acuerdo a su cultura, dentro de sus territorios y respetando los derechos humanos universales.
- Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario son representados por las organizaciones indígenas locales o nacionales.
- Constitución de un marco institucional administrativo y presupuestal provisto por el Estado.

Esta propuesta reconoce a los pueblos indígenas como anteriores en derechos, existencia, cultura y territorio a la formación del Estado peruano. Con esto se asume que existen los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroperuanos,[10] así como el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos. En el artículo 5 de la propuesta se reconocen los siguientes derechos:[11]

Sin embargo, la propuesta de reforma constitucional debe ir acompañada por otros esfuerzos para asegurar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

En este sentido, el derecho indígena a decidir sobre la propiedad colectiva de sus conocimientos y los beneficios de ella se debe apoyar en una legislación internacional. Lamentablemente, a ese nivel no hay un sistema legal que proteja los conocimientos colectivos, lo que permite que grandes empresas transnacionales patenten productos desarrollados por los pueblos indígenas[12] en forma totalmente unilateral.

Por tal motivo, a través del Decreto Ley 27811, el gobierno peruano ha propuesto un Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos y Comunidades Indígenas Vinculados a los Recursos Biológicos. Así se convierte en el primer país en el mundo que desarrolla un régimen legal de este tipo. Con éste se espera proteger los conocimientos colectivos vinculados a los recursos de flora y fauna, beneficiando a los pueblos indígenas, a la empresa privada y a la sociedad en general.

La propuesta de protección de los conocimientos colectivos, en su artículo 1, dice lo siguiente: "El Estado peruano reconoce el derecho y la facultad de los pueblos y comunidades indígenas de decidir sobre sus conocimientos colectivos".[13] Esto no significa que se bloqueen las investigaciones de recursos biogenéticos, sino que se consulte y acuerde los intereses y beneficios de los proyectos con las organizaciones representantes de los pueblos indígenas. El espíritu de la propuesta es la retribución a los pueblos indígenas de los beneficios que se logren con sus conocimientos colectivos. Se espera que un porcentaje no menor al 10% de las ventas brutas se destine a un Fondo para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas que se podría crear con estos ingresos.

Antes de concluir este capítulo, es necesario recordar que la exclusión social aún existe. Esto se puede constatar por el hecho de que cerca de un millón de nativos indígenas no cuentan con Documento Nacional de Identidad (DNI), lo cual los excluye de la vida legal y del sistema electoral,[14] y

10 Las poblaciones afroperuanos no son consideradas predecesoras del Estado peruano, pero tienen un estatus especial por estar en el pais desde la formación del Estado y conservar su cultura de raices africanas.
11 CONAPA, *op. cit.*, 2002.
12 Se calcula que aproximadamente el aporte indígena global por productos derivados de recursos genéticos y biológicos al mercado mundial es de US $5 mil millones anuales; Karp, *op. cit.*, p. 164.
13 *Ibid.*, p. 169.
14 En una entrevista a Edwin Vásquez, ex directivo de AIDESEP, se comentó que los Huitoto tienen un problema de ciudadanía en tanto muchos de ellos no participan del proceso electoral debido a que no tienen documentos. Si bien en el río Putumayo muchos de ellos

de la experiencia de ejercer su ciudadanía. Como parte del proceso de integración dentro de un Perú pluricultural, existen actualmente intenciones en la Asociación Interétnica de la Amazonía Peruana (AIDESEP) de constituir su propio movimiento político intercultural, el cual incluiría a los indígenas y a los ribereños amazónicos mayoritariamente mestizos.

Esto se tiene planeado para las elecciones del año 2006. Dentro de la propuesta se plantea la necesidad de una discriminación positiva para los pueblos; es decir que mediante una ley de cuotas se incluya un 15% de los puestos en la lista de los partidos políticos para acceder al Congreso. Esto se justifica plenamente en vista de que el Perú, conjuntamente con Bolivia y Guatemala, constituye uno de los países con mayor porcentaje de población indígena[15].

Actualmente, el gobierno peruano colabora activamente con la Organización de los Estados Americanos en la elaboración de la "Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", documento en el que se reconoce los derechos de dichos pueblos en el presente y futuro de las Américas, y la importancia de las culturas indígenas americanas para la humanidad.

Asimismo, el Estado peruano participa de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, que actualmente se discute en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En diciembre del año 2003, se celebró por primera vez en Lima la primera década de existencia del Fondo Indígena para América Latina y el Caribe, con una Asamblea General donde participó el presidente de la República, quien expresó su pleno compromiso hacia la mejora de los derechos de los pueblos originarios. En este sentido, se puede notar que finalmente el Estado peruano está asumiendo un protagonismo importante en el planteamiento de soluciones dentro y fuera del escenario nacional.

3. Los recursos económicos transferidos a las regiones y su impacto sobre la población indígena

Dentro del marco de la reciente descentralización del país y las crecientes transferencias del Gobierno Central hacia las regiones para que ellas se encarguen de su propio desarrollo, está el tema de los "canon" y "regalías", que analizamos aquí más bien como un elemento potencial que podría contribuir a la erradicación de la pobreza en pueblos indígenas.

Transferencias por Departamentos (S/. Millones)

Departamentos	Foncomún		Canon		Total (1)		% Var. %
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2006 vs. 2000
Amazonas	30	54	0	0	36	61	70%
Ancash	72	105	1	79	86	199	132%
Apurímac	38	66	0	7	45	83	84%
Arequipa	54	81	4	79	73	182	151%
Ayacucho	53	80	0	2	61	112	83%
Cajamarca	91	139	24	319	133	481	262%
Callao	23	28	0	2	164	217	32% (2)
Cusco	100	162	0	298	115	479	315%
Huancavelica	48	81	2	51	57	158	176%
Huanuco	51	85	1	1	63	100	60%
Ica	27	41	0	13	34	80	134%
Junín	75	122	3	23	93	162	75%
La Libertad	63	90	2	20	81	135	67%
Lambayeque	52	74	0	0	63	85	35%
Lima	233	306	2	63	343	497	45%
Loreto	61	98	188	191	262	307	17%
Madre de Dios	8	11	0	0	9	13	43%
Moquegua	8	12	1	218	13	276	2044%
Pasco	20	28	6	36	29	71	143%
Piura	103	154	126	144	255	327	28%
Puno	104	171	9	132	128	341	166%
San Martín	36	66	0	1	45	77	70%
Tacna	14	22	1	207	22	280	1145%
Tumbes	9	17	31	35	43	54	26%
Ucayali	24	46	62	75	92	128	40%
Total	1399	2138	462	1998	2346	4906	109%

Fuente: Ministerio de Economía
(1) En el total de recursos económicos transferidos se suman también los montos por concepto de regalías mineras, Focam, Vaso de Leche y Renta de Aduanas.
(2) El grueso de los ingresos del Callao corresponden al de renta de Aduanas.

cuentan con documentos, en el interior de la selva muchos no lo tienen. La falta de preparación en el acto de votar hizo que en las últimas elecciones municipales el voto indígena fuese manipulado por los partidos políticos, los cuales les pagaron por su voto. Dos casos donde los indígenas han votado de acuerdo a su conciencia étnica se encuentran en el pueblo awajun del Condorcanqui y los ashaninka de Atalaya, donde las autoridades formales pertenecen al mismo pueblo, contando con mayoría étnica en el mismo lugar.

15 Ver cuadro comparativo en Banco Mundial, *et. al.*, "Los derechos constitucionales de los pueblos indígenas en América Latina", en Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Banco Mundial, Fideicomiso noruego, Editorial Abya Yala, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México; Bolivia, 2ª edición, 2003. En este texto se menciona que el Perú contaría con una población indígena de alrededor del 40% de la población nacional, tomando como base el uso de un idioma nativo.

En la anterior página, se puede apreciar el cuadro "Transferencias por Departamentos" que representa los montos actualmente transferidos por el Gobierno Central a los 24 departamentos del país.

Se puede observar cuán grande es la disparidad de estos recursos debido al hecho de que el canon y las regalías son calculados en función de los recursos naturales explotados en cada región y sus beneficios derivados.

En este sentido, departamentos tales como Cajamarca (Minería); Cusco (Camisea); Loreto (Amazonía con petróleo); Moquegua y Tacna (Minería), son aquellos que se benefician mayormente. Otros, tales como Amazonas (con presencia indígena importante); Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huanuco, Madre de Dios y San Martín, entre otros, perciben cantidades mínimas, cuando son precisamente los departamentos más pobres del país. Muchos de ellos con importantes poblaciones indígenas.

Por otra parte, se puede observar el aumento substancial de estas transferencias en los últimos seis años (período 2000-2006), donde el monto total para el país asciende a aproximadamente 1,500 millones de dólares americanos con una variación porcentual de 109% en incremento a favor de las regiones. Esto significa que grandes cantidades de dinero están actualmente disponibles en las regiones del país para proyectos de desarrollo local.

Sin embargo, es importante señalar que estos recursos no son compartidos con las poblaciones indígenas aún cuando estos se encuentran en tierras de su propiedad. Esta gran paradoja tendrá que ser solucionada a muy corto plazo, ya que se trata de un tema de justicia y equidad social. Ciertas poblaciones (Ashaninkas) recientemente han hecho suyo este reclamo en el caso de Camisea y han sido atendidas por el Gobierno en esta justa queja.

Es necesario generalizar un sistema de compensación a favor de las regiones que carecen de recursos naturales de alta rentabilidad y focalizar dentro de estas transferencias un porcentaje razonable hacia las poblaciones indígenas. De esta manera se podría garantizar un financiamiento contínuo hacia proyectos exclusivos para los pueblos originarios.

Biodiversidad, medio ambiente y conocimientos tradicionales

1. El manejo de la biodiversidad en el Perú

Este último capítulo, complementa la información desarrollada en los anteriores, y trata acerca de temas que actualmente destacan por estar directamente relacionados con la viabilidad en el futuro de los pueblos indígenas; nos referimos al debate que existe en torno a la protección y explotación sostenible de los recursos naturales; a la cuestión de la biodiversidad, que es característica del territorio peruano; y al derecho que tienen los pueblos ancestrales a beneficiarse del uso industrial y científico de los recursos que descansan en sus territorios.

El Perú es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, junto con Brasil, Colombia, Ecuador, México, Zaire, Madagascar, Australia, China, Indonesia y Malasia. Existe dentro del territorio nacional una alta diversidad de pisos ecológicos, de zonas de producción, de climas y de ecosistemas productivos. La superficie de bosques es la segunda en extensión en América Latina y la cuarta a nivel mundial.

En el Perú existen 84 de las 117 zonas de vida reconocidas en el mundo. Se distinguen 11 ecorregiones: el mar frío, el mar tropical, el desierto costero, el bosque seco ecuatorial, el bosque tropical del Pacífico, la serranía esteparia, la puna, el páramo, los bosques de lluvias de altura (selva alta), el bosque tropical amazónico (selva baja) y la sabana de palmeras.

En cuanto a la flora, se calcula que a la fecha son reconocidas unas 25.000 especies (10% del total mundial), de las cuales un 30% son originarias de nuestro país. El Perú es el quinto país en el mundo en número de especies vegetales, y el primero en número de especies de plantas con propiedades conocidas y utilizadas por la población (4.400 especies). En cuanto a la fauna, es el primero en el mundo en cuanto a posesión de especies de peces (2.000 especies, 10% del total mundial), y el segundo en especies de aves (1.730 especies).[1]

Cabe resaltar que el Perú es el primer país con mayor variedad de papa, ají, maíz (36 variedades), granos andinos (quinua, kiwicha), tubérculos (papa, oca, mashua) y raíces andinas (racacha, maca). Tiene gran variedad de frutas, cucurbitáceas, plantas medicinales, ornamentales y alimenticias. Posee 128 especies de plantas nativas domésticas con miles de variedades, además de las formas silvestres de esas plantas (cerca de 150 especies silvestres de papas y 15 de tomates). Posee 5 formas de animales domésticos: la alpaca, forma doméstica de la vicuña (*Lama vicugna*) cruzada con llama; la llama, forma doméstica del guanaco (*Lama guanicoe*); el cuy, forma doméstica del poronccoy *(Cavia tschudii*); el pato criollo, forma doméstica del pato amazónico (*Cairina moschata*); y la cochinilla (*Dactilopius costae*).

De los cuatro cultivos más importantes para la alimentación humana a nivel mundial: trigo, arroz, papa y maíz, el Perú es poseedor de una alta diversidad genética de los dos últimos.[2]

Sin embargo, esta riqueza conocida y empleada desde hace siglos por los pueblos indígenas fue olvidada por el Estado peruano y por la sociedad criolla. Esto generó un mal uso de nuestra riqueza y el olvido de tecnologías oriundas adaptadas al medio geográfico,[3] trayendo como consecuencia que muchos productos oriundos fueran excluidos del mercado a pesar de sus ventajas comparativas, y que productos ajenos a nuestra realidad y con menores ventajas comparativas fuesen incluidos en la dieta peruana. Por ejemplo: la sustitución de los camélidos andinos por los ovinos y la sustitución de alimentos tradicionales (quinua, kiwicha, cañihua, racacha, palmera, yuca, etc.) por productos alimenticios que son mayormente importados (trigo, cebada, soya, etc.) y de menor valor nutritivo. Esto ha alterado el uso de los suelos y desperdiciado

1 Tomado de la página web de la Comisión Nacional del Medio Ambiente: www.conam.gob.pe.

2 *Ibid.*

3 Ejemplos de tecnologías andinas adaptadas al medio geográfico y altamente productivas, pero olvidadas y subestimadas por su origen indígena, son: la chakitaclla, herramienta usada para remover la tierra y trabajar el suelo formando camellones. Fue un importante factor para la extensión de las tierras agrícolas. Ver Bourliaud, Jean et. al., *Chakitaklla: estrategia de barbecho e intensificación de la agricultura andina*, ORSTON - PISA, Lima, 1988. También se debe mencionar el cultivo mediante camellones, que protegió la producción agrícola en el Altiplano de las heladas, sequías y lluvias muy fuertes, además de incrementar la calidad del producto. Ver De la Torre, Carlos y Manuel Burga, *Andenes y camellones en el Perú andino*, Lima, CONCYTEC, 1987.

un conjunto apreciable de conocimientos ancestrales, empobreciéndose, además, los patrones alimenticios que tradicionalmente se sustentaban en los nutritivos recursos nativos.

