

Sabine Speiser
(*Editora*)

¿QUIÉN HABLA POR QUIÉN?

Representatividad y legitimidad
de organizaciones y representantes indígenas.
Un debate abierto

Autores

Sabine Speiser, Ampam Karakras, Theodor Rathgeber, Volker von Bremen,
Juliana Ströbele-Gregor, Teresa Valiente-Catter, Philipp Altmann,
Pablo Ortiz -T, Anita Krainer, Helena Ströher, Thomas Brose,
Elke Rothkopf Falley, Regine Mader, Aura María Puyana Mutis



2013

¿QUIÉN HABLA POR QUIÉN?

Representatividad y legitimidad de organizaciones y representantes indígenas. Un debate abierto

Sabine Speiser (Editora)

speiser@interculture-management.de

Primera edición: Unidad Coordinadora de Pueblos Indígenas
en América Latina y el Caribe (KIVLAK)
Programa “Fortalecimiento de organizaciones indígenas en
América Latina, PROINDIGENA”
E-mail: kivlak@giz.de

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
P.O.B. 5180
65726 Eschborn, Alemania
Teléfono: +49-6196 79-0
Telefax: +49-6196 79-1115
E-mail: info@giz.de
www.giz.de

ISBN: 978-9942-13-540-7

Redacción a cargo de:

Sabine Speiser, Anna Steinschen, Sara Schmitt y Sofia Jarrín

Traducción:

Gudrun Birk

Graciela Heinemann, g_traducciones@yahoo.com

Créditos fotográficos:

© Silke Spohn/ GIZ, 2008

Por encargo del

Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)

Diseño, diagramación e impresión: Ediciones Abya-Yala

Quito- Ecuador, noviembre 2013

Las ideas expresadas son responsabilidad de las y los autores y no representan necesariamente una visión institucional.

Índice

Presentación	
<i>Sylvia Reinhardt</i>	7
Introducción ¿Quién habla por quién...?	
<i>Sabine Speiser</i>	11

ENSAYOS

¿Quién habla por quién? Reflexiones sobre la representatividad y legitimidad de organizaciones y la institucionalidad indígena, estatal y de la cooperación internacional	
<i>Ampam Karakras</i>	19
¿Qué significa el término “representatividad” de los pueblos indígenas? El caso de Colombia	
<i>Theodor Rathgeber</i>	39
Matador, pastor, presidente: Personajes de liderazgo de organizaciones indígenas en el Gran Chaco	
<i>Volker von Bremen</i>	55
Autoridad, poder y liderazgo: Observaciones conceptuales acerca de la práctica de representación de los pueblos indígenas	
<i>Juliana Ströbele-Gregor</i>	73
Representación y liderazgo: Apreciación antropológica de dos procesos de consulta popular	
<i>Teresa Valiente-Catter</i>	90
¿A quién representa el movimiento indígena en el Ecuador?	
<i>Philipp Altmann</i>	114

Crisis organizacional, representación y autonomía: Aproximación a la dinámica organizativa en la nacionalidad Shuar de la Amazonía ecuatoriana <i>Pablo Ortiz-T.</i>	133
Interculturalidad y el movimiento indígena en Ecuador <i>Anita Krainer</i>	162
La distribución de tierras y la representatividad de organizaciones indígenas: Un caso de estudio en la Amazonía de Bolivia <i>Helena Ströher</i>	174

CONTINÚA EL DEBATE...

Experiencias de Alianza del Clima a través de más de 20 años de cooperación con las organizaciones indígenas en la Amazonía <i>Alianza del Clima</i>	201
Experiencias de cooperación por parte del Instituto de Ecología y Antropología de Acción <i>INFOE</i>	205
Preguntas y reflexiones sueltas del taller <i>Sabine Speiser</i>	208
El tiempo, un factor clave en procesos de diálogo <i>Sabine Speiser</i>	213
Representación de las mujeres indígenas entre la diferencia y la igualdad <i>Regine Mader</i>	217
La dinámica de la concertación Estado-pueblos indígenas en Colombia <i>Aura María Puyana Mutis</i>	227

ANEXOS

Propuesta del taller e invitación a presentar ponencias	237
Programa del taller	239
Resúmenes-Abstracts-Zusammenfassungen	240
Autores y autoras	256

