

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

Presentación

Sylvia Reinhardt

Los pueblos indígenas en el subcontinente latinoamericano se están haciendo presentes. Se hacen presentes al interior de sus Estados y sociedades y a nivel internacional, en las cumbres, empezando por Río 1992 y pasando por conferencias sobre el clima, biodiversidad, etc.; y en sus estructuras específicas al interior de las Naciones Unidas (ONU). Los derechos colectivos reconocidos a nivel internacional —a través de la Convención 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas— y promulgados en muchas constituciones y leyes en los diferentes países latinoamericanos, respaldan este proceso.

Ya desde la segunda mitad del siglo pasado, levantan su voz a través de sus organizaciones y a través de representantes individuales. Entraron en debates y diálogos con sus gobiernos nacionales, en negociaciones con empresas sobre todo tipo de actividad extractiva y, se posicionaron en debates internacionales. Avanzaron en el proceso de defender sus derechos de participación y acceso a los servicios públicos, por un lado, y de respeto por su diversidad y el cumplimiento de sus derechos colectivos, por el otro. En general, las organizaciones y representantes eran los interlocutores para todos aquellos que querían y debían entablar diálogos o negociaciones con los pueblos indígenas u originarios, comenzando por los Estados, el sector privado, la sociedad civil, incluyendo a las iglesias, y hasta la cooperación internacional. A menudo la necesidad de interlocución por parte de estas instancias nacionales e internacionales, públicas y privadas, empujó y con ello influenció los procesos organizativos y las formas de representación hasta hoy en día.

No siempre estas voces son unánimes, no siempre queda claro cuáles representantes se hacen voceros de las opiniones, demandas e intereses de cuáles representados. Las mismas organizaciones se multiplicaron, estructuradas por diferentes grupos étnicos, a diferentes niveles regionales, con

diferente grado de agregación. A menudo, las bases están lejos de poder ejercer un adecuado control de sus gremios. Estos se acercaron a posiciones políticas de diferentes corrientes o nutrieron a su vez posiciones políticas, asumidas por otros actores. La situación, en fin, se muestra compleja.

Otro lugar desde el cual los pueblos indígenas se hacen presentes son los cargos tanto en el sector público y político, como en instituciones académicas, sociales y culturales, y en menor grado, también en el mundo de las empresas. Con ello poco a poco parece que se cumpliera con la demanda de la participación plena a todos los niveles. A su vez, estas instituciones pierden su imagen homogénea y crean una apertura a la diversidad de las sociedades a las que sirven, también a través de su personal en los niveles técnicos y de liderazgo. Habría aún que analizar de qué manera los integrantes indígenas en las instituciones representan posiciones meramente institucionales o técnicas, o si asumen posiciones en representación de sus pueblos indígenas, y si tienen un mandato para hacerlo.

Desde todas estas posiciones, los representantes y las voces indígenas exigen el respeto a sus derechos, también frente a los actores de la cooperación internacional. Entre otras, la cooperación alemana a través de su órgano político, el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ, por sus siglas en alemán) se ha pronunciado a favor de un mayor respeto y consideración más explícita hacia los derechos de los pueblos indígenas al interior del propio quehacer de la cooperación, es decir, de sus proyectos y programas. La estrategia 142 del BMZ para la cooperación con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe (2006) rige esta orientación.¹ Esta estrategia está orientada en dos direcciones, tanto hacia una mayor cooperación directa con organizaciones indígenas como hacia la transversalización del respeto a los derechos y demandas indígenas en todo el quehacer de la cooperación alemana en América Latina.

1 Por primera vez, el BMZ elaboró una estrategia sobre el tema en 1996. Actualmente está en proceso de actualización y ampliación a nivel mundial. La actual estrategia se encuentra en el sitio del BMZ en alemán:

<http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/index.html> y en español: http://www.bmz.de/en/publications/languages/spanish/estrategia_142.pdf

Por encargo del BMZ, el programa Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina (PROINDIGENA), implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, está a cargo de apoyar la implementación de esta estrategia y apoyar: (1) a los actores de la cooperación alemana estatal en procesos de cooperación con pueblos indígenas y, (2) a las organizaciones indígenas en su papel de representación de los intereses de sus pueblos.

Con esta orientación del BMZ, es de sumo interés para la cooperación alemana establecer relaciones sostenibles con organizaciones indígenas y realizar procesos de consulta y diálogo con sus miembros en los países donde trabajan. Y con ello, la misma cooperación se encuentra ante el desafío de con quiénes dialogar y cooperar para hacer cumplir estas demandas de participación y consideración; se ve confrontada con los temas: ¿quién habla por quién?, ¿quiénes son los representantes, interlocutores válidos en el sentido de transmitir los intereses y las demandas desde sus bases?

Con estas preguntas claves, el programa PROINDIGENA invitó a un debate abierto en el marco de la conferencia internacional “Las Américas – The Americas – Die Amerikas: Tendiendo puentes. 6to Encuentro de investigadores germano-parlantes de Sudamérica, Mesoamérica y el Caribe” en Bonn, en mayo de 2013. Este taller se organizó como debate triangulado entre voces desde las organizaciones indígenas y desde la cooperación, matizados a través de posiciones científicas sobre la temática.

PROINDIGENA agradece a todos los que intervinieron en el debate desde la ciencia y desde la práctica de la cooperación, del lado indígena y no-indígena, con la entrega de esta publicación que ojalá sea un aporte útil en el debate sobre la representatividad y legitimidad de las organizaciones y representantes indígenas, que sin duda continuará en diferentes escenarios.

Está demás decir que las posiciones expresadas en los artículos son meramente posiciones de los autores y las autoras y de ninguna manera representan una posición institucional de PROINDIGENA, menos aun de GIZ.

Por el programa PROINDIGENA

Sylvia Reinhardt,

Coordinadora del programa PROINDIGENA

INTRODUCCIÓN

¿Quién habla por quién...?

Sabine Speiser

¿Quién habla por quién? cuando se quiere escuchar la voz de un pueblo indígena o de varios o de todos los pueblos de una determinada región en el contexto de un programa de cooperación o, mejor aun, cuando se quiere consultar con ellos y considerar sus intereses, demandas y propuestas en la concepción y ejecución de los programas de cooperación? ¿Con quién hablar cuando los programas de cooperación intervienen en mutuo acuerdo con uno o varios gobiernos de los países de contraparte, en representación de todos los pueblos indígenas de un país o de una región supranacional, como es la Amazonía? ¿Y con quiénes hablaron o incluso consultaron los representantes de los Estados, que a su vez negocian la cooperación binacional y multilateral?

Todas estas preguntas y más llevaron a que el programa PROINDIGENA de la cooperación alemana (BMZ/GIZ) iniciara un debate amplio sobre el tema. Este debate de la temática, nada más inicial, tuvo lugar como un taller de media jornada en el marco de “Las Américas – The Americas – Die Amerikas: Tendiendo puentes. 6to Encuentro de investigadores germano-parlantes de Sudamérica, Mesoamérica y el Caribe” en mayo de 2013, en Bonn.

La conferencia reunió representantes de ciencia, de la cooperación e invitó un representante indígena, Ampam Karakras, Shuar del Ecuador y actualmente técnico de la CONAIE.¹ Agradecemos de manera especial a Ampam Karakras quien aceptó el reto de permitirnos escuchar una voz shuar en el debate, voz a título personal pero con el bagaje de una experiencia de muchas décadas en diferentes posiciones sirviendo a varias organizaciones indígenas.

1 En el anexo se encuentra la invitación a presentar ponencias y el programa del taller.

El taller se desarrolló con cuatro ponencias, siendo la inaugural a cargo de Ampam Karakras. Las demás ponencias fueron ofrecidas por el Dr. Theodor Rathgeber, el Dr. Volker von Bremen y la Dra. Juliana Ströbele Gregor.² Seguidamente se continuó el debate en un panel, en el cual intervinieron las voces desde la práctica de la cooperación: Elke Falley Rothkopf (INFOE), Eva Dietz (ComVoMujer, GIZ); con otros científicos internacionales como la Dra. Anita Krainer (FLACSO Quito), el Prof. René Kuppe (Universidad de Viena) y nuevamente Ampam Karakras como interlocutor shuar. El taller concluyó con un debate y un numeroso público en general.

El tiempo nos quedó corto, no alcanzó para todas las intervenciones interesantes e interesadas, por lo cual, para esta publicación invitamos a otros científicos más a desarrollar sus posiciones sobre el tema.

Por ello, agradecemos los aportes adicionales, especialmente de científicos que por la distancia geográfica no podían participar en el taller en Bonn.

Además presentamos seguidamente algunas reflexiones del debate en panel y en plenaria bajo el título “Continúa el debate...”. Esta última sección se entiende como abierta, de tal manera que los lectores y lectoras están cordialmente invitados a continuar este debate en sus contextos y, si quieren, nos invitan a participar. Sírvanse para ello de la dirección electrónica de la editora, Dra. Sabine Speiser, speiser@interculture-management.de, o del WikIndigena de PROINDIGENA, http://wikindigena.org/wiki/WikIndigena_Española, donde se encuentra la publicación en forma electrónica.

En lo que sigue damos una breve introducción a las contribuciones, la misma que se puede ampliar con un vistazo al anexo donde se encuentran los resúmenes de cada uno de los textos, así como breves auto-presentaciones de los autores y las autoras.

Ampam Karakras. ¿Quién habla por quién? Reflexiones sobre la representatividad y legitimidad de organizaciones y la institucionalidad indígena, estatal y de la cooperación internacional. La

2 Por razones tecnológicas no fue posible escuchar la ponencia del Dr. Pablo Mamani (Bolivia) desde México.

voz Shuar desde América Latina abre el debate, y lo abre con una posición clara: está bien, nos dice, preguntarnos por la legitimidad y representatividad de representantes y organizaciones indígenas y este debate aún está por llevarse a cabo entre los y las representantes de los diferentes pueblos indígenas, originarios o nacionalidades, y sus estructuras organizativas. Pero al igual habría que aclarar la legitimidad y representatividad de los representantes del Estado y de la cooperación internacional. Para los indígenas es igualmente difícil poder entender con quién están hablando y a quiénes y cuáles intereses representan, como es para los representantes de la cooperación o del Estado. No obstante esta intervención crítica con su cuestionamiento de los planteamientos occidentales del enfoque del taller, Ampam Karakras desarrolla una serie de criterios y factores a tenerse en cuenta para analizar la representatividad de organizaciones indígenas y la legitimidad de sus representantes.

Theodor Rathgeber. ¿Qué significa el término “representatividad” de los pueblos indígenas? El caso de Colombia. Rathgeber pregunta qué significa el término “representatividad” y si los lados involucrados tienen el mismo entendimiento. Desde el contexto conceptual despliega la idiosincrasia y la dinámica de lo que se puede identificar como institucionalidad por parte de los pueblos indígenas. Para el caso de Colombia ejemplifica la envergadura del concepto de representatividad y su ambigüedad a la vez. Termina reflexionando sobre el concepto y las expectativas de la representatividad, y concluye en razonar sobre un camino y un procedimiento que se aproximan tanto a las expectativas como a la autenticidad.

Volker von Bremen. Matador, pastor, presidente: Personajes de liderazgo de organizaciones indígenas en el Gran Chaco. Von Bremen ofrece a través de algunos ejemplos de la región del Gran Chaco, una mirada hacia la diversidad de roles y tareas de dirigentes y representantes indígenas. Deja claro las expectativas e intereses muy diferentes —a ratos contrapuestos— con los cuales líderes y representantes indígenas se encuentran confrontados en la implementación de sus funciones, por parte de los actores y grupos de referencia diversos. Estos, el Estado, la sociedad civil, los propios pueblos indígenas y la cooperación siguen criterios muy diferentes y opuestos entre sí para medir logros y fracasos de los líderes y representantes.

Juliana Ströbele Gregor. Autoridad, poder y liderazgo: Observaciones conceptuales acerca de la práctica de los pueblos indígenas.

Ströbele Gregor discute conceptos de representación indígena desde las perspectivas emic y etic. Analiza conceptos de autoridad tradicionales de diferentes pueblos indígenas en Sudamérica, y conceptos “modernos” como “dirigente”, “líder” o “representante”, con particular relación al mundo andino. Al implementar estos roles de liderazgo, los personajes desarrollan tensiones entre la auto-definición que construye un/a representante, expectativas de “su pueblo” y las diferentes atribuciones sociales y políticas que tienen que enfrentar y que están basadas en ideas democráticas occidentales. Temas como legitimidad, obligaciones, control social, etc., son vistos con ojos diferentes dependiendo del ángulo de donde se mira.

Teresa Valiente-Catter. Representación y liderazgo: Apreciación antropológica de dos procesos de consulta popular. Valiente-Catter compara dos recientes procesos de consulta popular en el Perú, la consulta popular de revocación de la alcaldesa de Lima y la implementación de la consulta previa a los pueblos indígenas de acuerdo a las normas del Convenio 169 de la OIT. Ambos ejemplos muestran la capacidad de actuar en un nuevo espacio social en la negociación y concertación política que se orienta hacia la construcción de un sistema político que debería funcionar a través de las respectivas instituciones democráticas, en una sociedad democrática multicultural.

Desde tres perspectivas se reflexiona la situación de las organizaciones indígenas en el Ecuador:

Philipp Altmann. ¿A quién representa el movimiento indígena en el Ecuador? Altmann presenta y analiza la importancia y estructura del movimiento indígena en el Ecuador y enfatiza las estrategias y políticas de representatividad, a saber: (1) la política de nombres que define a los indígenas como grupo cerrado y unido, (2) la política de una posición social que los ubica en el centro de la sociedad y, (3) la de reforma política continua que presenta a los indígenas y su movimiento como actores políticos centrales, capaces de articular propuestas para la sociedad en su conjunto. Reflexiona sobre la actual supuesta “crisis” del movimiento en momentos vis-à-vis a un gobierno que incorporó parte de su discurso.

Pablo Ortiz-T. Crisis organizacional, representación y autonomía: Aproximación a la dinámica organizativa en la nacionalidad Shuar de la Amazonía ecuatoriana. Ortiz-T. reflexiona también sobre las “crisis” de organizaciones indígenas, sus razones y sus efectos en cuanto a legitimidad y representatividad. Entre otros, identifica una serie de factores exógenos, especialmente por parte del Estado y de las empresas, en particular, de la industria extractiva. Analiza este proceso tomando como ejemplo a la historia y los procesos organizativos de la nacionalidad Shuar del Ecuador desde el siglo XX hasta ahora.

Anita Krainer. Interculturalidad y el movimiento indígena en Ecuador. Krainer se enfoca en el concepto —ahora derecho constitucional— de la interculturalidad como demanda y ganancia del movimiento indígena ecuatoriano y presenta las distintas matices del término en las diferentes organizaciones. La interculturalidad basada en el conocimiento y reconocimiento de la diversidad y en el respeto, es un derecho de todos y una característica de una sociedad multiétnica, así como de un Estado plurinacional que se construye desde sus diferencias.

Helena Ströher. La distribución de tierras y la representatividad de organizaciones indígenas: Un caso de estudio en la Amazonía de Bolivia. Ströher trae resultados de una investigación de campo reciente que se centra en la lucha de la distribución de tierras fiscales entre organizaciones locales e indígenas en el norte amazónico del departamento de La Paz. Aunque el caso no está concluso, el estudio muestra que la lucha por derechos territoriales no solamente es cuestión de etnicidad, sino que está relacionada a las necesidades de una vida mejor, intereses territoriales y posibles alianzas.

Está más que claro que estas posiciones pueden proveer con ciertas perspectivas a la temática sin esperar tratarla de manera exhaustiva. Esto tiene que ver no solamente con la complejidad del tema sino también con la multitud de pueblos indígenas con sus propias tradiciones de liderazgo, comprensiones de representatividad y experiencias, y cómo al traducir estos en un encuentro interétnico e intercultural, se enfrentan con las exigencias de una representatividad formal como la que formulan los conceptos democráticos occidentales.

Por ello presentamos una segunda parte de la publicación que se abre hacia una futura discusión, bajo el título, **Continúa el debate...**, en la cual se reúnen posiciones cortas y breves reflexiones que en parte recogen posiciones del panel durante el taller, y en parte son contribuciones posteriores al mismo.

Entre estas reflexiones contamos con dos posiciones desde organizaciones de la sociedad civil alemana, activas en la cooperación con pueblos y organizaciones indígenas: la **Alianza del Clima e INFOE**, ambas resumiendo sus experiencias de dicha cooperación en una breve reflexión sobre las preguntas de representatividad legítima.

Además, retomando el debate del panel, se presentan unas reflexiones inconclusas al respecto de los **tiempos** de deliberación y debate con un enfoque en los pueblos y organizaciones indígenas y en la cooperación internacional. En **Preguntas y reflexiones** se comparten algunas ideas sueltas lanzadas en el debate del taller.

De manera más específica **Regine Mader** enfoca la pregunta acerca de la representación de las **mujeres indígenas** en sus organizaciones y con ello los límites de representatividad. Mientras que **Aura María Puyana Mutis** presenta los resultados de un estudio acerca de las **Mesas Permanentes de Concertación en Colombia**.

Finalizando el libro, se ofrecen en los anexos: (1) la invitación a presentar ponencias en el taller, (2) el programa del taller, (3) los resúmenes de los artículos además del español, en alemán e inglés y (4) una lista de breves biografías de los autores y las autoras.

Como editora quisiera agradecer a PROINDIGENA por posibilitar y facilitar este debate y esta publicación y a todos los que intervinieron en ello. Espero que pueda ser un paso más en un largo andar conjunto, entre todos los que compartimos el interés de fortalecer la presencia y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, que necesariamente pasa por su representación en los diferentes escenarios, entre ellos, también en la cooperación internacional.

Les deseo una lectura interesante y enriquecedora a los lectores y lectoras y les reitero la invitación de hacerse eco del debate en sus contextos o/y de ;continuar el debate con nosotros!

ENSAYOS



¿Quién habla por quién? Reflexiones sobre la representatividad y legitimidad de organizaciones y la institucionalidad indígena, estatal y de la cooperación internacional

Ampam Karakras

Resumen

La pregunta acerca de la representatividad de organizaciones y de la legitimidad de líderes y representantes se dirige no solamente, ni en primer lugar, a organizaciones y representantes indígenas. Con la misma rigurosidad debería ser analizada con relación a las estructuras estatales y a las instituciones de la cooperación internacional. Para poder reflejar el papel de los representantes, se sugiere responder a un conjunto de preguntas para cada caso específicamente y teniendo en cuenta su respectivo contexto y sus interrelaciones con otros actores, entre otros: ¿quién habla?, ¿de qué nivel habla?, ¿por quién habla?, y ¿con quién habla? A través de estas preguntas, se inicia un análisis de los representantes de los tres ámbitos: organizaciones indígenas, instancias del Estado y de la cooperación internacional. Estas preguntas se sugieren tanto para ser vistas desde la percepción de los propios representados, de cada uno de sus miembros, como de los otros dos actores. Ampam Karakras desarrolla su posición como miembro de la nación Shuar y no como representante de alguna organización indígena del Ecuador.

Shuar, indígenas y cooperación

Para analizar el tema, “¿Quién habla por quién?”, es necesario dejar señalado que quien escribe el presente artículo es shuar, y que considera que no es apropiado seguir utilizando el término y concepto “indígena” después de 521 años del descubrimiento de América, cuando sabemos que es un error histórico de los europeos, con Cristóbal Colón a la cabeza, en que concluyeron que habían llegado a la India occidental y por esta razón denominaron a sus primeros habitantes “indios/as” o indígenas de

lo que hoy conocemos por América o Abya-Yala. Persistir en el uso del término “indígena” es como sostener que el centro del universo sigue siendo la tierra, como lo afirmaban los sabios y científicos de esa época. Debemos referirnos a la identidad y particularidad de cada uno de los pueblos y naciones pre-existentes en el continente, antes de la llegada de Cristóbal Colón. Aunque hay foros en los cuales diferentes pueblos se representan de forma unida, es básico para este contexto reconocer la gran variedad de cosmovisiones, planteamientos y proyecciones.

Los pueblos y naciones pre-existentes a los Estados coloniales son y forman parte integral de los nuevos Estados plurinacionales en construcción, como de la sociedad intercultural a nivel nacional e internacional en la que vivimos. Por tal razón, la representación y legitimidad de las organizaciones y representantes indígenas, no deben ser miradas de forma unilateral o aislada, más bien las organizaciones indígenas son unos actores entre otros actores de la sociedad nacional y de la cooperación internacional.

Representatividad y legitimidad

En el análisis acerca de la legitimidad y representatividad de las organizaciones e instituciones, como de sus dirigentes o líderes, se sugiere reflexionar desde estas tres perspectivas:

- a. Desde las nacionalidades y pueblos.
- b. Desde el sector público y social.
- c. Desde la cooperación internacional.

Los actores mencionados son analizados en primer término desde la mirada de sus propias comunidades, es decir, los grupos que pretenden representar. Por esta razón, y siguiendo la inquietud sobre la representatividad y legitimidad de las organizaciones de los pueblos y las nacionalidades, es válido también preguntarse sobre la representatividad y legitimidad de las entidades y representantes estatales, como de los gobiernos, y también sobre la representatividad y legitimidad de las instituciones y representantes de la cooperación internacional.

Un análisis del tema de representatividad no debe centrarse exclusivamente en las organizaciones indígenas y su perspectiva, sino debería tener en cuenta también los diferentes foros en los cuales los representantes se pueden posicionar y que permiten y requieren diferentes formas de representación, así como los demás actores con los cuales interactúan. Es importante analizar las interdependencias y conexiones entre las organizaciones mismas, las sociedades nacionales, los gobiernos y representantes políticos, que están dentro del marco de la Constitución y de las declaraciones internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés), como también agentes de la cooperación internacional que están en comunicación continua con los grupos indígenas. Aunque me centro en el lado de las organizaciones indígenas, al considerar el tema de la representatividad y legitimidad propongo analizar de igual manera la situación tanto de los representantes estatales como de la cooperación internacional.

Para cada uno de estos tres actores se pueden plantear unas preguntas básicas para aclarar su posición y situación, especialmente de la persona en papel de representante:

- Primero es importante identificar a la persona que habla. Por ejemplo, ¿es dirigente o líder, funcionario público o privado? ¿Cuál es su estatus social?
- Segundo, se debería aclarar de qué nivel habla: ¿está considerando la situación a nivel de base, nacional o internacional?
- Tercero hay que clarificar por quién habla: ¿cuál es el grupo que representa?
- Por último se debe preguntar con quién y para qué habla: ¿cuál es el objetivo del diálogo?

Estas preguntas pueden ayudar a llegar a una perspectiva diferenciada frente a situaciones de representación incluyendo dichas interdependencias. En lo que sigue se va a tratar de responder a las preguntas con referencia a las tres dimensiones, con particular referencia al contexto

ecuatoriano y con mayor dedicación para el caso de las organizaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Desde las nacionalidades y pueblos

Los socios o miembros de un pueblo o nacionalidad se ven reflejados en el accionar de su propia organización y dirigencia desde las comunidades de base, a nivel provincial, regional, nacional e internacional. Son ellos en primer término, quienes pueden confirmar o negar la representatividad y legitimidad de la organización, así como de sus dirigentes/as o líderes y lideresas.

En cuanto a los representantes, es importante identificar a la persona de la organización que habla: ¿es un dirigente o dirigentea, es líder o lideresa, el/la que sabe interactuar en el mundo moderno del Estado y la cooperación internacional como de su propio entorno cultural?, ¿es un dirigente o un líder político? Dependiendo del cargo puede divergir la relación con los demás integrantes del pueblo, la forma de reconocimiento por parte de ellos mismos y el grado de legitimación.

Aparte de eso, se deberían considerar algunos aspectos individuales. Primero, la edad del actor: si es una persona joven, un adulto o un anciano. ¿Es técnico o director de una ONG? La dinámica, los objetivos y experiencias, y finalmente los sueños, son distintos de acuerdo a estos aspectos. Se debería preguntar cómo está formado el actor, si es un profesional o no, y en qué ámbito fue formado. También es relevante preguntarse por el tipo de organización que representa. Además, se debería tener en cuenta el lugar donde vive: si vive en la ciudad, en la selva o en el campo, porque de eso también dependen las experiencias y objetivos.

Otra información que es válida conocer, es si la persona es un funcionario público o un representante de una entidad privada, ya sea de nivel nacional o internacional. Con estos y otros datos que se consideren pertinentes, se puede iniciar el análisis para identificar si una organización y su dirigente es representativo y legítimo o no. Seguidamente se trata de responder a algunas de estas preguntas con referencia a organizaciones y representantes de los pueblos y nacionalidades.

¿De qué nivel habla?

Es importante identificar a la persona que habla, a nombre de cuál organización y de qué nivel de esa organización está interviniendo. Los intereses y puntos de vista pueden divergir de acuerdo al nivel que un actor quiera representar. Si en el Ecuador una persona representa a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), se refiere al nivel nacional y las situaciones y necesidades descritas serán distintas a aquellas formuladas por un representante de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH), que es de nivel local, o de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) u otras organizaciones supranacionales. También existen varios niveles intermedios, para poder entender la legitimidad de un representante. Este punto de clasificación es fundamental.

Nivel local

La denominación genérica de una organización local tradicional, es la comunidad, comuna, centro u otro, según la denominación en cada país. Visto desde el proceso organizativo “moderno”, se habla de organizaciones de primer grado. Para el presente artículo, usaremos la denominación de organizaciones de base, organizaciones locales o comunidades.

Nivel provincial/departamental y regional

La unión de organizaciones de base territorial conforma las federaciones provinciales o departamentales, según la división político-administrativa reconocida por un Estado en América Latina. La unión de federaciones, a su vez, constituye las organizaciones regionales por la división regional natural de un país. En el caso ecuatoriano tenemos cuatro regiones naturales: la Amazonía, los Andes, la costa y las Islas Galápagos con sus respectivas organizaciones, ECUARUNARI en los Andes, GONOAIE en la Amazonía, y CONAICE en la costa.¹

1 Por sus siglas: ECUARUNARI, Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador; GONOAIE, Gobierno de las Naciones Originarias de la Amazonía Ecuatoriana,

Nivel nacional

La unión de las confederaciones regionales (costa, sierra y Amazonía) constituye la organización nacional en el caso del Ecuador, la mayor de ellas denominada la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). En cuanto a las distintas formas de organización nacional que se dieron en distintos países, es necesario conocer su respectivo historial organizativo para su identificación más precisa y específica. Los distintos niveles que en forma escueta se han presentado aquí, son elementos de la estructura socio-organizativa de las nacionalidades y pueblos indígenas, vistos desde el Ecuador.

A pesar de ello, vale la pena señalar también que contamos con miembros de nacionalidades y pueblos que cumplen funciones públicas en calidad de autoridades estatales dentro de la estructura estatal como son: las juntas parroquiales y municipales, a nivel local; prefecturas, asambleístas y funcionarios de ministerios provinciales, a nivel de provincia; y finalmente asambleístas y funcionarios de ministerios y otros a nivel nacional.

También existen instituciones o secretarías estatales a nivel regional, como por ejemplo, el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE) en Ecuador, con algunos funcionarios indígenas.

Las estructuras tanto de nacionalidades y pueblos, como del Estado/gobierno, son paralelas a nivel local, provincial, regional y nacional pero con distintas competencias. Este entramado estructural hace complejo y difícil el identificar con facilidad los distintos roles que en un determinado momento asumen los líderes o lideresas de las nacionalidades y pueblos.

Por esta gama de niveles y funcionarios en la estructura socio-organizativa de nacionalidades y pueblos, como de los funcionarios públicos, es importante conocer de qué nivel o en cuál estructura organizativa o institucional un dirigente o dirigente, líder o lideresa, está hablando para conocer su punto de vista y los intereses de quienes representa o dice representar, para comprender a nombre de quiénes se está pronunciando.

(conocida antes como CONFENIAE); y CONAICE, Confederación de Nacionalidades Indígena de la Costa Ecuatoriana.

Nivel internacional

La unión de las organizaciones regionales o nacionales de distintos países, constituye las coordinaciones internacionales, tales como la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).

¿Por quién habla?

En este punto es necesario ubicar por quién habla la persona, a quién pretende representar, por ejemplo, si es de una organización de nivel local, nacional o internacional. Puede ser que, mientras se presenta como miembro de un pueblo indígena, representa a un partido político u otras instituciones estatales u oficinas de la cooperación internacional. Hay que saber si tiene un mandato y de quiénes para poder reclamar legitimidad por la entidad que representa o entender cómo está incluido en esta misma.

En este contexto, también es importante identificar a la persona que habla, si se posiciona desde el sector público de alguna instancia del Estado o desde un sector de la sociedad civil, desde una organización indígena, una entidad académica o desde una ONG, sea ésta propia (de pueblo o nacionalidad) o ajena (de terceras personas).