En la Amazonía los problemas de contaminación ambiental son constantes y crecientes. Por ejemplo, en las zonas de explotación petrolera, por el vertimiento de las aguas de formación y por derrames ocasionales de petróleo, se ha contaminado y destruido la flora y fauna locales. Las zonas más afectadas son los ríos Napo, Tigre y Samiria (Pavayacu).

Otro caso muy grave es la deforestación de los bosques. Ya sea por la agricultura no tradicional, la tala ilegal y la quema de los bosques, la deforestación alcanza las 261.158 hectáreas por año. El cedro y la caoba son las especies en mayor peligro, debido a que son las más explotadas. Estas variedades representan el 90% de la madera que exportamos.[4] La tala de bosques es un proceso de larga data y que continúa en la actualidad.

De las grandes extensiones de bosques andinos (queñoales y quishuarales), apenas quedan unas 50.000 hectáreas. De los bosques de la costa (algarrobales, bosques secos y bosques de los valles costeros), muy extensos en el pasado, apenas quedan residuos en la actualidad. Los bosques húmedos, de la ceja de selva, de las vertientes occidentales del norte y centro, han sido destruidos casi en su totalidad y quedan escasas zonas en las partes altas de los ríos Piura, Zaña, La Leche, etc. En la selva alta y baja se han talado ya unas 8.254.027 hectáreas.

En Puno, la sobrepesca de especies continentales ha afectado a muchas especies, especialmente al camarón de río, endémico de los ríos costeros; también ha afectado al suche en la cuenca del Titicaca, cuya extinción ha cambiado la dieta de los pueblos del Altiplano y los ecosistemas locales. Esto es producto de una economía de mercado libre, sin normas claras ni obligaciones contractuales de explotación y protección del patrimonio nacional por parte de las empresas.

2. Los conflictos con las empresas transnacionales

El principal conflicto nacional asociado a las tierras comunales es el originado por la Constitución peruana, que distingue entre la propiedad del suelo y el subsuelo, señalando que el primero pertenece a las comunidades y el segundo al Estado. Esto ha permitido que algunas empresas privadas, apoyándose en el derecho a explotar el subsuelo que les concedía el Estado, ignoren los derechos de los pueblos indígenas a reclamar un beneficio para sus comunidades.

La mayoría de los conflictos de esta naturaleza son los que ocurren entre las comunidades nativas y las empresas madereras, aunque también se debe mencionar que existen conflictos con otras empresas multinacionales. Un ejemplo de ello es el conflicto ocasionado alrededor de la explotación petrolera en la Reserva Nacional Pacaya Samiria, en 1991. En esa oportunidad las organizaciones ambientalistas e indígenas se unieron rápidamente a fin de desarrollar una campaña de presión sobre la Texas Crude Exploration Inc., que deseaba iniciar la explotación petrolera del lugar.

Dado el interés del gobierno de Alberto Fujimori de promover la inversión extranjera, y con el fin de evitar otro incidente como el de Pacaya Samiria, se decidió modificar la legislación ambiental a fin de abrir el camino a otros inversionistas extranjeros en el sector petrolero. Sin embargo, es importante anotar que hasta la fecha no se ha vuelto a proponer la posibilidad de explotación petrolera dentro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria ni dentro de ninguna otra Área Natural Protegida.[6]

Conflicto Pacaya Samiria

Los representantes de las organizaciones indígenas reclamaron el hecho de que no habían sido invitados a participar de las negociaciones con Texas Crude Exploration Inc., lo cual interpretaban como una transgresión de su derecho a un ambiente sano y equilibrado. De hecho, la normatividad vigente no había consagrado el derecho de participación de los indígenas en la toma de decisiones sobre la explotación petrolera, pero éstos interpretaban que en la medida en que tal decisión podía afectar al futuro de las comunidades de colonos e indígenas de Pacaya Samiria ellos debían ser escuchados. Al momento en que se desarrollaron estos eventos aún no entraba en vigencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que consagró, recién a partir del 2 de febrero de 1995, una serie de derechos de las poblaciones indígenas.[5]

4 Fabiola Muñoz, "El Paraíso a la vuelta de la esquina", en: *Concertando* N° 4, Despacho de la Primera Dama, Lima, noviembre de 2002, enero de 2003.

5 Tomado de: www.elaw.org. En esta página web se aborda detalladamente el conflicto por la explotación petrolera en Pacaya Samiria.

6 *Ibid.*

Actualmente, los temas de negociación con las grandes empresas se centran en la explotación del gas natural de Camisea y en la construcción del gasoducto que atravesaría la selva y la sierra, y terminaría en una bahía con gran potencial ecológico en la costa sur peruana (Paracas).

Ante los problemas ambientales, el Estado peruano ha establecido un nuevo ordenamiento territorial mediante la Ley Forestal de Fauna Silvestre N° 27308, que divide las tierras de acuerdo a su uso y pertenencia, pero teniendo la protección del medio ambiente y los derechos indígenas como principio rector:

- Áreas para las comunidades campesinas y nativas. Esto incluye las tierras de las comunidades, y son ellas quienes deciden su uso.
- Áreas para la conservación de la naturaleza. Esto incluye las reservas nacionales, los parques naturales, etc.
- Áreas para concesiones forestales. Estos son los Bosques de Producción Permanente (BPP) que estarán sujetos a explotación privada bajo prácticas sustentables reguladas por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

Sin embargo, esto aún es insuficiente, porque, como veremos más adelante, todavía no existe una ley que otorgue un área reservada inmodificable para los pueblos no contactados. Los no contactados cuentan con áreas de constatación dadas por Decreto Supremo, pero todavía no existe una ley que asegure su carácter inalienable. Una medida importante tomada por el actual gobierno en esa dirección fue la creación de la línea imaginaria 343 que separa a los territorios reservados a indígenas en aislamiento voluntario con las tierras establecidas para la producción forestal. Además, este gobierno está estudiando y proponiendo un sistema de protección e impacto del proyecto Camisea sobre las poblaciones indígenas con monitoreo institucionalizado.

3. Las áreas protegidas

Los pueblos originarios lograron mantener un equilibrio entre su vida social y el medio ambiente. Cuando este equilibrio se rompía debido a la sobreexplotación de los recursos naturales, los pueblos sufrían la escasez productiva y se deprimían demográficamente. La situación cambió cuando la población amazónica creció desmedidamente por los nuevos patrones de vida, articulándose la selva a un mercado nacional.

A los indígenas se les redujo en comunidades sedentarias y se les impuso la sobreexplotación agrícola y pesquera de sus tierras; las empresas entraron a la selva a extraer bienes primarios, y los colonos llegaron de la costa y sierra en busca de tierras. El resultado es un aumento creciente de la explotación de los recursos naturales, y la disminución y extinción de la flora y fauna que depende de estos ecosistemas. Con la idea de proteger estos recursos, el gobierno crea las Áreas Naturales Protegidas.

A pesar de estos esfuerzos, nuevos estudios apuntan a la necesidad de continuar con este trabajo en la medida en que se siguen descubriendo nuevas poblaciones y complejos arqueológicos, así como reservas naturales.

4. La explotación forestal y la actual política estatal

La creciente deforestación de la Amazonía ha planteado la necesidad de establecer un diálogo entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, con miras a planear el futuro de la región. Estos problemas son especialmente agudos en el departamento de Madre de Dios, en donde el 99% de la caoba se extrae ilegalmente. Originalmente, las siete federaciones de Madre de Dios[7] se opusieron al reordenamiento territorial, que establece tierras para las comunidades, tierras para la conservación y protección del medio ambiente y pueblos en aislamiento voluntario, y tierras para la explotación maderera (Bosques de Producción Permanente).

Actualmente, seis federaciones de las siete[8] que existen trabajan para superar el problema de la tala ilegal y la invasión de las tierras indígenas comunales y los territorios en aislamiento voluntario, mediante propuestas de desarrollo alternativo, sustentable, créditos financieros y legalización de sus empresas y comunidades.

Estas propuestas incluyen:

- La explotación de productos forestales no madereros, como es el caso de las castañas, producto de creciente importancia en el mercado internacional y de explotación no perjudicial para el medio ambiente.
- El desarrollo de actividades basadas en el ecoturismo con capacitación de las poblaciones locales.

7 Estas son: Federación de Castañeros de Madre de Dios, Federación de Pequeños Extractores Forestales con Manejo Sustentable de Madre de Dios, Federación Departamental de Transporte Urbano de Madre de Dios, Federación Agraria de Madre de Dios, Federación Nativa de Madre de Dios, Federación Regional de Asentamientos Humanos y Federación Departamental de Mineros Artesanales.

8 Actualmente la única federación que se mantiene alejada del diálogo y sin una propuesta de desarrollo ordenado y sustentable es la Federación Departamental de Mineros Artesanos.

• El reconocimiento jurídico y la legalización de los territorios indígenas (Tratado en el Capítulo IV).

• La implementación de proyectos agrarios alternativos a la explotación maderera (por ejemplo, piscigranjas).

• La transformación de la madera en una nueva industria de muebles, previa capacitación de los implicados.

Analizando las causas que provocaron la explotación anárquica de la Amazonía, encontramos que una parte de este daño ha sido provocado por la ley Nº 21147 emitida en 1978 por el gobierno militar de Francisco Morales Bermúdez, que benefició a las grandes empresas extractoras de madera. Estas explotaron los territorios indígenas, invadieron áreas de poblaciones en aislamiento voluntario, promoviendo el trabajo informal. Esto tuvo como consecuencia la desvalorización de los bosques primarios y la depredación forestal.

Además, esta ley no se sustentaba en la producción constante a largo plazo con la reposición de los recursos, ni estableció una clara definición de lo que se podía explotar. El resultado fue una deforestación anárquica. Por otro lado, la presión social y colonizadora de las poblaciones costeñas y serranas que emigraron a la selva, facilitó que se depreden tierras pertenecientes a las comunidades nativas y tierras que debieron ser destinadas a la conservación de la biodiversidad.

Para solucionar el terrible problema de la deforestación, se implementó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308 en el año 2001 y se anunciaron los concursos de concesiones forestales bajo el nuevo reglamento en 2002. Bajo la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre se tiene como meta no sólo la producción maderera, sino también la generación de actividades no madereras como el ecoturismo, los servicios ambientales y la reforestación, dentro de un marco de desarrollo sostenible.[9]

Como anotamos anteriormente, en concordancia con la Ley N° 27308, se ha establecido que los Bosques de Producción Permanentes (BPP) estarán sujetos a explotación privada bajo prácticas sustentables. Su superficie total no excederá el 40% del total de bosques. Se ha establecido 24,6 millones de hectáreas para la explotación privada, de los cuales ya se han realizado los concursos de concesiones en los departamentos de:

• San Martín: primer concurso, que involucró 0,5 millones de hectáreas (enero de 2003).

• Ucayali: primer concurso (mayo de 2002), segundo y tercer concurso (abril de 2003) que han involucrado 2,9 millones de hectáreas.

9 Karp, *op. cit.*, p. 152.

• Madre de Dios: primer concurso (abril de 2002) y segundo concurso (julio de 2003) que han involucrado 1,2 millones de hectáreas.

• Huánuco: primer concurso, 0,3 millones de hectáreas (enero de 2003).

El total comprende un área de 4,9 millones de hectáreas de área concedida hasta julio de 2003.

Próximamente se realizarán concursos en los siguientes departamentos:

• Loreto: primer concurso con participación del gobierno regional que incluirá 4,4 millones de hectáreas (septiembre del 2003).

• Pasco, Ayacucho, Cusco y Puno: primer concurso de 500 mil hectáreas (noviembre de 2003).

• Madre de Dios: tercer concurso de 100 mil hectáreas (noviembre de 2003).

El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) tiene como meta en 2003 completar un área total concedida de 9,9 millones hectáreas. Para 2004, espera consolidar el proceso de concesiones y manejo forestal, para así llegar a 2006 con competitividad internacional y certificación autorizada.

Sin embargo, los obstáculos y debilidades del sector forestal son los siguientes a la fecha:

• Informalidad del sector maderero y visión extractivista no sustentable.

• Fragilidad institucional y poca presencia estatal en la región, en parte por la dificultad y costo de su presencia.

• Heterogeneidad de recursos biológicos e inaccesibilidad del bosque, es decir, pocas carreteras.

• Escaso financiamiento estatal y privado para bienes y servicios forestales.

• Falta de legislación complementaria para la explotación de recursos forestales no madereros, como por ejemplo los castaños.

• Información y difusión insuficiente a la opinión pública, particularmente en el tema de protección ambiental.

• Falta de experiencia técnica previa para el manejo forestal sostenible.

Ante estas dificultades, trabajan conjuntamente el Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Recursos Naturales y las Fuerzas Policiales. Sin embargo, se presentan los siguientes problemas:

• Existen grandes empresas madereras que exigen mayores concesiones forestales, y además usan armamento sofisticado en actitud francamente agresiva frente a las poblaciones indígenas locales. Incluso desafían al propio Estado.

• Como consecuencia de la presión de las empresas madereras, hay comunidades nativas que han optado por no defender las tierras otorgadas por el Estado y lucran pidiendo cupos de dinero a los madereros para poder deforestar ilegalmente.

• Los colonos de la sierra y costa mantienen su flujo y presión de colonización de tierras indígenas y reservas naturales de forma ilegal. Para prevenir este problema, el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) está ubicando zonas despobladas para otorgarlas a los colonos.

• La continua violación de los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario por parte de los madereros y colonos en forma hostil y violenta.

5. Pueblos en aislamiento voluntario

Se estima que existen a la fecha 14 pueblos o grupos poblacionales en "aislamiento voluntario", perteneciendo la mayor parte de ellos a las familias etnolingüísticas arawak y pano. Si bien pueden existir varias razones por las cuales un pueblo opta por el aislamiento, de acuerdo a la antropóloga Beatriz Huertas, la principal de ellas son las experiencias trágicas de contacto ocurridas en el pasado.

Los contactos que estos pueblos han tenido provocaron mortalidad por enfermedades contra las cuales no tienen defensas inmunológicas,[10] o la esclavitud (como en la época del auge del caucho). Para poner fin a ello, la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) ha estado pidiendo la cesión a los indígenas de aproximadamente 2.400.000 hectáreas sólo en la zona de Madre de Dios; el INRENA, por el momento, ha cedido más de 1.500.000 de hectáreas como reservas territoriales para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o no contactados.