La dinámica de la concertación Estado-pueblos indígenas en Colombia¹

Aura María Puyana Mutis

A diferencia de Bolivia, Perú y Ecuador, Colombia cuenta con una arquitectura normativa e institucional de concertación entre Estado y pueblos indígenas relativamente consolidada (ver Tabla 1). Pese a fluctuaciones políticas adversas que le han significado varios períodos de entusiasmo inaugural, funcionamiento inercial, ruptura explícita y reactivación jurídica inducida, estas instancias han logrado mantenerse en el tiempo y perfilarse como un mecanismo idóneo de negociación entre las partes que en un cálculo costo-beneficio, ninguno de los actores involucrados considera prudente. Ello explica que habiendo remontado la etapa más crítica de su historia, entre el inicio del Plan Colombia y el final del segundo mandato de la “Seguridad Democrática” entre 1999 y 2010, la concertación se encuentra en su momento de mayor reconocimiento desde la creación de la Mesa Permanente de Concertación en 1996.

Estas estructuras y los procedimientos para alcanzar acuerdos permiten analizar los dilemas de la representatividad de sectores étnicos cuando se realizan procesos de concertación y consulta pre-legislativa a nivel nacional. Uno de los temas más debatidos es la posible sustitución de los pueblos indígenas y sus autoridades tradicionales, en tanto sujetos de derecho, por líderes profesionalizados de las organizaciones indígenas que cumplen funciones de vocería ante entidades públicas, sociedad civil y organismos internacionales.

La Mesa Permanente de Concertación (MPC) es la más alta instancia de diálogo político y construcción de acuerdos entre Estado y pueblos indígenas en Colombia. Desde el momento de su constitución,

1 El documento es el resumen de un estudio más amplio bajo el título de, “La Dinámica de la Concertación Estado/Pueblos Indígenas en Colombia: Los Casos de la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa Regional Amazónica, 1996-2012” próximo a publicarse.

representantes indígenas y funcionarios del poder ejecutivo se han encontrado para acordar las normas, políticas públicas y acciones concretas que requieren implementarse en los territorios y comunidades indígenas. Si bien no existe una definición legal sobre su estatus, el carácter nacional de los acuerdos y el rango de quienes los protocolizan le otorgan de facto esa jerarquía sobre las demás instancias de concertación bilateral existentes en el país. Tiene como funciones “concertar [...] todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado sin perjuicio de las funciones del Estado y dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que allí se concreten” (Art. 11).

La Mesa Regional Amazónica (MRA) es el resultado de una acción jurídica exitosa interpuesta por la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana en 2001 por las afectaciones que la aspersión química aérea contra los cultivos de coca ocasionó a las comunidades indígenas asentadas en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare. Como resultado de la consulta previa ordenada por la Corte Constitucional en 2003 se acuerda conformar este espacio macro-regional de concertación, encargado de formular “propuestas económicas, culturales, políticas, ambientales y de inversión para los resguardos y las comunidades de la región”. Fue el único espacio de concertación que funcionó de manera regular en el segundo período del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010).

La dinámica de la concertación

Los decretos constitutivos de la MPC y la MRA señalan por igual al consenso, como el método de “consulta” y “concertación”², pero sin aclarar el concepto, ni el método a ser aplicado. A falta de una reglamentación más precisa, la toma de decisiones funciona a partir de reglas informales que han ido probando su eficacia en la construcción de acuerdos relativamente satisfactorios para las partes.

2 Art. 17 del Decreto 1397 y numeral 2 del Art. 5 del Decreto 3012, respectivamente.

Como método de decisión, el consenso se aplica en dos ámbitos distintos pero relacionados: en los espacios indígenas autónomos previos en los espacios bilaterales donde confluyen Estado y organizaciones indígenas. En los primeros, los delegados se reúnen para analizar y consolidar posiciones unificadas sobre los asuntos a tratar con el poder ejecutivo, pero también para resolver los conflictos de perspectiva o de interés entre ellos. Contribuye, igualmente, a equilibrar las relaciones de fuerza entre organizaciones indígenas macro-regionales y entre estas y sus filiales.³ Contar con posiciones concertadas entre las organizaciones indígenas contribuye a aumentar la legitimidad y peso de sus decisiones en el momento de entrar en negociaciones con los representantes del Estado.