A nivel nacional

A título personal, por su reconocimiento o experiencia: La persona que habla, puede hacerlo también a título personal por su larga experiencia, la experticia que tenga sobre el tema que se trate y que es requerido por los propios miembros de organizaciones o por terceras personas que acuden a esta persona para escuchar sus puntos de vista, con el fin de tomar las mejores decisiones. Tal es el caso de los ex-dirigentes o ex-dirigentas y otras personas que cooperaron en las organizaciones en calidad de técnicos o profesionales. Ellos no siempre hablan en nombre o representación de una organización sino de su particular punto de vista por su conocimiento, experiencia y experticia profesional y de lucha. Al respecto se de-

bería desmitificar la idea que una persona siempre habla o debe hablar en nombre de alguna organización.

Las voces de personajes socialmente conocidas y reconocidas pueden tener mucho peso, aunque formalmente no representen a organizaciones. No obstante, puede ser una voz que éticamente se levante en representación de los pueblos y nacionalidades y que sea buscado para jugar este papel.

Por la organización de base o las bases: Un/a dirigente/a puede hablar a nombre de la organización de base que dirige o de las organizaciones de base, si su ámbito de competencia es de varias comunidades, como puede ser la representación de una asociación de comunidades, como se da en una organización que representa los intereses de un pueblo o nacionalidad. En este caso, es muy probable que los intereses de las comunidades estén claramente reflejados en los pronunciamientos y que el control desde las comunidades aún funcione de manera activa, ya que las relaciones entre representante y representados son de comunicación directa.

Por organizaciones provinciales o departamentales: Los dirigentes de las organizaciones de mayor cobertura, como puede ser una jurisdicción provincial o departamental, responden a situaciones más complejas de intereses y demandas. Sus gestiones y logros en este nivel pueden beneficiar a un mayor número de comunidades de base aunque no pueden satisfacer las demandas específicas de cada una de las comunidades. A este nivel ya es más complicado que las comunidades tengan acceso directo o ejerzan un control directo del representante y necesariamente dependen del acceso que tengan sus propias organizaciones a nivel medio.

Por organizaciones nacionales: Una organización de nivel nacional y sus dirigentes comúnmente hablan a nombre de todas las organizaciones, pueblos o nacionalidades que son filiales, y aun más, a menudo a nombre de todos los pueblos y nacionalidades (ver Altmann en este libro). A pesar de ello, sus acciones concretas siempre beneficiarán a determinados pueblos, nacionalidades u organizaciones más cercanos a la dirigencia nacional o, por compromiso, directamente a sus propias comunidades de origen (ver Ströbele en este libro). La atención de los dirigentes del nivel nacional no es homogénea. Algunas organizaciones miembros son relega-

das, otras reciben más atención, algunas son visitadas durante la administración, otras no son visitadas bajo distintos argumentos o justificaciones.

Por las propias ONG u otros actores: Ex-dirigentes o profesionales de las organizaciones indígenas, una vez que concluyen su periodo dirigenal en los distintos niveles de la organización, a menudo deciden crear sus propias organizaciones no gubernamentales (ONG) para canalizar distintas ofertas de bienes y servicios a sus pueblos y nacionalidades y seguirse desempeñando en el sector. Esta práctica que se ha generalizado en los diferentes países se enfrenta a críticas, porque, de esta manera, los ex-dirigentes y profesionales compiten por la gestión de recursos y servicios con las propias organizaciones que un día representaron. Por otro lado, practican lo que criticaron en su papel de representantes políticos, ser intermediarios como cualquier otra ONG nacional o internacional en la oferta y demanda de cualquier bien o servicio hacia los pueblos y nacionalidades.

Además de este caso específico de ONG fundadas por ex dirigentes o profesionales indígenas, también existen las voces indígenas y no indígenas desde las diferentes ONG, generalmente a favor de las posiciones de los pueblos y nacionalidades. Esto abre opciones de alianzas o críticas al interior de la sociedad civil.

Por instituciones estatales (seccional o nacional): Al frente de distintas instituciones estatales relacionadas o no con temas de los pueblos indígenas, lideran por lo general, ya sea hombres o mujeres, también de nacionalidades y pueblos indígenas. Su ámbito de intervención es el sector estatal o público y es necesario analizarlos y darles el rol específico en los espacios públicos del Estado. En este papel, una persona no puede ser considerada representante de una organización o dirigente indígena, salvo que sus miembros así la reconozcan y la consideren su representante ante o en el Estado.

Por partidos o movimientos políticos: En las últimas décadas, también se ha visto la participación de los y las indígenas ya sea en partidos políticos propios, como es el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP), o como militantes de otros movimientos o partidos políticos, donde tienen un rol de alto o bajo perfil. En algunos casos llegaron a estas funciones por apoyo de sus mismas organizaciones de base, en otras, por apoyo de movimientos o actores de la sociedad civil. En esta

representación, difícilmente se pueden considerar representantes de una organización indígena, más bien son la voz del partido o movimiento político específico. No obstante, también en este papel pueden querer representar al interés de los pueblos y nacionalidades en general, sin limitarse a organizaciones específicas.

Resumiendo, se nota que existen varios ejemplos de cómo la misma persona puede expresar posiciones diferentes y seguir haciéndolo a nombre de los pueblos y nacionalidades.

A nivel internacional

Las organizaciones internacionales reconocidas por las organizaciones indígenas son:

- A nivel amazónico, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), que agrupa a las organizaciones amazónicas de los siguientes países: ORPIA en Venezuela, OPIAC en Colombia, CONFENIAE (ahora GONOA) en Ecuador, AIDESEP en Perú, CIDOB en Bolivia, COIAB en Brasil, OIS en Surinam, APA en Guyana, y FOAG en Guayana Francesa.
- A nivel andino, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) con las siguientes organizaciones filiales: ONIC en Colombia, ECUARUNARI en Ecuador, CONACAMI en Perú, CONAMAQ en Bolivia, CITEM en Chile, y ONPIA en Argentina.²

El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe —o Fondo Indígena— no puede ser considerado como una organización indígena, sino es más bien una entidad gubernamental internacional creada por los Estados iberoamericanos, en la que participan representantes indígenas, en el Consejo Directivo.

2 CITEM de Chile y ONPIA de Argentina, participan como invitados en CAOI, Carmen Lozano, Dirigenta de Mujer y Familia de ECUARUNARI.

¿Para qué habla?

Interés personal o de las comunidades de base

Las bases esperan de sus dirigentes que representen sus voces en los niveles correspondientes. Pero se ha constatado varias veces que un dirigente o lideresa, hablando supuestamente en nombre de las comunidades de base, se oriente más por intereses de grupos específicos o bien personales, como por ejemplo, para continuar en la dirigencia. Por lo tanto, en estos casos, el interés es más bien personal y no de las bases.

Las propuestas

Propuestas pueden surgir de las propias organizaciones que trabajan en forma planificada en coordinación con las contrapartes de apoyo. En este caso deben canalizarse desde las bases a las dirigencia a través de los diferentes niveles organizativos y de dirigencias. Casi excepcionalmente, los líderes a niveles nacional e internacional transportan propuestas elaboradas y aprobadas por sus miembros.

Los procesos de organización y comunicación interna de las organizaciones no siempre facilitan este procedimiento. De la misma manera, la presión de momentos y coyunturas políticas a menudo exigen tomar posicionamientos a los dirigentes, de manera particular a nivel nacional o internacional. A menudo el tiempo no da para procesos internos de consulta más detenidos.

Otros planteamientos a nivel internacional son tan técnicos y tan complicados que los dirigentes a estos niveles por lo general los resuelven con sus instancias de apoyos técnicos o solos.

Por todo ello, se nota que parte de los planteamientos, ya sea a nivel nacional e internacional, que efectúan los dirigentes o lideresas, en su mayoría son improvisados y no son propuestas previamente elaboradas y consensuadas con las organizaciones de base. En caso de grave disenso, solamente los socios individuales en caso de asociaciones u organizaciones miembros pueden revocar la representación mediante asambleas o congresos extraordinarios.

¿Con quién habla?

Con sus organizaciones de base

Es fundamental el trabajo que los dirigentes deben mantener en contacto y trabajo permanente con sus organizaciones de base, ya sea en forma directa o indirecta, a través de sus organizaciones miembros de cada provincia, ya sea a nivel regional o nacional porque su razón de ser y existir son sus organizaciones filiales y de base.

En el caso de romperse este diálogo, las bases pueden quitarle la legitimidad. Existen casos y momentos en los cuales las comunidades y organizaciones de base tienen sus propias prioridades y procesos para llevar adelante sus intereses. Para éstas, no dependen de la organización regional o nacional, por lo cual tampoco mantienen activamente este diálogo.

Con funcionarios del Estado o gobierno

Los dirigentes y lideresas de las organizaciones de nacionalidades y pueblos, de acuerdo a su política y estrategia de relacionamiento con respecto al Estado y con los regímenes de turno, pueden y deben mantener el diálogo y suscribir convenios para ejercer los derechos individuales o colectivos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales que les permita incidir en las políticas públicas, y sobre todo, para responder a las distintas demandas de sus comunidades de base o representados.

Este acercamiento con el Estado y los gobiernos nacionales puede ser calificado de pro gobiernista o de la oposición por sus propios socios o por terceras personas, es decir, el reconocimiento de la legitimidad de las posiciones de representación también depende de la respectiva orientación política con relación a los gobiernos de turno.

Con miembros de las ONG y de la cooperación nacional

Las organizaciones de nacionalidades y pueblos, en su práctica de relacionamiento y trabajo, han priorizado su relación con organismos no gubernamentales (ONG), ya sea a nivel nacional e internacional. Sobre

todo en temas relacionados con recursos naturales, se presentan escenarios en los cuales las organizaciones de pueblos y nacionalidades juntan fuerzas con ONG para posicionarse. El equilibrio de fuerzas entre ambos actores depende del caso concreto, tanto como los respectivos reconocimientos desde los representados. En algunos casos afortunados, esta relación ha permitido realizar alianzas entre pares que han fortalecido a ambos, la organización indígena y la ONG. A menudo esta relación con las ONG, especialmente cuando se desarrolla de manera dependiente, ha limitado la visión y la amplitud de trabajo que debería mantener la organización indígena con el sector estatal y con la empresa privada.

Viendo estas limitaciones surgidas de las diferentes relaciones, queda claro que las organizaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas deben mantener una política de relación permanente con el Estado, el sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional.

Desde el sector público y social

Toda sociedad para su funcionamiento y reconocimiento social está estructurada en organizaciones de la sociedad civil, en entidades privadas y en la estructura pública. Estos sectores tanto del sector público como privado, observan al resto del sector público o privado desde la visión, misión e intereses que representan y defienden. Los distintos actores antes mencionados, de acuerdo a sus intereses en juego, ubican cercanos, contrarios o indiferentes a otros actores que hemos analizado en el presente artículo.

¿En representación de la colectividad?

¿Son estos sectores o instituciones del sector público, representativos y legítimos de los sectores e instituciones que dicen representar? ¿Quién les eligió y cómo fueron designadas esas representaciones? Muchas veces, esos sectores e instituciones del sector público y privado son actores públicos que coordinan y se benefician mutuamente porque sus principales autoridades provienen de estos dos sectores, dirigen los destinos de un Estado, dejando de lado los intereses y necesidades de los sectores más empobrecidos de una sociedad.

De tal manera, ni los políticos elegidos, como el presidente de la República y los asambleístas, ni los funcionarios designados en las instancias del Estado, necesariamente representan en sus posiciones a la colectividad de un país sino los intereses de un partido o movimiento político.

Reconocimiento legal e intereses particulares

Dentro del trabajo coordinado del sector público y privado, se elaboran las leyes que les otorgan la personería o reconocimiento legal para su funcionamiento. Los representantes del sector público hablan frecuentemente en nombre del pueblo, pero vale la pena preguntarse si los directores provinciales, los subsecretarios, ministros y ministras, embajadores u otros cargos —a excepción de los asambleístas y presidentes o presidentas, elegidos por voto popular—, si verdaderamente representan al pueblo y son legítimos sus discursos con los que dicen defender al pueblo. ¿No será que con el discurso de defender al pueblo en realidad defienden su cargo porque en cada nuevo periodo gubernamental, siguen en esos cargos o cambian de militancia política del gobierno de turno para seguir en sus respectivos cargos? Por los antecedentes mencionados son lícitos sus planteamientos de servir al pueblo, o ¿no será mejor que *se sirven* del pueblo para sus propios intereses o del sector que representa?

Para cumplir un rol institucional estatal

Las distintas instituciones estatales, a más de sus directivos, cuentan con personal técnico y administrativo que normalmente cumple sus funciones específicas como manda la ley o la función de la instancia respectiva. Entre estos funcionarios se encuentran también indígenas. Este personal generalmente no quiere hacer una actividad fuera de sus funciones específicas y horario establecidos, salvo con reconocimientos adicionales.

En cuanto a los que en persona representan al Estado, también analizando la posición de los representantes del sector público y de la sociedad civil, se pueden plantear las cuatro preguntas consideradas anteriormente. Primero hay que identificar a la persona. ¿Es servidor público de carrera o funcionario de libre remoción? ¿Qué profesión ejerce y qué

sector representa? De igual manera estos tres aspectos influyen a la posición y descripción del actor.

Segundo también hay que aclarar de qué nivel habla. Por ejemplo, puede ser un representante presidencial, un delegado de un ministerio o de una provincia o municipio. Esta diferenciación es determinante para entender las perspectivas dadas: desde el nivel presidencial —que a la vez es un nivel macro que tiene que tener en cuenta la situación nacional en su conjunto—, un problema se resuelve con otras expectativas que al nivel municipal. También los conocimientos de la situación a nivel micro, quiere decir, desde las comunidades, serán diferentes de acuerdo al nivel de representación. Por último, en este aspecto incluso hay que analizar si la persona es indígena o si tiene empatía con los indígenas.

Al preguntarse, ¿por quién y para qué habla?, habrá que diferenciar de dónde recibió su mandato, a quiénes o con quiénes está comprometido, tanto a nivel regional, sectorial y social, o bien si es parte de determinados movimientos sociales o partidos políticos.

De la misma manera, se puede analizar la pregunta: ¿con quién habla?, refiriéndose a los interlocutores primarios, sean ellos de:

- La sociedad civil y los pueblos indígenas.
- Entidades y espacios para pueblos indígenas.
- Partidarios, el propio partido o movimiento.
- Otras entidades públicas o empresas privadas nacionales e internacionales.

Los funcionarios del sector público y del sector social (especialmente empresarial), mirarán a los distintos actores sociales y de manera particular, a los pueblos y naciones originarias, si tienen poder de incidencia, de convocatoria, con propuestas, presión y con incidencia pública y social que les permita ser tomados en cuenta; caso contrario les son indiferentes.

Desde la cooperación internacional

Espíritu de ayuda y solidaridad con países del sur

A las naciones, pueblos y Estados a lo largo de la historia de la humanidad se los ha clasificado con distintos nombres: civilizados y salvajes, cultos e incultos, libres y esclavos, desarrollados y subdesarrollados o en vías de desarrollo, ricos y pobres, etc. Los distintos momentos históricos de la humanidad como de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales con sus ex-colonias, o la apertura de nuevos mercados en el mundo, han marcado las relaciones bilaterales, multilaterales, bloques ideológicos o económicos a lo largo y ancho del mundo. Los distintos bloques (Unión Europea, UNASUR, Bloque del Pacífico, la Organización Mundial del Comercio, etc.), son realidades que están más allá de la vida común de los ciudadanos de un país —a menudo representando intereses ajenos a los habitantes de determinado país.

La cooperación internacional no es gratuita —más allá de los intereses discursivos, como son la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos o el apoyo a estructuras democráticas y de economías libres—, persiguen intereses político-ideológicos, económicos, sociales y culturales. Por lo general, los ciudadanos de los países beneficiarios de esta cooperación tienen un acceso muy limitado a los procesos de decisión en cuanto a proyectos y programas de apoyo. Estos ciudadanos, indígenas y no indígenas, no se sienten representados por sus intereses y demandas en los procesos de toma de decisiones al respecto.

Combatir y eliminar la pobreza

Los argumentos principales para la cooperación internacional dependerán del sector que represente, ya sea público o privado, sus intereses políticos e ideológicos e incluso religiosos. Estos intereses varían pero convergen en un argumento principal expresado por todos, que es el interés en combatir y eliminar la pobreza y apoyar la democracia.

Para lograr el objetivo de combatir y eliminar la pobreza, varias veces se crean proyectos o instituciones con sus respectivos técnicos, vin-

culados a temas económicos, reformas institucionales y el desarrollo de capacidades técnicas, gobernabilidad, etc.

Muchas veces, esta clase de cooperación no es para eliminar la pobreza, sino es un mecanismo para colocar la fuerza laboral de un país desarrollado en otros países en vías de desarrollo, vender maquinaria y tecnología, y finalmente para incidir directa e indirectamente en las políticas de un país determinado. En cuanto a la representatividad y legitimidad de los actores de la cooperación internacional visto desde los beneficiarios, entonces, queda la pregunta, ¿es dicha representatividad y legitimidad de la cooperación internacional real o ficticia?

¿Quiénes son?

Para poder analizar el rol del personal con el cual no solamente los pueblos y nacionalidades se encuentran confrontados en cuanto a la cooperación, y siguiendo las preguntas claves también para el caso de la cooperación internacional, llegamos a las siguientes preguntas:

- ¿Quién habla? Identificar a la persona si es:
 - funcionario público, internacional o no
 - joven o adulto (fuerza, cambio y experiencia)
 - qué profesión tiene y a qué sector representa
- ¿De qué nivel habla?
 - entidades nacionales, entonces fijarse en el país del cual proviene
 - entidades supranacionales, como son la Unión Europea, los bancos de desarrollo, entre otros
- ¿Por quién y para qué habla?
 - espíritu de ayuda y solidaridad con el tercer mundo
 - combatir y eliminar la pobreza

Por lo general los cooperantes trabajan según la institución y sus fines, tanto con el sector público, social o privado, afín de la propia orientación. Muchas veces las instancias de la cooperación para facilitar su ejecución, crean instituciones u ONG para canalizar recursos económicos,

técnicos, así como la incidencia ideológica, política y a veces también religiosa.

- ¿Con quién habla?
 - con representantes del Estado o gobierno a través de sus embajadas para negociaciones intergubernamentales
 - con representantes de las iglesias
 - con representantes de la sociedad civil
 - con representantes de las ONG
 - con representantes de los pueblos indígenas

Los distintos niveles de las instituciones estatales y sus representantes, como de los distintos organismos internacionales que existen a lo largo y ancho del mundo internacional, ¿son representativos y legítimos tanto para esas instituciones como para sus representantes? Y al final ¿de qué y de quiénes?

Conclusiones

Recapitulando lo dicho es evidente que planteando la pregunta de la legitimidad de los representantes en el diálogo intercultural con pueblos indígenas, no sólo hay que tener en cuenta la legitimación de los representantes indígenas sino también de los demás participantes. Al igual como para los delegados del Estado o de la cooperación internacional puede haber dificultades en la identificación de un agente indígena, de igual manera hay vaguedades para los indígenas en su acercamiento a representantes del Estado y de la cooperación internacional. La representación y legitimidad de las organizaciones y representantes se deben, por lo tanto, analizar desde las tres perspectivas indicadas porque mantienen una relación de interdependencia y una relación intercultural cada vez más frecuente. Con los antecedentes expuestos es legítimo preguntarnos y responder sobre si:

- a. Son representativas y legítimas las organizaciones y representantes indígenas.
- b. Son representativas y legítimas las instituciones y representantes del Estado como de los gobiernos de turno.

- c. Son representativas y legítimas las instituciones y organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo y cooperación internacional.

Responderlas no es cosa fácil y para poder hacerlo, habría que considerar múltiples condiciones y factores. Por último, son los propios miembros de una organización, pueblo, nacionalidad, sociedad, gobierno, Estado o de la cooperación internacional, los que podrán reconocer si la persona es representativa y legítima o no.

Pero además de un reconocimiento directo desde la mirada de los integrantes o miembros, dicho reconocimiento también se hace necesario para entablar las relaciones entre estas tres entidades: las organizaciones indígenas, las estructuras de los Estados y de la cooperación internacional. En la interacción entre ellos, la legitimidad de cada uno juega un papel importante.

Finalmente otros actores nacionales e internacionales que no se han mencionado en esta reflexión, a través de sus organizaciones y entidades respectivas, podrán defender su representación y legitimidad en un mundo cada vez más interdependiente e intercultural.

Bibliografía

BOTTASO, Juan

2011 *Las identidades de un mundo globalizado*. Quito: Abya-Yala.

CAOI

2007 Plan Estratégico: Tejiendo sueños de integración de los Pueblos Andinos. Lima, Perú.

COICA

2008 Plan General de COICA. Construyendo el Futuro de los Pueblos Indígenas Amazónicos. Quito, Ecuador.

CONAIE

2013 Proyecto Político para la Construcción del Estado Plurinacional e Intercultural. Quito: Artes Gráficas Silva.

CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES

2010 Constitución de la República del Ecuador. Quito: Talleres de la Corporación de Estudios y Publicaciones.

GARCÍA, Fernando (Coord.)

2000 *Las sociedades interculturales: Un desafío para el siglo XXI*. Quito: Editorial Argudo Hermanos.

LITTLE, E. Paul

2013 *Megaproyectos en la Amazonía*. Lima: Realidades S.A.

MARTÍNEZ, Daniel Oliva

2003 El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. Bolivia.

MIKKELSEN, Cecilie

2013 *El Mundo Indígena 2013*. Lima: IWGIA, Tarea Asociación Gráfica Educativa.

VALLEJO, Ivette

2005 *El Decenio Internacional y la Cooperación con los Pueblos Indígenas*. Quito: COICA, GTZ, Uniarte.

VAREA, Anamaría, Maldonado, Ana María, & Becerra, Carmen

1993 *Directorio Verde, Organismos Ambientalistas en el Ecuador*. Quito, Ecuador. Adoum Asociados.

VINUEZA, Martha

1997 *Directorio. Organizaciones Sociales de Desarrollo*. Quito.

WATSON, Peter

2009 *Historia intelectual de la humanidad*. Barcelona: Crítica.

¿Qué significa el término “representatividad” de los pueblos indígenas? El caso de Colombia

Theodor Rathgeber

Resumen

El texto pone en cuestión qué significa el término “representatividad” y si los lados involucrados tienen el mismo entendimiento de este término. El planteamiento se refiere primordialmente al aspecto de establecer una relación funcional, estable y auténtica que permita implementar sin mayores trabas un proyecto de acuerdo con un contrato o programa concluido entre las partes contratantes, la comunidad o el grupo indígena y la agencia de ayuda para el desarrollo. En la primera parte, el texto se preocupa brevemente con el contexto conceptual para desplegar la idiosincrasia y la dinámica de lo que se puede identificar como institucionalidad por parte de los pueblos indígenas. La segunda parte describe el caso de Colombia como modelo para ejemplificar la envergadura del concepto de representatividad y su ambigüedad, a la vez. La tercera parte del texto reflexiona sobre el concepto y las expectativas de la representatividad y concluye en razonar sobre un camino respecto a un procedimiento que aproxime tanto las expectativas como la autenticidad.

Introducción

El concepto y el término de la “representatividad” juega un papel importante no solamente en relación a la pregunta, ¿quién habla por quién?, sino que contiene una historia y práctica social ligadas a las pautas culturales que determinan las expectativas y el papel de cada uno de los interlocutores. En el contexto del taller indicado, obviamente el planteamiento se refiere primordialmente al aspecto de establecer una relación funcional, estable y —hasta en lo mayormente posible— auténtica que permita implementar sin mayores trabas un proyecto de acuerdo con un contrato o programa concluido entre las partes contratantes, la comunidad o el grupo indígena y la agencia del Estado o de desarrollo.

Mientras la agencia y su formación institucional forman parte de un proceso histórico de reglas y de verificación uniformes, el mismo proceso contribuyó en paralelo más bien a dispersar y disminuir a la base política e institucional histórica (o tradicional) por parte de los pueblos y de las comunidades indígenas. Subordinados por la opresión directa del colonialismo y acosados por la tutela del post-colonialismo, a las comunidades indígenas no les quedó mucho espacio para desarrollar una propia institucionalidad que al mismo tiempo reflejara autenticidad y voluntad comunes. Dadas las circunstancias, surgieron entidades y personajes simbolizados por los términos “funcionario” y “chamán” (Münzel, 1985), que en la gran mayoría de los casos actuaron (y siguen actuando) de manera opuesta.

Entonces, la primera parte de este texto se preocupa brevemente con este contexto histórico y conceptual para desplegar la idiosincrasia y la dinámica de lo que se puede identificar como institucionalidad por parte de los pueblos indígenas. Sirve también para entender que el planteamiento de la representatividad significa no solamente un desafío para la parte indígena sino de la misma manera para la agencia de desarrollo (ver Karakras en este libro), a menos que la relación contratada sea participativa y de iguales. La segunda parte se dedica a mirar un ejemplo concreto que se generó dentro de la ambigüedad esbozada, para identificar la habilidad por parte de las comunidades indígenas de crear institucionalidad, aunque sea informal, y de emanciparse así de la regulación externa. El texto presenta brevemente la trayectoria de representatividad indígena en el país de Colombia abarcando niveles políticos, legales y sociales. Dado el espacio limitado, no es más que una descripción de formas sin analizar las interrelaciones activas y a veces conflictivas entre los representantes y los representados indígenas o demás interlocutores. Basándose en las experiencias, la tercera parte refleja el concepto y las expectativas de la representatividad y concluye al razonar sobre un camino o un procedimiento que se aproximaría tanto a las expectativas como a la autenticidad.

El término de la representatividad

Dentro de la teoría de estudios culturales, el término “representatividad” es uno de los cinco elementos claves —además de producción,

consumo, identidad y regulación— para indicar que el término se compone de todo un conjunto de procesos sociales. A su vez, este proceso social está determinado —en relación a los pueblos indígenas— por el legado colonial de discriminación y otras formas de exclusión intencional, por un lado. Por otro lado, hay que tomar en cuenta también la resistencia y los movimientos de protesta social, el recurrir a la propia historia, y la transformación de las culturas hasta generar formas híbridas (ver Hall, 1997, sobre América Latina ver Bejarano, et al., 2013). En Colombia, sobresale hasta hoy la sociedad señorial, la herencia de la mentalidad de tipo subordinada, lo político al estilo del caudillismo, clientelismo y confesionalismo, que obstaculizan para los pueblos indígenas un desarrollo autónomo y una institucionalidad propia. Cuando hablamos de autenticidad e identidad, no hay una sola base para determinarlo.

La historia señala que las formas de representatividad dentro del contexto indígena resultan, sobre todo, de lo que se entiende como tradición e intención por parte de los actores sociales. Se trata de una (re) construcción cultural partiendo del lenguaje, de los símbolos y del discurso (Bennett, et al., 2006) de aquellos que logran entrar al ámbito oficial. Para sus adversarios en el poder, a veces esta reconstrucción resulta instrumental para mantener su poder porque se efectúa dentro del contexto de la subordinación. A veces la reconstrucción resulta en formas de representatividad auténticas ya que el espacio público se ha abierto, por varias razones, dentro de lo que se reconoce como la composición pluriétnica de la sociedad.

Ésta última permite un discurso que conlleva cierto lenguaje y pensamiento, promueve reglas y prácticas, que en su conjunto son capaces de generar —entre otras— una institucionalidad genuina y una regulación de representatividad correspondiente. Refiriéndose a Michel Foucault, Stuart Hall (1997: 41ff.) entiende la representatividad como un producto que se realiza a través de nuestro pensamiento, la capacidad cognitiva, que transforma los conceptos, recurriendo al lenguaje dado, con sus connotaciones históricas y sus límites para abarcar lo tradicional y a la vez lo nuevo. Sin embargo, esta relación entre el concepto y la lengua permite referirse tanto al mundo real como al futuro ficticio.

Así, en el Canadá se cuenta actualmente con un total de 1.400.685 personas pertenecientes a más de 600 pueblos y comunidades que se identifican en general como *First Nations*, *Inuit* y *Métis* (Government of Canada, 2011). Sin entrar en más detalles, los *First Nations* y los *Inuit* reclaman principalmente el estado de soberanía basado en convenios históricos con la corona Británica. Estos convenios fueron efectivamente violados desde el primer momento pero nunca han cesado jurídicamente. Sin embargo, dentro del margen de la constitución canadiense impuesta, las comunidades indígenas se han organizado en “gobiernos” (*governments*) o “clanes” (*bands*). Estos son reconocidos en su mayoría por el gobierno federal de Canadá y cumplen con funciones de una corporación (entidad) administrativa estatal. Al mismo tiempo, a nivel local y distrital todavía hay muchas instituciones históricas en forma de cabildos independientes o de consejos de ancianos compuestos en su mayoría por líderes espirituales y de la medicina tradicional. Ambas instituciones forman parte de la organización federal independiente que se llama *Assembly of First Nations*. Repetidas veces se pelean, sobre todo en cuestiones territoriales, es decir, hasta donde se le admite al Estado el derecho de tomar decisiones que se refieren a territorios contenciosos según el derecho internacional. En la práctica, los gobiernos reconocidos típicamente se dedican a medidas del estado de bienestar y encuentran mucha demanda por parte de las comunidades. Tan pronto como un proyecto externo amenaza con tocar lo que se entiende como soberanía territorial indígena, muchas veces ni siquiera con la debida consultación previa, los cabildos y consejos independientes se encuentran típicamente del lado de la protesta social.