La organización indígena Federación Nativa Madre de Dios (FENAMAD) ha trabajado durante años para posibilitar la sobrevivencia de los índígenas de la región. Sin embargo, anteriormente han sido completamente ignorados por las autoridades. FENAMAD formó parte de la iniciativa promovida por el Comité Regional Ambiental de Madre de Dios para la elaboración de una propuesta para la zonificación ecológica y económica del área, que incluya la delimitación de las tierras indígenas tradicionales a fin de evitar que sus territorios y recursos terminen en manos de un puñado de empresas depredadoras.

Desde principios de los años 90, FENAMAD apoyó el derecho de los pueblos en aislamiento voluntario de vivir en tierras reservadas para ellos, pero recién en el año 2001 se crearon las "áreas de constatación", que es la denominación para las reservas territoriales libres de explotación forestal. En ese sentido, el Estado creó la línea de separación 343, que divide a los pueblos no contactados con la zona destinada a la actividad forestal. El objetivo principal es proteger el derecho de estos pueblos de permanecer aislados mientras ellos lo deseen para así mantener su estilo de vida tradicional. El problema de poner en práctica esta medida radica en que:

• Esta área geográfica reservada para los pueblos en aislamiento voluntario es deseada por las grandes empresas y pequeños madereros, ya que contienen las últimas reservas de caoba, principalmente. Esto ha producido enfrentamientos graves entre madereros y poblaciones nativas.

• Esta área reservada, aunque ha sido promulgada por Decreto Supremo, necesita todavía ser desarrollada y aprobada como ley constitucional,[11] por lo que no ha sido todavía titulada como perteneciente a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

Existen ya 5 reservas territoriales para indígenas en aislamiento voluntario, en las que los pueblos originarios pueden permanecer a voluntad, y vivir en base a su propia cultura. (Ver Capítulo IV, Sección 3).

6. Biopiratería, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual

Durante siglos, los pueblos indígenas han desarrollado numerosos usos de los recursos naturales y producido creaciones artísticas y tecnológicas. Pese a ello, un elevado número de empresas privadas y extranjeras se ha apropiado de muchos de estos conocimientos y les han dado un uso mercantil sin que los pueblos originarios reciban alguna ventaja o beneficio, o se enteren siquiera de ello (a saber, el uso de la uña de gato, la maca, la sangre de grado, etc.).

10 Un ejemplo de ello ocurrió con el pueblo Yora, el cual al ser contactado en el límite entre Cusco y Madre de Dios fue víctima de una epidemia que mató principalmente a niños y ancianos. Ahora, después de 20 años, viviendo dentro de una reserva del Estado, mejoraron demográficamente. También, a comienzos de los años 80, el grupo Nahua entró en contacto con algunos colonos, habiendo fallecido inmediatamente la mitad de la población por las enfermedades contraídas.

11 Una de las causas es que actualmente el Congreso peruano manifiesta desinterés en ocuparse de los asuntos indígenas, particularmente por ser un tema poco "electorero".

La opinión de un shipibo sobre este tema es elocuente:

> Los hispanohablantes están patentando nuestra propiedad intelectual, que es un delito contra nuestro patrimonio cultural. Estamos viendo nuestros diseños estampados en ropa, y también en grandes rollos de estampado. Los hermanos hispanohablantes están produciendo estas artesanías en cantidad, y mejor acabados. Nuestros artesanos no saben cómo lo hacen. No queremos que manchen nuestra identidad cultural. Porque de eso vivimos, de nuestra identidad y nuestra cultura.[12]

El problema reside en que no hay un marco legal que proteja los conocimientos de los pueblos indígenas. Por tal motivo, no reciben la compensación económica que merecen por sus conocimientos sobre medicina y biología, y en general por todas sus creaciones culturales y conocimientos inmateriales.

En el siguiente cuadro se incluyen algunos ejemplos de usos farmacéuticos y la distribución en el mercado de productos elaborados ancestralmente por los pueblos indígenas. Éstos han sido comercializados e industrializados a nivel internacional; sin embargo, los pueblos nativos no han tenido compensación alguna por su aporte intelectual.

Principales plantas medicinales de la Amazonia, utilizadas por los pueblos y comunidades indígenas[13]

Recurso	Composición y uso	Situación
Curare (*chondodendron tomentosum*)	D´tubocurarina, utilizada como relajante muscular	La industria farmacéutica se encuentra experimentando sobre drogas para relajación muscular.
Quinina (*Chinchona* sp.)	Quinina, antimalárica	Base de derivados farmacéuticos (Medicamentos como Cloroquina y Primaquina; Novartis).
Uña de gato (*Uncaria tomentosa*)	Antiinflamatorio, anticonceptivo, cancerostático	Se comercializa en forma liofilizafa en mercados latinoamericanos y en EEUU.
Coca (*Erytroxylum coca*)	Cocaína, anestésico local y estimulante	
Croton lecheri, Sangre de Grado	Cicatrizante, antidiarreico, cancerostático	Shaman Botanicals comercializa SB-Normal

12 Karp, Eliane y Abi Tuschman, *Los shipibos de Cantagallo: un ejemplo de migración hacia la modernidad preservando su cultura*, texto inédito.
13 Karp, *op. cit.*

Como se observa, las plantas domesticadas durante milenios por los pueblos nativos están siendo comercializadas por empresas internacionales, especialmente por empresas farmacéuticas. Estas empresas, antes de comercializar el producto, realizan algunos cambios químicos con miras a adaptar el producto al mercado internacional; sin embargo, no reconocen su propiedad intelectual colectiva de origen. Éste es un típico caso de biopiratería de los recursos genéticos e intelectuales de los pueblos.

Biopiratería

Uso de la propiedad intelectual para legitimar la propiedad y control exclusivo de los recursos biológicos y de conocimientos, sin reconocer, recompensar o proteger a los innovadores informales. También consideran a las actividades que se realizan con fines de extracción, robo y privatización de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales, sin el consentimiento, participación y control por parte del país de origen y de las comunidades locales.[14]

Esto implica:

• Usar conocimientos indígenas sin su autorización ni conocimiento previo; y

• La aparición de productos derivados de un producto indígena peruano sin reconocimiento del Estado peruano y sin otorgar una denominación de origen, patentes o alguna forma de compensación.

Para dar una idea de la magnitud del problema, se calcula que el valor anual del mercado global de productos derivados de recursos genéticos está entre 500 a 800 mil millones de dólares; de los cuales alrededor de US$ 50 mil millones anuales se derivan de recursos con conocimientos indígenas. El valor que correspondería al aporte indígena global anual se calcula por lo menos en US$ 5 mil millones.[15]

El sistema de patentes no ha sido diseñado a nivel internacional para proteger los conocimientos de los pueblos indígenas, y no reconoce el concepto de conocimiento colectivo tradicional. Por eso, el Perú en el año 2002 tomó la iniciativa de proponer un sistema especial (sui generis) de protección de estos recursos mediante la Ley N° 27811, Propuesta de Régimen de Protección de los Conocimientos de los Pueblos y Comunidades Indígenas vinculados a los Recursos Naturales, la cual reconoce la autoría de los pueblos indígenas y protege los derechos intelectuales de los pueblos originarios. Así, lo que se patentaría no sería solo el producto, sino también sus derivados.

Ante estos casos de biopiratería y de exclusión de los pueblos indígenas del mercado global, el gobierno peruano se ha propuesto ser el primer país del mundo que tenga un sistema de recursos biológicos, de flora y fauna, desarrollados de manera colectiva.

Este régimen de protección consta de las siguientes características:

• Se asume que el conocimiento colectivo indígena es un saber acumulado y transgeneracional, desarrollado por los pueblos y comunidades originarios del Perú.

• Se establece un ámbito de protección legal a los conocimientos colectivos relacionados con los recursos biológicos.

• Se requiere el consentimiento previo de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, para que con fines científicos, industriales o comerciales se acceda a dichos conocimientos.

• Acceso a los conocimientos de aplicación comercial o industrial por parte de terceros, y distribución equitativa de los beneficios.

• Se crea un fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas, administrado por los representantes de dichos pueblos.

• Se registrarán los conocimientos colectivos. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) se encargará del Registro Nacional Público de conocimientos colectivos de los pueblos indígenas y del Registro Nacional Confidencial de conocimientos colectivos de los pueblos indígenas, luego de un proceso consensuado con los representantes indígenas.

• Se creará un Consejo Especializado en la Protección de Conocimientos Indígenas.

El Perú es un país pionero en el tema de la protección de los conocimientos indígenas. Si bien internacionalmente se reconoce el problema, no hay aún un acuerdo ni voluntad a nivel mundial para resolverlo. Esta ley peruana es el primer paso; el siguiente es que otros países reconozcan esta ley.

Un problema que afrontamos es el desconocimiento de los indígenas del valor de su sabiduría. En la actualidad ningún pueblo indígena se ha acercado a INDECOPI a pedir la patente y reconocimiento por sus conocimientos.

La necesidad de confrontar este tema es común a todas las poblaciones originarias del mundo. En este sentido, se propone promover alianzas con países igualmente preocupados por este tema. El Perú ha sido para este fin propuesto por la UNESCO como Centro Regional para la promoción de los conocimientos tradicionales a la vez tangibles e intangibles y esta propuesta debería materializarse en el año 2006, con un Centro internacional en la ciudad del Cusco.

Esta promoción y la realización exitosa de un sistema de leyes novedosas constituirían una herramienta poderosa para salir de la pobreza, promoviendo los productos nacionales en un mercado global, y respetando y midiendo el impacto sobre el medio ambiente y estilo de vida de las poblaciones tradicionales.

14 Despacho de la Primera Dama de la Nación, "Sabio Recaudo", en *Concertando*, N° 3, Lima, mayo-octubre de 2002, p. 18.
15 Karp, *op. cit.*, p 164.

Conclusiones y recomendaciones

Como hemos podido constatar a través de los capítulos anteriores, los procesos históricos y sociales en los que se han visto involucrados los pueblos indígenas del Perú, desde los tiempos coloniales hasta el presente, han sido para ellos procesos en los que han sufrido las consecuencias de la marginación, el racismo, la exclusión, y las diferentes formas de violencia: física, política y simbólica; siendo finalmente víctimas de la negación de sus derechos en tanto colectividades poseedoras de una cultura propia y milenaria.

A lo largo de este texto hemos querido abordar esta problemática, desde diferentes perspectivas, tratando de analizar tanto los procesos históricos como las estructuras sociales que han ocasionado que se produzca el fenómeno de la exclusión social en nuestro país. El propósito de este análisis es, sin duda, la elaboración de una agenda que sirva tanto para identificar los aspectos críticos de este problema como para plantear propuestas concretas para la búsqueda de soluciones a mediano y largo plazo para lograr la inclusión social definitiva de los habitantes de nuestros pueblos originarios.

Es importante señalar aquí que el término "inclusión social" se refiere tanto a la necesidad de incorporar plenamente a los pueblos indígenas en la vida institucional del país como al imperativo de que se produzca a nivel de las instituciones del Estado y la Sociedad Civil una reforma total, que comprenda desde el rediseño organizativo de las instituciones hasta el cambio de la propia mentalidad sobre la cual dichas instituciones descansan[1].

De ninguna manera abogamos por un proceso de inclusión que no implique la revisión, reestructuración y, en algunos casos, reconstrucción de nuestras instituciones sociales, políticas y culturales; porque tal y como se encuentran actualmente sólo sirven para reproducir y legitimar la vieja matriz de la diferenciación y jerarquización sociocultural que en nuestro país tiene su origen en el periodo colonial.

El proyecto de República establecido la primera mitad del siglo XIX ya carece de legitimidad y no es adecuado a las exigencias de este siglo. En consecuencia, y en búsqueda de un sistema viable y verdaderamente representativo, éste debe ser reformado por completo. Dicho proyecto sólo ha servido para reafirmar la posición dominante del sector criollo occidentalizado de la sociedad. El programa político de los "libertadores" definitivamente no consideró a los pueblos indígenas como actores del nuevo escenario que pretendieron fundar. Fue patrimonio exclusivo de los hispano hablantes, propietarios de los bienes de capital, cuya socialización y educación se regía completamente según los cánones de la sociedad europea liberal. Los indígenas no sólo fueron dejados de lado en las propuestas de los "fundadores de la patria", sino que en el contexto "independentista" perdieron los pocos derechos que les fueron reconocidos durante la colonia, en tanto miembros de una colectividad que respondía a características culturales particulares. Al pretender homogeneizar una sociedad que era pluricultural en esencia, los "libertadores" negaron la participación de millones de ciudadanos, los cuales constituían en su época el gran sector mayoritario dentro de la sociedad.

La inclusión social, en este contexto, debe entenderse como un proceso de construcción de un "nuevo pacto social", el cual deberá desarrollarse a partir de la práctica de la interculturalidad, entendida ésta como la interacción entre sujetos culturalmente diversos que se produce bajo la premisa de la "aceptación del otro", respetando y entendiendo las diferencias entre los actores y aprovechando las potencialidades y ventajas comparativas que cada uno ofrece. En nuestro caso, la inclusión social debe partir, en principio, de la aceptación de que somos culturalmente diversos y, en segundo lugar, de que los pueblos indígenas tienen mucho que enseñar gracias al patrimonio ancestral que poseen por sus "saberes", los cuales merecen el calificativo de "únicos", por estar adaptados al complejo medio ambiente en el cual vivimos. La inclu-

1 Es imposible plantear la inclusión de los pueblos indígenas en la vida política del país, por ejemplo, sin plantear a la vez la necesidad de que los partidos políticos reformulen sus planes y programas tanto como sus discursos, pues hasta el momento el tema indígena sólo ha estado presente en sus agendas únicamente por motivos electorales o disfrazando ideologías ajenas a los intereses de los pueblos originarios. Al mismo tiempo, es necesaria la acción directa del Estado en temas como el diseño de instrumentos efectivos que promuevan una mayor participación política de la población. El papel del Estado es aquí fundamental pues debe lograr que en las diferentes instancias y órganos de gobierno el tema indígena sea tratado de manera particular y como un eje transversal de toda la política nacional.

sión de los pueblos indígenas es justamente el elemento que falta en nuestro sistema para construir una sociedad equitativa, eficiente, democrática, globalizada y que conviva armónicamente con su medio ambiente.