Siendo la mejor alternativa, el consenso bilateral no elimina las asimetrías de poder entre los actores estatales y sociales, ni garantiza “per se” la cualidad democrática de la concertación. No siempre estas dificultades se perciben como críticas entre los actores. Alcanzan esta dimensión cuando los espacios de diálogo político se vuelven relevantes o cuando las decisiones que se adoptan tienen consecuencias legales, políticas y presupuestales que ninguna de las partes puede fácilmente desestimar.

Entre esas asimetrías están el diferente estatus entre autoridades indígenas y no indígenas, más la capacidad fiscal e institucional que tiene el Estado para marchitar los acuerdos o ejercer el poder de veto, como el jugador más fuerte de la cancha, tal y como se comprobó en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Democrática para Todos 2010-2014”. La dependencia administrativa y financiera de los procesos y las distintas capacidades técnicas de los equipos gubernamentales e indígenas pesan también en ese desbalance.

Logros de la concertación

En la trayectoria de la MPC y la MRA son muchos los logros alcanzados en las dos últimas décadas. Colombia cuenta con un nuevo relacionamiento Estado-pueblos indígenas que intenta eliminar o al menos

3 Excepcionalmente se recurre al sistema de votación de los delegados indígenas donde la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) cuenta con mayoría absoluta.

disminuir viejos esquemas de exclusión o asimilación en la vida política y en la gestión pública. La institucionalización y estabilidad de los escenarios de concertación, el posicionamiento del enfoque de derechos, la adopción de criterios de planeación intercultural y la rendición de cuentas o *accountability* emergen como prácticas que deben asumir las dos partes frente a los ciudadanos y frente a sus representados. La construcción de consensos intra- e interétnicos, la cualificación de los liderazgos indígenas y su participación en inéditos procesos de consulta legislativa nacional como el Capítulo Étnico del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Garantías y el Decreto Reglamentario de la Ley de Víctimas entre 2009 y 2011, condensaron en la práctica estos avances en los últimos tres años.

Retos de la concertación

Se entienden como los desafíos que deben enfrentarse para consolidar logros, superar debilidades y contrarrestar las amenazas detectadas en los procesos de concertación que se adelantan en la MPC y en la MRA. Entre los más importantes se anotan los siguientes:

Coherencia y articulación de los procesos de concertación: Se impone estructurar un Sistema Nacional de Concertación Estado-Pueblos Indígenas (SINCEPI) que delimite niveles, competencias, ámbitos de actuación y líneas de interrelación entre las instancias nacionales, regionales, departamentales o por comunidades étnicas, bajo un enfoque territorial que articule estos procesos e incluya a los pueblos indígenas sub-representados o excluidos por el actual esquema. Aún no está definido quién podrá y con qué legitimidad asumir la representación de estos pueblos actualmente no representados.

Conectividad entre instancias nacionales y territoriales de concertación y planeación: Consiste en dotar a estos órganos bilaterales de vínculos fuertes, y en lo posible formales, con gobernaciones, alcaldías, Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible y Consejos de Planeación donde se consultan o definen los planes de desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Equilibrio entre la Agenda Indígena y la Agenda del Gobierno: La relación política Estado-pueblos indígenas obliga a considerar tanto las propuestas de interés gubernamental como las propuestas de los pueblos indígenas. El predominio de la agenda legislativa oficial en los años 2010-2011 aumentó la percepción de la concertación como fuente primordial de los mandatarios y las políticas públicas de turno.

Participación e incidencia de la mujer indígena: La incorporación del enfoque diferencial en el discurso indígena y la creciente valoración del aporte de la mujer en el bienestar de las familias y las comunidades, requiere reflejarse en una mayor incidencia directa en los espacios de concertación con el Estado. Sin las mismas oportunidades de acceso a estas instancias, sus procesos de exigibilidad de derechos se desarrollan con dificultad, se ignoran o se posponen en el tiempo, lo cual ejemplifica cuán difícil es organizar una representación plena y legítima en igualdad de condiciones (ver Mader en esta publicación).