Sin duda, esta descripción suena estereotipificada, y de verdad hay varias interrelaciones. Sin embargo, para el fin de este texto nos sirve para ilustrar la ambigüedad en relación a la representatividad, que no se limita al Canadá. De la misma manera se manifiestan situaciones similares en los Estados Unidos, y —con la cuestión de soberanía de fondo— también en Chile. Además, con el número creciente de estudios sobre el proceso de toma de decisiones dentro de la comunidad indígena en todas partes del mundo, se revela que buscar por un(a) “representante” indígena requiere un procedimiento genuino (ver los conceptos básicos elaborados por Erica Daes, 1996, 2001).

Entonces, dentro del contexto indígena, cercado por la historia y los poderes y significados asimétricos, no es la mera selección o elección de una persona o un grupo en un momento dado lo que les atribuye la facultad de presentarse “en representación de”. Es más bien la práctica social la que genera la importancia de este poder estatuario. Hablando de la representatividad, el término transporta una función y a su vez una historia de (re)construcción. Para transformar el término en un significativo común para ambos lados, la agencia y la entidad indígena, la agencia necesita comprender este trasfondo. Para hacerlo efectivo bajo un régimen de iguales, es necesario desarrollar un acuerdo para establecer y codificar un procedimiento. La realización de este tipo de procedimiento no sucede siguiendo un modelo único sino que puede divergir según la envergadura de la toma de decisiones, a diferentes niveles geográficos y del alcance político que se pretende.

Pueblos indígenas en Colombia

Según las fuentes oficiales, en Colombia residen 87 pueblos indígenas (DNP/DDTS, 2010: 4ff) plenamente identificados, mientras que las cifras de organizaciones representantes indígenas como la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) afirman que existen 102 pueblos indígenas. Las estadísticas oficiales indican que la población indígena total en Colombia se calcula en 1.392.623 personas (DANE, 2005: 12, 2011: 12). De ellas, unas 933.800 están asentadas en los 710 resguardos existentes. Se trata de resguardos contemporáneos y aquellos que son históricos, de origen colonial y republicano. En la cuenca amazónica existen actualmente 302 resguardos, por un total de 26 millones de hectáreas que favorecen a 310.000 indígenas. En la misma cuenca amazónica también hay 19 reservas indígenas que favorecen a 1.535 familias. Por otro lado, existen 445.084 indígenas en Colombia que no poseen ningún territorio colectivo reconocido, y que representan el 27% de la población indígena nacional.

En los últimos 20 años, los pueblos y las comunidades indígenas han padecido un notorio incremento en la violencia relacionada con el conflicto armado, la ocupación forzada y la explotación de la tierra. Habi-

tan territorios que son ricos en recursos naturales (minería, biocombustibles, petróleo, madera), que atraen intereses ajenos al bienestar de la comunidad lo cual resulta hasta en desplazamientos o en homicidios. Dentro de estas situaciones, además de las instituciones del Estado y aquellas asignadas para tratar el tema de las comunidades indígenas, se han conocido líderes e instituciones indígenas que tienen la facultad de articularse y de negociar como representantes de una comunidad u organización (para detalles sobre las luchas de los pueblos indígenas colombianos y cómo se ha intentado solucionar sus problemas, ver ONIC, et al., 1995; IWGIA & Jaramillo, 2011; Jaramillo, 2013).

En Colombia, la base primordial para cualquier representatividad y facultad de contratación, es el resguardo. Se trata de una institución legal de origen colonial español que se conformó por la demanda colonial de mano de obra y de provisión de alimentos. Así, la legislación española procuró limitar la explotación de los indígenas para que se mantuviera un número mínimo de mano de obra disponible. No obstante, los resguardos fueron constituidos con apenas una parte de los territorios tradicionales. Particularmente, las tierras planas de calidad agrícola fueron reservadas para las haciendas de los colonizadores. El “cacique” o “gobernador” era reconocido como la autoridad principal de cada resguardo y era el responsable del orden interno. Tras la independencia de las repúblicas hispano-americanas, muchos resguardos fueron declarados vacantes y la legislación republicana propició su disolución, división, repartición y titulación individual, por fuera de la voluntad de la comunidad.

La lucha indígena por la tierra del resguardo fue una lucha para mantener la forma colectiva de la propiedad y las formas colectivas del trabajo. Fue una de las reivindicaciones primordiales por parte de los movimientos indígenas del siglo XX. En Colombia, se lograron recuperar aún territorios en la tierra plana, en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, por ejemplo. La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoce la propiedad colectiva y su inalienabilidad y favorece incluso la constitución de resguardos, aun nuevos, donde no se había reconocido la propiedad colectiva antes, o aunque los terrenos estuviesen ocupados históricamente.

Hoy, el resguardo es un territorio reconocido de una comunidad indígena (o afrocolombiana) con título de propiedad colectiva o comunitaria, regido por un estatuto especial autónomo, con pautas y tradiciones culturales propias, y funcional en el sentido de una unidad económica. El usufructo se divide, por una parte, entre las tierras que se distribuyen entre familias, y por otra, para cultivos en beneficio de la colectividad (para detalles sobre la historia y funcionalidad ver Rathgeber, 1994: capítulo III; Jaramillo 2011: capítulos I y II). Aunque la corona española concibió la figura del resguardo para delimitar el espacio de la sociedad indígena, ellos lo convirtieron en punto de referencia de lucha por un espacio propio, que garantizara tanto su subsistencia como el mantenimiento de su(s) cultura(s). En el contexto de estas luchas surge el concepto y la noción de “territorio indígena” como dominio verdadero para desarrollar sus opciones genuinas de generar una propia identidad, institucionalidad, y al último, también de representatividad.

Representatividad indígena en Colombia, historia y actualidad

Sin entrar en detalles, vale la pena señalar que antes de la conquista, obviamente los pueblos y las comunidades indígenas tenían sus representantes y autoridades incontestados de acuerdo a sus campos de actividad pertinentes. Sobre todo en la zona andina, la conquista aniquiló cualquier institucionalidad y representatividad indígena que hubiese excedido de los límites de la villa rural (Münzel, 1978). En el transcurso del tiempo colonial, se desarrollaron al interior de las comunidades autoridades como los cabildos, las capitanías, los caciques, hasta donde el poder colonial lo permitía y dentro del lenguaje que al poder colonial le parecía conveniente. Así, la figura del cabildo como autoridad e institución local fue más bien “importada” desde España con la intención de controlar a las comunidades, subordinando entonces esta mezcla de autoridades tradicionales con la función importada e impuesta por el poder colonial.

Con el tiempo, estas autoridades fueron apropiadas por las comunidades indígenas, que, a pesar de su connotación opresiva, han visto en los cabildos una garantía de cohesión y de cierta autonomía. Por varios siglos, el funcionamiento de los cabildos indígenas estaba desvirtuado, y

entidades externas como la Iglesia Católica, los políticos, los alcaldes e inspectores de policía los manejaban en gran parte. En el marco de la república independiente, los cabildos fueron adoptados oficialmente por la Ley 89 de 1890, que a su vez intentó asimilar a las comunidades indígenas. Sin embargo, dadas las condiciones favorables para la revitalización de formas de gobierno propio, como en el contexto de las movilizaciones durante las décadas de 1960 hasta finales de los años 1980, los cabildos se convirtieron en la base organizativa fundamental, aun en regiones como la Guajira, los Llanos Orientales, el Pacífico y la selva amazónica donde nunca antes habían existido. Ironía de la historia: el movimiento indígena que nace y se consolida básicamente al margen de la sociedad, reclama insistentemente el cumplimiento de esta ley (Jaramillo, 2011).

Hasta el año 1991, el cabildo reunió paulatinamente unas características étnicas y culturales, que le atribuyó el reconocimiento como “autoridad tradicional”, y no solamente en las comunidades que mantenían una fuerte conciencia de sus cosmovisiones, historias, tradiciones, formas propias de autoridad y organización social. Aun aquellas comunidades que sufrieron fuertes procesos de aculturación, recurrieron al cabildo como una plataforma que era capaz de hacer renacer una propia identidad y lanzar procesos de recuperación cultural. A través de su estructura representativa popular, el cabildo como entidad, permite mantener principios comunitarios pre-existentes y procesos colectivos en la toma de decisiones.

Con la Constitución Política del país de 1991, en conjunto con la Ley 21 de 1991, el cabildo indígena se transforma en una entidad pública. Según la legislación, se trata de una *Entidad Especial del Estado* para administrar los territorios indígenas. Ya a través del Decreto 2001 de 1988 se reconoce que los “cabildos indígenas” son “entidades públicas de carácter especial”, encargadas de gobernar a los indígenas y administrar sus territorios. Pero antes de entrar en los pormenores de esta entidad, es necesario ubicarla en el marco de la demás legislación indígena para que se pueda analizar su alcance institucional y su poder en términos de representatividad.

La Constitución aprobada en 1991 reconoce una serie de derechos de las comunidades indígenas. Para este texto es suficiente saber que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colom-

biana (Art. 7) y que es su obligación proteger las riquezas culturales (Art. 8). Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios. En las comunidades con tradición lingüística propia, la educación deberá ser bilingüe (Art. 10), y la formación deberá respetar y desarrollar su identidad cultural (Art. 68). Las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Art. 63). Se reconoce que los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica tienen derechos especiales sobre esos patrimonios culturales (Art. 72). La Constitución reconoce a las personas indígenas como nacionales colombianos que viven en territorios fronterizos, a condición de reciprocidad (Art. 96). La Constitución crea cargos de senadores y un número a reglamentarse de hasta cinco representantes, a elegirse en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas (Art. 176). Además, establece que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes (Art. 246). En el plano local, las personas indígenas integran los Consejos Municipales de Rehabilitación.

La Constitución también desarrolla el concepto de “territorios indígenas”, a los que considera entidades territoriales comparables con los departamentos, distritos y municipios estatales, y que actúan dentro de los límites de la Constitución y las leyes. Los territorios indígenas representan una figura regional especial de acuerdo con los límites de etnia, lengua y/o cultura y cuya jurisdicción puede entonces extenderse hacia un solo departamento o hacia varios (Art. 329). Las relaciones de los territorios indígenas con los departamentos y los municipios están definidas en la ley. Constitucionalmente, los territorios indígenas gozan de autonomía para la gestión interna, pueden gobernarse por autoridades propias, administrar recursos, establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (Art. 287). Están gobernados por consejos según sus usos y costumbres, que tendrán a su cargo velar por el cumplimiento de las leyes, diseñar políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, promover y supervisar las inversiones públicas, percibir y distribuir sus recursos, velar por los recursos naturales, coordinar programas y proyectos,

y colaborar en el mantenimiento del orden público (Art. 330). El marco constitucional también prevé que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial.

La Corte Constitucional de Colombia condensó esta legislación en relación a los territorios indígenas para definir políticas esenciales además de las instituciones correspondientes para gobernarles. Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, a los que les corresponde: (i) velar por la aplicación de las normas legales sobre los usos del suelo y de sus territorios; (ii) diseñar las políticas, planificación y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo; (iii) promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; (iv) percibir y distribuir sus recursos; (v) velar por la preservación de los recursos naturales; (vi) coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; (vii) colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instituciones y disposiciones del Gobierno Nacional; (viii) representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y (ix) las demás que les señalen la Constitución y la ley (Corte Constitucional de Colombia, 2011: parte 3, parágrafo 10). Dentro de estos parámetros, unos cabildos indígenas derivaron su entendimiento apropiado en relación a sus funciones institucionales para:

1. Cuidar de la conservación y el buen uso de la tierra;
2. Velar por la defensa de los recursos naturales y diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio;
3. Defender los derechos de las comunidades cuando son despojadas de sus territorios o sus recursos naturales;
4. Representar a las comunidades ante las instituciones;

5. Velar por el adecuado uso de los recursos económicos que les sean dados para el bien común;
6. Representar legalmente a la comunidad indígena en actuaciones judiciales, extrajudiciales y administrativas para la defensa de sus derechos y representar a los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren;
7. Velar por las buenas condiciones de salud y educación de la comunidad, ayudar a la selección de sus promotores y maestros, exigir la capacitación adecuada de estos líderes de la educación y de la salud, impulsar la elaboración de programas educativos propios y promover una medicina que intercambie el saber tradicional y occidental;
8. Establecer reglamentos internos que definan los derechos y deberes de los miembros de las comunidades indígenas y las funciones de sus cabildos;
9. Resolver los conflictos que se presentan entre los mismos indígenas y colaborar en el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional;
10. Castigar las faltas cometidas por algún indígena, de acuerdo a las formas del control social establecida.

El periodo de duración de la junta del cabildo mayor (la parte “ejecutiva” del cabildo indígena) es de tres años, contando a partir de su posesión. El gobernador indígena es la autoridad civil, política y dirección administrativa (DPN/DDTS, 2010: 18ff.; para una vista panorámica de las entidades territoriales ver DPN/DDTS, 2010: 26ff.).

Los gobernadores de cabildo y los cabildantes gozan de un régimen excepcional para el cumplimiento de las funciones atribuidas a esta entidad territorial indígena. Es una organización sociocultural, incorporada en un sistema tradicional de reciprocidad y del derecho consuetudinario, además con consejos de líderes espirituales (*Nasa*). El cabildo está autorizado a diseñar y promover planes de desarrollo hasta el nivel regional estatal, combinados con los llamados “planes de vida” por parte de las comunidades indígenas. Estos “planes de vida” proponen la (re)construcción y puesta en marcha de modelos de desarrollo desde una perspectiva que

considera no solamente la cultura propia sino el enfoque intercultural. Estos planes diseñan además la implementación de proyectos que apuntan a la construcción de modelos con potencial para el etno-desarrollo. Estos a su vez buscan la consolidación de la cultura propia mediante el fortalecimiento de las capacidades de los grupos indígenas para determinar el futuro de las comunidades que los integran. Los “planes de vida” buscan afianzar el manejo de los recursos propios, apropiar recursos ajenos, recuperar los enajenados y controlar los que les puedan afectar (IWGIA & Jaramillo, 2011).

Obviamente, la extensión y legalización de facultades de las entidades indígenas resultaron en varios casos en una competencia entre los candidatos para la gobernación que aspiraban al acceso de los recursos financieros y el presupuesto estatal. De la misma manera, en algunos casos, la elección del gobernador se transformó de un servicio para la comunidad poco atractivo hacia un puesto de prestigio y de bienestar familiar. Dentro de estos marcos descriptivos, se puede distinguir una representatividad auténtica a través de los cabildos y los gobernadores, aunque restringidos a su límite geográfico y materias a tratar; mientras que los representantes indígenas en el Senado y en la Cámara de Representantes disponen de una representatividad limitada a sus programas políticos, secundados por sus votantes.

Excurso

Surge la inquietud sobre hasta donde se pueden ejemplificar estas experiencias y estos experimentos en la vida real, para servir como referencia en deliberar y buscar un enfoque, para establecer una forma de representatividad adecuada. Vale la pena mirar hacia las experiencias hechas dentro de las Naciones Unidas con el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (1982-2006). Reconstruimos brevemente los esfuerzos de abrir y facilitar espacios de diálogo permanentes y oportunos que permitieron avanzar adecuadamente en las cuestiones de importancia para los pueblos indígenas. Dentro de este grupo de trabajo se creó un espacio informal para que los mismos participantes indígenas comenzaran a agruparse en las llamadas juntas (*caucus*, por su nombre en inglés) regionales

que actúan como voceros de la región correspondiente. Al mismo tiempo, los participantes de las juntas tenían la obligación de comunicarse con las comunidades de donde venían. No funcionaba siempre de manera ideal pero hubieron muchas ocasiones en las cuales fue necesario interrumpir la discusión en la junta porque unos delegados tenían que esperar las “instrucciones” de sus consejos de domicilio.

Además, con el tiempo fue posible que las delegaciones gubernamentales y los representantes indígenas entraran en un proceso de aclarar los términos y conceptos aún más conflictivos, como la cuestión sobre qué es lo que significa la autodeterminación, el derecho a un Estado soberano, la validez de contratos en la perspectiva del derecho internacional y otros más. No fue posible lograr un consenso entre todos, pero este proceso de consulta contribuyó de manera fundamental para que en el año 2007 la Asamblea General de la ONU adoptara la Declaración sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (resolución No. 61/295). Había un procedimiento efectivo de consulta de acuerdo con los estándares internacionales que aseguró la aceptación de una gran mayoría. Pocos gobiernos y pocos representantes indígenas se negaron a este acuerdo.

Perspectivas

Partiendo del término de “representatividad”, el texto reveló que la expectativa nacida de la formación histórica en países desarrollados no coincide con la realidad de una entidad representativa en un pueblo o una comunidad indígena. Mientras que en aquellos países la concepción de la representatividad se reduce a la elección y selección subsiguiente de correspondientes representantes o mandatarios, el concepto de representatividad en el contexto indígena expresa más bien la necesidad de responder a una realidad bastante compleja. El grado de representatividad está asociado con el tipo y el alcance del espacio territorial de cada una de las entidades indígenas. Representatividad dentro del contexto indígena además conlleva la experiencia histórica donde aún la cuestión de la representatividad es contenciosa, más aun la intención de ejercer control sobre el desarrollo que se ha representado.

¿Cómo superar esta brecha? Por un lado, vale la pena reflexionar sobre las expectativas hacia la representatividad, es decir, hasta dónde se las reduce a una representatividad formal que se concentra de manera unidimensional en la funcionalidad. Igualmente, deja afuera la complejidad que una entidad o una persona representativa del contexto indígena tiene que abordar. La misma historia de la cooperación de desarrollo muestra que este enfoque se pone en conflicto inclusive con el concepto de efectividad, cuando se omite aclarar las competencias de las autoridades en relación con los distintos procesos en los resguardos o en los territorios indígenas. Por otro lado, la breve descripción del caso colombiano señala la importancia de hacer un esfuerzo a veces adicional para identificar las autoridades pertinentes que son capaces de asegurar la adopción y ejecución de las decisiones contratadas. A través del instrumento de la consulta libre, previa e informada, es posible concertar las decisiones.

A veces este enfoque requiere además de una acción afirmativa, en términos de fortalecer las capacidades, para permitir que este tipo de participación sea comprensiva, es decir, que considere todo el trasfondo mencionado. Visto desde una perspectiva estratégica, es necesario adelantar procesos de consulta con los pueblos y las comunidades indígenas para generar un entendimiento aclarado de lo que significa “representatividad” por ambos lados y para establecer un procedimiento participativo que permita un tipo de diálogo adecuado.

En analogía a las experiencias hechas dentro de las Naciones Unidas con el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, hay que entender también, en la relación pueblos indígenas y cooperación internacional, que es un desafío proceder y dialogar sobre las formas de representatividad para aproximar los conceptos diferentes, bajo la condición de relaciones participativas y de iguales, entre ambos lados. Dicho eso, este enfoque requiere de un interlocutor fiable, persistente e institucional, también por parte de los interesados en los países desarrollados. Dado los planes en el Ministerio de Cooperación de Desarrollo en Alemania de dismantelar el único centro de coordinación (KIVLAK), surge la duda si se haya comprendido plenamente la envergadura real que trae la cuestión de representatividad.

Bibliografía

BEJARANO, Eric Javier, Grebe, Marc-André, Grewe, David, & Lobensteiner, Nadja (Eds.)

2013 *Movilizando etnicidad. Políticas de identidad en contienda en las Américas: pasado y presente*. Madrid-Frankfurt: Vervuert Iberoamericana.

BENNETT, Tony, Grossberg, Lawrence, & Morris, Meaghan (Eds.)

2006 *New keywords: A revised vocabulary of culture and society*. Oxford: Blackwell Publishing.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

2011 Sentencia T-601/11: Derecho de los Pueblos Indígenas o Tribales. Protección Constitucional. Bogotá. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-601-11.htm>

DAES, Erica-Irene

1996 Standard-Setting Activities: Evolution of Standards Concerning the Rights of Indigenous People. Cuaderno de Trabajo, Chairperson-Rapporteur. Documento E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2. Ginebra: ONU.

DAES, Erica-Irene

2001 Prevention of discrimination and protection of indigenous peoples and minorities. Indigenous peoples and their relationship to land. Cuaderno de Trabajo, Special Rapporteur. Documento E/CN.4/Sub.2/2001/21. Ginebra: ONU.

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas

2005 Censo General. Bogotá: República de Colombia.

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas

2011 *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogotá: República de Colombia.

DPN, Departamento Nacional de Planeación, & DDTS, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (Eds.)

2010 *Aspectos Básicos Grupo Étnico Indígenas*. Bogotá: República de Colombia.

ERAZO, Juliet S.

2013 *Governing Indigenous Territories: Enacting Sovereignty in the Ecuadorian Amazon*. Durham-London: Duke University Press.

GOVERNMENT OF CANADA

2011 *2011 National Household Survey: Aboriginal Peoples in Canada: First Nations People, Métis and Inuit*. Recuperado de: <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/130508/dq130508a-eng.htm>

HALL, Stuart

1997 *Representation. Cultural Representations and Signifying Practices*. London: The Open University.

- IWGIA, International Working Group on Indigenous Affairs, & Jaramillo, Efraín
 2011 *Los indígenas colombianos y el Estado. Desafíos ideológicos y políticos de la multiculturalidad*. Bogotá, Copenhague: Editorial Códice Ltda.
- JARAMILLO, Efraín
 2013 *¿Hacia dónde va el movimiento indígena de Colombia?* Periódico *Desde Abajo*, 181. www.desdeabajo.info
- LIFFMAN, Paul M.
 1997 *Representatividad y representación políticas entre los wixáritari (huicholes)*. Presentado en la reunión de la Latin American Studies Association, 17-19 de abril, Guadalajara, México.
- MÜNDEL, Mark
 1978 *Die indianische Verweigerung. Lateinamerikas Ureinwohner zwischen Ausrottung und Selbstbestimmung*. Hamburg, Reinbek.
- MÜNDEL, Mark
 1985 Der vorläufige Sieg des indianischen Funktionärs über den indianischen Mediziner in Lateinamerika. Anmerkungen zum europäischen Diskurs über ethnische Minderheiten in der Dritten Welt. En *Peripherie Heft* 20, 5-17. Berlin.
- ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia, CECOIN, Centro de Cooperación al Indígena, & Gesamthochschule Kassel (GhK) (Eds.)
 1995 *Tierra Profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*. Bogotá: Disloque Editores.
- PROTSYK, Oleh
 2010 *La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento*. Ginebra, Nueva York: UIP, PNUD.
- RATHGEBER, Theodor
 1994 *Von der Selbsthilfe zur Selbstbestimmung? Chancen autonomer Lebensproduktion in indianischen und kleinbäuerlichen Organisationen in Kolumbien*. Münster: LIT-Verlag.
- SONNLEITNER, Willibald
 2013 *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Matador, pastor, presidente: Personajes de liderazgo de organizaciones indígenas en el Gran Chaco

Volker von Bremen

Resumen

En el marco del debate sobre aspectos de participación y “el consentimiento libre, previo e informado” (CLPI o FPIC¹)², como también en la cooperación internacional con pueblos indígenas, las dirigencias indígenas ocupan un rol importante, hasta decisivo. En la implementación de sus funciones, dirigentes y representantes indígenas se encuentran expuestos a expectativas e intereses muy amplios por parte de diferentes grupos de referencia. Según los paradigmas aplicados por los diversos actores y sus expectativas, la identificación de logros y fracasos en el ejercicio del rol y de la función del liderazgo se mide de maneras muy variadas, sea desde una perspectiva indígena, desde el Estado, desde los actores del sector económico, de la cooperación internacional o de la sociedad civil.

El rol de una dirigencia indígena depende altamente de las características sociopolíticas propias de su pueblo. Al intentar entender formas y principios organizativos de los pueblos indígenas del Gran Chaco de hoy, es imprescindible conocer, por un lado, aquellas estructuras desarrolladas por estos pueblos anteriores a su contacto con los colonizadores no-indígenas, como también, por otro lado, las dinámicas organizativas que se dieron a través de sus experiencias concretas de contacto, que habían sido muy diversas según los momentos históricos y los agentes de la colonización con los cuales llegaron a establecer contacto.

1 Abreviación en inglés.

2 Derecho indígena asegurado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Introducción

En el afán de defender derechos de pueblos indígenas en el marco normativo de los Estados nacionales y sus leyes democráticamente elaboradas, uno de los grandes desafíos consiste en la necesidad de conocer las estructuras sociopolíticas propias de los pueblos indígenas, sus diferencias y sus dinámicas. No son pocos los ejemplos de representación indígena, en los cuales las personas no ejercen su autoridad representativa en base a procesos electorales, como suele ocurrir en los sistemas de democracia parlamentaria de los países donde viven y forman parte de la ciudadanía, o de otros países de donde llegan instancias de cooperación para el desarrollo. Y es por eso que frecuentemente se observan cuestionamientos por terceros no justificados, dado que se aplican criterios de juicio que no toman en consideración aquellos elementos culturales que caracterizan las dinámicas sociopolíticas internas de estos pueblos.

Para muchos pueblos indígenas que constituyen minorías en el Estado nacional emerge la dificultad de hacerse escuchar y entender en el marco jurídico y político vigente, pues sus formas organizativas propias establecidas en su contexto histórico y cultural no llegan a abarcar a todo el pueblo en términos étnicos —por lo menos mirando desde sus formas propias tradicionales. Y mucho menos prevén una integración de instancias organizativas interétnicas de mayor envergadura.

A pesar de que el Gran Chaco constituye una región relativamente homogénea en términos socioculturales generales indígenas, existen diferencias entre diversos grupos étnicos a tomar en cuenta, lo que exigiría una dedicación particular también para un acercamiento específico a cada uno de los muchos pueblos indígenas del Gran Chaco.³ Tomando ejemplos de etnias diferentes, sobre todo de los Ayoreos del norte del Gran Chaco, y considerando algunos aspectos específicos de conceptos y procesos organizativos indígenas chaqueños, se busca fomentar la sensibilidad ante las dinámicas y los valores presentes en los pueblos y sus acciones en la actualidad.

3 Sobre sistemas organizativos y liderazgos diferenciados en los pueblos del Gran Chaco, ver J. Braunstein y N. Meichtry (2007).

Matador

Los pueblos indígenas del Gran Chaco se caracterizaron tradicionalmente⁴ por ser sociedades igualitarias en las cuales no existen jerarquías mayores institucionalizadas. Personas que gozan de cierta autoridad y posición en su grupo, disponen de calidades especiales que se expresan en ciertas situaciones en las cuales sus criterios de juicio y su influencia son mayores, reconocidos por otros en el grupo en el proceso de la toma de decisiones.

Esta influencia puede ser adquirida a niveles diferentes. Tomando como referencia al pueblo Ayoreo en Bolivia y Paraguay, las dos áreas clásicas en las cuales casi todos los hombres buscaban ser reconocidos eran la guerra y la caza. Al matar a un animal peligroso (yaguareté, vaca, perro) o un (hombre) enemigo, mostraban con su valentía y su capacidad técnica en el uso de armas, que estaban en condiciones de defender a su grupo. El llamado *dacasuté* o *asuté* (“matadores”) existía en todas las familias extensas, de manera que cada grupo local disponía de varios *dacasuté*. La palabra *dacasuté* está relacionada con el ámbito de guerra/defensa asociada con la matanza y de mancharse de sangre. A la persona así denominada se la respeta por su capacidad de asegurar la integridad física de su grupo. Valentía, coraje, intrepidez, cautela y agilidad son virtudes asociadas con este rol.

En la vida cotidiana, la autoridad del *dacasuté* no tenía tanto peso y su importancia como autoridad distinguida en su grupo de referencia disminuía. En momentos que surgían nuevamente amenazas, debía volver a comprobar sus virtudes para poder mantener su autoridad en estas situaciones. Sin embargo, estas calidades no eran suficientes como para ser reconocido por el grupo social más allá del grupo familiar, dado que en cada grupo familiar se encontraban hombres que cumplían con este papel.

En todos los pueblos indígenas del Gran Chaco se menciona a personas con poder político sobre territorios y varios grupos locales, más allá de las familias extensas (Braunstein, et al., 2007: 19). Para poder lograr autoridad también en épocas sin guerra, las personas tenían que mostrar otras calidades

4 Se utiliza el término “tradicional” al referirse a aspectos relacionados al desenvolvimiento cultural propio de las sociedades indígenas antes del contacto permanente con la sociedad colonizante.

que sobrepasaban aquellas virtudes del *dacasuté* y las cuales se comprobaban en situaciones críticas que exigían la toma de decisiones (por ejemplo, conflictos dentro del grupo, relaciones conflictivas con otros grupos y pueblos, etc.). Son estas situaciones, en las cuales se espera de la autoridad también inteligencia, tranquilidad y cautela (von Bremen, 1991: 186-199).