La práctica política de todos los pueblos indígenas resulta a todas luces mucho más democrática que aquella que prima en nuestro sistema político oficial. No son democracias "anónimas" que se basan en el periódico ejercicio del "voto secreto", sino que funcionan a partir del consenso y la abierta y personalizada participación de todos los actores políticos de la comunidad con hondo sentido de responsabilidad. Históricamente, los pueblos indígenas han convivido en contextos de diversidad cultural y así han desarrollado un sentido de "complementariedad" para dialogar e interactuar con el "otro". La cosmogonía que une a los pueblos indígenas, su propia filosofía de vida, hace que ellos mantengan un vínculo umbilical con la Madre Tierra y un sentido de hermandad para con todos los seres vivos que habitan en ella. Esto hace que las relaciones productivas con los elementos naturales y el medio ambiente en general, sean totalmente diferentes de aquellas que promueven los agentes económicos ajenos a la comunidad. Al prevalecer el bien colectivo sobre el bien individual, las comunidades indígenas también tienen otro sentido de competitividad y conciben el rol del ser humano como un factor equilibrador de las fuerzas del universo. Por eso, sus formas de restablecer el orden colectivo y sus leyes basadas sobre la costumbre, también son diferentes y a menudo confrontan las prácticas del Estado. Muchos elementos organizativos y productivos de las comunidades indígenas son extraordinarias lecciones de práctica democrática moderna y merecen ser integrados de manera urgente a este "nuevo pacto social".

Podemos afirmar ahora que el hecho político-militar de la Conquista y las profundas transformaciones sociales que se generaron a partir de ella, significó para los pueblos andinos y amazónicos no sólo la ruptura de una línea de desarrollo cultural autónomo, caracterizado y apreciado por su nivel de complejidad y su perfecta adaptación a las difíciles condiciones de sus respectivos medios ambientes, sino también la desmantelación de un universo social culturalmente diverso, donde "ser diferente" no era motivo de discriminación, sino, por el contrario, el rasgo característico de una región que estaba funcionando en base a distintivos étnicos y variaciones culturales locales.

****

Esta gran ruptura histórica ha tenido consecuencias tan profundas en la mentalidad de los peruanos, que tanto los que viven en las ciudades como los que habitan en las zonas rurales no perciben la realidad pluricultural que existe en todo el país. Por el contrario, y a pesar de reivindicar una independencia con relación al régimen colonial, la sociedad peruana reproduce las estructuras sociales del mundo post Conquista, renovando el sentimiento de discriminación hacia todo aquello que proviene de las tradiciones precolombinas.

Difícilmente se puede concebir cómo es que ya entrado el siglo XXI en el Perú se viven realidades y situaciones que parecen haberse congelado en el tiempo, reflejando los pensamientos de los siglos XVI o XVII. Aún más inverosímil es constatar cómo en menos de cinco siglos se han podido borrar definitivamente expresiones culturales que tenían milenios de respaldo. Se han perdido idiomas, conocimientos científicos, técnicas artísticas y arquitectónicas, técnicas agrícolas y pastoriles, formas organizativas, en fin, una gran cantidad de elementos con los cuales tal vez hoy podríamos vivir en mejores condiciones. Cuánto darían los científicos modernos solamente por descubrir las complejidades de los registros de los quipus o las destrezas para diseñar y edificar ciudades de piedra, como las incaicas, que son verdaderas obras de arte.

Hoy en día, las formas de exclusión, racismo y violencia todavía persisten y se reproducen principalmente debido a la falta de una legislación específica para los pueblos originarios, que proteja tanto sus derechos ciudadanos como sus particularidades culturales. La legislación peruana actual es completamente ciega frente a la pluriculturalidad del territorio peruano, estando vendada básicamente por los obsoletos ideales igualitaristas que lo único que pretendieron a lo largo del periodo republicano fue tratar de homogeneizar a todos los peruanos a imagen y semejanza de la sociedad criolla-mestiza, heredera directa del hecho mismo de la Conquista.

Nuevos retos se presentan en este momento para los pueblos indígenas, entre los cuales está el de su propia sobrevivencia. Se enfrentan, por ejemplo, a la explotación ilegal de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y al consecuente empobrecimiento de su medio ambiente. Se enfrentan al fenómeno del éxodo de su población hacia las grandes ciudades, empujados por la pobreza y alentados por un sistema educativo que promociona las formas de vida citadinas, todo lo cual hace que la vida en comunidad, de acuerdo con los principios milenarios de organización, se vuelva cada vez más difícil de mantener, consumándose en última instancia un proceso de aculturación y pérdida de valores y autoestima.

Su participación plena en la vida cultural, social y política del país todavía parece ser utópica y motivo de controversia en la sociedad, donde el inconsciente colectivo todavía recuerda el antiguo estereotipo, elaborado durante la Colonia, acerca del "indio subversivo" o el "indio ignorante". Antiguos y rancios prejuicios todavía permanecen vigentes y afectan la posibilidad de la plena inserción de los pueblos indígenas en términos equitativos al quehacer nacional.

Esta problemática ha sido planteada con fuerza en la agenda del nuevo gobierno, con avances palpables, aunque lentos, debido a la sensibilidad del tema. Por ejemplo, a partir del año 2001, con la "Declaración de Machu Picchu" y la participación de la CAN, OEA y ONU –entre otros organismos internacionales– en diferentes eventos realizados en torno al tema indígena, es que se puede empezar a medir los avances y logros conseguidos en el sentido de crear conciencia acerca de que el tema de los pueblos indígenas tiene que ser tratado de manera prioritaria pero específica.

Asimismo, dentro del proyecto de reforma constitucional que viene elaborándose en el Perú, se ha sugerido que una de las futuras normas declare que la nación peruana debe considerarse esencialmente "pluricultural, pluriétnica y multilingüe", reafirmando que dicha nación se encuentra constituida "por la diversidad de los pueblos que la conforman". Esta propuesta, que fue planteada por la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA) al Congreso de la República, ha marcado un hito en cuanto a la definición de la heterogeneidad cultural de la nación, dentro del ámbito de historia constitucional peruana.

El Estado peruano se encuentra hoy realizando serios esfuerzos, a través de la promulgación de leyes y decretos, así como a través de la organización de mesas de concertación, tendentes a sentar las bases para comenzar a resolver los problemas que el país arrastra desde siglos atrás. El tema de la exclusión de los pueblos indígenas frente a los nuevos procesos democráticos abiertos desde 2001, es ahora un punto central dentro de la agenda del gobierno y ha sido puesto sobre la mesa en diferentes foros, nacionales e internacionales, algunas veces abriendo viejas heridas que nunca llegaron a sanar por completo.

Las propias organizaciones indígenas parecen haber sido sorprendidas por estos procesos de democratización. Al ser llamadas a la concertación y conciliación, repiten todavía viejos modelos de confrontación y rechazo frente al diálogo. Esta actitud confrontacional ha sido heredada de los años sesenta, cuando el movimiento de izquierda peruana emprendió el proyecto de construir una "clase campesina" contestataria al régimen oficial, pero eliminando subrepticiamente de su discurso toda referencia a la peculiaridad del mundo indígena.

Muchas organizaciones indígenas se encuentran todavía entrampadas en la promoción de una anacrónica "lucha de clases", rechazando los procesos de diálogo y consenso propios del presente siglo, los cuales permitirían un mayor acercamiento hacia los diferentes poderes del Estado, así como al sector privado, con el franco propósito de salir de la pobreza y dejar atrás una forma de vida marcada por la sobrevivencia.

Indudablemente, toda la sociedad tiene todavía que encontrar el camino apropiado para resolver paso a paso la enorme cantidad de abusos e injusticias que se han cometido contra los pueblos indígenas. Todavía no están claras las formas operacionales, logísticas y las coordinaciones que son necesarias para hacer que este proyecto sea viable. Las instancias del Estado todavía buscan los mecanismos apropiados. Así también, las organizaciones indígenas oscilan entre el boicot, la participación, el recelo y las dudas; aunque lo cierto es que en forma lenta pero ya perceptible, el cambio esta instalándose en la sociedad.

Procesos dolorosos, tales como la difusión de los resultados del trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, revelan elementos trágicos de la indolencia e indiferencia que mostró la sociedad urbana –"la exclusión absoluta"–[2] frente al mundo rural e indígena durante los años de la violencia senderista, donde las principales víctimas fueron los pueblos quechuas y ashaninkas.

No fueron exageraciones las palabras que pronunciara el presidente de la Comisión en la ceremonia oficial realizada en Palacio de gobierno: "Hoy le toca al Perú confrontar un tiempo de vergüenza nacional. Con anterioridad, nuestra historia ha registrado más de un trance difícil, penoso, de postración o deterioro social. Pero, con seguridad, ninguno de ellos merece estar marcado tan rotundamente con el sello de la vergüenza y la deshonra como el que estamos obligados a relatar. Las dos décadas finales del siglo XX son –es forzoso decirlo sin rodeos– una marca de horror y de deshonra para el Estado y la sociedad peruanos".

Lo más trágico de este hecho fue que del total de víctimas aproximadamente 75% fueron indígenas, no teniendo responsabilidad directa en las causas de la violencia

2 Discurso del Dr. Salomón Lerner, Presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, durante la presentación de los resultados del trabajo de dicha Comisión.

política. En este grupo, fueron mayoritariamente los hombres, de entre 20 y 50 años –que sólo tenían un nivel educativo primario– los que sufrieron las mayores bajas. Tenemos que entender, por esto último, el desequilibrio causado por sus muertes tanto para sus familias como para la organización sociopolítica de sus localidades.

El Estado ha desplegado numerosos esfuerzos en los últimos años para reducir la pobreza y pobreza extrema a través de programas novedosos y dentro de un proceso sui generis de descentralización donde la transferencia de recursos desde el Gobierno Central hacia los 24 departamentos es ahora visible y generadora de nuevas riquezas.

Sin embargo, ser indígena todavía significa ser pobre, invisible y excluido de toda participación en el mundo oficial. Las iniciativas para luchar contra la pobreza, al no ser focalizadas hacia el mundo indígena, todavía no han producido el impacto deseado para mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Los datos entregados en este informe deberán ser motivo de una profunda reflexión acerca de lo que somos y sobre todo hacia el diseño de estrategias coherentes formuladas específicamente para los pueblos indígenas con la intención de remediar las enormes disparidades en la distribución de nuestras riquezas.

Estas cuestiones deben resolverse en forma colectiva, a nivel nacional, participando todos los sectores de la población con el propósito de encarar realidades que son trágicas, pero que reflexionando acerca de ellas, encontrando sus causas, podremos también encontrar el camino hacia su resolución, hacia la reconciliación definitiva de la sociedad peruana. En ese momento empezaremos a reconocer que nuestra riqueza y ventajas competitivas frente al mundo globalizado residen justamente en nuestra diversidad, pluralidad y reconocimiento pleno "del otro", como ciudadano con las mismas oportunidades de ser un legítimo actor social poseedor de una cultura propia.

Esto significa justamente en el ámbito colectivo superar "el tiempo de la vergüenza" para llegar a la "verdad" y al "tiempo de la justicia".[3]

Recomendaciones: hacia una estrategia específica para el desarrollo sustentable con identidad

Las recomendaciones propuestas a continuación apuntan hacia la promoción de la plena ciudadanía de los pueblos indígenas del Perú y se basan en el análisis desarrollado en los capítulos anteriores acerca de la realidad histórica, social, política, económica y legal del Perú. Por ese motivo, nuestras recomendaciones están estructuradas en diferentes niveles, para hacer más fácil y didáctica su exposición. Aunque lo cierto es que los problemas de los pueblos indígenas se deberían abordar simultáneamente y en forma multisectorial.

La revalorización de los pueblos indígenas debe ser desarrollada en cuatro niveles distintos y complementarios:

1. Identificación de los espacios geográficos e indicadores demográficos de los pueblos indígenas: ¿realización de un censo?

Un trabajo previo necesario es terminar de ubicar y titular las comunidades indígenas.[4] Esto significa reconocer los espacios propios donde necesitan ejercitar su actividad económica y declarar estos territorios intangibles, a menos que el consejo comunitario decida por mayoría lo contrario.

El tema de la realización de un censo es en realidad un arma de doble filo. Si bien sería necesaria la realización de un censo nacional, para establecer la población indígena exacta y su localización específica por departamentos, provincias y distritos, pudiendo enfocar mejor los proyectos de desarrollo para cada comunidad indígena, así como en los barrios urbanos que tuvieran población indígena migrante, el mismo se hace difícil debido a la falta de aceptación que tiene la propia identidad indígena en sí misma. Como sabemos, esta identidad es subestimada y muchas veces negada por los mismos indígenas. Se puede prever que un censo de esta naturaleza traería pobres resultados y cifras ampliamente subestimadas.

Por ese motivo, sería probablemente más útil usar un índice compuesto por varios indicadores culturalmente sensibles, como son: el uso de uno o varios idiomas indígenas, uso de costumbres o rituales específicos, la práctica de una forma particular de organización comunitaria, y el índice de pobreza. Este índice compuesto sería una forma de aproximarnos a la problemática indígena, creando "objetivos geográficos" dónde poder enfocar el esfuerzo conjunto que es necesario realizar para erradicar la pobreza y reivindicar a los pueblos originarios.

3 *Ibid.*

4 Actualmente se lleva a cabo este trabajo bajo la dirección del Instituto Nacional para el Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), en un esfuerzo para empadronar todas las comunidades peruanas, con miras a realizar elecciones de líderes indígenas y preparar su participación en las elecciones generales del año 2006.

Sabemos, de acuerdo a lo ya mencionado, que existe una superposición precisa entre el ser pobre, el ser indígena y vivir en un medio rural. Consecuentemente, tratar el problema por "objetivos geográficos" puede resultar muy eficiente en términos programáticos.

2. Políticas del sector estatal

Dentro de las políticas estatales, de manera prioritaria es necesario realizar esfuerzos agresivos y multisectoriales que hagan posible la inclusión de los pueblos indígenas dentro de los siguientes ámbitos:

Educación

La política educativa debe abordar cambios a nivel nacional, regional y provincial. Con esto nos referimos a:

- Ampliar la cobertura educativa hacia las zonas donde el Estado tiene poca presencia institucional, como las áreas rurales andinas donde no llegan las carreteras, además de las fronteras y zonas alejadas en la selva, considerar para este propósito otorgar una remuneración especial a los docentes.
- A nivel regional implica diseñar en cada región una currícula y material escolar de acuerdo a las necesidades y propuestas locales. Esto implica, en las regiones donde existe mayoritariamente una población indígena, la elaboración de programas de educación bilingüe para indígenas y mestizos.
- A nivel de pueblos indígenas, se debe diseñar el plan de estudios con temas adecuados a la realidad de las localidades. Esto es, a la forma de vida y a los roles que la población cumple en el sistema productivo local, abriendo a su vez espacios para que puedan concretar una mejor inserción de sus productos en el mercado nacional.
- A nivel nacional, adecuar la currícula educativa a la diversidad lingüística del Perú, ofreciendo cursos que se dicten en todos los idiomas que se hablan en el país, transformando así a la nación entera en un espacio pluricultural donde fluyan todos sus idiomas y tradiciones, además de los idiomas extranjeros.