Calidad e integralidad de la concertación: La garantía real de los derechos fundamentales depende de la congruencia entre las políticas específicas que se acuerdan con pueblos indígenas y las llamadas políticas nacionales o de “interés general”. La segmentación que propicia el enfoque diferencial cuando no se enmarca interculturalmente, consagra una falsa coexistencia entre políticas asimétricas y contradictorias. Ello compromete la calidad, alcances y eficacia de lo concertado.

Cumplimiento de acuerdos: Si bien no todos los acuerdos tienen carácter vinculante, la concertación con un sujeto colectivo de derecho impone al Estado una mayor obligatoriedad para implementar lo pactado. La práctica de firmar y no cumplir, está generando serios cuestionamientos sobre la razón de ser de la concertación y sobre su impacto real en la garantía de derechos y en el bienestar de las comunidades indígenas.

Autonomía operativa: Los espacios de concertación nacional requieren de ciertas condiciones básicas para funcionar: planes de trabajo previstos con antelación, presupuesto propio para desarrollarlos, secretarías técnicas robustas y equipos técnicos estables. La dependencia administrativa y financiera del Ministerio del Interior, restringe la autonomía indígena para definir las condiciones y dinámicas de su participación tanto en el nivel central como en las macro-regiones.

Legitimidad y visibilidad de la representación indígena: La legitimidad de la vocería indígena en espacios interculturales de representación exige ser permanentemente ratificada con información, consulta y rendición de cuentas a quienes les confirieron ese mandato. Sin esa articulación, las organizaciones indígenas de segundo y tercer nivel tienden a separar a los líderes de los pueblos como reales titulares de derechos.

Sin duda el análisis de la institucionalidad colombiana de concertación entre el Estado y los pueblos indígenas es un caso de interés para otros países de la región. En América Latina existen avances notables en la construcción de la sociedad intercultural, y no pocos conflictos que con parámetros democráticos de inclusión entre iguales diferentes, podrán seguramente resolverse.

Tabla 1
Escenarios de participación y concertación con pueblos indígenas

Nivel	Espacio	Norma
Nacional Bilateral	Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC)	Decreto 1397 de 1996
	Consejo Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)	Decreto 1397 de 1996
	Consejo Nacional de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas	Decreto 1396 de 1996
	Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas (CONCEPTI)	Decreto 2406 de 2007
	Comisión Técnica Nacional de Salud Propia e Inter Indígena	Decreto 1973 de 2013
Territorial Bilateral	Mesa de Concertación con Pueblos Indígenas del Valle del Cauca	Decreto 1740 de 1999
	Mesa Regional Amazónica (MRA)	Decreto 3012 de 2005
	Mesa Permanente de Concertación para Pueblos Indígenas del Huila	Decreto 1146 de 2009

Nivel	Espacio	Norma
Territorial Bilateral	Mesa de Concertación para el Pueblo Awa	Decreto 1137 de 2010
	Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa Attis – Gobernación del Departamento del Amazonas	Acuerdo 004 de 2011
	Consejo Interinstitucional de Pueblos Indígenas del Trapecio Amazónico (CIPITA)	n.d.
	Mesa de Diálogo y Concertación del Pueblo Wayuù	Resolución No. 1960 de 2011. (Min. Interior)
	Mesas Departamentales, Municipales o Temáticas	Cuando se convocan
Nacional Multisectorial	Congreso de la República	Constitución de 1991
	Asambleas Departamentales y Concejos Municipales	CP de 1991
	Consejos Nacionales de Planeación, Ambiental, Forestal, de Reforma Agraria, Cultura, Juventud y Paz, entre otros	Ley 152 de 1994, Ley 99 de 1993 y varias
	Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo fronterizo (CIIDEF)	Decreto 569 de 2001
Territorial Multisectorial	Consejos Directivos de Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible	Ley 99 de 1993
	Consejos Departamentales o Municipales de Planeación, Seguridad Social en Salud, Desarrollo Rural, Política Social, Educación, Cultura, Juventud, Ciencia y Tecnología y Competitividad, Desplazamiento Forzoso, Reparación de Víctimas, entre otros	Ley 152 de 1994 y otros.
	Comité Técnico Binacional de Asuntos Indígenas y Comunidades Negras - Plurinacionalidad e Interculturalidad de la Comisión de Vecindad Colombia-Ecuador	Acuerdo Marzo de 2012