Los contactos permanentes con las sociedades nacionales envolveron y el aumento de la dependencia de la economía de mercado produjeron cambios en los contextos concretos de poder para adquirir prestigio y reconocimiento social y político dentro del propio pueblo. La vida en asentamientos misioneros, la integración de servicios públicos y la dependencia creciente en los mercados de trabajo y consumo, llevaron a la necesidad de un cambio de valores y de contenidos concretos para poder adquirir prestigio también en estas circunstancias. Aquellos “matadores” (*dacasutédie*) que eran reconocidos por su valentía en la guerra o la matanza de animales ya habían muerto en su mayoría. Las generaciones criadas y formadas en el contexto misionero o en el ámbito de patronaje en las estancias, se encontraban frente a otros desafíos. Fue así que el rol y la función del antiguo guerrero llegó a transformarse en otras tareas como el negociador o contratista representante del grupo ante los contratos laborales celebrados con los colonos no-indígenas.

Sin embargo, las virtudes fundamentales que una autoridad debía cumplir ante su grupo de referencia, no cambiaron. *Siguen estando relacionadas con la capacidad de defensa del grupo, la provisión de bienes y el manejo de conflictos.* Hoy, como en épocas pasadas, personajes de liderazgo deben saber proteger y defender a su grupo, procurar por su bienestar físico y social, ser elocuentes e inteligentes mostrando, además, su valentía en su presentación y conducta ante terceros. Para poder adquirir estas calidades en las circunstancias actuales, la persona dirigente debe actuar en otros campos que aquellos tradicionalmente desempeñados cuando vivían en dependencia exclusiva de los bosques y sin contacto determinante con la sociedad colonizante.⁵

5 Debe mencionarse que hasta hoy hay grupos del pueblo Ayoreo que siguen viviendo en los bosques restantes del Gran Chaco, como grupos que en espacios jurídicos internacionales se suelen denominar como “grupos en aislamiento voluntario”.

Pastor

La gran mayoría de los pueblos indígenas del Gran Chaco pasó por una época de contacto y convivencia intensa con alguna instancia misionera cristiana. Existen descripciones múltiples sobre las experiencias respectivas durante las diferentes épocas que caracterizan la conquista y colonización del Gran Chaco y sus pueblos originarios.

Como uno de los ejemplos más recientes, tomamos nuevamente el caso de los Ayoreos en el Paraguay, evangelizados por misioneros norteamericanos de la organización “Misión a las Nuevas Tribus” (MNT) a partir del contacto permanente que se produjo en el año 1966 en el corazón del territorio Ayoreo (von Bremen, 1991: 139-146).⁶

La capitulación del pueblo Ayoreo ante la invasión de su territorio por terceros les llevó a una fase de alta dependencia de los misioneros, pues estos disponían de poderes desconocidos por los Ayoreos. Los miembros del pueblo Ayoreo llegaron a ser invadidos por enfermedades desconocidas que no sabían tratar y curar con sus saberes terapéuticos propios.

Obviamente, los misioneros fueron unos de los pocos no-indígenas dispuestos de convivir con ellos y compartir conocimientos y herramientas que les permitían adaptarse en cierto grado a las circunstancias de vida profundamente cambiadas, hostiles y amenazantes, desde la perspectiva de los Ayoreos.

El poder misionero se evidenció sobre todo en dos áreas principales que ellos dominaban: la salud y la introducción a la economía regional —la economía de mercado y de dinero. El éxito logrado en esas áreas ante los Ayoreos les garantizó a estos misioneros un alto grado de reconocimiento, de poder y prestigio en la sociedad ayoreo. En sus momentos, hasta cumplieron con funciones de liderazgo, desde la perspectiva ayoreo. Dado que explicaron este poder a través de su relación con y el manejo de

6 A pesar de la existencia de otra misión católica administrada por Salesianos, aquí la descripción se limita a experiencias con la MNT, puesto que los principios teológicos de esta organización misionera evangelizador (para respetar el deseo del autor de eliminar “evangelista” o “evangélico” y así no confundirse con aquella religión protestante) fundamentalista promovieron y facilitaron la formación de predicadores pastores propios ayoreos.

la “Palabra de Dios”, los Ayoreos se adaptaron a estas circunstancias desarrollando un interés propio de aprender y practicar la “Palabra de Dios” como principio mitológico-mágico.

En esta época, que duraría hasta la década del 90 del siglo XX, llamó la atención que los Ayoreos identificaron el ámbito de la “Palabra de Dios” como aquel en el cual los hombres potencialmente lograban adquirir su influencia y prestigio. Un Ayoreo lo reveló comentando, “Antes, los hombres se lucían en expediciones de guerra; hoy ya no practicamos la guerra. En vez de la guerra, ¡tenemos la Biblia!” El dominio y manejo de la “Palabra de Dios” a través de la lectura, el acto de citar e interpretar de versos (a través de rezos, cantos cristianos y sermones) aún más allá de la cacería tradicional (como por ejemplo, en el trabajo asalariado), correspondían a sus intereses nuevos de convivencia con los misioneros y el ámbito laboral en las Colonias Menonitas donde se practicaba también un cristianismo evangelizador similar al de los misioneros de MNT. Así esperaban poder participar en el mundo determinado por el neocolonialismo que se había instalado en su territorio en el siglo XX.

Como otros pueblos indígenas del Gran Chaco y de otras regiones, que se anudaron activamente a procesos de evangelización, los Ayoreos también reinterpretaron el mensaje cristiano en base a sus tradiciones religiosas propias. Interesados en poder sobrevivir como pueblo en un mundo en el cual los no-indígenas (misioneros) obviamente sabían manejarse adecuadamente en su entorno (material y espiritual), los Ayoreos procuraron adquirir el conocimiento y las prácticas correspondientes para poder manejarse y convivir en este mundo diferente y desconocido, con el fin de defender la sobrevivencia de su grupo y su pueblo bajo estas circunstancias cambiadas (von Bremen, 1991: 239-289).

Tomando en cuenta la tradición bélica, la importancia dada a la “Palabra de Dios” en el contexto de la adquisición de prestigio/poder se evidenció en las expediciones realizadas por integrantes del asentamiento misionero para buscar miembros de otro grupo ayoreo que siguieron viviendo independientemente de las influencias misioneras en el territorio tradicional. Sin utilizar ni armas bélicas tradicionales ni fuerza física abierta, el ataque se llevó a cabo con gestos de guerra pero ahora sobre todo con el apoyo en la “Palabra de Dios” y la insistencia del grupo evangeliza-

dor que logró vencer al grupo en el bosque llevándole bajo su dominio al asentamiento misionero. El éxito de esta estrategia lo atribuyeron al poder y la fuerza de la “Palabra de Dios” que les brindó defensa y poder mayores que aquellas herramientas bélicas tradicionalmente utilizadas y aplicadas. Los hombres participantes en la expedición lograron adquirir nuevamente prestigio, mostrando en sus discursos, relatos y sermones su valentía, coraje y fuerza, incluyendo en sus exposiciones también elementos relacionados con la “Palabra de Dios”.

Durante esta fase histórica de contacto con la sociedad envolvente, funciones y roles del “matador” (*dacasuté*) se trasladaron, en partes, al “pastor” quien adquirió autoridad ante su grupo de referencia a través de su manejo de la “Palabra de Dios”, combinado con virtudes de liderazgo tradicional.

Presidente

Aunque el cargo de pastor sigue existiendo en todos los grupos cristianizados, sobre todo en aquellos de un credo evangelizador, su rol y función dentro de la sociedad indígena ha cambiado considerablemente a partir de la época de la (re)instalación de gobiernos civiles y las reformas constitucionales correspondientes. Se llegó a focalizar más en funciones eclesíásticas, mientras que el rol de dirigencia sociopolítica —ejercido también por los pastores en la época anterior a la dominación misionera— fue transferido a cargos nuevos que surgieron con la formación de organizaciones nuevas, las cuales el Estado y la sociedad envolvente llegaron a reconocer en el ámbito indígena.

Con el fin de las épocas militares en los años 80 del siglo XX y la instalación de gobiernos civiles, surgen nuevas estructuras y una nueva época sociopolítica y económica en el Gran Chaco. A pesar de la diferencia de los sistemas administrativos y políticos establecidos en los diferentes países, los pueblos y grupos indígenas llegaron a utilizar formas organizativas establecidas en el marco constitucional de los Estados. La figura jurídica de la asociación civil llegó a permitir el reconocimiento formal de agrupaciones indígenas. En Argentina, se llegó a incluir hasta la propiedad de tierra indígena por la figura jurídica de la asociación civil, mientras que

en Paraguay ya existía —y sigue existiendo— una ley (No. 904/81) que reconoce la organización interna indígena como “comunidad”, portadora del título de propiedad de tierra. Además, la figura de la asociación civil fue promovida entre pueblos indígenas para poder adquirir beneficios de proyectos de cooperación, que llevaron a la fundación de organizaciones correspondientes.

En el área de influencia menonita en el Chaco Paraguayo, se promovió la formación de instancias indígenas formalizadas con estatutos en base a estructuras organizativas derivadas del ámbito no-indígena. En el marco del Proyecto para el Desarrollo Sustentable del Chaco (Prodechaco) financiado por la Unión Europea en las décadas del 1990 y 2000, que en su componente indígena buscaría la cooperación directa con instancias indígenas, se promovió la formación de asociaciones civiles indígenas como contrapartes del proyecto, lo que constituyó una pre-condición por parte de este proyecto del Estado paraguayo para la celebración de contratos de cooperación con grupos indígenas.

Para poder cumplir con las exigencias formales de una asociación civil según las normas establecidas por las leyes nacionales correspondientes, los grupos indígenas tenían que adaptarse a las estructuras así definidas. Éstas exigían, entre otras cosas, la realización de asambleas generales regulares, la elección periódica de un directivo, la elaboración de balances anuales y la documentación regular ante el registro público.

Hoy en día, las legislaciones de Argentina, Bolivia y Paraguay permiten que las organizaciones indígenas que son propietarias reconocidas de una fracción de tierra, se organicen internamente según sus criterios propios. El Estado les reconoce como “comunidades” (Argentina y Paraguay) y “Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC)” (Bolivia), estas últimas aún en proceso de construcción.

Más allá de las organizaciones locales (“comunitarias”) existen también organizaciones regionales, panétnicas e interétnicas, llamadas “unión”, “federación”, “coordinadora”, “confederación”, etc.; para la constitución de las cuales se utiliza frecuentemente la figura jurídica de asociación civil. Últimamente, y según la coyuntura política como también por las posibilidades que se han dado gracias a los nuevos medios de comunicación, se observa la aparición de muchas instancias organizativas nuevas

que se refieren a diferentes identidades, como organizaciones regionales, locales, por oficio y por tareas, etc.⁷

Las instancias organizativas formadas por integrantes de pueblos indígenas en el marco de la legislación nacional suelen constituirse a través de asambleas generales que eligen una dirección ejecutiva compuesta por un presidente, vicepresidente, tesorero, vocales y por directores/secretarios de comisiones específicas según el caso (de tierra y territorio, de salud, de género, etc.). En la implementación práctica del funcionamiento de estas organizaciones, la figura del presidente es central como cara visible, tanto hacia adentro como hacia afuera. Más aun, en muchos casos, la gestión institucional organizativa está focalizada en la persona que ocupa este cargo, depositando en ella toda la responsabilidad y todo el poder ejecutivo. Instancias de cooperación y de negociación externas buscan tratar con el presidente para celebrar contratos, para asuntos relacionados con el territorio, con proyectos de cooperación, con publicidad y comunicación, u otras negociaciones. Llega también hasta el punto que la figura de presidente de una organización ocupa el cargo de coordinación de un proyecto de promoción de desarrollo, remunerado por agencias financieras.

En estos casos, se ponen en evidencia las contradicciones que un dirigente indígena está viviendo cuando ocupa este cargo. Ante la organización financiera, el cargo remunerado está ligado al marco de referencia definida en el contrato y la planificación correspondiente del proyecto. Como representante de la organización indígena contraparte del proyecto, debe vigilar el buen uso de los fondos y la aplicación de los mismos en el marco del plan aprobado y consensuado entre las partes contractuales.

Por el otro lado, el presidente de una asociación indígena del Gran Chaco está considerado como dirigente, líder, hombre de importancia y prestigio por el grupo de referencia suyo, según sus criterios propios. Y es aquí donde chocan roles contradictorios.

En el marco de la organización indígena moderna⁸, al tratarse de una instancia organizativa que reúne varios grupos, asentamientos, o al-

7 Como ejemplo ver: www.enotpo.blogspot.com.ar (consultado: 24/07/13).

8 El término "moderno" se utiliza aquí para identificar elementos reconocidos en el contexto regional y también no-indígena contemporáneo.

deas —o sea más allá de las estructuras organizativas tradicionales—, el presidente representa a todos ante los donantes, ante el Estado y cualquier otra instancia que trata con la organización. Hacia el interior, este papel del presidente se encuentra con expectativas diferentes.

Por un lado, está la expectativa de la familia (extensa) a la que pertenece y que le exige cumplir con su rol de proveedor. Según las reglas internas de distribución, este grupo de parentesco tiene prioridad en el aprovechamiento de los bienes que el dirigente les trae por sus actividades: él entrega la presa de la cacería a su mujer para que ella determine la distribución de acuerdo a las circunstancias coyunturales y las reglas de prioridad establecida. Este principio de la sociedad tradicional se sigue practicando hoy en día y constituye uno de los ejes principales de la organización interna de los pueblos en las circunstancias de vida actuales. Por supuesto, se deben considerar y tomar en cuenta también a otros integrantes de la organización moderna, lo que muchas veces crea complicaciones, ya que no existen antecedentes de códigos y principios de distribución en las estructuras propias tradicionales que abarcan esta dimensión social-grupal.

En los contextos de hoy, este principio vigente en la mayoría de los grupos choca con otras reglas definidas, las cuales se establecen en el relacionamiento con instancias públicas, empresas y organizaciones de cooperación a través de convenios y contratos.

Surgen contradicciones en la interpretación del buen cumplimiento del rol de dirigente o representante. Mientras que su grupo de referencia mide el cumplimiento por la capacidad real de asegurar el bienestar a través de la distribución de los bienes adquiridos, entre otros, las organizaciones no-indígenas que cooperan a través de proyectos lo miden, más bien, por la buena administración de los fondos según los planes de acción y financieros, concordados en su momento. Por la necesidad constante de actualizarse en su modo de actuar y adaptándose a circunstancias cambiantes, surgen situaciones de presión a los dirigentes por parte de su gente de gastar fondos de acuerdo a necesidades del momento. Al tener el poder de acceso a fondos disponibles a través de un proyecto de cooperación, el grupo de referencia le exige al dirigente distribuir y gastarlo en respuesta a estas necesidades inmediatas aun cuando no corresponden con el plan financiero acordado con el donante.

En estos momentos surgen conflictos serios para la toma de decisiones del dirigente: por un lado, debe cumplir con el donante y el contrato/convenio financiero firmado; si no lo cumple, está en peligro de perder la cooperación y alianza por acusación de malversación de fondos. Por otro lado, se encuentra bajo presión de su grupo de referencia, el cual maneja otro criterio de prioridad en esta situación exigiéndole al dirigente compartir y utilizar los bienes a su alcance según su criterio. Al no cumplir con su grupo, el dirigente perderá su rol y su estatus para el grupo (De la Cruz, 1997).

Esta contradicción, bastante frecuente, fomenta una crisis de identidad del dirigente: si cumple con la institución donante, pone en peligro su estatus ante su grupo/organización; si cumple con el criterio del grupo, está en juego el fondo y el futuro de la cooperación y sus relaciones. En general, los dirigentes optan por cumplir con sus grupos y organizaciones con el riesgo de “perder su credibilidad” ante las instituciones de cooperación.

Son conocidos los casos en los cuales dirigentes no aguantaron las tensiones por las contradicciones mencionadas. Surge en ellos una crisis de identidad en su rol como dirigente y representante y empiezan a gastar fondos de manera muy exagerada cayendo de manera catastrófica, finalmente, ante la institución donante o ante el grupo más amplio que representan formalmente. Frecuentemente, terminan como personas comunes en sus grupos socio-políticos a los que pertenecen pasando por todo un proceso de “limpieza” durante muchos años antes de poder volver a participar más activamente en el ámbito sociopolítico del grupo y de la organización.

Las crisis de identidad surgen no solamente por las contradicciones mencionadas entre el cumplimiento de roles ante instancias de cooperación (externas) y las expectativas de integrantes de su grupo y organización (internas). Otro factor que influye está relacionado con la composición de la misma organización indígena en su contexto actual. En el caso donde estas organizaciones modernas, reconocidas por los Estados, sobrepasan el área sociopolítica de los sistemas organizativos tradicionales, surge la pregunta cómo determinar el nuevo marco de referencia, la legitimidad y el control entre el dirigente y el grupo que llegó a representar en el nuevo ámbito. Como no existían principios organizativos tradicionales que abarcaran esta dimensión representativa —con la excepción de

situaciones agudas de guerra— no se tienen puntos de referencia propios para el desarrollo de una dinámica organizativa correspondiente, más allá del grupo sociopolítico tradicional en el cual se ejerce prestigio y autoridad reconocidos. Este es un aspecto central al que hasta hoy, no se llegó a encontrar una respuesta acertada de cómo tratarlo adecuadamente respetando los derechos indígenas.

En muchas de las organizaciones regionales y suprarregionales, se interpreta el cargo desde el grupo local y de parentesco al cual pertenece el dirigente. Para el período del mandato, el potencial de contactos sociopolíticos, de recursos económicos y de otros beneficios están a disposición del presidente y de su grupo de referencia. Una vez terminada su gestión como presidente de la organización, el dirigente debe encontrar otros mecanismos para poder cumplir con su rol de dirigente ante su grupo de referencia. Éste suele retirarse dejando que su sucesor comience de acuerdo a sus criterios propios y con su gente de referencia correspondiente. Se observa así una falta de continuidad institucional en el proceso organizativo. En muchos casos, la memoria institucional termina con la gestión de la dirigencia respectiva, de manera que la política ejecutiva depende en alto grado de la presidencia y el liderazgo de turno.⁹ Y al dejar el cargo, el ex-presidente y su grupo de referencia deben buscar otros campos de acción para que él pueda cumplir con su función como dirigente de su grupo.

En otros casos, la organización moderna solamente cumple funciones activas en momentos específicos, por ejemplo, una movilización, un corte de ruta, o la implementación de un proyecto. Al no contar con estos momentos oportunos, la organización y sus representantes no ejercen la función orgánica para el pueblo, prevaleciendo, entonces, los grupos locales y de parentesco que constituyen la base estructural social y económica.

9 Un ejemplo muy llamativo en este sentido se daba en la Organización de la Capitanía Weenhayek de Tarija (ORCAWETA) que consiguió la construcción de una sede de la organización panétnica con infraestructura en una aldea, la cual fue saqueada posteriormente. Con el comienzo de una nueva gestión, la nueva sede fue establecida en el predio de la casa del nuevo presidente de la organización.

Desafíos

Los procesos organizativos indígenas en el Gran Chaco están marcados por contradicciones constantes entre la afirmación de “lo propio” y el cumplimiento de expectativas de terceros que manejan otros criterios relacionados con las organizaciones, sus representantes y su funcionamiento. Con la ampliación y extensión de sus tareas y competencias, que sobrepasan al grupo de referencia al cual pertenece por su parentesco y localidad sociopolítica, un dirigente se enfrenta con expectativas nuevas que le exigen ponerse en posición relativa a su propio grupo de referencia. Como ya fue mencionado, otros llegan a esperar de él la “nueva” función de proveedor, luchador y protector, dado que también les representa ante terceros quienes, a su vez, esperan que cumpla con la representación del nuevo grupo de referencia de la organización que preside. Ahí está el gran desafío para los dirigentes, sus familias y sus grupos de referencia sociopolítica y de parentesco.

Ante los constantes y cada vez más acelerados procesos de cambio vividos, las estructuras organizativas ofrecidas por las normas legales de los Estados nacionales constituyen herramientas de adaptación relativa. Una mirada desde las estructuras propias indígenas revela ventajas, límites y obstáculos de estas organizaciones no-indígenas modernas para la consolidación de los pueblos en su vida contemporánea:

- Dado que la sociedad envolvente, sea local, nacional, o internacional, no reconoce las formas propias organizativas indígenas¹⁰ en los marcos jurídicos de los Estados, son las organizaciones modernas las que permiten el reconocimiento político y jurídico en el marco de las estructuras organizativas vigentes en los países. Una vez confirmada la estructura orgánica por las autoridades públicas competentes, se suele escuchar el comentario que “ahora ya está organizado este grupo indígena”, a pesar del hecho que siempre estaba organizado al constituirse como grupo colectivo. El reconocimiento se les brinda por cumplir con condiciones formales exigidas por

10 Se refiere a aquellas estructuras organizativas que surgen de la cultura propia indígena y que siguen vigentes hoy en día: la familia extensa, el grupo local, los clanes, papeles y tareas de personas de prestigio y autoridad.

la sociedad dominante, pero no queda solamente en el reconocimiento formal. Una vez establecida, se sobreentiende, desde afuera, que esta estructura organizativa estará adaptada también a las formas y reglas de comunicación, de articulación y de negociación dominantes. Se les impone una serie de valores, conceptos y comportamientos provienen de la cultura dominante, y que no necesariamente coinciden con los valores, conceptos y comportamientos vigentes en la sociedad indígena.

- Con el reconocimiento político y jurídico, se abre para la organización indígena moderna la posibilidad de acceder a recursos económicos, técnicos y fuentes financieras como contraparte de un proyecto de cooperación para el desarrollo.¹¹
- El contacto con sectores diferentes, que suele ampliarse con el reconocimiento de la organización, permite a su vez la ampliación de redes sociopolíticas y económicas del pueblo. En el caso de un éxito fructífero, esta ampliación trae también un aumento de prestigio al liderazgo de la organización.
- En el relacionamiento con el mundo exterior de su pueblo, los representantes, por lo general, deben aceptar, manejar y subordinarse a los idiomas y códigos de comunicación oficial, no-indígena.
- Esto comienza con el ambiente físico y espacial en el cual suelen realizarse encuentros, reuniones y la toma de decisiones que en la gran mayoría de los casos no se dan en el ámbito indígena mismo, sino en oficinas públicas, salas de reuniones en instalaciones de empresas, iglesias, o las ONG, centros de convenciones, hoteles, etc.
- Sigue con la disposición y el manejo de tiempo que suele ser determinado por los no-indígenas, técnicos, representantes del gobierno, de agencias de cooperación, etc., que realizan visitas y reuniones con tiempos bien limitados y una agenda bien ajustada y definida, por objetivos específicos, preestablecidos. Por lo general, estos espacios de tiempo no permiten el desarrollo de una comunicación en base a las pautas propias indígenas, las cuales exigen

11 Con la formación de instancias de autonomía en Bolivia, se llegará también a participar y tener acceso a la administración del presupuesto público del Estado.

una ambientación mayor entre todos los participantes como para entrar en una comunicación real, profunda, de contenido y de entendimiento mutuo.

- Luego, influye también el manejo de la escritura, del papel, de documentos, y hasta la manera de expresarse, de tratar temas de interés, conflictos y asuntos delicados. Provieniendo de la sociedad dominante, los códigos del manejo de estas herramientas —nuevas desde la perspectiva indígena— también están definidos por los agentes no-indígenas. Y es más: la relación colonial muchas veces está tan arraigada que no solamente el funcionario público, el técnico de un proyecto o el portador no-indígena de un título de tierra la reproduce, sino los propios indígenas la han incorporado en sus discursos y el trato que adaptaron en su relacionamiento con su entorno no-indígena.
- Por el otro lado, las estructuras de las organizaciones indígenas modernas reconocidas siempre encuentran dificultades de arraigo en sus propios grupos de referencia y sus estructuras, cuando la organización moderna sobrepasa el nivel organizativo reconocido internamente.
- Aquellas personas que ejercen la representación ejecutiva de las organizaciones reconocidas, normalmente con algún cargo formal (presidente, coordinador, director o secretario sectorial) suelen estar sujetos a exigencias y sacrificios enormes. Como “buen proveedor” se le espera que traiga elementos que aseguren el bienestar del grupo, relacionado con alimentación y acceso a la infraestructura del Estado (salud, educación, programas sociales, etc.). Además, se espera que domine las técnicas sociopolíticas y de comunicación para un manejo positivo de las relaciones con patrones laborales, equipos de proyectos, e instancias públicas.
- En el marco de proyectos de cooperación, la realización de talleres, reuniones y seminarios forma parte del ciclo con la intención de garantizar así transparencia y participación del grupo. Muchas veces, se invita a representantes indígenas para que participen en eventos mayores, hasta a nivel internacional. Cuando los delegados y sus organizaciones intentan negociar con los administradores de

estos eventos e iniciativas sobre fondos o bienes de consumo (más allá de un viático que les sostiene durante el viaje) a cambio de estar ausentes de sus familias, se les niega eso con frecuencia argumentando que el evento es para el bien del pueblo, por lo que se debe brindar también un aporte por parte de la comunidad misma. En este caso, no se toma en cuenta el interés del grupo de referencia que también espera de su dirigente un beneficio por su ausencia, lo que a su vez les garantiza su prestigio al interior del grupo.

Representación y toma de decisiones

En términos generales, podría decirse que la personería jurídica reconocida por el Estado a menudo no responde necesariamente a la dinámica organizacional interna de los pueblos indígenas. La ignorancia y la poca consideración de los conocimientos antropológicos pertinentes han llevado a la creación de sujetos ficticios de derecho, como por ejemplo, la figura del “jefe” o “cacique”, y la supuesta existencia de una “comunidad”, que para los miembros del grupo no corresponde con la realidad socio-política interna de una aldea o un asentamiento de convivencia, y por lo tanto, no cuenta con legitimación interna. Para los procesos internos de participación y toma de decisiones, ocurre a veces que estas instancias resultan ser peligrosas y más bien destructivas, dado que llevan a malentendidos, son manipulables desde fuera debido a la falta de un control interno, y pueden instrumentalizarse a favor de intereses ajenos. Aquí choca el concepto de representatividad manejado en contextos políticos nacionales e internacionales con el concepto propio de los diferentes pueblos indígenas sobre liderazgo, autoridad y estructuras sociopolíticas internas.

Consiguientemente, los delegados indígenas de organizaciones que representan a una región extensa, un pueblo u otras unidades de gran tamaño, en principio sólo están en condiciones de ejercer funciones diplomáticas en el sentido de embajadores y mensajeros. Las funciones de representación en un sentido más estricto, relacionadas con tareas ejecutivas en nombre, y bajo la responsabilidad de los grupos representados, con frecuencia superan las competencias reales de dichos delegados (Schroeder & von Bremen, 2013: 18-22).

Las decisiones que deben ser tomadas por la población de una región requieren de un proceso más largo y a veces muy dilatado, si es que se pretende que sean sostenibles y tengan una base sólida. Estos trámites pueden requerir un tiempo considerable, aun cuando las decisiones se limitan a grupos de gran afinidad y cohesión (por ejemplo, un grupo local o una aldea). Si se trata de problemas difíciles y complejos pueden necesitarse muchas reuniones y conversaciones antes de que una decisión conjunta satisfaga a todas las partes interesadas. ¡Y no hay presión externa que logre acelerar este proceso! De hecho, cuando las decisiones se toman bajo presión —lo cual sucede con creciente frecuencia— es posible llegar a un resultado relativamente rápido, pero a largo plazo será imposible implementarlo. Más bien, dará lugar a nuevos conflictos.

Reiteradamente se observa que —fuera de sus propios territorios— los delegados participantes en grandes congresos, reuniones o procesos de negociación se ven confrontados con graves dificultades cuando se trata de mantener la comunicación con sus comunidades y agrupaciones para proveerles información y transmitirles los resultados de las negociaciones en torno a temas que podrían ser importantes para éstas. La mayoría de las veces estas dificultades no se deben a una falta de voluntad o disposición.

A menudo, los delegados se ven superados por las circunstancias, dado que el idioma, las culturas de comunicación, los contenidos y el entorno les son tan ajenos que es imposible llegar a una traducción —en el sentido de una transmisión culturalmente adaptada. De esta forma pueden surgir voces críticas, cuando las comunidades de pronto se ven confrontadas con proyectos, demandas y normas legales que supuestamente se han generado con su participación. No son pocas las veces en que algún miembro de la comunidad exclama: “¡Nosotros no nos hemos enterado de nada!”

Estos son temas muy difíciles y delicados cuando se trata de implementar el derecho de participación y al consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Con gran frecuencia no se tiene acceso a las discusiones al respecto porque suelen considerarse “asuntos internos” de las organizaciones y comunidades indígenas y, por lo tanto, no llegan a ser tratados. Por su parte, los organismos y representantes indígenas se sienten reacios a tratar el tema ante foros más amplios.

Conclusión

Desde que llegaron a constituir parte de la sociedad nacional, los pueblos indígenas del Gran Chaco experimentaron una serie de cambios, también en sus procesos organizativos. Según la época y los contactos específicos que llegaron a establecer en su lucha por la sobrevivencia, los campos de acción que les brindaron posibilidades de fortalecerse variaban. Sin embargo, e independientemente del contexto socio-político específico, los fundamentos organizativos que también forman parte de la base en las sociedades tradicionales siguieron y siguen constituyendo los pilares principales en las dinámicas organizativas. Matador, pastor y presidente, como instancias de autoridad se basaron y se basan en las mismas virtudes que caracterizan a la autoridad y liderazgo. Y mientras que las áreas de acción cambiaron también para los dirigentes, los principios para adquirir el reconocimiento ante su grupo de referencia mantienen su propio valor de referencia al interior del pueblo. Por lo tanto, y a pesar de los cambios, el conocimiento de estos principios es imprescindible para poder encontrarse y cooperar con los pueblos indígenas con el respecto correspondiente hacia sus culturas y sus dinámicas organizativas en el reconocimiento de sus derechos y la implementación real de los mismos.