A partir de cada región se elaboraría un plan de educación bilingüe que debiera tener en cuenta las propias necesidades de cada pueblo indígena, de acuerdo con las siguientes características específicas:

- Aquellos que conocen y defienden su identidad cultural (pueblos quechuas, aymara, ashaninka, awajun, etc.) que tienen al castellano por segunda lengua. El objetivo debe ser formar niños bilingües, integrados a la modernidad, pero conservando su identidad cultural a través de la enseñanza en su propio idioma materno desde el Wawa Wasi o centro preescolar.
- Las pequeñas comunidades indígenas de la Amazonia que han perdido la lengua materna por la enseñanza oficial en castellano, pero que ahora tratan de recuperarla.
- Los migrantes y colonos para quienes no existen colegios bilingües en la costa ni en las ciudades, donde el castellano es la única lengua pública.
- Los mestizos que viven en las regiones con abundante población indígena y tendrían que tener acceso a una educación bilingüe y bicultural para mejorar las relaciones intercomunitarias.

Esto implica la creación de escuelas superiores para la capacitación de maestros bilingües, además de las ya existentes, y sobre todo el diseño y publicación de material adecuado con una revisión de los prejuicios culturales existentes en los manuales escolares (por ejemplo, es necesaria una revisión urgente de los textos de historia peruana).

Asimismo, se deben generar escuelas de gobernabilidad y promover la participación indígena y rural en estas escuelas superiores de promoción de líderes jóvenes. Esto se encuentra en camino con la preparación de la Primera Escuela de Gobernabilidad de Pueblos Indígenas.

También se requiere que los pueblos amazónicos, andinos y afroperuanos mejoren su nivel de educación superior, lo cual les permitiría mejorar su calidad de vida y al mismo tiempo cambiar la imagen negativa que asocia a los indígenas con la pobreza y la ignorancia.

Por eso es necesario la creación de una universidad indígena intercultural en la sierra y en la selva, con becas para los más pobres. Esto permitiría el acceso de los jóvenes indígenas al espacio universitario, que muchas veces ha sido vedado para ellos. Por otro lado, afianzarían su identidad en una universidad donde no sufrirían la discriminación. Esta sería una cantera de profesionales indígenas y generaría políticas públicas a favor de los indígenas desde un punto de vista indígena.

No se propone aquí establecer dos tipos de curricula (indígena y no indígena) sino mejorar y ampliar a nivel nacional, los contenidos educativos actualmente pobres en temática pluricultural, tolerancia ciudadana y civismo, y poco propicios al debate y el análisis de contenidos.

Salud

Promover programas de salud intercultural y alternativa, así como el mejoramiento de la infraestructura estatal

en las poblaciones más pobres y pueblos originarios del Perú. Esto crearía mejores condiciones para el incremento del nivel de vida. Los programas estarían destinados a ampliar la cobertura de los servicios de salud a nivel nacional incluyendo también la ampliación del número de empleados de salud en las zonas más deprimidas. Estos empleados serían preferentemente reclutados y formados en sus comunidades con dominio del idioma original.

Es también urgente la revalorización de los conocimientos médicos tradicionales que son usados a lo largo del país, los cuales son menospreciados por la medicina "científica" occidental. En este sentido, se tienen que trabajar los siguientes aspectos:

• Promover un acercamiento entre las postas médicas rurales y los curanderos o curanderas y chamanes que poseen conocimientos tradicionales.

• Promover un servicio de salud que tome en cuenta y respete las formas tradicionales culturales de cada pueblo indígena.[5]

• Promover una mayor investigación sobre el uso de las plantas y medicinas tradicionales y la utilidad que pudiesen tener en la industria local, atendiendo el problema de las patentes o derechos de propiedad intelectual en favor de los indígenas.

Descentralización

El nuevo proceso de descentralización emprendido hace apenas tres años debería permitir crear nuevos espacios para que tenga lugar la representación de autoridades indígenas elegidas en sus comunidades.

En este sentido, se deben crear sistemas de participación y representación de las comunidades indígenas y campesinas, como ha sido el caso de la municipalidad de Limatambo en el departamento del Cusco, donde las autoridades tradicionales indígenas escogidas de acuerdo a métodos no occidentales tienen su espacio, voz y voto en la municipalidad. Esto significa:

• La democratización de los espacios políticos descentralizados en las provincias y distritos. De esta forma, se permitiría la inclusión física de las poblaciones indígenas dentro del Estado y el aparato público, y posibilitaría que sean reconocidas como actores políticos en las campañas electorales. En las municipalidades distritales, las comunidades andinas y nativas no tienen representación ni espacio. Las municipalidades siguen dominadas, en general, por poblaciones mestizas criollas. Sin embargo, en estas últimas elecciones regionales y municipales algunos actores indígenas ya empezaron a manifestarse gracias a un sistema de cuotas en los partidos políticos, lo cual debería generalizarse.

• Capacitar en zonas alejadas a las autoridades indígenas escogidas por su comunidad. De tal forma que dichas autoridades sean reconocidas legalmente por el Estado peruano y puedan tener un peso político en las decisiones de las regiones, provincias y distritos donde tienen presencia importante. Incluso podría sugerirse en las regiones donde existe una gran representatividad poblacional indígena que se tome a las organizaciones tradicionales como las representantes de carácter oficial, evitando la superposición con otras instancias de la administración pública y los gobiernos locales.

• Promover gobiernos distritales que sigan el modelo de la democracia participativa y respeten las propuestas y necesidades de cada grupo étnico dentro del distrito. Siguiendo, por ejemplo, los modelos de Limatambo en Perú y Cotacachi en Ecuador.

• Capacitar a las organizaciones populares de base en el medio urbano, como los comedores populares, clubes de madres, organizaciones del vaso de leche, para a través de ellos integrar la identidad indígena y revalorizar el consumo de alimentos locales y tradicionales de mejor contenido nutritivo que los productos importados (como la harina de trigo). Con ello se facilitaría la adquisición por parte del Estado (PRONAA) de los productos de los campesinos de cada región.

Los pueblos indígenas en peligro de extinción

Al respecto, podemos mencionar las siguientes necesidades y medidas que se deben adoptar con carácter de urgencia:

• Es necesario un tratamiento especial para aquellos pueblos que se encuentran al borde de la extinción física y cultural. En esta situación se encuentran alrededor de veinte grupos amazónicos con una población menor a las 500 personas que viven en aislamiento voluntario o integrados a la sociedad mestiza, razón por la cual su proceso de aculturación es muy acelerado. Para esto es necesario la creación de una legislación que proteja su identidad étnica y lingüística dentro de sus territorios, los cuales son inalienables.

• El tema de las poblaciones "en aislamiento voluntario" tiene que ser objeto de un tratamiento profesional específico, teniendo en cuenta el ejercicio del derecho de tener la plena libertad de escoger una forma de vida particular. En ciertos casos (como en Camisea) y si así lo desean, es recomendable entablar un diálogo sobre los riesgos que podría acarrear el contacto con las empresas de explotación del gas, previniendo los daños que puedan ocasionarse en su salud y forma de vida.

Fortalecimiento de la identidad indígena

El fortalecimiento de la autoestima y la identidad de los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de los espacios, conocimientos y saberes de estos pueblos, así como el mejoramiento de la comunicación entre las mismas comunidades, y entre ellas y el resto de la sociedad. Para ello el Estado debe trabajar en los siguientes aspectos:

• Aún existen muchas comunidades las cuales mantienen formas de vida sumamente diferentes a las que priman en los contextos urbanos. Hace falta, en el caso de estas comunidades, hacer posible que obtengan representatividad en las municipalidades distritales a cuya jurisdicción pertenecen. Deben tener un espacio político reconocido donde sus autoridades tradicionales se reúnan y tomen decisiones acerca de los asuntos que les competen y se propicie el intercambio de experiencias.

• Promover el reconocimiento político de las autoridades tradicionales por parte de los mismos indígenas y sus descendientes en las ciudades, los cuales, por causa del proceso de aculturación en el que están inmersos, ya no reconocen a sus líderes ancestrales.[6]

• Promover la formación de líderes indígenas jóvenes que tengan peso político, reconocido por la sociedad en su conjunto, de modo tal que los pueblos quechuas, aymaras y amazónicos puedan manifestar sus reivindicaciones de manera directa y efectiva, a través de organizaciones democráticas.

• Fortalecer mediante talleres educativos los conocimientos legales, políticos e históricos que deben tomar en cuenta las poblaciones indígenas, para que ellas mismas puedan reclamar sus derechos en tanto pueblos originarios miembros de la nación peruana.

• Educar a los funcionarios públicos con relación a los temas de interés indígena y coordinación multisectorial, para que tomen conciencia de la responsabilidad que tienen frente a los pueblos originarios del país y a la democracia incluyente en general.

• Fomentar el desarrollo de "especialistas" en los medios de comunicación que conozcan los temas de interés para el público indígena y sean capaces de acercarlos a la población en general, en forma objetiva y profesional.

Economía

El fortalecimiento de los pueblos indígenas implica el mejoramiento de su calidad de vida y su alejamiento de la pobreza en la que se encuentran. Por tal motivo, se deben aprovechar sus potencialidades económicas, promoviéndose las empresas comunales lucrativas. En este sentido se recomienda lo siguiente:

• Promover la formación de empresas y asociaciones agrarias, pecuarias, artesanales, etc., que respondan a las necesidades empresariales de los pueblos indígenas. A través de estas sociedades con fines de lucro comunal, se promovería la producción local con valor agregado competitivo y la protección de los conocimientos tradicionales sobre flora y fauna. Esto permitiría superar la agricultura y economía de subsistencia y entrar al mercado nacional e internacional. Se necesita para este propósito el compromiso y la asistencia del Estado en cuanto a la identificación y apertura de los diferentes mercados existentes, así como una fuente de financiamiento idónea.

• Promover el turismo rural y ecológico como fuente alternativa para salir de la pobreza, creándose asociaciones comunales capacitadas en los deportes de aventura, arqueología, ecoturismo, albergues y hosterías, artesanía y cocina. Esto implica también la capacitación de los pueblos indígenas en el cuidado de los parques naturales y áreas protegidas.

5 Como ejemplo de los errores que se cometen por parte de los centros de salud estatales está el caso de la escasa asistencia femenina indígena en el sur andino a los centros de salud. En la cultura quechua sur andina –y también en los quichuas del Ecuador– el color blanco es el color que simboliza la muerte. También dentro de las prácticas quechuas el parto es en compañía de la familia y de amigas, y se realiza de pie. Primero, los centros de salud suelen estar pintados de blanco –el color de la muerte–; segundo, no se permite la entrada al parto de ninguna persona afín a la mujer; y tercero, el parto se realiza echado. Como consecuencia de estas diferentes perspectivas, las mujeres quechuas usualmente prefieren no ir al centro de salud (entrevista a las especialistas en salud rural Jeannine Anderson y Saraswati Rodríguez).

6 Por ejemplo, en una conversación con el señor Tigurcio Choquepuma Quispe, ex presidente de la comunidad de Cedros, distrito de Chillabamba, provincia de Paucartambo, señaló que su comunidad existe desde "tiempos muy antiguos", mantienen su ropa tradicional y su respeto a los apus. Sin embargo, no hay actualmente varayoc sino presidente de la comunidad. Manifestó que sería bueno que los varayocs vuelvan porque ellos conocían las costumbres de la comunidad, usaban ropa tradicional y encabezaban las fiestas, y resolvían problemas internos. El presidente de la comunidad soluciona problemas de tierras, problemas sociales, pero el varayoc era una persona más "completa". Ver Karp y Tuschman, op. cit.

• Promover un sistema de reconocimiento legal nacional e internacional sobre el otorgamiento de patentes y marcas de origen, cuando estén involucradas fuentes y conocimientos indígenas. Esto permitiría crear un sistema de franquicias y repartición de beneficios sobre el uso de estos conocimientos en forma industrial y/o científica.

• Entablar un proceso de diálogo y consulta sistemática con la industria privada donde se encuentre involucrada la explotación de recursos naturales extraídos de los territorios de los pueblos indígenas, con el objetivo de compartir de alguna manera los beneficios que brinda dicha explotación.

• Revisar y mejorar en este sentido, el Sistema de Transferencias del Gobierno Central hacia los departamentos (Canon, regalías, rentas en general), de tal manera que sea más equitativo y solidario con las regiones que no poseen muchas riquezas naturales.

• Asimismo, asegurarse a través de un mecanismo y porcentajes claramente estipulados, la utilización de parte de estas transferencias para programas específicos al desarrollo de los pueblos indígenas. Estos cambios deberán asegurar una fuente estable y contínua de financiamiento para luchar contra la pobreza en comunidades indígenas.

La religiosidad y espiritualidad indígena

En este campo, proponemos las siguientes actitudes que debería asumir el Estado, en tanto institución que debe velar por el reconocimiento de todos los tipos de creencias y formas de expresión de la religiosidad:

• Desincentivar todo acto de proselitismo, que vaya en contra de la continuidad de las prácticas religiosas y tradicionales anteriores a la Conquista, y más bien valorizar la cultura indígena, quechua, aymara y amazónica reivindicando su religiosidad mediante la práctica de sus propios actos rituales y simbólicos, los cuales incluyen los "pagos" a la tierra y los homenajes a los apus y otros poderes espirituales.

• Proteger a las grandes fiestas indígenas, por ejemplo el Qoyllur Ritti, de la "exotización" de la que son objeto por las agencias de turismo cuyo fin es lucrar a costa de los indígenas. Se debe limitar la entrada de las empresas privadas no indígenas a las peregrinaciones o rituales que sólo asisten a estos eventos con el objetivo de comercializar sus productos. Es necesario promover agencias de turismo formadas por indígenas que repartan equilibradamente los beneficios económicos de este tipo de turismo.

La opinión pública y los medios de comunicación

El tema de la percepción de la opinión pública que es manejada según estereotipos sobre los pueblos indígenas, es un problema estructural ligado a la historia y al inconsciente colectivo de esta nación. Este problema es extremadamente complejo y remueve viejos traumas cada vez que se pretende solucionar problemas pendientes respecto a las poblaciones originarias, los cuales han sido hábilmente escondidos durante siglos en espera de solución.

Esta situación es cada vez más visible, ahora a la luz de las conclusiones del reciente informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), donde se ha puesto en evidencia la indolencia y carencia de entendimiento del problema por parte de la clase política tradicional desde hace dos décadas atrás (1980-2000) frente a las matanzas de Sendero Luminoso, las cuales fueron dirigidas en su gran mayoría hacia campesinos quechuahablantes. Este problema y la reacción que generaron las conclusiones del informe son atrozmente reveladoras del continuo silencio en el cual se quiere mantener el tema indígena.

El tema de la reconciliación puesto ahora en el centro de este debate, implica de sobremanera resolver el problema de la exclusión de la población indígena, de la indiferencia de la clase política tradicional y la sociedad civil urbana, cuando se trata del dolor, humillación, pobreza y extinción de los pueblos considerados "ajenos" y "lejanos" al quehacer nacional oficial.

Es ahora el momento ideal para empezar a sanar heridas, implementar los mecanismos políticos y administrativos necesarios para remediar la exclusión de los pueblos indígenas, y valorar la riqueza interna que no se ha sabido apreciar ni siquiera transformar en ventaja económica para el país. Pero en este tema de "clichés", "estereotipos" y cambios mentales necesarios y urgentes, se necesita una campaña agresiva de valores destinada a la promoción de la diversidad cultural y a la aceptación de lo "ajeno" como "nuestro".

Los medios de comunicación podrían jugar un papel importante si así lo decidieran; especialmente los medios radiales, que en muchos lugares son el único medio de comunicación que llega a todos los pobladores. Se necesitaría, por ejemplo:

• Promover programas en los medios de comunicación que valoricen a los pueblos indígenas y a los afroperuanos. Que sean programas informativos, culturales y de entretenimiento basados en documentos de investigación y conocimientos científicos y especializados.

• Condenar los estereotipos negativos creados y difundidos por los medios de comunicación, reemplazándolos por una imagen positiva que revalorice a los pueblos indígenas (particularmente a la mujer indígena).[7]

• Revalorizar lo indígena en los espacios y símbolos urbanos mediante campañas llevadas por los canales de televisión, periódicos y radios.

• Promover espacios en Internet y páginas web para el reconocimiento de valores, cosmovisiones, arte indígenas.

• Promover, mediante programas radiales indígenas (emitidos en forma bilingüe), el reforzamiento de la identidad étnica y la organización y articulación de las agrupaciones indígenas y su participación en la vida de la nación.

El marco legal

Se necesita un marco legal que proteja a los pueblos originarios y les permita desarrollar sus derechos como sujetos de derecho colectivo con organización culturalmente diferenciada y territorialidad propia. Se espera que el Congreso de la República apruebe una serie de reformas legales por las cuales:

• Se apruebe la reforma constitucional y las bases de la Propuesta de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. Esta propuesta incluye el reconocimiento de los pueblos indígenas como anteriores en derechos, existencia, cultura y territorio a la formación del Estado peruano. Con esto se asume que existen derechos colectivos de los pueblos indígenas, además del pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

• El reconocimiento de un sistema de elecciones de autoridades indígenas, basado en las costumbres de cada pueblo.

• El otorgamiento por ley constitucional de un territorio reservado únicamente para los pueblos en aislamiento voluntario. Se procedería así a titular sus tierras y protegerlas de toda explotación ilegal de sus recursos.

• Creación de una ley de cuotas que permita a los pueblos indígenas y afroperuanos acceder a espacios públicos de donde tradicionalmente han sido excluidos.

• Elaboración de un reglamento de procedimiento judicial que permita el uso oficial de las lenguas indígenas.

• Creación de una entidad o legislación que permita las negociaciones entre las comunidades y las empresas privadas en caso de explotación de recursos naturales, de forma que los indígenas no resulten perjudicados y en cambio se beneficien de la inversión del sector privado.

• Proponer a nivel nacional e internacional una Ley de Patentes que proteja a los pueblos indígenas de la biopiratería. De esta manera, se protegerían sus conocimientos tradicionales de flora y fauna, y se beneficiarían económicamente de su uso en productos derivados. Esto implicaría la creación de sociedades empresariales comunales e indígenas, que participen de los beneficios del uso comercial de sus productos.

Finalmente, sería oportuno realizar un evento simbólico con participación de representantes del Ejecutivo, Legislativo, Congreso, Fuerzas Armadas, Eclesiásticos, Artistas y el pleno de la sociedad civil para formular una disculpa oficial, y tal vez retribuciones colectivas en ciertos casos graves, por los sufrimientos causados a los pueblos indígenas y afroperuanos durante toda la vida republicana, dentro del concepto de reconciliación e inclusión que ahora se quiere promover para unificar y modernizar a la nación peruana.

7 La mujer indígena ha sido particularmente objeto de sátira por parte de ciertos medios televisivos, los cuales ridiculizan su vestimenta y su hablar.

Bibliografía

Altamirano, Teófilo, *Cultura andina y pobreza urbana*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1988.

Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) et. al., *El Ojo Verde: cosmovisiones amazónicas*, Lima, AIDESEP - Programa de Formación de Maestros Bilingües, Fundación Telefónica, Lima, 2000.

Ávila, Javier, "Regionalismos, religiosidad y etnicidad migrante transnacional andina en un contexto de 'glocalización': el culto al Señor de Qoyllur Ritti", en *Interculturalidad y política. Desafíos y posibilidades*, ed. Norma Fuller, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2002.

Balbuena, Patricia, "Yo voto, tú votas, él vota y... ¿ella vota?: la participación de la mujer campesina en los procesos electorales", en *Para promover la participación electoral en zonas rurales*, Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Department for International Development (DFID), Lima, 2003.

Ballón, Francisco, *Introducción al derecho de los pueblos indígenas*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2002.

Banco Mundial, *Perú: voces de los pobres*, Lima, 2003.

Banco Mundial, *et. al.*, "Los derechos constitucionales de los pueblos indígenas en América Latina", en Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Banco Mundial, Fideicomiso noruego, Editorial Abya Yala, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México; Bolivia, 2ª edición, 2003.

Banco Mundial, *Peruvian Education at a Crossroads*, Washington D. C., 2001.

Bernbaum, Edwin, *The Sacredness of Mountains and their Importance as a New Approach for Conservation and Sustainable Use in the Andes*, manuscrito inédito elaborado para el Mountain Research and Development Journal.

Bonfiglio, Giovanni. "Introducción al estudio de la inmigración europea en el Perú", en *Primer Seminario sobre Poblaciones Inmigrantes*, CONCYTEC, Lima, 1987.

Bonilla, Heraclio, "Estudios sobre la formación del sistema agrario peruano: logros y perspectivas", en *La Cuestión Rural en el Perú*, ed. Javier Iguiñiz, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1989.

Bourliaud, Jean; Dominique Herve, Pierre Morlon y Raymond Reau, *Chakitaklla: estrategia de barbecho e intensificación de la agricultura andina*, ORSTON - PISA, Lima, 1988.

Brack, Antonio, Prólogo del "Atlas de Comunidades Indígenas", en CD: *Amazonía: Biodiversidad, comunidades y desarrollo*, GEF, PNUD, UNOPS, FIDA. CD-ROM elaborado por DESYCOM.

Caballero, José María, "Agricultura peruana: economía política y campesinado. Balance de la investigación reciente y patrón de evolución", en: *La cuestión rural en el Perú*, ed. Javier Iguiñiz, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1989.

Cánepa, Guisela, *Máscara: transformación e identidad en los Andes*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1988.

Chaumeil, Jean Pierre, "Los Yagua", en: *Guía etnográfica de la alta Amazonia*, eds. F. Santos y F. Barclay, Quito, FLACSO, 1994.

Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe Final*, Tomo VIII, Conclusiones Generales, Lima, 2003.

Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA), *Reforma constitucional: bases de una propuesta de los pueblos andinos y amazónicos*, Lima, 2002.

_____"Programa de protección y defensa de los pueblos indígenas en aislamiento de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros", protocolo de relacionamiento preparado por la CONAPA, Lima, abril, 2004.

Cook, Noble David, La población indígena en el Perú colonial, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Colombia, 1965.

Cummins, Jim. "Beyond Adversarial Discourse: Searching for Common Ground in the Education of Bilingual Students", *Presentation to the California State Board of Education*, 1999. Tomado de http://ourworld.compuserve.com.

Dávila, Carlos, y Pablo Macera, "Introducción," en *El Ojo Verde: cosmovisiones amazónicas*, AIDESEP, Programa de Formación de Maestros Bilingües, Fundación Telefónica, Lima, 2000.

De la Torre, Carlos y Manuel Burga, *Andenes y camellones en el Perú andino*, CONCYTEC, Lima, 1987.

Despacho de la Primera Dama de la Nación, Revista Concertando N° 1, 2, 3 y 4, Lima, agosto del 2001-enero de 2003, Lima, Perú.

_____ "Aprobación de Ley de Lenguas", en: *Concertando* N° 1, Lima, agosto de 2001-octubre de 2001.

_____ "Dosis de esperanza. Vacunación masiva contra la hepatitis B en la Amazonía peruana, ya es una realidad", en *Concertando*, N° 3, Año 2, Lima, mayo-octubre de 2002.

_____ "Sabio Recaudo", en *Concertando*, N° 3, Lima, mayo-octubre de 2002, p. 18.

El Comercio et. al., *Gran Atlas Universal*, Empresa Editora El Comercio, Editorial Sol 90, Lima, 2002.

Estrella, Eduardo, *Medicina aborigen: la práctica médica aborigen de la sierra ecuatoriana*, Editorial Época, Quito, 1978.

Flores Galindo, Alberto, *Buscando un Inca*, Lima, Editorial Horizonte, 1987.

Franco, Carlos, "La problemática identidad de los indigenistas de los años 20", en *Comunicación y cultura política: entre públicos y ciudadanos*, ed. Rosa María Alfaro et. al., Asociación de Comunicadores Sociales, Calandria, Lima, 1994.

Frías, Ana María y Jorge Flores Ochoa, *Puna, Qheswa y Yunga, el hombre y su medio en Q´ero*, Banco Central de Reserva, Lima, 1989.

Global Environment Facility (GEF) et. al., *Amazonía Peruana: comunidades indígenas, conocimientos, y tierras tituladas, Atlas y Base de Datos*, GEF, PNUD, UNOPS, FIDA, Biblos S.A, Lima, 1997.

Herrera, Javier, *La pobreza en el Perú 2001*, ed. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Institut de Recherche pour le Developpement, Lima, 2002.

Hopkins, Raúl, *Desarrollo desigual y crisis de la agricultura peruana 1944-1969*, IEP, Lima, 1981.

Huertas, Beatriz, *Los pueblos indígenas en aislamiento. Su lucha por la sobrevivencia y la libertad*. IWGIA, 2002.

Indian Nations at Risk Task Force, *Indian Nations at Risk: An Educational Strategy for Action; Final Report*, U.S. Department of Education, Washington, D.C., 1991.

Inoach, Gil, "Prólogo" de *El Ojo Verde: Cosmovisiones Amazónicas*, AIDESEP, Programa de Formación de Maestros Bilingües, Fundación Telefónica, Lima, 2000.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Censos Nacionales de 1993,* IX de población y IV de vivienda, Colección Análisis Censal N° 8, INEI, Lima, 1994.

_____ "Encuesta Nacional sobre Consumo Tradicional de Hoja de Coca en los Hogares", 2003.

Instituto Nacional de la Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), *Informe Patentes referidas al Lepidium Meyenii (Maca): Respuestas del Perú*, documento inédito, Lima.

Karp, Eliane ed., *El tema indígena en debate*, Despacho de la Primera Dama de la Nación, Lima, 2003.

_____ *Hacia una nueva nación. Kay Pachamanta*, Despacho de la Primera Dama de la Nación, Lima, 2002.

Karp, Eliane y Abi Tuschman, *Los shipibos de Cantagallo: un ejemplo de migración hacia la modernidad preservando su cultura,* texto inédito.

La Fontaine, J. S.; *Speak of the Devil*, Cambridge University Press, UK, 1998

Lema A., Germán Patricio, *Los Otavalos: cultura y tradición milenarias,* Ediciones Abya-Yala, Cayambe, Ecuador, 1995.

Lumbreras, Luis. "Formación histórica del Perú", en: *El tema indígena en debate*, Despacho de la Primera Dama de la Nación, Lima, 2003.

Manrique, Nelson, "La mayoría invisible. Los indios y la cuestión nacional", en *El tema indígena en debate*, Despacho de la Primera Dama de la Nación, Lima, 2003.

Mariátegui, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Biblioteca Amauta, Lima, 1992.

Marzal, Manuel, "Las reducciones indígenas en la Amazonía del virreinato peruano", en: *Amazonia Peruana*, N° 10, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), Lima, 1984.

Mashingash, José; Gerardo Petsaín Sharup, "Para encontrar la visión: Wampis," en *El Ojo Verde: cosmovisiones amazónicas*, Lima, AIDESEP, Programa de Formación de Maestros Bilingües, Fundación Telefónica, 2000.

Meggers, Betty, "La reconstrucción de la prehistoria amazónica", en: *Amazonia Peruana*, Vol. III, N° 7, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), Lima, 1978.

Ministerio de Agricultura, "Informe sobre la situación de las comunidades nativas", Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), documento inédito, Lima.

Ministerio de Salud, *Evolución de las coberturas de inmunizaciones en niños menores de un año. Perú 1987- 2002*, Oficina General de Estadística e Informática, Lima, 2003.
_____ *Análisis de la situación de los Pueblos Indígenas de la Amazonía peruana*, Oficina General de Epidemiología, Lima, Junio, 2003.

Montiel, Edgar, "Negros en el Perú. De la conquista a la identidad nacional", en *Presencia africana en Sudamérica*, comp. Luz María Martínez, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes de México (CONACULTA), México D. F., 1995.