Bibliografía

BRAUNSTEIN, José, & N. Meichtry

2007 *Liderazgo, Representatividad y Control Social en el Gran Chaco*. Argentina: EUDENE.

DE LA CRUZ, Luis María

1997 *Y no cumplieron: Reflexiones acerca de la apasionada relación entre los organismos de promoción del desarrollo y los grupos wichi*. Salta, Argentina: Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste.

SCHROEDER, Anita, & von Bremen, V.

2013 *Pueblos indígenas y protección de bosques a través de REDD+ y medidas similares. Análisis 37*. Berlín: Brot für die Welt/Misereor.

VON BREMEN, Volker

1991 *Zwischen Anpassung und Aneignung*. München: Anacon.

Autoridad, poder y liderazgo: Observaciones conceptuales acerca de la práctica de representación de los pueblos indígenas¹

Juliana Ströbele-Gregor

Resumen

Desde principios de los años 1990, en varios países los indígenas no sólo ocupan cargos a nivel local como alcaldes o concejales sino que están presentes en la arena política a través de partidos políticos propios, sindicatos campesinos y organizaciones etno-políticas y en organismos internacionales. En Bolivia el presidente se autodefine como indígena. El artículo discute conceptos de representación indígena desde las dos perspectivas: emic y etic. Se presentan conceptos de autoridad tradicional de diferentes pueblos indígenas en Sudamérica y se discuten conceptos “modernos” como “dirigente”, “líder” o “representante” desde la perspectiva del cambio cultural. Se enfatizan los temas: legitimidad, obligaciones, control social y las tensiones entre la auto-definición que construye a un/a representante, las expectativas de “su pueblo” y las diferentes atribuciones sociales y políticas que tiene que enfrentar y que están basadas en ideas democráticas occidentales.

Introducción

En Bolivia, en 2006 por primera vez un indígena fue elegido Presidente del Estado, y una buena parte de los parlamentarios se identifican como indígenas. En Ecuador, en 2002 el “Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País”, creado por las organizaciones indígenas del país, participó como aliado por corto tiempo en la coalición y tuvo dos ministros en el gobierno. Tanto en Colombia como en otros países latinoamericanos existen diputados y senadores indígenas. Desde principios de los años 1990, en varios países hay indígenas que ocupan cargos a nivel local

1 El texto es una ampliación y actualización de mi artículo publicado en 2007 en *Élites en América Latina*, editado por Peter Birle, et al., Frankfurt: Biblioteca Ibero-Americana.

como alcaldes o concejales. Adicionalmente, están presentes en la arena política a través de partidos políticos propios, sindicatos campesinos y organizaciones políticas de carácter étnico. Asimismo, en las organizaciones internacionales, por ejemplo, en el Banco Mundial y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), se contrata de vez en cuando a algún que otro consultor indígena.

La presencia de representantes indígenas² tanto en la cooperación al desarrollo como en la arena política nos lleva a plantearnos dos preguntas: (a) cuáles son el concepto y la práctica de representatividad de los pueblos indígenas y cómo se interpreta la representación indígena y, (b) cómo los no-indígenas interpretan la representación indígena en la arena política o en el marco de la cooperación. En esta ponencia voy a concentrarme en la primera pregunta, basándome en ejemplos del mundo andino, maya, amazónico y guaraní. Soy consciente que se trata sólo de un primer acercamiento al tema.

Una aproximación a la práctica indígena requiere entonces examinar la pregunta por los conceptos indígenas de representación y participación política, así como por los procesos de cambio a los que están sujetos; una aproximación a qué comprensión subyace a los cargos influyentes (posiciones de liderazgo) tanto al interior de sus comunidades como en los intersticios con y dentro de la sociedad dominante. Me guiaré por las siguientes preguntas:

2 Existe un amplio e importante debate tanto político como académico sobre el concepto “indígena” e “indigenidad”; pero en el marco de este artículo no voy a profundizar en este debate (véase Canessa, 2005). No obstante, se puede constatar que en los discursos de autodefinición que emplean los representantes de los grupos étnicos en la arena política ellos se basan en la definición del Convenio 169 de la OIT, que a su vez está basada en la definición de Martínez Cobo. Por eso en este texto me refiero a la definición de Martínez-Cobo: “Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of societies and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems” (1987: 379).

1. ¿Qué conceptos están relacionados con los términos cargo/función, legitimidad, influencia, representación? ¿Cómo se da el acceso al cargo? ¿Cómo se concibe la relación “representante”-comunidad?
2. ¿Cómo repercuten las normas culturales propias en el manejo de conceptos de representación y en posiciones de liderazgo en estructuras organizativas “modernas”, es decir en estructuras organizativas inducidas desde instituciones políticas de origen occidental (por ejemplo, sindicatos, partidos, organizaciones de la sociedad civil)?

Autoridades tradicionales-dirigentes, líderes, representantes-mediadores

Cuando los indígenas o campesino-indígenas (Albó, 1999: 18) hablan en español de personas que ocupan una posición influyente en su comunidad, hablan en la mayoría de los casos de “dirigentes”, “líderes”, “autoridades” o “representantes”. En el lenguaje cotidiano estos términos se utilizan a veces como sinónimos. Sin embargo, esto se debe a la imprecisión al utilizar el español y a la cultura política ajena, ya que a nivel conceptual emic se distingue claramente entre posiciones de liderazgo en estructuras políticas “modernas”, es decir que se orientan en normas y valores occidentales, y posiciones de prestigio en la comunidad o el grupo étnico. Con ello no se refieren solamente a las obvias diferencias entre las funciones, la valoración social y la posición de la persona debido a su cargo y en el acceso a las posiciones, sino también a la estructura relacional de la persona de prestigio-comunidad.

Consecuentemente, para comprender la representación, el accionar político y la legitimidad de portavoces indígenas, es necesario preguntar qué significan estos conceptos en la cultura de origen, pues los valores y las normas asociados influyen de manera consciente o inconsciente en los patrones de comportamiento y las estrategias de los actores indígenas también fuera de las estructuras “tradicionales”. Por lo tanto, la atención se dirige hacia el nivel de la comunidad local-indígena, originaria o nativa (según la autodefinición) en la que las formas de vida todavía están acuñadas considerablemente por valores y normas culturalmente transmitidas,

y en la que los conceptos culturales de los cargos, del poder y representación, de la legitimidad de las autoridades y de la práctica de los detentores del cargo, tienen sus raíces.

Autoridades tradicionales

Cuando los indígenas hablan de “nuestras autoridades” se refieren a los detentores de cargos tradicionales en la comunidad a nivel local, o a nivel supralocal, allí donde estas estructuras existen; por ejemplo, entre los guaraníes (Bolivia, Paraguay y Argentina) o en los *ayllus* del Norte de Potosí (Bolivia). Estos cargos y los conceptos asociados se basan en una amalgama cultural de estructuras prehispánicas e hispano-coloniales, en las cuales, si bien han cambiado en el transcurso de procesos históricos, se han conservado algunos elementos autóctonos básicos específicos (véase entre otros, Resnake, 1989).

La cultura política propia de los pueblos indígenas —a pesar de sus diferencias culturales— se basa en relaciones inmediatas, diversas y estrechamente entrelazadas entre los miembros de una comunidad local, que se expresan en un patrón social recurrente, el cual a su vez está anclado en su cosmovisión. Esto significa que las diferentes concepciones de poder, de la organización de procesos de decisión, de administración y de representación en las respectivas culturas, están integradas en concepciones religiosas del mundo: la cosmovisión y lo cotidiano están inmediatamente relacionados entre sí. En los sistemas tradicionales, los cargos articulan tareas administrativas con tareas religiosas ceremoniales; las tareas de ordenamiento se derivan de la cosmovisión.

La autoridad de un individuo al interior de un grupo local indígena —sea andino, amazónico o en las diversas culturas centroamericanas y mexicanas— no se concibe como poder en el sentido de un “sobredominio de los sin poder”; el poder no se entiende en el sentido de Weber como “cualquier oportunidad de imponer dentro de una relación social la voluntad propia también en contra de los que se resisten, independientemente de en qué se basa esta oportunidad” (Alber, 2000: 39). El término de poder de Weber, que se basa en una “relación desigual clasificable de forma inequívoca entre dos personas, es decir entre el que ejerce el poder

y el inferior” (Alber, 2000: 31), se refiere al poder de las instituciones del Estado y la clase dominante de origen europeo y de los sectores aliados con ésta, no a la autoridad al interior de la comunidad étnica (véase Weber, 2005). En las concepciones indígenas de América Latina, el poder está integrado en la cosmovisión religiosa, en la que las concepciones animísticas y la adoración de los antepasados se relacionan de forma más o menos fuerte con la religiosidad católica colonial. Los detentores de cargos al servicio de la comunidad actúan como mediadores simbólicos entre la comunidad y poderosos espíritus, asumen funciones de dirección, de administración de la justicia y de arbitraje en la comunidad, y son mediadores frente a la administración pública. En las culturas andinas, mayas y amazónicas, los detentores de cargos apenas cuentan con poder personal, además de que el ejercicio de las funciones es pasajero.

Los ejemplos posteriores son tipificaciones extraídas de una realidad mucho más compleja y reflejan en forma resumida diferencias en relación a conceptos de autoridad y representación de diferentes culturas indígenas en América Latina:

a) Al interior de la comunidad andina o también maya, la autoridad tradicional está vinculada a cargos específicos dentro del sistema de cargos (que es de origen colonial), “[...] en que cada jefe de familia en el transcurso de su vida participa alguna vez en el sistema de cargos y en el caso ideal recorre la escala completa de la jerarquía. La posición de la autoridad máxima (preste) combina funciones religiosas ceremoniales, administrativas y organizativas. Debido a que las funciones religiosas ceremoniales y la cultura festiva exigen grandes gastos materiales por parte del que ocupa el cargo, el tomar un cargo no sólo es un honor sino una carga. Sin embargo, a pesar de esto, se siguen asumiendo hoy en día las obligaciones festivas comunitarias socio-religiosas, aunque no siempre con la misma riqueza que se tenía anteriormente. Pero el hecho de adquirir prestigio y renombre a través del cumplimiento de estas obligaciones juega un papel muy importante. Además de que la presión social general y el sistema de normas hacen casi imposible rechazar estas obligaciones. Al lado de estas motivaciones más bien ‘terrenales’, dominan las de la cosmovisión andina, que se fundan en la idea de la reciprocidad entre seres humanos, con los ancestros y con poderosos seres inmortales. Sólo con el

cumplimiento de todas las obligaciones frente a la comunidad se puede contar con la protección y la generosidad de las fuerzas míticas poderosas” (Ströbele-Gregor, 1996: 504-505).

En Bolivia, con la Revolución Nacional de 1952, surgieron paralelamente a estos cargos tradicionales los sindicatos campesinos a nivel comunal como organizaciones locales de autogestión con una función mediadora hacia el Estado. Funcionan según el modelo comparable al sistema tradicional de cargos, pero sin las tareas religioso-ceremoniales de éste. Los detentores de cargos –los dirigentes– también son elegidos según el principio del turno. En muchos casos ambos sistemas existen paralelamente, lo que puede conducir a conflictos entre la autoridad tradicional y el dirigente, también cuando formalmente la comunidad ha procedido a una “división del trabajo” y la asignación de las funciones.

b) En los grupos étnicos con una tradición acéfala (por ejemplo, en la Amazonía o el Gran Chaco), el poder de un individuo está muy restringido y depende de características individuales: del carisma, de la habilidad oratoria, de la predisposición a la acción, del espíritu de lucha, del éxito en la caza, en el de proveer el grupo con alimentación y otros. La edad avanzada y la riqueza de experiencias asociadas gozan de un gran prestigio. Sin embargo, estas autoridades no disponen de un derecho de sanción ni de otros medios para imponer el poder, para no hablar de dominio. Su autoridad se basa únicamente en el reconocimiento —y el apoyo— por parte de su grupo social, y es pasajera.

c) En grupos étnicos que están organizados según el principio del linaje, es decir, en los que han conservado elementos de una tradición de jefaturas hereditarias (por ejemplo, entre los guaraníes), el acceso a los cargos altos se transmite preferentemente —aunque no exclusivamente— al interior de las familias de prestigio. Éstas disponen normalmente también de relaciones supracomunales con la sociedad dominante, así como de cierto bienestar. Esta constelación social se puede describir como la que más se acerca a una estructura de poder local relativamente estable.

d) ¿Cuál es el papel de las mujeres relativo a los sistemas de representación en las diferentes culturas en los sistemas tradicionales? En el marco de este artículo me limito a señalar unos aspectos generales de este tema muy complejo.

En el sistema tradicional de cargos al interior de las comunidades andinas, las mujeres no ocupan un cargo propio, a no ser el de la curandera y de la partera. En estas posiciones dotadas de reconocimiento social se trata de mujeres mayores, ya que sus campos de acción requieren de conocimientos, saberes y experiencias adquiridos. Sin embargo, las mujeres están presentes en el sistema de cargos de la comunidad en la medida en que el principio de la complementariedad juega un papel central en la cosmovisión de muchas culturas indígenas. Un cargo alto en el sistema de cargos sólo puede ser asumido por un jefe de familia, pues la complementariedad de lo masculino y lo femenino es, entre otros, un símbolo de armonía social y una condición para la realización de tareas religioso-rituales. Como esposa del detentor del cargo, ella representa al elemento femenino, asume las tareas rituales asignadas a la mujer y goza de esta manera de prestigio e influencia. Pero también aquí es válido que no es el saber individual o la pertenencia a un grupo social específico en base al cual una mujer realiza estas tareas, sino que es únicamente su estatus de esposa del detentor del cargo, y por lo tanto, se trata de un estatus pasajero.

Sin embargo, aun en los sistemas tradicionales de muchas culturas las mujeres participan directa o indirectamente en la toma de decisiones a nivel local sin obtener un cargo representativo. En las comunidades andinas, por ejemplo, las mujeres participan en la asamblea. Otra forma, observamos, en grupos étnicos de tradición acéfala. En los grupos Ayoreos, por ejemplo, las mujeres tienen un papel importante en las decisiones, incluso si no están presentes en la asamblea en la que se toma una decisión. La decisión se discute en los hogares y sólo si las mujeres están de acuerdo con la decisión que se adoptó, ésta es válida. De tal manera, las mujeres tienen una posición de poder “invisible”.

Resumiendo se debe destacar lo siguiente

Primero, desde la perspectiva emic, el concepto de autoridad tradicional significa el cumplimiento de obligaciones frente a la comunidad o el grupo local que está relacionado con el prestigio, pero sin el poder de

sanción o con ventajas económicas en forma de sueldos regulares.³ En el sistema de cargos (andino, maya y de muchos grupos étnicos en México), tradicionalmente organizado de forma jerárquica, la autoridad y la comunidad no se encuentran frente a frente en el sentido de una jerarquía clasificatoria (líderes versus pueblo inmaduro), ya que por un lado se espera que cada jefe de hogar cumpla con esta obligación en el transcurso de su vida, y quien se niega debe contar con consecuencias negativas en diferentes niveles. Por otro lado, autoridad no significa instancia de decisión última. La competencia de decisión en todos los asuntos que son importantes para la comunidad la tiene únicamente la asamblea comunitaria. La autoridad se tiene que regir por las decisiones que surgen de los prolijos debates públicos que tienen lugar en estas asambleas. Además, la gestión de las autoridades está sujeta a un control social inmediato y enérgico por la comunidad, la cual vigila que las obligaciones se cumplan según las normas y los valores culturales.

Segundo, aunque hasta la actualidad se han conservado los elementos culturales básicos mencionados (la combinación de lo sagrado y lo profano en el sistema de cargos, la lógica de reciprocidad al interior de la comunidad andina o maya, etc.), sin duda los valores y las normas dentro del mundo de vida de todos los grupos étnicos y comunidades locales — en el transcurso del tiempo y en el contacto con la sociedad dominante de valores de origen europeo— están sujetos a cambios. Esto también promueve el individualismo y ambiciones personales de hacer carrera. Estrategias para ello son la ampliación de las relaciones con la sociedad dominante a través de funciones de mediación, como por ejemplo, mediante la extensión de tareas que fortalecen la influencia personal dentro de la comunidad y/o se utilizan como trampolín a una carrera fuera de la comunidad.

Tercero, todas las posiciones en el sistema “tradicional” de representación en último caso están subordinadas de forma indirecta al poder y al dominio estatal. En la sociedad criolla las autoridades o dirigentes lo-

3 Sin embargo, el titular del cargo más alto en la comunidad andina (p.ej., el *preste*, *jilacata*), o en varios grupos maya y en México, tiene la obligación de financiar fiestas y ceremonias religiosas durante su tiempo de cargo, lo cual significa grandes gastos para él.

cales no gozan de prestigio, y aún menos ejercen funciones morales de poder o dominio en la esfera dominada por valores e instituciones occidentales a nivel nacional.

Cuarto, no obstante, el hecho de que estas posiciones hayan conservado su validez al interior de las comunidades indígenas o del grupo étnico y que la legitimidad de los cargos sigue siendo indiscutida, es destacado por los movimientos indígenas recientes como una señal central de la vivacidad de su autonomía cultural. En los discursos étnico-políticos, así como en las reivindicaciones indígenas por el reconocimiento de sus representantes y de sus formas de representación al interior de las estructuras políticas nacionales, juega un papel central el remitir a las autoridades tradicionales como líderes espirituales y preservadores del saber cultural. Más adelante voy a volver a ello.

Participación en la vida política “moderna”: Dirigentes, líderes y representantes

“Tradición” y “modernidad” confluyen en una comprensión dual de la política: esto supone la combinación de estructuras “tradicionales” y “modernas”. A nivel de las organizaciones, esto tiene como consecuencia coincidencias o también la simultaneidad entre ambas estructuras. Así, se retoman estructuras asociativas modernas (sindicatos, federaciones) del movimiento sindical o se crean partidos políticos que permiten hacer uso de la palabra e imponerse en las arenas políticas (nacionales e internacionales). Sin embargo, estas organizaciones internamente no funcionan —o funcionan de modo imperfecto— según el concepto occidental de modelos organizativos democráticos.⁴ También aquí es válido el principio del consenso y normalmente no se contempla el voto minoritario formal. El respeto y el afán de armonía prohíben las discusiones abiertas, críticas y duras; se dialoga hasta que ya no se expresen opiniones divergentes. En cambio, los acuerdos previos extraoficiales, precedidos por fuertes debates, son la regla. Las decisiones tomadas por la cúpula directiva en base a

4 En mi artículo “Kanon mit Gegenstimme” (2008) he elaborado más extensamente este tema, tomando el ejemplo de los movimientos sociales e indígenas en Bolivia.

las deliberaciones realizadas en la asamblea de delegados o en virtud del cargo se imponen de manera vertical a las jerarquías subordinadas (verticalismo). Las disonancias personales o relativas a los contenidos conducen rápidamente a la división de la organización.

La rotación de los cargos sigue el modelo de la jerarquía de cargos en la comunidad. Los indígenas en general explican la aplicación de esta modalidad en organizaciones “modernas” con el argumento de la preservación de las costumbres. “Se trata de nuestra propia forma de democracia indígena,” me dijo una vez un dirigente indígena. De todas maneras, una de las funciones de rotación de cargos en los sindicatos campesinos u organizaciones etno-políticas es la de evitar la permanencia de un dirigente en el cargo. Sin embargo, es notorio que muchas veces se pasa por alto el principio de rotación cuando están en disputa los intereses políticos de una persona dominante que es el portavoz de un grupo social y/o políticamente fuerte.

También el entendimiento según el cual los dirigentes que no pertenecen al colectivo o a la comunidad, es decir los dirigentes de las federaciones, por respeto a las estructuras locales de decisión no deben inmiscuirse en asuntos locales, proviene de la tradición.

La combinación entre lo “tradicional” y lo “moderno” se refleja especialmente en las ideas sobre los dirigentes en organizaciones modernas (Ströbele-Gregor, 1996, 2007, 2008). Esta combinación de definiciones tradicionales y expectativas parcialmente contradictorias, contiene también en este ámbito múltiples potenciales para el conflicto.

Se concede cada vez más importancia a la participación de las mujeres en las directivas de las organizaciones modernas.⁵ Ya a partir de los años 1980, las mujeres indígenas han empezado a comprometerse en asociaciones etno-políticas o productivas. Cabe destacarse que en los últimos años se han desarrollado fuertes movimientos de mujeres indígenas en

5 Hay una amplia literatura sobre mujeres indígenas en la arena política, sobre las conquistas, pero también los obstáculos y desfases. Véase entre otras: FDCM, 2000; Cervone, et al., 1998; Proyecto Mujeres y Asamblea Constituyente, 2006; artículos en Hernández (Ed.), 2008; Sierra, 2009; Resolución del V Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas Originarias de Bolivia, 2010; Ströbele-Gregor, 2013.

muchos países y se puede observar cambios profundos en los discursos y en las reivindicaciones de las mujeres con respecto a su posición y sus derechos tanto en la familia y grupos locales como en las organizaciones etno-políticas. Como resultado de este movimiento, las mujeres indígenas han ganado espacios de representación en las organizaciones etno-políticas, en partidos políticos y en la administración pública (véase Regine Mader en este mismo libro).

Espacios de tensión interna

En las observaciones que presento en estos párrafos se trata de exponer situaciones que conllevan potenciales de desentendimiento entre actores indígenas y no-indígenas. No se trata de calificar los valores y costumbres de los pueblos indígenas:

1. Una fuente de tensión en las organizaciones indígenas modernas es el hecho de que los patrones organizativos externos asumidos no tienen un anclaje cultural. El concepto occidental de la democracia, así como instrumentos y mecanismos, por ejemplo, del debate crítico y polémico, del flujo interno de comunicación y el voto de las minorías, no están culturalmente integrados. Las formas democráticas del trato interpersonal dentro de los partidos políticos y sindicatos están débilmente desarrolladas.

2. La idea de la representación y del “liderazgo” está influenciada por la cultura política del caudillismo muy difundida en Latinoamérica, por un lado, y por el concepto indígena de la representación, por el otro, en la que prevalece la lealtad frente a la propia comunidad, de acuerdo con el principio tradicional de reciprocidad. Por esta razón, un representante a nivel regional o nacional no se siente, en primer lugar, representante de “todos los pueblos indígenas” o de todos los grupos étnicos, sino ante todo representante de su comunidad (o de su sindicato). Con ello responde a la expectativa de su propia “base”, de sus electores inmediatos y de su comunidad de origen, de brindarles prestaciones y donaciones especiales.

Relacionado con ello está el hecho de que los representantes (dirigentes, líderes) a un nivel superior de organización (regional, nacional, internacional) a menudo descuidan los intereses de otras comunidades. Esto provoca conflictos, a veces también imputaciones, por ejemplo, de

corrupción. Para contrarrestar la tradición de lealtad frente a la propia comunidad de origen, en muchas organizaciones paraguayas los cargos directivos rotan también entre los grupos étnicos, de modo que a cada grupo étnico “le toca en algún momento”.

3. Las demandas discursivas expresadas en nombre de “todos los pueblos indígenas” en la práctica, por tanto, se refieren a menudo sobre todo a los intereses de la propia comunidad específica. Dado el caso, tales reivindicaciones tampoco toman en cuenta, en igualdad de condiciones, los intereses de comunidades vecinas. Esto se manifiesta con especial claridad en el tema de la pretensión de propiedad de determinados recursos naturales, como el gas natural, el petróleo o minerales. La comunidad en cuyo territorio se encuentran tales recursos los reclama para sí sola. En consecuencia, las divergentes oportunidades económicas de comunidades vecinas a menudo son materia de conflicto entre ellas. La cuestión del equilibrio entre las comunidades con ingresos potencialmente más altos generados por la explotación de recursos naturales y aquellas comunidades que no disponen de tales recursos, a su vez apenas es tema de debate en las organizaciones étnicas.

4. Otro espacio de tensión resulta de la dificultad del control social sobre autoridades y dirigentes en organizaciones indígenas supralocales modernas. Según el concepto tradicional, el liderazgo se basa en la conjunción de carisma, beneficios conseguidos a favor de la comunidad y la presencia de seguidores. Si bien el líder está integrado en el consejo, está además la asamblea de dirigentes locales como organismo de decisión determinante al que también hay que rendir cuentas. No obstante, en la mayoría de las organizaciones no hay un órgano de control independiente. Este vacío organizativo puede llegar a ser una fuente potencial de tensiones. Además, a menudo los representantes sucumben al peligro de alejarse de las bases si ya no viven en su comunidad y ya no están integrados en la vida cotidiana de la misma. No obstante, en el discurso político se habla constantemente del poder de decisión de las “bases”, aunque no siempre se pasa a estas bases la información completa y al menos parcialmente objetiva para que se tomen decisiones o se ejerza el control social.

El dilema de las personas influyentes en las organizaciones políticas modernas es que se mueven entre dos sistemas de valores. Quieren y

tienen que atender a los dos. Sin embargo, esta situación lleva a que, por un lado, según la otra parte, no actúan de acuerdo a los valores, que se las mira de reojo y se los castiga cuando no mantienen el equilibrio o no cumplen adecuadamente con las expectativas que tiene la propia comunidad. Por otra parte, se abren espacios para beneficios personales y carreras de corto plazo, las cuales a su vez son toleradas por las bases sólo mientras que presenten ventajas también para sus ojos. Voy a citar de mi análisis del devenir de Genaro Flores, máximo líder de la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia)⁶:

Los criterios contradictorios con los que se ha juzgado a los líderes sindicales indígenas son sintomáticos de este tipo de análisis insuficiente sobre la forma andina de enfrentarse con la modernidad al nivel político. Un ejemplo sería la forma en que el público criollo politizado se refería a la 'mentalidad aymara' cuando el líder de la CSUTCB no actuaba con los criterios de un 'político moderno'. Por otro lado, en el momento de la caída de Genaro Flores, se escuchaba frecuentemente el comentario que la causa de que la oposición se agudizara, había sido que en su corto período de gobierno él no había tomado en cuenta las costumbres aymaras. Pero aquí hay que preguntar, ¿por qué debía de hacerlo? Después de todo él era secretario general de una organización sindical y no el portador de un cargo andino tradicional. Lo que precisamente no se podía comprender era que él argumentaba como la mayoría de los líderes indígenas de nuevo corte, tanto con las 'normas occidentales' como con una lógica que estaba influida de los valores y las normas andinas. (Ströbele-Gregor, 1996: 501)

Veo una razón esencial de deficiencias y mal funcionamiento del control social, así como de las deficientes estructuras informativas más allá del nivel local, en el hecho de que generalmente los mecanismos participativos de control y rendición de cuentas que funcionan bien siguen existiendo únicamente a nivel local de la comunidad. Patrones de estructuras

6 Genaro Flores fue uno de los fundadores del movimiento katarista en Bolivia, de la CSUTCB y del partido indígena MITKA (Movimiento Indígena Tupac Katari). Fue secretario general de la CSUTCB desde 1979 hasta 1988. Durante la dictadura de García Meza, entre 1980-1981, fue líder de la COB (Central Obrera Boliviana) en la clandestinidad (1980-1982), cuando los otros líderes sindicales estaban en el exilio.

organizativas duraderas tradicionalmente anclados en la cultura y que abarquen a todo el grupo étnico, apenas existen hoy en día entre los indígenas de Latinoamérica. Las estructuras y normas de autogestión culturalmente ancladas por lo general se limitan a la comunidad o al ayllu donde éste aún existe. A este respecto, la adopción de modernas estructuras organizativas democráticas internas permanece mayormente a un nivel externo, tanto en las federaciones campesinas como en las organizaciones etno-políticas, y funciona a menudo sólo de manera incompleta. La participación y el control por parte de las bases son especialmente difíciles en las organizaciones internacionales, como por ejemplo la COICA. El flujo de información hacia el nivel local —es decir, hacia las comunidades— y su participación en los debates y decisiones son deficientes y muchas veces tampoco están previstos. Generalmente, el flujo de información se dirige solamente a los dirigentes. La infraestructura de comunicación es insuficiente justamente en regiones apartadas en la selva o el altiplano, obstaculizando así también objetivamente la participación de las comunidades.

Otro obstáculo para el ejercicio democrático de funciones directivas radica en el riesgo de dependencia de organizaciones no gubernamentales o de personal asesor externo. Esta dependencia se desarrolla fácilmente cuando dirigentes a los que les falta competencia técnica propia solicitan asesoría y ayuda en la elaboración de proyectos, pero sobre todo cuando se trata de la ejecución de fondos financieros. Si bien las bases piden que los dirigentes realicen tales actividades, estas cooperaciones son objeto constante de reproches, sospechas y conflictos.

Conclusión

La elección de representantes indígenas en el parlamento y en gobiernos locales, y la presencia de técnicos y personas en puestos decisivos en la administración pública, es la expresión del proceso de democratización en las sociedades latinoamericanas. Para la población indígena esto significa la transición de una situación de exclusión social hacia la participación política a nivel regional y nacional. Con ello se hizo necesario la creación de nuevas formas de organización y el desarrollo de nuevos conceptos de representación. El dilema descrito anteriormente entre

patrones de comportamiento en el marco de una cultura política local, por un lado, y las exigencias de un modelo de representación democrática occidental, por otro, se puede interpretar como la expresión de un proceso de transformación dentro de la cultura política de las comunidades indígenas en el contexto de la consolidación y ampliación de la democracia formal representativa.

Sin embargo, mientras los mecanismos de representación indígena basados en las formas de la democracia formal representativa no estén anclados, en este contexto se abre el campo para líderes de opinión que no están sujetos a mecanismos de control político y social suficientes, y que en tiempos de conflictos sociales pueden adquirir influencia y adeptos mediante discursos populistas demagógicos, construcciones ideológicas, la disposición para la confrontación con opositores y el activismo: estos son los caudillos indígenas. Habrá que discutir si personajes como el líder del Partido Movimiento Indígena Pachakutik (MIP), Felipe Quispe en Ecuador y el Presidente del Estado boliviano, Evo Morales, responden de cierto modo a la imagen de los caudillos indígenas (véase Goedeking, 2002).

Por otro lado, se puede observar una nueva generación de hombres y mujeres indígenas muy comprometidos. Su compromiso con la causa indígena va más allá de fronteras locales, intereses grupales especiales y aspiraciones personales. Su actuación política se basa tanto en los valores tradicionales (como son la reciprocidad, el servicio para con su pueblo), como también en valores democráticos participativos con enfoque de género y de responsabilidad representativa, con respeto a la diversidad cultural y la dimensión socioambiental en el desarrollo del país. Los nuevos espacios políticos, sociales, culturales y de género que ya se han conquistado pueden formar una buena plataforma para ir construyendo sociedades más igualitarias.

Traducción del alemán: Gudrun Birk.

Bibliografía

- ALBÓ, Xavier (Ed.)
 1999 *Ojotas en el poder local: Cuatro años después*. La Paz: CIPCA y PADER.
- ALBER, Erdmute
 2000 *Im Gewand der Herrschaft. Modalitäten der Macht in Borgou (Nord-Benin)*. Köln: Rüdger Köppe Verlag.
- CERVONE, Emma, et. al.
 1998 *Mujeres Contracorrientes: Voces de líderes indígenas*. Quito: CEPLEAS.
- CONAMAQ-CIDOB-CNAMIB
 2010 *Resolución del V Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas Originarias de Bolivia*. Santa Cruz, 9-11 de noviembre. <http://www.cedib.org/bp/2010/11/resol.pdf> (Consultado: 15/1/2012.)
- FDMCA, Fundación para la Democracia "Manuel Colom Argueta", Kaqla' (Grupo de Mujeres Mayas)
 2000 *Algunos Colores del Arcoiris: Realidad de las mujeres mayas. Documento Preliminar*. Guatemala: FDMC/Kaqla, LIT, Münster.
- GOEDEKING, Ulrich
 2002 Die Macht politischer Diskurse: Indigene Bewegung, locale Proteste und die Politik indigener Führungspersönlichkeiten in Bolivien. En J. Ströbele-Gregor (Coord.), *Dossier: Nuevas Tendencias de los movimientos indígenas en los Países Andinos y Guatemala a comienzos del nuevo milenio*, INDIANA 17/18. Berlín: Gegr. Mann Verlag.
- HERNÁNDEZ, Rosalva Aída (Ed.)
 2008 *Etnografías e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas*. México: Publicaciones de la Casa Chata.
- MARTÍNEZ COBO, José R.
 1987 *Study of the problem of discrimination against indigenous populations. Final Report*. UN Sub-Commission E/CN.4/Sub.2/1999/20. Geneva: UN Commission on Human Rights.
- PROYECTO MUJERES Y ASAMBLEA CONSTITUYENTE
 2006 De la protesta al mandato, una propuesta en construcción. Presentes en la historia: Mujeres en la Asamblea Constituyente. Junio. http://www.comunidad.org.bo/archivos/temas_categorias_documentos/propuestas_de_las_mujeres_hacia_la_asamblea_constituyente.pdf (Consultado: 10/1/2012.)
- RESNAKE, Roger
 1989 *Autoridad y poder en los Andes*. La Paz: Hisbol.
- SIERRA, María Teresa
 2009 Género, diversidad cultural y derechos: Las apuestas de las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. En M. Lang & A. Kucia (Eds.), *Mujeres Indígenas y Justicia Ancestral*. Quito: UNIFEM 2009.

STRÖBELE-GREGOR, Juliana

- 1996 Cultura política de los aymaras y quechuas en Bolivia. Acerca de las formas aymaras y quechuas de relacionarse con la modernidad. En M. P. Baumann (Ed.), *Cosmología y Música en los Andes*. Frankfurt: Diederichs.
- 2004 Indigene Völker und Gesellschaft. En: GTZ (Ed.), *Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit*. Eschborn: GTZ.
- 2007 Autoridad, poder y liderazgo. Observaciones conceptuales acerca de la práctica de los pueblos indígenas. En P. Birle, et al., (Eds.), *Élites en América Latina*. Frankfurt: Biblioteca Ibero-Americana, Vervuert.
- 2008 Kanon mit Gegenstimmen—Soziale Bewegungen und Politik in Bolivien. En S. Schmalz & A. Tittor (Eds.), *Jenseits von Subcomandante Marcos und Hugo Chávez. Soziale Bewegungen zwischen Autonomie und Staat. Festschrift für Dieter Boris*. Hamburg: VSA.
- 2013 Mujeres Indígenas en movimiento. Conquistando ciudadanía con enfoque de género. En J. Ströbele-Gregor & D. Wollrad (Eds.), *Espacios de género*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

WEBER, Max

- 2005 *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Representación y liderazgo: Apreciación antropológica de dos procesos de consulta popular

Teresa Valiente-Catter

Resumen

Se presentan dos procesos de consulta popular ocurridos recientemente en Lima: la consulta popular de revocación de la alcaldesa de Lima y la implementación de la consulta previa a los pueblos indígenas de acuerdo a las normas del Convenio 169 de la OIT. En ambos casos la voz directa expresa el descontento de la ciudadanía y de los indígenas; ella constituye también un espacio de la adecuación de las estructuras tradicionales a instituciones democráticas. La voz directa es la forma más visible de adecuación de una estructura local, en el primer caso, al sector urbano. Cerca de la mitad de la población de Lima, principalmente periurbana y migrante, votó por la revocación de la alcaldesa. En el segundo caso los líderes indígenas se retiraron de las negociaciones con el gobierno peruano bajo protesta durante la fase final de la discusión sobre el reglamento del derecho a la consulta previa. La voz directa muestra la capacidad de actuar de nuevos actores sociales en la negociación y concertación política. Ella sugiere también la necesidad de un sistema político que debería funcionar a través de las respectivas instituciones en una sociedad democrática multicultural.

Introducción: Escenario

Diversos acontecimientos relacionados con liderazgo, representación de colectivos y formas de elección ocuparon las primeras planas en Lima por casi dos meses desde febrero de 2013, en el plano:

1. Internacional: un Papa renuncia al cargo máximo de la Iglesia Católica seguido de un *habemus papam* y la elección en cónclave, por primera vez en la historia de la Iglesia, de un jesuita latinoamericano para liderar a 1.196'000.000 de católicos esparcidos por el mundo;

2. Regional: el fallecimiento de Hugo Chávez y la cuestión por el liderazgo nacional y de la región latinoamericana; y
3. Local: dos procesos de consulta popular: a) el proceso de revocación de la alcaldesa de Lima a medio camino de su mandato edil. Los resultados por la voz directa y el voto cruzado¹ cuestionan liderazgos políticos clásicos y visibilizan un nuevo rostro social, económico y cultural de una ciudad donde, por primera vez en su historia republicana, se realiza un proceso de revocación a través de la democracia directa y; b) el desacuerdo de líderes indígenas por la forma del Viceministerio de Interculturalidad de llevar a cabo la elaboración de una base de datos para la aplicación de la Ley de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas según el Convenio 169 de la OIT. Representantes de organizaciones indígenas expresan directamente su desacuerdo con los criterios utilizados por la institución pública para la definición e identificación de los pueblos indígenas, originarios, comunidades nativas y campesinas (Ministerio de Cultura, 2013). En agosto de 2013, diversos líderes andinos exigen la inclusión de las comunidades andinas en el proceso de la consulta previa², el cual no las incluye.

Estos dos últimos procesos de consulta, objeto de este trabajo, hacen visible el rol de la voz directa en su demanda de participación en la construcción de relaciones democráticas más justas. Describimos resumidamente el perfil sociodemográfico y cultural del Perú (Valiente-Catter, 2013).

Perfil sociocultural del Perú

¿Cómo se percibe la diversidad cultural en la sociedad peruana? Reproducimos citas de diversos actores sociales:³

-
- 1 El voto cruzado es el voto diferenciado que separa el cargo de la alcaldesa y el cargo de los regidores, lo contrario es el voto unificado en un mismo partido político para todos los cargos que están en juego.
 - 2 En el diario *El Comercio*, 9 de agosto, 2013.
 - 3 Las primeras citas fueron expresadas por diferentes actores sociales en reuniones de trabajo en el marco de una consultoría realizada por la autora (julio-septiembre, 2012) para la GIZ, en el Programa “Buen Gobierno y Modernización del Estado” en el Perú.

“Los campesinos quechuas son ignorantes.”

“La población afroperuana no se siente representada.”

“La profesionalización blanquea.”

“El éxito está marcado por blancos.”

“¿Por qué tenemos que hablar de comunidades indígenas?”

“Nos guste o no, hay que decir que el quechua es un enorme peligro, un cáncer, para el pensamiento abstracto.”⁴

Complementamos estas citas con la declaración de Mary Ann Monteagudo, Decana del Colegio de Traductores del Perú. Se le pregunta, “¿Alguna experiencia la marcó (como traductora)?”, a lo que responde:

Hubo una reunión en el Perú de mujeres indígenas de todo el mundo. Había una cabina en francés, inglés, yo estaba en la de portugués, pero no había en quechua. Una señora no lograba ser coherente en sus oraciones y de pronto, en medio de su discurso, se quebró en llanto. Pedía por favor expresarse en su lengua. Cuando habló en quechua era otra persona [...] Me chocó mucho ver a una mujer, tan peruana como yo, sufrir por cosas que nosotros damos por sentadas. Sufrir por no poder usar su lengua en su propio país.⁵

¿En qué país nos encontramos?

A comienzos de la segunda década del siglo XXI se registra un constante índice de crecimiento económico de aproximadamente 6%.⁶ Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2008), en Perú viven cerca de 27'500.000 habitantes. Aproximadamente 68 lenguas vernáculas se distribuyen entre la región andina (quechua, aymara, haka-

4 Esta cita fue expresada por un funcionario del sector de turismo, cultura y educación de la Municipalidad del Cusco en el Tercer Encuentro Nacional de Cultura realizado el 10 de agosto de 2013.

5 Entrevista realizada por Juan Aurelio Arévalo. Diario *El Comercio*, Sección A24, 30 de agosto de 2012. Lima. En esta misma entrevista se informa que a raíz de la promulgación de la Ley del Derecho a la Consulta, el Viceministro de Intercultura tiene a su cargo el registro de intérpretes de lenguas indígenas.

6 Guido Lombardi, Ampliación de Noticia, RPP, 16 y 17 de agosto, 2012. Lima.

ru) y la amazónica (65 lenguas).⁷ Muchas de las lenguas amazónicas, el hakaru y diversas variedades de la familia quechua, deben considerarse como idiomas bastante amenazados. Esta situación y el ideal del “blanqueo” contribuyen a que diversos padres de familia indígenas intentan contrarrestar la exclusión y marginación, fomentando todo esfuerzo de integración y adaptación, que en muchos casos lleva a una considerable pérdida de identidad dentro de un ámbito de exclusión y marginación incluso más acentuadas.

De acuerdo al informe de los Censos de 2007 (INEI, 2008) el 19,4% de la población censada declaró no saber leer ni escribir. En el caso de las mujeres es el 28,1%. La escolaridad de las niñas es interrumpida con un regreso al analfabetismo femenino. En la Central Asháninka del Río Ene se registra 82% de desnutrición crónica; la evaluación educativa indica niveles muy bajos.⁸ En los departamentos con mayor número de población indígena (Loreto, Ucayali, Huancavelica, etc.) las diferencias urbano-rurales son mayores, los porcentajes de viviendas con inadecuado abastecimiento de agua son muy altos (ver también Ribotta, s/f). A nivel nacional en nueve regiones con una población de 14 millones de personas, cerca de un millón no están registradas, incluidos niños, por lo tanto son invisibles para los programas sociales. Carolina Trivelli, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social afirma que 4'780.000 (27%) de personas se encuentran en situación de pobreza; 23% de niños menores de 5 años sufre de desnutrición crónica. En las zonas más pobres se trata de uno de cada dos niños:

[El] 16% de la población del Perú encaja con [la] población excluida [...] la pobreza está ampliando la brecha entre los pobladores rurales, que se van quedando rezagados, y los urbanos, que con el crecimiento van avanzando rápidamente. La distancia entre ellos se está haciendo más grande

7 El Ministerio de Cultura maneja una base de datos con información de 52 pueblos indígenas pertenecientes a 17 familias lingüísticas (Ministerio de Cultura, 2013: 66-68).

8 *La República*, 3 de abril, 2013, p. 21. La evaluación fue realizada por la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE, 2012). Según la ECE, el 35,5% de los niños en el sector urbano tiene niveles satisfactorios. Mientras que en el sector rural el 93% se encuentra en inicios de comprensión lectora (49,2%) o en un proceso muy básico hacia la comprensión lectora (43,9%). La comparación entre escuelas privadas y públicas según sector rural y urbano mostrarían desigualdades más acentuadas.

[...] esta población la definimos como aquellos que sufren las mayores exclusiones. Ser rural en el Perú quiere decir vivir en un centro poblado de 400 o menos viviendas [...] también estar en el 20% más pobre, que la madre o jefa de hogar tenga primaria incompleta o menos —porque eso es un determinante de pobreza— y la exclusión étnica, que es un problema severo en el Perú. Cualquier hogar que enfrenta tres de estas cuatro circunstancias es un hogar excluido en el Perú. Cualquiera que cumpla tres [...] en nueve regiones con casi 14 millones de personas, alrededor de 1 millón de personas no tienen DNI. Esto incluye niños porque para entrar a Juntos o para ir a Cuna Más⁹ tienen que tener DNI.¹⁰

El trabajo infantil es también un rostro de la pobreza en el país. En 2007 se registran 2'115.000 niños y jóvenes entre 6 y 17 años que trabajan para apoyar a la (super)vivencia propia y familiar. Es decir el 28% de niños trabaja para mantenerse (Deutges, 2012: 39).

En estas citas salta a la vista la exclusión y marginación social estructural dentro de la sociedad peruana. Pobreza, el “blanqueo” como ideal de desarrollo, invisibilidad social, desnutrición infantil y analfabetismo femenino en zonas étnicas y rurales, vernáculo-hablantes, etc.; son indicadores de un problema ético estructural que afecta a casi el 30% de la población peruana. Desigualdad, exclusión y negación social son trabas para todo modelo de desarrollo y construcción de liderazgo en base a relaciones democráticas y de respeto a los derechos humanos y fundamentales. En un contexto de diversidad cultural en procesos de globalización, “desarrollo” es una oportunidad de búsqueda de nuevas formas de vida. Existen diferentes formas de comportamiento reguladoras de interacción social, económica y política en una sociedad multicultural. Exclusión, marginación social y racismo son mecanismos frecuentes en sociedades autoritarias, despóticas o con estructuras democráticas frágiles orientadas a la construcción de una sociedad homogénea, otrora en base a una lengua o, en la actualidad, a un bilingüismo o multilingüismo de prestigio.

9 Programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

10 Los datos proceden de la entrevista a la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social; diario *La República*, 5 de agosto de 2012, p. 18-19. Los datos se basan en fuentes del Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI.

La consulta popular de revocación: El “cholo” entre el NO y el SÍ

Marco legal

La consulta popular es un derecho de la sociedad civil en procesos de participación y decisión. En la Constitución de 1993, actualmente vigente, se incorporó la consulta popular o democracia directa. Por la Ley 29313¹¹ los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. Para ello se requiere la mitad más uno de los votos válidos. Para que proceda la revocatoria deberán haber asistido por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón electoral. El proceso de revocación es para destituir alcaldes y regidores; presidente, vicepresidentes y consejeros regionales; y jueces de paz elegidos por sufragio popular. Comenta Ramiro Escobar de la Cruz, “En los últimos quince años, en nueve procesos, 4.712 autoridades han sido sometidas a consultas: 1.485 entre alcaldes (279), distritales y provinciales y regidores fueron expectorados del cargo”.¹²

El voto cruzado. El voto del “cholo”

¿Quién es el “cholo”?

[...] por un lado conocía el Perú Oficial y, por otro, con mi pandilla de amigos de barrio y de la Escuela [...] mataperreaba y sufría las consecuencias discriminatorias de mis vecinos que se burlaban del provinciano cholo en Lima. Dos mundos. La ciudad limeña podía recorrerse casi a pie o utilizando los tranvías. (Matos Mar, 2012: 64)

Aquí están los cholos horribles que tienen madres lavanderas y que dicen nunca más vas a insultar a un peruano, a un limeño, a un cholo.¹³

11 Ley No. 29313. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Normas legales en el diario *El Peruano*, 7 de enero, 2009.

12 Ramiro Escobar de la Cruz, en el diario *La República*, 20 de marzo, 2013, p. 2.

13 Ésta fue la respuesta a la frase de la alcaldesa sobre las ventajas de la reforma vehicular, acortando el tiempo entre San Juan de Lurigancho (en la periferia urbana) y la Molina (distrito con sectores sociales, principalmente A y B). En la frase la alcaldesa se refiere a las señoras de San Juan de Lurigancho que van a trabajar como lavanderas a la Molina.

[...] ganó el “rational cholo”; el elector limeño [...] dio muestra de su nivel de información [...] discernió entre regidores oficialistas y de oposición e identificó dentro de cada bancada nombres específicos [...].¹⁴

[somos] los “cholopower” [...] ya no somos el patito feo de la región [...] estamos llenos de proyectos [...] con ganas de hacer, de hablar, de reclamar [...] nuestra creatividad siempre será un buen recurso hemos sobrevivido en los últimos 20 años a todo tipo de congresistas [...].¹⁵

Primavera chola. Perú debe aprender de Brasil. Basta de piteos aislados, que se organice un movimiento ciudadano [...].¹⁶

Entre la primera y la última cita hay una distancia de aproximadamente 70 años, un proceso de asimilación y procesamiento de experiencias urbanas, debido a la migración interna, del campo a la ciudad e internacional en los últimos 30 años. En términos de los resultados del proceso de revocación en Lima, una nueva voz a través del voto cruzado entró en escena de la arena política. Con el voto cruzado la alcaldesa del partido político Fuerza Social (FS)¹⁷ permanecería en el cargo pero, de un total de 40 regidores de diferentes bancadas, 20 de su agrupación¹⁸ fueron revocados. Los 19 regidores restantes fueron parcialmente ratificados en sus cargos, destacando en su mayoría los del Partido Popular Cristiano (PPC), partido político principalmente representante de los sectores altos y medios, A, B, C.

¿Qué es lo que pasó? Estupor y desconcierto acompañaron esta y otras preguntas. Hasta el 17 de marzo de 2013 solamente en provincias se habían realizado procesos de consulta popular para revocar autoridades sin causar mayor eco en los espacios políticos y públicos en Lima. Los

José Luna, secretario general de Solidaridad nacional en el diario *El Comercio*, 15 de marzo, 2013, A6.

14 Carlos Meléndez en el diario *El Comercio*, 19 de marzo, 2013, A21.

15 En Carlos Galdós de “Somos”, semanario del diario *El Comercio*, 27 de julio, 2013, p. 58.

16 Revista *Caretas* de 25 de julio, 2013, p. 4.

17 Fuerza Social es un conjunto político apoyado por diferentes agrupaciones de izquierda: Tierra y Libertad, Movimiento de Afirmación Social (MAS), Movimiento Nueva Izquierda, Lima para Todos, Voz Socialista.

18 Fuerza Social contaba con 21 regidores.

resultados no previstos en encuestas, foros y campañas que se venían realizando desde hacia algunos meses desconcertaron a juristas, políticos, intelectuales, encuestadoras, medios de comunicación y diversos segmentos sociales de la ciudad de Lima. Los pronósticos habían elaborado modelos de situaciones posibles que no daban cobijo a los resultados finales e inesperados.

Si realizamos un mapeo de los resultados se visibiliza una correspondencia con la estructura sociocultural. De acuerdo al INEI (2008)¹⁹ Lima tiene 9'378.172 habitantes. De los electores hábiles (3'430.573 personas), el 83,7% asistió a las urnas y el 16,3% estuvo ausente.²⁰ Al 20 de marzo de 2013, según la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, los votos blancos o nulos sumaron 155.362. El NO (en favor de la permanencia de la alcaldesa) obtuvo 1'395.107 de los votos válidos; el SÍ (en contra de la permanencia de la alcaldesa) llegó a 1'320.953 de votos válidos. Es decir, 74.154 votos señalan la diferencia, un marco muy estrecho en una ciudad de más de nueve millones de habitantes. En 24 distritos ganó el NO; en 19 distritos ganó el SÍ. De manera general existe una correlación entre el NO/SÍ y el estrato social de los votantes. El 53% del electorado de los distritos de clase popular votó por el SÍ. El 60% del electorado de los distritos de clase media²¹ votó por el NO.²² Para el politólogo Carlos Meléndez, “la [nueva] clase media peruana ha crecido de espaldas al Estado y a partir del sector informal de la economía [...] ni bien pueden, prescinden del Estado”.²³ Para otros analistas²⁴, la mayoría de esta nueva clase media (60%) es económicamente emergente, quiere tener su propia empresa. De acuerdo a la clasificación de la población en sectores económicos, los más populares (sectores D, E y F) votaron

19 Instituto Nacional de Estadística e Informática.

20 César Hildebrandt en el Semanario *HILDEBRANDT en sus trece* (del 22 al 28 de marzo, 2013).

21 El ingreso económico es un criterio que manejan diversas instituciones (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), para definir la “clase media” en el Perú.

22 Gonzalo Portocarrero, en *El Comercio*, 23 de marzo, 2013, A24.

23 En el diario *El Comercio*, 6 de agosto, 2013, A19.

24 Rolando Arellano Bahamonde en, Claudia Paan, en Sección Economía del diario *El Comercio*, 8 de agosto, 2013, B4.

mayoritariamente por el SÍ²⁵ (Carabayllo, Comas, El Agustino, Rímac, La Victoria, Cieneguilla, Villa El Salvador). Aquí se encuentran las tasas más altas de analfabetismo, principalmente femenino.²⁶ Los sectores A, B y C (San Borja, San Miguel, Magdalena, San Isidro, Miraflores, Surco y La Molina) votaron en su mayoría por el NO²⁷ y, de esta manera, “salvaron a la alcaldesa en algunos casos con más del 60%”.²⁸ Una profundización de los datos afinaría más la relación educación/decisión política como variable importante de análisis. Igualmente sería interesante analizar la variable “políticas sociales” y/o “programas sociales” en relación con los resultados del proceso de revocación.

¿Cuál es el rostro de votantes por el NO y el SÍ?

Esta pregunta es muy compleja de responder. Es difícil hacer una línea divisoria entre ambos grupos. El nuevo rostro del SÍ y del NO puede ser intelectual y económicamente emergente; se le encuentra tanto en la zona periurbana como también en sectores clásicos de clase media, puede ser profesional, académico, comerciante, pobre, prestación de servicios; es ambulante, ha aprendido un oficio, es o ha sido invasor de tierras en la búsqueda de vivienda propia, etc. El nuevo rostro del SÍ y del NO tiene rasgos comunes: migrante en la 1ra, 2da y 3ra generación, reside tanto en la zona periférica como en los distritos de clase media. Un análisis socio-demográfico más detallado revelaría que cada distrito tiene su “clase me-

25 Los distritos que votaron por el SÍ fueron: Ate, Santa Rosa, Carabayllo, Puente Piedra, Comas, San Juan de Lurigancho, Independencia, Rímac, El Agustino, Santa Anita, La Victoria, Cieneguilla, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Pachacámac, Lurín, Punta Negra, Santa María del Mar, Pucusana.

26 La tasa más alta se encuentra en Cieneguilla con 13% de analfabetismo femenino y 4,5% masculino. Ver: <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/LIb002.htm> (Consultado: 01/07/2013.)

27 Los distritos que votaron por el NO fueron: San Martín de Porras, Los Olivos, Lima, Breña, San Miguel, Pueblo Libre, Jesús María, Magdalena del Mar, Lince, San Isidro, San Luís, Surquillo, Lurigancho, La Molina, Ate Vitarte, Chaclacayo, Santiago de Surco, San Juan de Miraflores, Chorrillos, Barranco, Miraflores, San Borja, Punta Hermosa, San Bartolo.

28 Mauricio Mulder, congresista del partido aprista, en el diario *Perú 21*, de 23 de marzo, 2013, p 8.

dia” y su “periferia” con sus efectos secundarios respectivamente: mayores ingresos, pobreza hasta extrema pobreza. Nos encontramos así frente a un actor social políticamente presente con voz propia. Es un actor social migrante principalmente de origen andino que relaciona espacios de tradición (principios de organización del lugar de origen), espacios de transición (procesos de adecuación de principios locales de organización, por ejemplo, elementos de la asamblea comunal, relaciones de reciprocidad, a la situación urbana hostil y excluyente), y espacios de transformación (procesos de negociación y participación en el contexto urbano).

En este proceso de adaptación se recrean, entre otros, relaciones de género en el nuevo escenario urbano. Es así que las mujeres shipibas de una comunidad shipiba en Lima tienen acceso al poder como productoras de artesanía (Zavala & Bariola, 2010).

El estrecho margen de diferencia en los resultados del proceso de revocación evidencia la “ciudad partida en dos”.²⁹ Revela también el peso político de un actor social no previsto, del “cholo”, que ha desafiado con su voz directa y el voto cruzado el escenario político colocando en jaque liderazgos de la clásica clase política que no atiende sus necesidades básicas.

Un resultado del voto cruzado es la manifiesta polarización de la ciudad de Lima: frente a los actores de clase social media ha emergido un actor social principalmente periurbano.³⁰ A las características anteriormente mencionadas este nuevo actor social es cibernético e integrado en redes sociales, mantiene vínculos con sus lugares de origen a través de relaciones de parentesco, por ejemplo, el compadrazgo (Valiente-Catter, 2012); es monolingüe español o bilingüe español-lengua indígena. Según el INEI (2008) el 10% de los habitantes limeños son hablantes del quechua. Este nuevo actor social se comunica también en inglés, viaja a EE UU, a un país europeo o de otro continente por diversos motivos: trabajo, turísticos, de visita a familiares o por estudios. Muchos de ellos poseen la ciudadanía del

29 César Hildebrandt en el Semanario *HILDEBRANDT en sus trece* (del 22 al 28 de marzo, 2013).

30 El concepto periurbano se utiliza en un sentido amplio, tanto en referencia al espacio geográfico (físicamente los distritos, los barrios) como al espacio sociocultural presente en las actitudes y mentalidades. Desde esta perspectiva el nuevo actor social periurbano está presente en diversos espacios físicos.

país o la visa de residente. Tres millones de peruanos viven en el extranjero (Matos Mar, 2012: 60). Sería interesante realizar un estudio sobre migrantes peruanos en el extranjero desde una perspectiva sociocultural.

La puesta en escena de la arena política es un proceso sui géneris de este nuevo votante, que empieza con el movimiento migratorio del campo a la ciudad de Lima cuyas raíces se encuentran en los primeros años de la vida republicana en el siglo XIX. En este proceso migratorio se constatan dos grandes etapas (Matos Mar, 2012):

1. Primera etapa: finales del siglo XIX y comienzos de la cuarta década del XX caracterizada por nuevos planteamientos ideológicos (indigenismo, marxismo, luchas sindicales, etc.) de parte de diversos líderes indígenas, mestizos e intelectuales quienes influyen en el cuestionamiento de liderazgos y de la situación de explotación y pobreza en la región rural. La ciudad representa una expectativa social y de progreso. Es una época de pequeñas minorías provincianas que conservan el vínculo familiar de sus lugares de origen de la ciudad o comunidad provinciana. Parte de esta minoría es analfabeta, por tanto, se trata de una masa políticamente invisible y socialmente incómoda para la Lima con rezagos coloniales, terratenientes y pretensiones aristocráticas.
2. Segunda etapa: entre mediados de la cuarta década del siglo XX y el 2010. Tradicionalmente sede de una oligarquía terrateniente y financiera Lima se transforma socio-demográficamente. En 1940 la ciudad cuenta con aproximadamente 589.934 pobladores. En 2010 viven 9'160.384 habitantes, 30% de la población nacional. Un proceso sucesivo de invasiones masivas en la búsqueda de espacios para vivienda caracteriza esta etapa. Los nuevos pobladores se organizan y resuelven su problema de vivienda invadiendo tierras baldías, abandonadas y amplias extensiones desérticas alrededor de la ciudad. Surgen las "barriadas"³¹ como primer paso de asentamiento permanente y el desarrollo de una identidad urbana alimentada por los vínculos familiares de los lugares de origen y de sus santos patronos. Los migrantes son ciudadanos de segunda clase —"son de

31 Primeros conjuntos habitacionales precarios.

barriada, vienen de una barriada, son de la sierra, es un cholo, es una chola”— son algunas de las expresiones de las clases medias para identificar y clasificar socialmente este nuevo fenómeno humano, del cual se benefician por sus servicios y mano de obra (trabajo doméstico, lavandería, albañilería, carpintería, guardianía, etc.).