Muñoz, Fabiola, "El Paraíso a la vuelta de la esquina", en: *Concertando* N° 4, Despacho de la Primera Dama, Lima, noviembre de 2002, enero de 2003.

Murra, John, "El control vertical de un máximo de pisos ecológicos y el modelo en archipiélago", en *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, 1975.

Núñez del Prado, Oscar, "Una cultura como respuesta de adaptación al medio ambiente", en *Q´ero, el último ayllu inka*. Centro de Estudios Andinos, Cusco, 1983.

Ochoa, Nancy, *Niimúhe, tradición oral de los Bora de la Amazonía peruana*, CAAAP - Banco Central de Reserva del Perú (BCR), Lima, 1999.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), *Educación electoral y promoción del voto de los electores indígenas y las mujeres rurales*, ONPE, Lima, 2002.

Oliart, Patricia, "Poniendo a cada quien en su lugar: estereotipos raciales y sexuales en la Lima del siglo XIX", en *Mundos Interiores*, eds. Aldo Panfichi y Felipe Portocarrero, Universidad del Pacífico, Lima, 1995.

O´Phelan, Scarlett, "Túpac Amaru y las sublevaciones del s. XVIII", *Sociedad colonial y sublevaciones populares: Túpac Amaru II-1780*, ed. Alberto Flores Galindo, Retablo de Papel, Lima, 1976.

Ossio, Juan, *Los indios del Perú*, Madrid, MAPFRE, 1992.

Parkin, David, *The Anthropology of Evil*, Blackwell Publishers, Oxford, 1993.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002*, Lima, 2002.

Portocarrero, Gonzalo, "Educación e identidad nacional: de la propuesta etnocida al nacionalismo andino", en: *Debates en Sociología*, N° 17, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1992.

Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), "El espacio andino valorizado, espacio y sociedades a través de su historia", en: *Materiales de historia del Perú I*, Lima, 1995.

Rojas, Enrique, *Los Ashaninka: un pueblo tras el bosque,* Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1994.

Rostworowski, María, *Ensayos de historia andina*, Vol. I, IEP-Banco Central de Reserva, Lima, 1998.

Rostworowski, María, *Historia del Tawantinsuyu*, IEP-CONCYTEC, Lima, 1988.

Sánchez, Elí Pakan Meni, "Su brazo se enrosca como una boa: Shipibo", en *El Ojo Verde: cosmovisiones amazónicas*, AIDESEP, Programa de Formación de Maestros Bilingües, Fundación Telefónica, Lima, 2000.

Santos Graneiro, Fernando, "Cosmovisiones indígenas. Una manera religiosa de mirar el mundo", en: *El Ojo Verde: cosmovisiones amazónicas*, AIDESEP, Fundación Telefónica, Lima, 2000.

Shady, Norbert; Christina Paxson, "Do school facilities matter? The case of the Peruvian Social Fund (FONCODES)", en *Policy Research Study Working Paper* N° 2477, World Bank Washington D. C.

Sharon, Douglas; Richard Cowan, *Eduardo the Healer*, The Pennsylvania State University, Films in the Behavioral Sciences, 1978.

Tii Ikam, César, "Toé, tabaco y ayahuasca: los awajun", en *El Ojo Verde: cosmovisiones amazónicas*, Lima, AIDESEP, Programa de Formación de Maestros Bilingües, Fundación Telefónica, Lima, 2000.

UNICEF Perú, *Informe cualitativo línea de base del proyecto Promoción del Desarrollo Humano Sostenible en la Amazonía*, Lima, 2003.

Valcárcel, Luis, *Tempestad en los Andes*, Universo, Lima, 1972.
_____ *Del ayllu al imperio*, Editorial Garcilaso, Lima, 1925.

CONCLUSIONES GENERALES

Revalorización de los pueblos indígenas de América Latina: una agenda para su inclusión en democracia

Eliane Karp-Toledo

La visión que nos ofrecen en conjunto los textos presentados en este libro sobre *Los pueblos indígenas en la agenda democrática*, con participación de consultores de Bolivia, Ecuador, México y Perú, nos permite realizar un ejercicio reflexivo y poner a consideración algunos casos nacionales que puedan tomarse como punto de partida para abordar la problemática de los pueblos originarios latinoamericanos. El objetivo es que este documento pueda ser utilizado para generar procesos de consulta y diseñar propuestas concertadas que beneficien al desarrollo de los pueblos indígenas de la región.

Nos permitimos proyectar nuestras reflexiones a un nivel regional porque es en estos cuatro países, además de Guatemala, donde existe el mayor porcentaje de población indígena con relación a la población total.

Queremos comenzar esta tarea proponiendo un marco general que nos permita ubicar los principales factores socioculturales e históricos que actualmente determinan la situación social de los pueblos originarios latinoamericanos y que definitivamente marcarán su futuro próximo, para inmediatamente proponer algunas consideraciones, particularmente con relación a la gestión estatal y a la actuación de los representantes y pueblos indígenas.

Consideramos que el papel que deben asumir los Estados latinoamericanos respecto de sus poblaciones indígenas es fundamental, no sólo por la responsabilidad histórica que tienen de contribuir a que dichos sectores sociales se inserten dignamente dentro de sus respectivas naciones, sino también porque es el patrimonio cultural, los recursos naturales y la tecnología adaptada al medio ambiente que los pueblos originarios han conservado hasta la actualidad, lo que determinará muchas de las ventajas comparativas y competitivas que tendrá la región en las próximas décadas dentro del mercado mundial.

Desde nuestra perspectiva, los países latinoamericanos y los pueblos indígenas que habitan en ellos se encuentran actualmente inmersos dentro de dos grandes escenarios sociales, los cuales se relacionan tanto con la historia particular latinoamericana como con los cambios ocurridos a nivel mundial que han acompañado el advenimiento del nuevo siglo.

El primer escenario se encuentra definido por los "perfiles estructurales", definidos históricamente, los cuales constituyen factores que influyen de manera fundamental en las condiciones sociales de los países de esta parte del mundo.

Entre ellos debemos mencionar, en primer lugar, la presencia de una "matriz cultural diversa", relativa tanto a las culturas originarias de la región –con las diferencias que poseen dichos pueblos entre sí– como a las culturas formadas como resultado de las fusiones que éstas tuvieron con el mundo occidental –llamadas "mestizas"–, además de aquellas establecidas bajo la forma de culturas "criollas".

En segundo lugar, la existencia de una "matriz social colonial" que se encuentra vigente en muchos de sus aspectos esenciales –particularmente en el caso de los países andinos–, y en el carácter homogeneizante que culturalmente han tenido los Estados-nación modernos, desde los cuales se ha promovido a la cultura occidental como el único patrón cultural válido y legítimo, como la medida del progreso y el desarrollo.

Este último aspecto es la causa principal de la exclusión cultural y la discriminación racial que ha existido en la región desde los tiempos coloniales y a lo largo del periodo pos-colonial, una de cuyas mayores consecuencias en la actualidad es la correlación que existe en Latinoamérica entre la condición de pertenencia a un grupo indígena y la situación de pobreza y marginalidad social. En nuestros países la pobreza es rural y tiene rostro indígena.

El segundo escenario está configurado por los "fenómenos emergentes" ocurridos en la región, particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, los cuales –producidos de manera espontánea o como respuesta a factores externos– podemos inscribir, en general, dentro del proceso de la "globalización".

Este proceso, marcado por la sofisticación y proliferación de los medios de comunicación e información masivos, la consolidación del mercado global, el surgimiento de fenómenos de carácter transnacional, los movimientos migratorios intra e internacionales y el "sentido ecológico" dado a nuestra visión acerca del planeta, ha sentado las bases para la creación de nuevos espacios de interacción social y la redefinición de las relaciones interculturales en el mundo entero.

Los retos políticos de la diversidad

Debemos mencionar dos consecuencias importantes de la globalización que se presentan como desafíos para los Estados y las sociedades latinoamericanas, y que pueden influir positivamente en la situación de los pueblos indígenas. Primeramente, la consolidación del fenómeno de la globalización ha generado en el imaginario colectivo la revalorización de la "diversidad cultural", que ahora es considerada como una ventaja desde el punto de vista social, político y económico. Las culturas no occidentales ya no son vistas como sinónimos del anti-progreso, sino más bien como las alternativas culturales que tiene la humanidad para desarrollarse plenamente, aprovechando todos los modos de ser particulares que han existido desde siempre en el planeta. La diversidad cultural se ha convertido en el gran potencial que poseen los países latinoamericanos, en la fuente principal del "capital social" con que cuenta dicha región.

En segundo lugar, cada vez es más claro que se está produciendo un replanteamiento del concepto de "democracia participativa", el cual ha experimentado un interesante giro orientado precisamente a propugnar el diálogo intercultural y a reconocer el carácter multiétnico que posee toda sociedad civil.

Los Estados latinoamericanos, en este sentido, deben asumir el papel histórico que el siglo XXI les plantea y convertirse en verdaderos promotores de la concertación democrática, considerando no solamente a los diferentes sectores sociales que conforman sus respectivos países, sino también a las diferentes culturas que habitan en ellos, dentro de las cuales ocupan un lugar preponderante los pueblos originarios del continente.

Desde un punto de vista cívico, es indispensable que se inserte en las estructuras mismas de los Estados latinoamericanos y en el sentido común de sus ciudadanos el reconocimiento del carácter pluricultural que tienen sus sociedades. Las reformas constitucionales que se harán en los próximos años deben legitimar la ciudadanía de quienes son herederos de las culturas que han habitado desde hace milenios nuestro territorio. Pero, además de ello, es indispensable que se establezcan para los pueblos indígenas la ciudadanía plena como agentes económicos y como actores políticos, dentro del contexto de cada Estado multiétnico.

Como ciudadanos, en su calidad de miembros de colectividades que poseen una cultura particular cuyos orígenes anteceden a la formación misma de los Estados modernos; como agentes económicos, por el apoyo e incentivos que requieren para insertarse en el mercado mundial, con el asesoramiento y tratamiento tributario preferencial que corresponde; y como actores políticos, para que se les reconozca una representación en las instancias oficiales del poder, asegurando con ello su participación en las decisiones del Estado, en tanto miembros de grupos étnicos que poseen sus propias formas de percibir y sentir el mundo.

Subráyese el hecho de que la participación política de los pueblos indígenas en cada país deberá corresponder a la realidad política específica del mismo, teniendo que considerarse aspectos tales como el peso demográfico relativo de la población indígena, así como el pasado y presente de la estructura político-administrativa de cada Estado.

De esta manera se podrán superar los lastres históricos que han hecho que se niegue, ignore y margine a los pueblos indígenas; para así aprovechar el aporte de su patrimonio cultural diverso y milenario, en bien de ellos mismos y del conjunto de las sociedades a las que pertenecen.

En términos de la democracia participativa, que se está proponiendo como el sistema político más adecuado para las exigencias que plantea un mundo globalizado, es indispensable reconocer y revitalizar la presencia de representantes indígenas en cada uno de los espacios –llámese mesas de concertación, de diálogo, acuerdos de gobernabilidad, etc.– donde se desarrolle esta nueva propuesta democrática.

Debe incluirse en aquel gran espacio denominado "sociedad civil" –que reclama una participación directa en las decisiones del Estado– a representantes indígenas que lleven la voz de sus pueblos. Ello contribuirá notablemente a que la ciudadanía en general inicie un proceso de toma de conciencia acerca de que la diversidad cultural no sólo debe considerarse como un aspecto tradicional con valor casi exclusivamente turístico, sino como una realidad concreta que debe reconocerse políticamente, porque de otra forma las decisiones de Estado no podrán recoger realmente el pensamiento y la opinión de grandes sectores de la ciudadanía. De cualquier otra forma, las buenas intenciones de los procesos democrático-participativos no contribuirán, sobre todo en regiones como Latinoamérica, a enriquecer y mejorar el concepto y el ejercicio de la democracia.

Pero no debe, por ello, dejarse de lado la conquista de espacios para los pueblos indígenas dentro de las democracias representativas que funcionan en la región. Es preciso, por el contrario, lograr que dichos sistemas reconozcan una representación indígena en los diferentes espacios que ofrecen para el ejercicio del poder.

Es bueno recordar que los pueblos indígenas han basado su supervivencia en una compleja organización sociopolítica que ha ido evolucionando a través de los siglos como una forma de autodeterminación cultural y describiendo en su trayectoria una actitud dialógica con las diferentes coyunturas históricas. Dichos pueblos han logrado establecer formas de organización que están basadas en el bienestar colectivo y en el consenso social, dos valores que son considerados como fundamentales en todos los países culturalmente diversos del orbe. Estos valores canalizan un capital social o cultural que actualmente es considerado como uno de los recursos esenciales para lograr el desarrollo en realidades sociales pluriculturales como la de Latinoamérica.

Acerca de este punto, es oportuno aclarar, en cuanto a los procesos y metodologías que deben establecerse para lograr la reivindicación de los pueblos indígenas en tanto actores políticos, que se procurará generar una interrelación no conflictiva entre los mecanismos de la democracia participativa y las estructuras y hábitos de los sistemas que actúan según las formas de la democracia representativa. De ese modo, se permitirá un fortalecimiento de la democracia, como concepto y como ideal, evitando sujetarla a una tensión permanente entre los cambios propuestos y las formas establecidas.

Igualmente es preciso recalcar que la condición de ciudadanía plena que planteamos para los pueblos indígenas no debe remitirnos a la idea de crear nuevos espacios diferenciados y privilegiados dentro de las sociedades latinoamericanas, sino simplemente al hecho de que se reconozca que su existencia y participación en dichas sociedades se basa no solamente en su condición de individuos nacidos en un territorio, poseedores de los derechos que las constituciones les otorgan; sino que, además, participan como colectividades cuyas particularidades culturales deben respetarse y reconocerse oficialmente, pues representan las raíces de nuestras culturas ancestrales.

Esta situación tendría consecuencias prácticas concretas que producirían un efecto positivo general. Por ejemplo, se sabe que en Latinoamérica los pueblos indígenas constituyen el grueso de la población que vive en situación de pobreza y pobreza extrema; sin embargo, la ayuda social de los Estados no toma en consideración el factor étnico de dicha población, tratándola únicamente como un conglomerado demográfico que presenta determinadas carencias socioeconómicas.