Vivir en “barriada” implica un proceso de desfronterización comunal durante el acomodo urbano y desarrollo de un nuevo patrón de asentamiento en la ciudad. Las tradiciones locales son adecuadas a sus nuevas organizaciones urbanas —asociaciones, juntas, asambleas, fiestas patronales— para tomar acuerdos y decisiones en su lucha por el nuevo territorio así como la práctica de la “minka”³² para construir sus viviendas, calles y otras obras de infraestructura para beneficio colectivo. La necesidad de vivienda es el vínculo principal de organización. Al mismo tiempo empieza un proceso de negociación con los gobiernos de turno y de respaldo de partidos políticos y grupos de poder. Los migrantes se convierten en clientelaje político. Igualmente desarrollan una economía paralela e informal integrada por pequeñas empresas que no pagan impuestos ni salario mínimo, están fuera de las estadísticas, pueden manejar hasta medianas empresas llegando a la exportación.

Con la Primera Ley de Barriadas de 1961 se oficializa una realidad de hecho. Las barriadas son reconocidas en sus terrenos ocupados por invasión de personas principalmente originarias de comunidades andinas. Por lo general los paisanos viven relativamente cerca entre sí. Situación que cambia por la movilidad social. La transformación de barriadas en distritos es lenta a partir de 1950. La barriada es un espacio híbrido, de transición. El estatus de barriada es oficial pero no vincula al Estado legalmente, por ejemplo, en la distribución del presupuesto para el desarrollo urbano. La cualidad de distrito da valor agregado a la “barriada”. Esta adquiere estatus político, sus pobladores se convierten en actores sociales participantes en el desarrollo urbano y procesos de decisión. El voto político empieza a tener significado.

32 Minka es una voz quechua que originalmente significa trabajo comunal e implica reciprocidad, ayuda mutua, recíproca.

Describimos a manera de resumen algunas características principales de uno de los distritos más emblemáticos de las grandes invasiones desde fines de 1950 (Matos Mar, 1977, 2012), Comas, cuya población proyectada al 2010 es de 512.565 habitantes. El 57% de su población está concentrada en barriadas, predominan las mujeres y los jóvenes entre los 14-25 años. El 70% del total de la población ocupa en 2007 el estrato económico bajo y muy bajo, y 1% el estrato alto. Según el censo de 1993 el 90% de la población habla castellano, el 9% quechua, 0,34% aymara y 0,08% alguna lengua amazónica. Según el INEI (2008) la tasa global de analfabetismo del distrito es de 4,2% (1,8% masculino y 6,5% femenino).

En la década de 1990 el comercio y los servicios son actividades económicas principales y su incremento es alto, entre otros: hospedaje, moteles, bodegas, prestación de servicios y alimentos, restaurantes, salones de belleza, de baile y discotecas, incentivados por la población juvenil, la más numerosa de Lima Norte. Comas cuenta con asistencia escolar casi total. En la zona industrial existen múltiples negocios informales con inversiones de grandes capitales rentistas; los micronegocios están en ciernes, la competitividad es fuerte, las relaciones de parentesco —de sangre y “compadrazgo”— y formas endogámicas familiares juegan un rol importante en las formas de generar trabajo en los negocios y comercios. En las partes altas de las laderas viven pobladores con muy escasa capacidad adquisitiva; ellos se aprovisionan en las “paraditas”³³ donde los precios les son accesibles. Comas es uno de los distritos populares que votaron por la revocación de la alcaldesa. De los votos válidos el 49,7% fue por el SI y el 44,7% fue por el NO.

Sin un estudio ad hoc es difícil precisar la participación “indígena” en los resultados del proceso de revocación o en las formas de liderazgo que hay en Comas o en cualquiera de los distritos o asentamientos humanos periféricos. El liderazgo puede ser entendido desde una percepción integral mediado por el movimiento migratorio continuo. La búsqueda de territorio, los principios tradicionales de organización adecuados al nuevo espacio urbano, las relaciones familiares, la cercanía vecinal de paisanos, el santoral, la minka, etc.; son, por un lado vínculos de identidad y, por otro lado, factores que fortalecen en la negociación con nuevas estructuras so-

33 Pequeños puestos o carretillas de venta.

ciales, políticas y económicas. En esta nueva dinámica de adecuación es necesario elaborar criterios de análisis que trasciendan dicotomías clásicas, entre otros, de rural/urbano; indígena/no indígena; tradicional/moderno, a fin de entender las nuevas formas de liderazgos y representaciones.

La consulta previa a los pueblos indígenas

Marco legal

La consulta previa libre e informada es un derecho de los pueblos indígenas a la participación en decisiones y procesos que afecten su vida y desarrollo como es, por ejemplo, la exploración y explotación de hidrocarburos y recursos naturales.³⁴ La consulta previa a los pueblos indígenas es un procedimiento obligatorio de los gobiernos a, “Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente”.³⁵ El derecho a la consulta de los pueblos indígenas está estipulado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y tiene carácter vinculante para los países que lo ratificaron. La declaración de las NN UU de los derechos de pueblos indígenas del 2007, ratifica la consulta y formula la necesidad de un consentimiento libre previo e informado. La consulta previa a los Pueblos Indígenas es una obligación del Estado antes de tomar medidas y decisiones por motivos de desarrollo e inversión pública o privada en regiones donde viven pueblos indígenas y que afectan sus formas de vida, en el sentido más amplio (Merino, 2013; Pinto, 2013).

La consulta previa a los pueblos indígenas en el Perú no empieza con la respectiva ley publicada en septiembre de 2013. Se trata de un largo proceso iniciado en 1993 con el Convenio 169 de la OIT y ratificado por

34 La consulta previa a los pueblos indígenas está actualmente focalizada en la exploración y explotación de hidrocarburos en territorios indígenas. Existen inicios de discusión sobre otros procesos de consulta a los pueblos indígenas para otros ámbitos, por ejemplo, educación, salud, trabajo, etc. De esta manera se hace visible el derecho a la participación de los pueblos indígenas, entre otros, en la elaboración de políticas públicas.

35 Artículo 6 del Convenio 169, citado en Merino, 2013: 28.

el Perú en 1995 por Resolución Legislativa. En julio de 2009 —a raíz de los sucesos de Bagua en la Región Amazonas, con el enfrentamiento del 5 de junio de 2009, entre pobladores amazónicos y fuerzas policiales con un saldo de 34 fallecidos— se reconoció la necesidad del diálogo y de la información adecuada sobre las medidas que pudieran afectar a los pueblos indígenas (Wessendorf, 2011). Después de estos hechos y “frente a la aprobación inconsulta de diversas disposiciones legales sobre territorios indígenas y concesión de licencias de explotación de recursos naturales” (Pinto, 2013: 27, pie de pág. 23), la Defensoría del Pueblo elaboró un Proyecto de Ley Marco del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas presentado ante el Congreso de la República. Para la Defensoría del Pueblo los sucesos de Bagua fue una consecuencia “[por] no haber utilizado la consulta a los pueblos indígenas como instrumento para el diálogo y la construcción de consensos” (Defensoría del Pueblo citado en Merino, 2013: 122). Con el apoyo de diversas organizaciones indígenas, el 19 de mayo de 2010, se aprobó un proyecto de ley, el cual no fue discutido por el pleno del Congreso, y el Poder Ejecutivo observó la rúbrica. En septiembre de 2011, el nuevo Congreso aprobó finalmente el proyecto de ley. El Decreto Supremo fue publicado en enero de 2012, entrando en vigencia la ley, y en abril de 2012 se publicó el Reglamento de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. Con la Ley la gestión pública pretende regularizar los vínculos entre el Estado y las poblaciones indígenas e iniciar un cambio en sus relaciones a través de mecanismos del diálogo intercultural y así contribuir a la gobernabilidad democrática. En la Ley se detallan aspectos de derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida y desarrollo (Merino, 2012).

Los principios de la Consulta son oportunidad (carácter previo de la consulta), diálogo intercultural: “el mutuo reconocimiento de las culturas que dialogan, reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre ellas, así como su valor; buena fe (clima de confianza, colaboración, respeto mutuo, prohibición de proselitismo partidario, conductas democráticas); flexibilidad; plazos razonables para las etapas del proceso de consulta y en los mecanismos de coordinación; ausencia de coacción o condicionamiento; información oportuna” (Merino, 2013: 128-129). El diálogo intercultural es considerado crucial para todo el procedimiento “sobre los fundamentos de las medidas estatales y sus efectos sobre el

ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas” (Merino, 2013:133). En el proceso de la consulta, el Viceministerio de Interculturalidad tiene funciones específicas cuyos rasgos generales son: coordinación de la implementación del derecho a la consulta; dar asistencia técnica y capacitación a entidades estatales y pueblos indígenas; mantener un registro de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios e identificar a las que serán consultadas respecto a una medida legislativa o administrativa; asesoramiento de la entidad responsable de ejecutar la consulta y a los pueblos indígenas u originarios; elaboración y actualización de la base de datos sobre pueblos indígenas u originarios y sus organizaciones representativas; registrar los resultados de las consultas realizadas; mantener y actualizar el registro de facilitadores e intérpretes idóneos de las lenguas indígenas u originarias (Ministerio de Cultura, 2013). Actualmente existen 110 intérpretes acreditados para 20 lenguas indígenas de 47 lenguas registradas por el Ministerio de Cultura.³⁶

Proceso de consulta y desencanto

La Ley reglamenta jurídicamente en el contexto peruano los fundamentos generales del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), regula el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de que el Estado tome alguna decisión o medida que los afecte. Iván Lanegra Quispe³⁷ sostiene que:

[La] implementación [de la Ley de Consulta Previa] es sólo una de las herramientas que es necesario construir en nuestro país, para poder hacer un adecuado manejo de las controversias vinculadas con los recursos naturales [...] hay una relación estrecha entre los pueblos indígenas y los recursos naturales [...] [pero también] hay otras adicionales [herramientas] que también deben ser desarrolladas [entre ellas]: a) el fortalecimiento de capacidades e instrumentos para la gestión ambiental y, b) para el

36 Información de Cinthia Palomino Córdova (comunicación personal, 19 de septiembre, 2013), traductora quechua-castellano acreditada por el Ministerio de Cultura.

37 Viceministro de Interculturalidad desde enero 2012 hasta mayo 2013. El primero de junio de 2013 se nombró a su sucesor, Paulo Vilca Arpasi, quien igualmente renunció al cargo en julio de 2013.

ordenamiento del territorio, [es necesaria] una herramienta orientada a organizar y planificar las actividades que se realizan en todo el territorio nacional del país. (Lanegra en Carrillo Cavero, 2012: 33-34)

De esta manera el Viceministerio de Interculturalidad definió la necesidad de elaborar un mapa lingüístico y una base de datos oficiales sobre los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas para identificar los pueblos indígenas territorial y culturalmente

En abril 2013 se encuentra elaborada la base de datos sobre comunidades y pueblos indígenas pero no se publica oficialmente.³⁸ Diversos líderes indígenas³⁹ cuestionaron la Guía Metodológica para la aplicación de la consulta previa y la base de datos “porque su contenido no responde a la realidad” (Ministerio de Cultura, 2013). Los argumentos mencionados son, entre otros: la institución pública no ha visitado las comunidades y constatado sus problemas; los dirigentes reconocidos por el Viceministerio de Interculturalidad no han sido consultados; en la lista de comunidades donde se pretende hacer la consulta no figuran comunidades andinas ni costeñas, solamente se incluyen 52 pueblos de la Amazonía; considerar la lengua materna y la propiedad colectiva, como criterios principales de identificación de las comunidades indígenas. De estos últimos criterios se exceptúan las comunidades campesinas en muchas zonas de la costa “cuyos elementos de diversidad cultural ya desaparecieron. Y la consulta previa presupone que hay más de dos o tres culturas dialogando [...] es tarea del Estado la actualización de los padrones en Registros Públicos y buscar una salida para que la comunidad tenga representantes acreditados”.⁴⁰ En esta cita el concepto de diversidad cultural utilizado por la institución se orienta básicamente más en una concepción estática delimitable y no dinámica de

38 Iván Lanegra, entonces Viceministro de Interculturalidad, en una entrevista del diario *El Comercio*, 13 de marzo, 2013, A12, a propósito de no haberse publicado la base oficial de datos. Mientras exista una demanda contra la base de datos, el Viceministerio de Interculturalidad ha optado por no publicar los datos hasta que se pronuncien los jueces.

39 Antolín Huascar, presidente de la Confederación Nacional Agraria y Gladis Vilela, presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, diario *La República*, 4 de abril, 2013, p. 11.

40 Iván Lanegra en el diario *El Comercio*, 13 de marzo, 2013, A12.

la cultura, que considera procesos de transformación debido, entre otros, a la movilidad migratoria. De ahí se entiende que la lengua materna y la propiedad colectiva como criterios de identificación hayan sido una causal importante para las organizaciones indígenas que demandan rectificaciones.

A fin de impedir demoras en el proceso de consulta previa, la institución pública ya no supedita la aplicación de la consulta previa a la base de datos. La falta de datos oficiales ya no parece ser un impedimento para la aplicación de la consulta previa:

La consulta es una obligación del Estado y va más allá de los datos.. [Un ejemplo] es el Lote 192 (antes 1AB) en Loreto donde la consulta está en marcha. [...] estamos a la espera de que Perú-Petro defina cuáles van a ser los lotes en la Amazonía con los que van a continuar el proceso de licitación. Hemos conversado con los altos funcionarios y está claro que no es necesaria la base de datos para que ellos continúen con la licitación.⁴¹

Con esta decisión se da igualmente autonomía a los diversos sectores de la gestión pública de realizar la consulta previa. El Reglamento puede ser utilizado independientemente por los sectores de la administración pública en la decisión sobre el momento más adecuado para llevar a cabo la consulta. Planificados están también el proceso de consulta del Reglamento Forestal así como el Plan Nacional de Salud Intercultural. Es escasa la información de cómo se está llevando a cabo la aplicación independiente del reglamento de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. Dentro de este contexto se entiende la protesta de indígenas Nahua⁴² de la provincia de La Convención en la Región Cuzco sobre su rechazo al proyecto de gas en su territorio, promovido por la empresa Pluspetrol para la ampliación del proyecto de Camisea.⁴³ En el informe del Viceministerio de Interculturalidad se aprueban 82 observaciones del estudio de impacto ambiental

41 Ibidem.

42 Diario *La República* de 6 de agosto, 2013, p. 11. Los Nahua pertenecen al pueblo Nanti de la familia lingüística Arawak (Ministerio de Cultura, 2013: 67).

43 Camisea está ubicado en las provincias de La Convención en la Región Cuzco y de Atalaya en la Región Ucayali. A escasas horas de la publicación, el informe oficial del Ministerio de Cultura fue retirado de la web. El informe no llegó a Pluspetrol ni a la Dirección de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas.

donde se señala que algunos pozos exploratorios “tendrían un impacto crítico severo en la salud de las poblaciones en aislamiento [...] alteración de las rutas de desplazamiento [...] transmisión de enfermedades [...]”.⁴⁴

Actores en el proceso de reglamentación de la consulta previa y espacios de interacción

¿Quiénes son los actores en el diálogo de la consulta previa? Ser actor en la consulta previa significa ejercer el derecho de participación en las diferentes etapas de un proceso de diálogo sobre medidas que afectarían a los pueblos indígenas. A través de la representación acreditada, los pueblos indígenas participan en dicho proceso.⁴⁵ La finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo. “[Se dialoga] con quienes las comunidades elijan como sus representantes [...] Estado y comunidad, literalmente se sientan a la mesa a conversar. [...] con un mínimo de formalidad, por eso el reglamento establece un proceso de acreditación,” es la respuesta del Viceministerio de Interculturalidad. No obstante, mientras exista la demanda contra los datos, éste ha optado por no publicarlos hasta que se pronuncien los jueces.⁴⁶ Es decir, la cuestión de los pueblos indígenas está en manos de jueces. Aquí cabe la pregunta, ¿con qué criterios se va a determinar el fallo?

De manera general los procesos de consulta contribuyen a definir mejor las relaciones sociales en una sociedad democrática multicultural inclusiva. El proceso de la consulta previa a los pueblos indígenas es obligación del Estado. El párrafo anterior muestra pasos positivos de regulación jurídica desde la gestión pública pero señala también déficits en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

44 Nelly Luna Amancio, analista, en el diario *El Comercio* de 4 de agosto, 2013, A18.

45 La representación indígena no se limita a los procesos de consulta. Ella está establecida en la Constitución a través de la “cuota indígena” o sea “el porcentaje mínimo de representación política en concejos regionales y concejos municipales para las comunidades nativas y pueblos originarios [...] es una medida que garantiza el derecho a la participación.” (Artículo 191 de la Constitución Política del Perú de 1993. Merino & Lanegra Quispe, 2013: 38).

46 Iván Lanegra, entonces Viceministro de Interculturalidad, en una entrevista con *El Comercio*, 13 de marzo, 2013, A12, a propósito de no haberse publicado la base oficial de datos.

Quizá sea esta la tarea más difícil, pues no será fácil preparar al Estado para dar cumplimiento al derecho a la consulta. El problema principal es la “brecha de la implementación” de la Ley de Consulta, es decir, el vacío entre la legislación existente y la práctica administrativa, jurídica y política [...] [un] espacio en blanco entre el nivel formal y el nivel real. (Merino, 2013: 138)

Explícitamente se reconocen aquí tanto las dificultades como también la necesidad de una práctica administrativa, jurídica y política de la gestión pública de fortalecimiento institucional. Esto implica el soporte de políticas públicas claras y, sobre todo, la voluntad de aplicarlas a fin de superar las brechas y los espacios en blanco.

Existe un actor social poco visible en la discusión sobre la consulta previa a los pueblos indígenas, se trata de la empresa privada y/o pública con sus respectivos intereses de inversión y ganancia en la exploración y explotación de hidrocarburos en amplias zonas del país, territorio y hábitat de diversos pueblos indígenas en la Amazonía y la región andina. La presidenta de la Sociedad Nacional de Hidrocarburos, Beatriz Merino Lucero⁴⁷, señala que falta una política de hidrocarburos bajo tres principios: “una voluntad política de impulsar la industria, una arquitectura institucional que acompañe [el] crecimiento y una normatividad clara y transparente que ayude a agilizar los procedimientos”.⁴⁸ La autonomía de los sectores de la administración pública para realizar la consulta previa es, sin duda, un avance en la desburocratización. Pero ¿desburocratización para quién? Este proceso es un riesgo en una sociedad donde la exclusión social, el racismo y la discriminación son hábitos cotidianos incrustados históricamente. En sociedades con estructuras asimétricas y de frágil institucionalidad, la interacción social refleja brechas profundas de desigualdades harto constatadas en diversos estudios (ver también Cotler, 2012). UNICEF señala, por ejemplo, que las políticas públicas en Perú no están orientadas a los pueblos indígenas. Actualmente existe un estancamiento

47 Fue Primera Ministra y luego Defensora del Pueblo durante la gestión de Alejandro Toledo (2001-2006); ella impulsó la Ley de Consulta Previa en 2009 y actualmente preside la Sociedad Nacional de Hidrocarburos.

48 Entrevista a Beatriz Merino en el diario *La Primera* el 17 de marzo, 2013, p. 16-17.

y/o demoras en la aplicación del reglamento de la Ley de Consulta P] revia a los pueblos indígenas. En algunos proyectos⁴⁹ se trata de demoras, esperas y discordancias intersectoriales (Ministerio de Cultura, PCM, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente), la inversión privada y la Defensoría del Pueblo:

Ellos (los indígenas) son tan ciudadanos como nosotros. Y eso parece que nos cuesta entender [...] no hay un afán de oponernos a la inversión privada y creemos que ésta es perfectamente viable respetando los derechos de las poblaciones indígenas [...] Se debe cumplir con notificar la resolución viceministerial al sector competente y a la empresa [...].⁵⁰

Reflexiones. La voz directa: Espacios de tradición, transición y transformación

La sociedad peruana es estructuralmente excluyente. Estos dos procesos de consulta muestran aspectos de profundas fisuras entre el Estado y la sociedad civil. Ambos dejan al descubierto la precaria institucionalidad en la atención de necesidades básicas de la sociedad culturalmente heterogénea, así como la falta de presencia del Estado en amplias zonas del país. El sistema de regulación está en ciernes. La Ley y la normatividad son insuficientes sin una cultura política de diálogo que tome en cuenta características específicas de la diversidad cultural: la lengua materna de casi 30% de la población, sus expectativas, su visión del mundo, formas de organización, de vida y expresión. Los procesos de consulta son eminentemente políticos y en una sociedad multicultural democrática son procesos de reconocimiento de la diferencia, de los derechos civiles y de los pueblos indígenas.

En el proceso de revocación, consulta popular o democracia directa en Lima, cerca de la mitad de la población de la ciudad, principalmente periurbana y migrante del sector rural en la primera, segunda y tercera generación, ratificó la función de la alcaldesa pero revocó a casi todo el gru-

49 Por ejemplo, en la ampliación del proyecto del gas en Camisea.

50 Entrevista a Eduardo Vega Luna, Defensor del Pueblo, en el diario *El Comercio* de 7 de agosto, 2013, A6.

po de regidores de su bancada. La forma de llevar a cabo la consulta previa a los pueblos indígenas originó cuestionamientos al ministerio público de parte de diversos líderes indígenas al estar en desacuerdo con el ministerio público por los criterios utilizados para la definición de pueblos indígenas. En ambos procesos de consulta se identifica la voz directa. Ésta es una de las formas más visibles en un proceso de adecuación de una estructura previa local —de la asamblea comunal— a la sociedad urbana hostil y a la institución pública que aún no inspira confianza. Es también la expresión de una nueva fuerza política: de diez distritos con mayor cantidad de población indígena a nivel nacional, siete se encuentran en Lima (Ribotta, s/f). De estos distritos cinco votaron por el SÍ (San Juan de Lurigancho, Ate, Villa María del Triunfo, Villa el Salvador y Comas). Sería interesante contrastar los votos de los otros dos distritos también con alto porcentaje de población indígena que votaron por el NO (San Juan de Miraflores y San Martín de Porres).

El alejamiento bajo protesta de los líderes indígenas de las negociaciones con el gobierno peruano durante la fase final de la discusión sobre el reglamento del derecho a la consulta previa —por su desacuerdo con definiciones, procedimientos y falta de contacto directo de la autoridad principal (el ministro) con las poblaciones indígenas en su territorio— es un importante indicador de demanda al reconocimiento de sus derechos y valores pero también a distintas formas de entender el concepto de representación y delegación de autoridad política. La voz directa en ambos procesos de consulta muestra una dinámica sui generis de adecuación, negociación y redefinición de estructuras previas a espacios de participación en nuevos procesos sociales. La voz directa sugiere la importancia de crear condiciones políticas básicas con una organización institucional que las haga funcionar en una sociedad multicultural democrática más justa, con equidad e inclusión social a través de la participación de todos los actores sociales. Sugiere también el respeto a las diversas formas de vida, de organización y expresión así como el fomento de capacidades políticas e institucionales y de liderazgos locales y regionales.

Bibliografía

CARRILLO CAVERO, Hugo

- 2012 *La consulta previa y retos para una institucionalidad estatal en materia indígena.* Grupo parlamentario indígena. Congreso de la República. Lima: J&O Editores Impresores SAC.

COTLER, Julio (Ed.)

- 2012 *Desigualdades.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DEUTGES, Dagmar

- 2012 *Arbeitende Kinder in Peru. Die Organisation der arbeitenden Kinder und Jugendlichen in Peru: Welche Möglichkeiten bietet sie arbeitenden Kindern und Jugendlichen, ihre Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern.* Trabajo de Maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín, Instituto Latinoamérica en la especialidad de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos. Berlín.

GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Entwicklung, GmbH (Hrsg.)

- 2013 *Das Recht auf vorherige Konsultation: Rechtsnormen, Praxis und Konflikte in Lateinamerika.* Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Frankfurt am Main.

INEI, Instituto Nacional de Estadísticas e Informática

- 2008 *Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Perfil Sociodemográfico del Perú.* Lima: INEI, Fondo de Población de las Naciones Unidas, PNUD.

MATOS MAR, José

- 1977 *Las barriadas de Lima: 1957.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2012 *Perú. Estado desbordado y sociedad nacional emergente.* Lima: Editorial Universitaria. Universidad Ricardo Palma.

MERINO LUCERO, Beatriz, & Lanegra Quispe, Iván

- 2013 *Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. El Desafío del Diálogo Intercultural en el Perú.* CENTRUM. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, República Federal de Alemania Ministerio de Relaciones Exteriores.

MINISTERIO DE CULTURA

- 2013 *Consulta a los Pueblos Indígenas. Guía Metodológica. Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocidos en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).* Lima: Industria Gráfica Pablo C. Acosta Ruiz

PINTO LÓPEZ, Vladimir

- 2013 *Implementación del Derecho a Consulta Previa a los Pueblos Indígenas en la Región Andina, Avances y Desafíos. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones.*

ciones para la Cooperación Alemana. Programa Regional Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina, PROINDIGENA. Quito.

RIBOTTA, Bruno

- s/f Diagnóstico Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas de Perú. Documento de Proyecto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fundación Ford.

VALIENTE-CATTER, Teresa

- 2012 El Universo de Esteban Quispe Chambi. Rivalidad e intercambio en el “casarasiri” aymara. Ponencia presentada en el 54° Congreso Internacional de Americanistas, Viena, 15 al 20 de julio de 2012. (En proceso de edición).
- 2013 Cultura, educación y desarrollo. En *Una Fábrica de ideas para tender puentes*. Lima: Goethe Institut. Alumni Denkfabrik para Cultura, Educación y Desarrollo.

WESSENDORF, Kathrin

- 2011 *El Mundo Indígena 2011*. Copenhague: IWGIA, Grupo Internacional de trabajo sobre asuntos indígenas.

ZAVALA, Virginia, & Bariola, N.

- 2010 Discurso, género y etnicidad en una comunidad de shipiblos en Lima. *Discurso y Sociedad* 4 (3), 615-642. Lima.

¿A quién representa el movimiento indígena en el Ecuador?

Philipp Altmann

Resumen

La importancia del movimiento indígena en el Ecuador se basa no solamente en su capacidad de realizar movilizaciones, sino en mayor medida en ser reconocido como representante legítimo de los indígenas como grupo de la sociedad, en otras palabras, su representatividad. Por esto es de gran importancia el uso discursivo de la representatividad que puede ser comprendido en tres políticas concretas: la política de nombres que define a los indígenas como grupo cerrado y unido, la política de posición social que los ubica en el centro de la sociedad, y la reforma política continua que presenta a los indígenas y su movimiento como actor político central que es capaz de articular propuestas para la sociedad en su conjunto. Recién bajo el gobierno de Rafael Correa se nota una contra-estrategia dirigida especialmente a la política de posición social y la reforma política continua como propuestas de una “minoría radical”, adaptando sus conceptos claves a su propia agenda política.

Introducción

El movimiento indígena ha influido a la política ecuatoriana desde fines de los años 1980 como ningún otro movimiento social. Esto no sólo se basa en el discurso innovador alrededor de los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad que ha podido desarrollar e implementar en la cultura política del país o en sus formas de acción originales como la toma de plazas y la ocupación de carreteras. De igual importancia es que este movimiento pudo presentarse de forma creíble como la representación legítima de los indígenas —y una parte de la población rural no-indígena— del Ecuador. La combinación de estos factores ha permitido al movimiento indígena ubicarse en el centro de la sociedad y adquirir una voz que se escucha en todo el país y en buena parte del continente.

Aunque la importancia que las referencias a la representatividad tienen para la posición del movimiento indígena en el discurso político

es central, existen muy pocos estudios que intentan aclarar cómo el movimiento representa a quién. Dado que la actual crisis del movimiento indígena en el Ecuador ha sido descrita como crisis de representatividad, puede sorprender que este mismo factor no haya sido investigado a profundidad. El presente texto va a intentar responder a esta falencia.

Representatividad como instrumento estratégico

Movimientos sociales, sobre todo aquellos que ponen énfasis en su trasfondo identitario, dependen en gran medida de su capacidad de presentarse como representación legítima del grupo que dicen representar. Tienen que ser vistos tanto por este grupo —desde adentro— como por otros actores —desde afuera— como representantes del grupo en cuestión, legitimado por una gran acogida de este grupo o un número elevado de miembros (en palabras de Polletta & Jasper (2001) se trata de movilizar la identidad colectiva). De esta forma, el éxito de un movimiento social depende de su política de representatividad y legitimidad. Como en el caso de los movimientos sociales identitarios, se trata de grupos bien identificados y cuantificables; la representatividad adquiere un rol especial. El movimiento identitario no sólo habla por un cierto sector de la población y dentro de éste, sólo por determinados intereses particulares —como, por ejemplo, los sindicatos u organizaciones barriales—, sino que se ve en una posición que involucra representar a un grupo cerrado e identificado de forma completa. No sólo quiere implementar ciertas demandas, sino que tiene que hablar por el grupo entero.