Desarrollo y justicia con identidad

Atender el problema indígena como parte de la problemática general de los sectores sociales pobres genera muchas ineficiencias en los programas de ayuda social, no sólo porque no toma en cuenta la compleja organización sociopolítica tradicional que mantienen los pueblos originarios, sino también porque dicha ayuda no se acondiciona a los patrones culturales ni a la cosmovisión de los pueblos a los que pretende llegar. De esta manera, por más elevada que sean las partidas presupuestales destinadas a estos sectores, la ayuda social no rinde los frutos que debería y termina pagando los costos de las ineficiencias generadas.

Por ello, es importante redefinir el papel de los Estados en el establecimiento de las políticas generales de acción social e inclusión cultural y económica que se ponen en práctica tanto con fondos públicos como privados. El Estado debe cumplir sus obligaciones sociales y a su vez darle cabida a aquellas organizaciones no gubernamentales que tengan una visión clara relativa a la interculturalidad y que no estén respondiendo a intereses de grupos privados como se ha visto en algunos casos.

De la misma manera, es vital introducir a los organismos internacionales de cooperación técnica dentro de esta tarea, de modo tal que aseguremos que los programas diseñados a favor de las poblaciones indígenas respondan realmente a criterios que sean aceptados por ellos, dinamizando su visión del desarrollo comunitario y formando nuevos líderes con espíritu democrático.

Los marcos legales, por su parte, deben ser rediseñados para facilitar la acción de las diferentes instancias estatales y las organizaciones indígenas, estableciendo como premisa que las diferencias culturales deben considerarse como una ventaja a ser tratada y apreciada en forma específica. El sistema jurídico debe reconocer en última instancia el uso y la difusión de los idiomas, sabiduría y cosmovisiones propias de los pueblos indígenas, incorporándolos al conjunto de valores culturales de cada nación.

Entre los principales problemas legales que enfrentan los pueblos indígenas se encuentra el conflicto de paradigmas que existe en cuanto a los criterios y métodos de administración de justicia, donde muchas veces se presenta una contradicción entre la ley y la costumbre. En la cosmovisión de los pueblos indígenas el mundo se rige por la oposición de fuerzas espirituales opuestas pero complementarias, donde el ser humano es un elemento integral del universo. El equilibrio está basado en el bien co-

mún, y toda ruptura individual de dicho equilibrio debe ser subsanada con el restablecimiento de la colectividad. Esta tarea es realizada por los chamanes, curanderos u hombres sabios de la comunidad. La exclusión, dentro de esta visión del mundo, es el máximo castigo. Es interesante, por ejemplo, señalar que en quechua la palabra *huaccha*, significa a la vez *huérfano* y *pobre*: o sea, el aislamiento y la exclusión de los sistemas de participación comunitaria son lo peor que pueda suceder a un ser humano.

Desde esta perspectiva, los criterios acerca del bien y el mal se alejan de la tradición occidental, que sustenta el Derecho moderno. Debemos apostar por un sincretismo entre los diferentes paradigmas; el mejor ejemplo de que ello es posible ocurre en el ámbito de la religiosidad, las prácticas de culto y las formas artísticas en su conjunto, donde se puede constatar que existe una fusión entre los elementos que provienen de la tradición occidental y los que son propios de la tradición milenaria precolombina.

Otro de los problemas legales de los pueblos indígenas se centra en la cuestión de la territorialidad, específicamente con relación al uso y explotación de los recursos naturales. Las distinciones que hacen los sistemas legales entre la propiedad del suelo y el subsuelo deben ser replanteadas en términos de asegurar un beneficio concreto para aquellas poblaciones indígenas en cuyos territorios se encuentre y explote un recurso natural, sin dañar o disminuir con ello la soberanía territorial de los Estados.

Igualmente, el problema de la territorialidad se hace presente, por lo menos para el caso sudamericano, con las migraciones masivas que se producen de los Andes hacia la Amazonia. Muchos grupos de personas abandonan sus comunidades de origen en el territorio andino para adentrarse en tierras boscosas, asumiendo de alguna forma que dichas tierras se encuentran inhabitadas. Los conflictos con los grupos nativos amazónicos son inminentes, y se han producido enfrentamientos violentos en reiteradas ocasiones. Pero no solamente ello, pues también muchos de estos colonos arriendan su mano de obra a empresas que realizan actividades delictivas como la tala ilegal de los bosques, convirtiéndose en agentes depredadores del patrimonio forestal y ecológico de la selva.

Este es un problema serio ya que por primera vez en la historia se encuentran confrontados en un mismo espacio tres tipos de poblaciones y organizaciones con valores diferentes –a menudo opuestos–, alrededor de la misma actividad económica: las poblaciones andinas migrantes que trasladan tecnología inadecuada para el bosque tropical; las compañías privadas nacionales y transnacionales, con una idea muy sesgada de lo que significa la extracción de recursos y la obtención de beneficios económicos; y, finalmente, las poblaciones amazónicas, muchas de ellas incorporándose por primera vez al mercado asalariado moderno dentro de su propio territorio. Esta situación plantea variables totalmente nuevas que requieren de soluciones inéditas.

Acceso a mercados

Desde el punto de vista económico general, es menester realizar una reflexión seria acerca de los modelos que plantean mantener a ultranza una política de "mercados abiertos". Se ha comprobado, particularmente durante el último siglo, que las llamadas "fuerzas libres del mercado" no favorecen a las culturas que mantienen una filosofía de vida colectivista e integracionista del mundo; sino a las que ponen al sujeto individual y a sus decisiones interesadas como base para la constitución de un orden global. Muchas culturas y pueblos del mundo, por el contrario, apuestan por una acción concertada de interés colectivo e integracionista con las fuerzas del medio ambiente.

El peligro de mantener una posición económica "liberal fundamentalista" es que se podría producir, dentro del proceso de la globalización, un nuevo "choque de civilizaciones" y generar así un sentimiento de desilusión y descrédito hacia los sistemas democráticos participativos. El espíritu de la interculturalidad, que la globalización viene generando, debe penetrar también el ámbito económico para lograr que se constituya un "mercado global" en el que se considere como un capital el aporte de las diferentes culturas, con sus propios modelos productivos, organizativos y conocimientos.

Dentro de esta perspectiva, nuevamente los Estados latinoamericanos deben asumir su responsabilidad como agentes promotores de los nuevos modelos participativos e incluyentes, y establecer políticas claras en cuanto a la protección del patrimonio cultural y natural de sus sociedades. De igual manera, las organizaciones indígenas deben asumir el reto de plantear, diseñar e implementar propuestas pragmáticas coherentes con un planteamiento democrático e incluyente, basado en el diálogo y el consenso.

La inserción de los pueblos indígenas en el mercado mundial es una meta que los países latinoamericanos deberían proponerse para los próximos años. Así, la búsqueda y apertura de mercados especializados que acojan ventajosamente la propiedad intelectual, artesanal y tecnológica de los pueblos indígenas se convertiría en la principal actividad de lucha contra la pobreza y la marginación económica en la que se encuentran sumidos los pueblos originarios. Para ello es necesario lograr el reconocimiento de los derechos colectivos de propiedad intelectual para la sabiduría y tecnología propia de los pueblos indígenas, así como también la creación de patentes y marcas de origen para sus productos tradicionales. Es indispensable que este reconocimiento se haga en los foros internacionales.

Igualmente, se debe promover activamente la inversión privada y la creación de empresas asociativas orientadas hacia el aprovechamiento de los recursos culturales de los pueblos indígenas y de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios. Pero esta inversión deberá ser realizada por empresas que, a tono con los tiempos, se ocupen de garantizar que los beneficios obtenidos redunden en el desarrollo autosostenible de los pueblos originarios, así como en la sostenibilidad del medio ambiente en que viven.

En este sentido, la promoción del ecoturismo y el turismo cultural o de aventura, así como las alianzas con las empresas farmacéuticas o industriales que utilicen productos nativos ecológicos pueden constituirse en vías interesantes para salir de la pobreza. Igualmente, debe considerarse el establecimiento de cánones sobre determinadas actividades realizadas en territorios indígenas, y que los beneficios que reporten sean, por ley, destinados en forma equitativa tanto a las municipalidades locales como a los pueblos indígenas.

Los indígenas en la agenda pública

A propósito de esto último, se puede proponer, a través de un intenso proceso de consultas, la posibilidad de que en las localidades donde haya mayoritariamente una población indígena, los propios ciudadanos puedan legitimar a sus autoridades tradicionales, ocupando las funciones directivas de los municipios. En muchos lugares, las poblaciones indígenas tienen que soportar la superposición de diferentes formas de organización oficiales, con lo cual se generan ineficiencias en la administración de los recursos. Es oportuno plantear un empoderamiento político de las organizaciones indígenas tradicionales, con sus formas de constitución de líderes y autoridades.

Se sugiere, junto con todo ello, el desarrollo de una política fiscal que incentive la colaboración de la iniciativa privada en diversas modalidades, como puede ser el caso de los donativos deducibles de impuestos. A través de estos mecanismos también se introducirán nuevos canales de comunicación entre la sociedad civil –en este caso representada por los gremios empresariales– con los pueblos originarios, estableciendo puentes para la integración, con respeto y reconocimiento de la diversidad cultural, entre sectores sociales que muchas veces, viviendo dentro de un mismo país, han permanecido incomunicados entre sí.

Acerca de este punto, es preciso señalar que la "consulta previa" y el diálogo deberán ser las normas que rijan las relaciones entre los pueblos indígenas y las empresas privadas, particularmente en el caso de aquellas que realicen actividades en sus territorios, de modo tal que se establezcan los lineamientos a seguir tanto para compartir los beneficios obtenidos como para compensar los posibles daños ocasionados al medio ambiente y a sus comunidades en particular.

Finalmente, debemos decir que los nuevos tiempos y las nuevas generaciones que vienen con ellos nos deben permitir instaurar un verdadero "Pachakuti", según la connotación que tiene este concepto en el mundo andino quechuahablante. Esto quiere decir, que debemos proponernos invertir los viejos parámetros sociales, que tantos conflictos y marginaciones han generado en nuestras sociedades, e integrar nuevos ideales y paradigmas que nos permitan conciliar aquellos valores que parecían irreconciliables, pero que eran el signo de que el mundo se encontraba formado por un crisol de culturas, perfectamente compatibles y complementarias en su diversidad.

Al terminar estas reflexiones urge señalar la necesidad de articular las propuestas presentadas en estos trabajos y tratar de darles una dimensión regional. A pesar de que se nota un progreso en las relaciones entre los pueblos indígenas y los Estados, y a pesar de que dichos Estados realizan una inversión sustancial orientada hacia esos sectores sociales, no se aprecian mejoras en su calidad de vida. Esto se debe a que las estrategias no son las más adecuadas y las políticas no están siendo ajustadas a la realidad sociocultural donde intentan desarrollarse.

Debemos, igualmente, pasar del corto plazo al largo plazo, de la experiencia exitosas a nivel micro, a las políticas de gran escala a nivel latinoamericano. Las agendas nacionales deben convertirse en agendas regionales, para luego buscar un reconocimiento en los foros internacio-

nales, de modo tal que los esfuerzos que realizan los países no sean aislados.

Para lograr este propósito, es preciso reiterar que las poblaciones indígenas tienen que ser tratadas de manera específica dentro de las políticas destinadas a combatir la pobreza en América Latina. Es tiempo de realizar un trabajo fino y diseñar instrumentos específicos que se ajusten a cada realidad y que se apliquen en cada sector, implementando acciones coordinadas en el terreno que sean congruentes con las decisiones relativas a las políticas diseñadas. Solamente a través de un trabajo minucioso desarrollado sobre cada realidad local y con la participación de las mismas poblaciones indígenas, es que se podrá respaldar y consolidar el avance logrado a nivel político en los diferentes países de nuestra región con relación a la situación de los pueblos originarios.

Esta gran reforma social es un proyecto sumamente complejo y difícil, y necesita de la participación de toda la sociedad. Debemos establecer un nuevo "pacto social", proyectar y difundir una nueva visión de desarrollo incluyente, alternativo y equitativo, donde los pueblos indígenas estarían –gracias a su concepción armónica de la vida– a la vanguardia de dichas propuestas. La meta final será erradicar de una vez y para siempre la extrema pobreza y la exclusión cultural, probando al mismo tiempo que las democracias participativas, basadas en la diversidad cultural, sí pueden funcionar teniendo como objetivo el bien común. Éste es el momento de la acción.

Los autores

Eliane Chantal Karp de Toledo. Titulada en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Hebrea de Jerusalem, Maestría en Humanidades y candidata al Doctorado por la Universidad de Stanford, California. Es esposa del ex Presidente peruano Alejandro Toledo y, en esa condición, fue Primera Dama de la Nación, entre los años 2001 y 2006. Ha sido Presidenta Honoraria del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe y de la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA). Trabajó en diversos bancos de desarrollo y como consultora de organismos multilaterales. Fue docente de la Facultad de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica de Perú y autora de varios estudios antropológicos y etnohistóricos.

Ricardo Calla Ortega. Sociólogo por la Universidad de Washington and Lee (EE.UU), Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México y estudios de Postgrado en Antropología en la Universidad de Londres (Inglaterra). Ha sido Ministro de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios de Bolivia y Cónsul General Adjunto de su país en Santiago de Chile. Actualmente trabaja como consultor en temas ligados al desarrollo de los pueblos indígenas, labor que ha desempeñado para instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Food and Agricultural Organization (FAO). Ha sido docente de sociología y antropología en distintas universidades latinoamericanas y ha publicado libros y artículos sobre temas de etnicidad, política y sociedad.

Luis Eduardo Maldonado Ruíz. Licenciado en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Diplomado Superior en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador. Fue Presidente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; Presidente del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; Ministro de Bienestar Social y Coordinador del Frente Social; Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; Asambleísta alterno a la Constituyente de 1997 y Coordinador de la Comisión Nacional para la Inclusión de los Derechos Colectivos de la CONAIE; Presidente del Centro de Estudios Pluriculturales y Coordinador Nacional e Internacional de la Campaña 500 años de Resistencia Indígena.

Beatriz Elena Paredes Rangel. Estudió Sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México. Política mexicana, miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del que llegó a ser Secretaria General. Ocupó varios cargos electivos, como Diputada Federal, Senadora, Presidenta de la Cámara de Diputados, Gobernadora de Tlaxcala, líder de la Confederación Nacional Campesina. Fue Embajadora de México en Cuba, y también Subsecretaria de Reforma Agraria. Actualmente preside la *Fundación Colosio* del PRI.