En el caso del movimiento indígena en el Ecuador, esta política de representatividad se hace obvia. Es visto como representante legítimo de un grupo claramente demarcado, por lo tanto, es homogeneizado. “El” movimiento indígena como actor único habla por “los” indígenas como grupo cerrado y definido. Al mismo tiempo, esta homogenización es una estrategia política del movimiento para así demostrar que tiene un gran número de miembros que puede movilizar cuando sea necesario.

No obstante, el movimiento indígena ecuatoriano —como todo movimiento social— está formado por diferentes organizaciones que cooperan o compiten entre sí por el acceso a recursos materiales e inma-

teriales. La organización más grande, “más representativa a nivel nacional” (Bretón, 2003: 219-220), y en cierta medida hegemónica (Lucero, 2008: 151) de este movimiento es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Su posición en la política de representatividad es clara. Según ella misma, “es el gobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador” (CONAIE, s.f.: 6) y se entiende como representación general de los indígenas (Wolff, 2010: 21). De esta manera, ha sido capaz de presentarse como representante legítimo de todos los indígenas, aunque como organización sólo representa a una parte de ellos.

Otra organización a nivel nacional, más pequeña que la CONAIE, tiene una estrategia semejante, dirigida hacia un subgrupo de los indígenas. El Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE) se autodefine como “entidad rectora del desarrollo integral de los pueblos indígenas evangélicos del Ecuador” o sea representante “de carácter eclesial, social e interdenominacional sin fines de lucro, fundamentada en el Trino Dios [...] para el servicio de los pueblos indígenas del Ecuador” (FEINE, 2010: 3). Se entiende como “producto de la discriminación a los pueblos indígenas evangélicos” (FEINE, s.f.) tanto en la sociedad general como en las otras organizaciones indígenas.

La tercera organización nacional indígena activa, la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), tiene otra estrategia. Como su nombre ya deja entrever, no proclama ser representante de uno u otro grupo determinado en su totalidad. Más bien, “se define como pluriétnica, pluriregional, alineada con los pobres del Ecuador y Latinoamérica” (FENOCIN, 1999: 103), o sea, dice representar a grupos que no necesariamente son miembros de ella o participan en sus acciones. No sólo lucha por sus intereses y los de sus miembros, sino por los intereses generales de grandes sectores de la sociedad. Según ella, “[r]epresenta a amplios sectores rurales y urbanos marginales del Ecuador” (FENOCIN, 2004: 32).

La CONAIE es una organización de un movimiento social —o sea representante de ciertos grupos en la población— que al mismo tiempo se entiende como gobierno de los indígenas o como una “estructura encargada de definir las políticas públicas dirigidas a esos pueblos” (Ospina, 2009: 139) que por lo tanto incluye a todos los indígenas sin importar su

posición política. Esto lleva claramente a conflictos entre la CONAIE y las otras organizaciones que según la visión de gobierno de los indígenas deberían subordinarse a ella (ibídem).

No siempre fue así. Una de las primeras manifestaciones de esta visión que la CONAIE tiene de sí misma fue la propuesta de Ley de Nacionalidades de 1988 que “reconoce a la CONAIE [...] como órgano representativo con lo que promueve una gestión unitaria y facilita la fluidez de interrelación. Para sus actividades constará una partida en el Presupuesto General del Estado” (CEAI, 1988: 14). Además de esto, se reconoce la autonomía de la CONAIE y sus organizaciones y se prohíbe al gobierno reconocer otras organizaciones indígenas (ibídem, p. 25). De la perspectiva actual, resulta extraño que esta ley haya sido preparada por el Partido Socialista con la participación no sólo de la CONAIE y sus organizaciones, sino también de otras organizaciones indígenas como la FENOCIN, competidores de aquella (ibídem, p. 2). Esta propuesta de ley nunca fue discutida en el congreso. Después de este momento, las organizaciones indígenas minoritarias ya no aceptaron a la CONAIE como un posible gobierno o una representación unificada de todos los indígenas, pero sí como organización central y hegemónica con la que se unían en ciertas ocasiones en comités ad-hoc para realizar movilizaciones.

La estructura del movimiento indígena ecuatoriano

El movimiento indígena ecuatoriano difiere de muchos movimientos sociales por el gran número de organizaciones que lo componen. Estas organizaciones existen en los más diferentes tipos y niveles, uniéndose según lo que Víctor Bretón llama una “estructura piramidal” (Bretón, 2003: 219). La base del movimiento indígena son las organizaciones locales o de primer grado (OPG) que pueden ser comunidades, cooperativas, asociaciones, etc. Las OPG pueden unirse en organizaciones regionales, federaciones u organizaciones de segundo grado (OSG) que normalmente abarcan una multitud de diferentes OPG con enfoques y funciones diversas. Éstas representan a sus OPG y por lo tanto levantan reivindicaciones “que no siempre responden al interés general o a las prioridades del desarrollo local” (Martínez Valle, 2006: 110). Las OSG, por su parte, pueden unirse

en organizaciones de tercer grado (OTG) que en algunos casos ya son las organizaciones nacionales (FENOCIN, 1999: 11), pero en otros —como en el caso de la CONAIE— se reúnen en un cuarto grado para formar la organización nacional (Bretón, 2003: 219-220). Este modelo es esquemático y no siempre aplica. En cuanto a algunas organizaciones amazónicas, sobre todo la Federación de Centros Shuar, existe un nivel más, convirtiendo a la CONAIE en este caso en organización de quinto grado. Así, los Centros Shuar son las organizaciones locales o de primer grado de la Federación Shuar. Se unen en Asociaciones Shuar de segundo grado que por su parte forman la Federación Shuar —contando desde abajo, ya el tercer grado. La Federación Shuar es miembro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE)¹ que se une con otras organizaciones en la CONAIE.

El centro y corazón del movimiento indígena son las organizaciones de primer grado, autónomas en sus decisiones políticas y asociadas de forma libre y voluntaria en los grados más altos. Son estas organizaciones las que tienen toda la membresía del movimiento, dado que las OSG y OTG no son más que federaciones de las organizaciones del nivel más bajo y donde “no existe la afiliación” (León, 1991: 402) individual. Más bien, se trata de un sistema de adhesión que se basa en la participación activa y la elección y delegación por las OPG. En la mayoría de los casos, toda la comunidad local es miembro de una OPG. Dado el rol central de estas organizaciones, todos los líderes indígenas son delegados de sus respectivas OPG y tienen que volver a sus comunidades después de cumplido el rol para el cual fueron elegidos, creando así “una permanente renovación de dirigentes y de miembros participantes” (León, 1991: 402).

Las OSG, por su parte, han sido destinatarias de fondos nacionales e internacionales, convirtiéndolas en actores de desarrollo y así cambiando su estructura en cierta medida (Martínez Valle, 2006: 109). Es en este contexto que nacieron los únicos estudios cuantitativos sobre el movimiento indígena. El Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE) realizó dos estudios en 1998 y 2002 sobre las

1 En su congreso de septiembre de 2013, la CONFENIAE cambia su nombre a Gobierno de las Naciones Originarias de la Amazonía Ecuatoriana (GONOAIE).

OSG, su membresía y su rol social (Martínez Valle, 2006: 113). Resultó que la gran mayoría de las OSG (91%) se ubican en la sierra y allí sobre todo en la región central. Este hecho se debe a la “estrecha correlación entre [...] alta densidad de población indígena y densidad organizativa” (Martínez Valle, 2006: 114). Según los estudios de PRODEPINE, había en ese tiempo 7.072 OPG con 1.161.870 personas o 193.645 familias miembros (Ramón, 2001: 49-50). Un resultado de alto interés es que sólo el 24% de las OPG de estas OSG son comunas indígenas, mientras que el resto (76%) son clubs, juntas de agua, grupos religiosos, grupos de mujeres, asociaciones o cooperativas (Martínez Valle, 2006: 115). Por lo tanto, la mayoría de las OSG son pluriétnicas (el 45,7% según Ramón (2001: 51)), siendo sólo el 35% (54 de un total de 155 OSG sin la Amazonía (Ramón, 2001: 51)) exclusivamente indígenas (Martínez Valle, 2006: 115). Esto significa que el carácter indígena de CONAIE y FEINE no corresponde completamente con la composición de su membresía: desde abajo, el movimiento indígena es abierto y pluralista (Ramón, 2001: 51).

Además, resulta que las OSG mantienen su autonomía de forma considerable. Un “30% de las OSG se reclaman independientes o ‘militan’ en alguna de las organizaciones nacionales en determinadas ocasiones”. Especialmente entre las bases de CONAIE y FEINE en la sierra central parece haber una mezcla de organizaciones que hace complicado distinguirlas claramente —algo que no pasa en la misma medida con las organizaciones de la FENOCIN (Ramón, 2001: 64-65).

En las OSG se basa también otro estudio cuantitativo sobre la membresía del movimiento indígena en el Ecuador. En el año 2007, el organismo estatal Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) realizó un estudio completo sobre las OSG en el país. Según este estudio, hay 141 OSG en 16 provincias (Azuay, Bolívar, Cañar, Chimborazo, Cotopaxi, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Pichincha, Sucumbíos, Tungurahua, Zamora Chinchipe) que son parte de la CONAIE, sumando una membresía estimada de 804.801 personas. La FENOCIN, por su parte, cuenta con 17 OSG en 7 provincias (Cañar, Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Pichincha, Azuay) y 109.278 personas miembros. La FEINE tiene 5 OSG en 4 provincias (Chimborazo, Imbabura, Pastaza y Cañar) y 26.384 per-

sonas miembros. La Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), la más pequeña de las organizaciones nacionales, cuenta solamente con 2 OSG en 2 provincias (Chimborazo y Esmeraldas) y 5.655 personas miembros (IEE, s.f.). La FEI nunca “alcanzó a tener la representatividad nacional de los indígenas” (CONAIE, 1989: 31-32) y desde los años 1960 no ha logrado realizar acciones grandes, por lo cual no será tratada aquí.

Si se comparan estas cifras con la población indígena general según los últimos censos, se puede ver que la representatividad que reclama el movimiento indígena parece ser comprobable. Existen dos censos nacionales que preguntan por la autodefinición étnica. En el Censo de 2001, 830.418 personas se autodefinieron como indígenas, esto corresponde a un 6,8% de la población total (Chisaguano, 2008: 100). El siguiente censo —el más actual— no difiere mucho de este resultado. En 2010, se autodefinieron 1.018.176 personas o 7,0% de la población total (14.483.499 personas) como indígenas (INEC, 2010). No obstante, existen efectos en los censos que hacen probables números mayores, por lo que las organizaciones indígenas asumen que hasta un 30% de la población ecuatoriana es indígena. Como la autodefinición es libre y no se comprueba de alguna forma, es posible que algunas personas declaren ser miembros de un grupo étnico con el que no tienen mucha relación. Especialmente los indígenas migrados hacia las ciudades tienen motivaciones de declararse como mestizos debido al racismo estructural —el mismo grupo que ya no participa en las OPG del movimiento indígena.²

Con relación a la valoración numérica del movimiento indígena, se puede ver una estrategia de representatividad interesante de algunas organizaciones nacionales: la política de números que implica la proclamación abierta de representatividad de un cierto número de organizaciones miembros. Es llamativo que sólo las organizaciones nacionales minoritarias usen este instrumento estratégico. La FENOCIN proclama tener organizaciones en 18 provincias del país y 60 OSG con más de 1.200 OPG (FENOCIN, 2004: 32) —números que mantiene hasta hoy. La FEINE, por su parte, dice tener 18 OSG en 18 provincias con 2.800 (o 2.323 (FEINE, 2010: 15)) comunidades e iglesias indígenas y 1.200 pas-

2 Speiser (2004) analiza con mayor detalle estos efectos.

tores (FEINE, s.f.). Asimismo, afirma haber tenido un crecimiento “a un ritmo del 65% anual en los últimos 10 años” (FEINE, 2010: 15), lo que la convertiría pronto en la organización indígena central. De esta forma, las organizaciones nacionales minoritarias aumentan su membresía para así demostrar su impacto y su capacidad de movilización, un impacto y una capacidad que no necesariamente son comprobables.

Discurso y representatividad: Estrategias de legitimidad

Por la gran importancia que la representatividad —y por ella, la legitimidad— tiene en un movimiento social en general, y uno identitario como el indígena en especial, este movimiento ha desarrollado estrategias discursivas para aumentarla. Como ya de por sí es definido como movimiento identitario con base étnica, el uso de “la etnicidad como estrategia” (Bretón, 2003: 219) parece una selección obvia. Pero es más complicado: no sólo se trata de emplear un esencialismo estratégico para redefinir y fortalecer lo étnico, sino también de hacer visible al grupo que el movimiento representa, su posición en la sociedad y de qué forma puede contribuir para fines compartidos en esta sociedad. De esta forma, el movimiento indígena ecuatoriano redefine a los indígenas a los cuales representa, resalta su posición central en la sociedad y explica cómo su participación puede contribuir a un Estado y a una sociedad mejores. En este sentido se hablará de política de nombres, política de posición social y reforma política continua.

Política de nombres

Una estrategia importante para aumentar tanto la visibilidad como la representatividad de una organización y de su movimiento social es la política de nombres. Jane Jenson describe esta estrategia en su análisis de los “movimientos nacionalistas” en Canadá que rompen con el tradicional imaginario de esta nación como pluralista (Jenson, 1995: 108-109). La política de nombres sigue ciertos puntos generales:

[Los] movimientos luchan por nombres y buscan reconocimiento del que prefieren, tanto dentro como fuera de la comunidad. En la compe-

tencia por el espacio discursivo, comunidades se están imaginando más que su presente y futuro; también se imaginan sus pasados. Por lo tanto, movimientos sociales que hacen demandas nacionales, como todos los otros movimientos sociales, escriben y re-escriben la historia para justificar definiciones contemporáneas de intereses y estrategias. El pasado imaginando es a menudo un campo de práctica tan importante como el presente. (Jenson, 1995: 107-108)

De esta forma, el “hecho de representar a una comunidad con un nombre tiene consecuencias reales, materiales; no es solamente una lucha por palabras” (Jenson, 1995: 108). Más bien, resalta y fija estructuras sociales y facilita o complica así la acción de un movimiento social. En el caso del movimiento indígena ecuatoriano, la política de nombres tiene tres aspectos centrales. Por un lado, como en el caso canadiense, la identidad que el movimiento indígena construye está basada en la experiencia colonial que convierte a la identidad indígena en “una anticolonial” (Jenson, 1995: 112). Según la CONAIE:

Los pueblos indios nos hemos unido partiendo [...] 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. (1989: 268-269)

En este marco cabe el uso de las palabras “indio” e “indígena” por el movimiento indígena que sólo tiene sentido en relación con la colonialidad incrustada en la sociedad ecuatoriana. Ya la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), fundada en 1944, recoge en su nombre esta palabra, indicando su orientación anticolonial. Todas las posteriores organizaciones nacionales del movimiento indígena siguieron este ejemplo.

Un segundo aspecto es el “rechazo de los nombres impuestos por los colonizadores” (Jenson, 1995: 112). Esto se puede ver tanto en los nombres de las organizaciones monoétnicas como en el discurso del movimiento indígena, sobre todo de la CONAIE, que repite una y otra vez los nombres propios de los pueblos indígenas (véase CONAIE, 1989: 261-262) y deslegitima los nombres impuestos por españoles y mestizos.

El tercer aspecto es el uso del concepto de nacionalidad que sirve de “instrumento organizador” (Becker, 2008: 173) para la CONAIE —y esto “no tanto porque ‘nacionalidades’ refleje la realidad sino porque fueron capaces de movilizar con este discurso” (Becker, 2008: 173). Este concepto forma parte de la política de nombres, dado que encaja muy bien en las demandas por autonomía y autodeterminación (Jenson, 1995: 113). Pone énfasis en lo propio y deriva de esto la demanda por los derechos colectivos. En este contexto, nacionalidad no se refiere a la membresía en un Estado-nación, más bien tiene que ver con la capacidad de auto-determinación por estructuras propias. Según la CONAIE, las nacionalidades indígenas son “una comunidad de historia, lengua, cultura y territorio” (CONAIE, 1989: 279) y los pueblos indígenas por esto están “regidos por nuestras propias leyes, costumbres, creencias y formas de organización social, económica y política en nuestros territorios” (CONAIE, 1994: 49). Es decir, el concepto de nacionalidad “genera recursos estratégicos” (Jenson, 1995: 116), volviendo a los grupos indígenas en unidades definidas que por eso tienen metas claras.

El hecho que el concepto de nacionalidades indígenas “establece fronteras discursivas” (Jenson, 1995: 116), haciendo más visibles las diferencias con otros grupos y por lo tanto definiendo un camino de estrategias políticas viables, puede ser la razón que sólo la CONAIE y sus organizaciones optaron por usar el concepto de nacionalidad indígena. La FEINE se define más bien por la religión, la FENOCIN por clase. De hecho, emplearon la política de nombres en los primeros dos aspectos, rechazando el tercero para no complicar las alianzas y cooperaciones inter-étnicas necesarias.

Política de posición social

Como la política de nombres necesariamente crea fronteras entre los grupos, es igualmente necesario ubicar al grupo que el movimiento social representa en la sociedad nacional. Sólo así puede presentarse como un actor social central cuyas demandas no son particularistas sino que incumben a toda la sociedad. El movimiento indígena ecuatoriano hace esto, resaltando que en el país no sólo hay “una nación surgida del mestiza-

je [sino] también nacionalidades indígenas diversas” (CEAI, 1988: 7). La invisibilización de estas últimas lleva a que no puede existir una verdadera nación por “la falacia de un Estado homogéneo, [...] la dominación, el racismo, la exclusión, la inexistencia de una nación, los complejos traumas mestizos y la conflictividad del Ecuador” (FENOCIN, 1999: 150). Por lo tanto, la FENOCIN se contrapone a este panorama como una organización “con un carácter abierto, plural, incluyente, unitario e intercultural, sin un etnicismo unilateral y ni divisionista” (FENOCIN, 2004: 32). Su trasfondo es el de clase social, o sea, de una categoría que atraviesa la sociedad. Lo mismo se puede asumir de la FEINE, sólo que en este caso, la categoría social es la religión, estableciendo alianzas “naturales” con iglesias evangélicas en las ciudades del país y a nivel internacional.

La CONAIE, en cambio, se posiciona de forma múltiple. Según ella, existe un “doble carácter de nuestra problemática: como miembros de una clase y como parte de diferentes nacionalidades indígenas” (CONAIE, 1989: 261-262). No sólo sufre de opresión en cuanto a nacionalidad sino que “también somos parte de una sociedad más amplia” (CONAIE, 1989: 268-269). Según ellos, el “problema del indio [...] es un problema económico-político estructural, y por lo mismo un problema nacional y que para solucionarlo requiere el concurso de toda la sociedad”. De esto deriva su lema de “unidad en la diversidad”, que se dirige tanto a su membresía como al Estado y la sociedad en general (CONAIE 1994: 5, 13).

La política de posición social permite al movimiento indígena presentar al grupo que representa no como marginal y necesitado de apoyo, sino como central, entremezclado y aliado con otros sectores sociales. No son solamente una minoría étnica, sino que forman parte de la estructura de clases de la sociedad, en concreto, de los trabajadores rurales y pequeños campesinos. De esto deriva su derecho y su obligación de luchar por la sociedad en su conjunto y presentar alternativas sociales y políticas para todo el país.

Reforma política continua

La posición central del grupo de los indígenas en la sociedad vuelve a estos actores políticos importantes, capaces de desarrollar alternativas y

así solucionar los problemas que el Estado y la sociedad tienen. Refiriéndose a esta posición central, la CONAIE describe al Estado como “Estado Uninacional Burgués, hegemónico en su naturaleza jurídico-política y económica, [que] es excluyente, antidemocrática, represiva y pro-imperialista” (CONAIE, 1994: 6, mayúsculas en el original).³ En este Estado, “los principios fundamentales de la Democracia: igualdad, libertad, fraternidad y paz social, no se han cumplido” (ibídem). Por lo tanto, el actual sistema no cumple con sus propios principios, situación que contrapone a las élites políticas contra el pueblo en general, más allá de sus características étnicas. Se trata de un “falso sistema democrático representativo imperante” (ibídem, p. 12).

La actual Administración Pública es ineficiente, corrupta, inmoral, segregacionista y antidemocrática; la sociedad en general, y los Pueblos y Nacionalidades Indígenas somos víctimas de la deficiente organización y funcionamiento del aparato estatal. (CONAIE, 1994: 18)

La FENOCIN describe al actual Estado y la sociedad como proyecto “del poder, de la exclusión, la rigidez y el sometimiento a los acreedores internacionales, que destruye el capital social, los valores éticos, la identidad y la confianza entre los ecuatorian@s” (FENOCIN, 2004: 27). Al mismo tiempo pretende limitar los “derechos de los campesinos indígenas y afroecuatorianos bajo el concepto de ‘minorías étnicas’” (ibídem, p. 29).

El proyecto que el movimiento contrapone a esta situación es, según las palabras de la CONAIE, “la unidad con todos los sectores populares para la transformación estructural de la sociedad y la instauración de una sociedad igualitaria, justa y pluricultural, representada en un Estado plurinacional” (CONAIE, 1989: 268-269). Por esto, no quieren tomar el poder sino llegar a “la transformación de la naturaleza del actual poder del Estado Uninacional hegemónico, excluyente, antidemocrático y represivo; y construir la Nueva Sociedad Humanista Plurinacional” (CONAIE,

3 Esta descripción sigue válida, a pesar de la Constitución de 2008. Según el movimiento indígena, la declaración del Ecuador como Estado Plurinacional sólo es cosmética y no corresponde al cambio profundo que ellos describen como plurinacionalidad (véase Macas, 2010; Tenesaca, 2010).

1994: 7). Quieren posibilitar la participación de todos los sectores de la sociedad mediante “un reordenamiento de las estructuras jurídico-políticas, administrativas y económicas” (CONAIE, 1994: 12). La CONAIE actualizó estas demandas en intervenciones hasta hoy.

También la FENOCIN desarrolló una alternativa a la situación actual, partiendo de otros principios. El proyecto de país que contrapone al de las élites “es el de los ecuatorian@s del pueblo, del movimiento, la participación, la inclusión y la esperanza” (FENOCIN, 2004: 29). Es participativo y permite “forjar en nuestro país un contexto social intercultural, flexible y democrático” (ibídem).

Estos proyectos políticos se dirigen tanto hacia el grupo que el movimiento representa, con contenidos de autonomía y autodeterminación, como hacia la sociedad en general, resaltando las deficiencias de la democracia actual. No sólo luchan por intereses particularistas que no incumben a la sociedad no-indígena, sino que pretenden abrir al Estado para todos los excluidos, independientemente de su etnia. De esta forma, el movimiento indígena y sus organizaciones demuestran que representan un grupo central de la sociedad que no quiere separarse o solamente tener derechos especiales, sino que pretende crear un mejor Estado y una mejor sociedad para todos. Este trasfondo político se expresa en permanentes propuestas políticas en la política actual.

¿Crisis de representatividad o fin de hegemonía organizativa?

Con la participación de la CONAIE y sus aliados en el gobierno de Lucio Gutiérrez 2002-2003, pero más claramente en la presidencia de Rafael Correa y el auge de su partido Alianza PAÍS a partir de 2006, empieza lo que ha sido descrito como una “aguda crisis de representatividad” (Bretón, 2008: 130) del movimiento indígena ecuatoriano. Muchas veces, este efecto ha sido entendido como resultado de que las élites del movimiento ya no representan a sus bases y que la identidad colectiva en cuanto al movimiento de éstas, se distanció más y más de lo que es visto como la identidad colectiva del movimiento en general (Polletta & Jasper, 2001: 292).

Visto desde más cerca, resulta que la crisis del movimiento indígena también tiene relación con una serie de estrategias por parte del gobier-

no de Rafael Correa. Éste respondió a las organizaciones, y lo que aquí se llamó política de posición social, con una serie de programas dirigidos hacia las organizaciones de primer y segundo grado que tienen como efecto el distanciamiento entre las bases y organizaciones nacionales. Entre éstas cuenta el final de los espacios de participación institucionales en el Estado para las organizaciones indígenas. En 2008 y 2009, el gobierno revocó las autonomías de instituciones que eran resultado de la lucha del movimiento indígena (Kaltmeier, 2010: 6). En especial, se trata de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) que desde los años 1980 había estado bajo el control de la CONAIE y, más tarde, de las otras organizaciones del movimiento indígena (Martínez Novo, 2010: 15). Las funciones de la DINEIB fueron reintegradas al Ministerio de Educación, quitando al movimiento indígena la autonomía institucional. El fin de la autonomía de la DINEIB es de especial importancia, dado que muchos de los líderes del movimiento indígena, especialmente de la CONAIE, trabajan como profesores bilingües, convirtiendo a la DINEIB en un recurso estratégico del movimiento (Martínez Novo, 2010: 16). De la misma forma se suspendió al Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), transfiriendo sus funciones hacia instituciones estatales como la nueva Secretaría de Pueblos, Movimientos y Participación Ciudadana que colabora de preferencia con organizaciones indígenas locales y regionales —en lugar de las organizaciones nacionales (Wolff, 2010: 21). También programas sociales como el bono de desarrollo humano y los programas ecológicos “Socio Páramo” y “Socio Bosque” parecen tener el efecto de reducir el impacto de las organizaciones indígenas nacionales enfocándose directamente en las organizaciones locales y regionales (Martínez Novo, 2010: 7). De esta forma, el peso del movimiento indígena se mueve hacia las organizaciones de primer y segundo grado, dejando a las organizaciones nacionales sin función política, y por lo tanto, sin capacidad de actuar. Con esto, se acentúa el proceso de convertir a las OPG y OSG en actores de desarrollo que ya se inició con PRODEPINE a fines de los años 1990. “Todo ello, en suma, ha ejercido un poderoso influjo de cara a canalizar las reivindicaciones del movimiento indígena hacia andariveles asumibles por el modelo hegemónico” (Bretón, 2008: 127-128).

El gobierno de Correa reaccionó además a lo que aquí se llamó reforma política continua, adaptando conceptos clave del movimiento indígena como plurinacionalidad, interculturalidad y *sumak kawsay*/buen vivir en su discurso y en la Constitución de 2008 (Kaltmeier, 2010: 5-6), sin dar mayor definición a estos conceptos o entendiéndolos de una forma diferente que el movimiento. Más bien, el gobierno puso énfasis en la unidad y el rol del Estado central, superando a las autonomías territoriales y la representación corporativa de ciertos sectores de la sociedad, como son los indígenas (Martínez Novo, 2010: 12). De esta forma, el gobierno y Alianza PAÍS reducen la conexión de las demandas indígenas con el movimiento, subordinándolas a su propio programa político. Como dicen algunos líderes indígenas: “Aunque sea de adorno, pero en la Constitución está la Pachamama; aunque sea de fachada está también la plurinacionalidad” (Tenesaca, 2010: 108-109). O también: “Ahora decimos en el Ecuador, como ironía, está ya colgado en la Constitución el *Sumak Kawsay*” (Macas, 2010: 14). Al mismo tiempo, el gobierno recibió apoyo por una serie de líderes y colaboradores de la CONAIE que se unieron a Alianza PAÍS o aceptaron puestos en el gobierno y el Estado (Martínez Novo, 2010: 7; León, 2010: 17).

Una tercera estrategia del gobierno se mueve a nivel de las organizaciones nacionales del movimiento indígena. Como rechazan aceptar a la CONAIE como gobierno de los indígenas (Wolff, 2010: 21), Correa y Alianza PAÍS se aliaron con las otras organizaciones indígenas nacionales (Martínez Novo, 2010: 7), lo que llevó al fortalecimiento considerable de éstas. Especialmente la FENOCIN apoyó la política del gobierno en los primeros años abiertamente, lo que le dio mayor influencia a esta organización. En palabras de Jorge León:

[...] la adhesión completa de la FENOCIN al gobierno de Correa le ha proporcionado actualmente mayor espacio de acción pública y reconocimiento. [...] Esto sirvió al gobierno de Correa al momento de definir propuestas, por ejemplo, al interior de la Asamblea Constituyente, pues la CONAIE ya no fue la única organización que podía reivindicar la representación indígena, transformándose en una voz entre otras. (2010: 16-17)

Estas estrategias han conducido a lo que parece ser el fin de la hegemonía organizativa de la CONAIE y al fortalecimiento de las otras organizaciones indígenas, especialmente de niveles más bajos. El movimiento indígena, definido hasta mediados del año 2000 por una organización central que determina la línea política general, ahora se presenta como un movimiento social pluralista marcado por una serie de conflictos —y por intentos de unificación y de llegar a metas comunes.

Conclusión

La pregunta a quién representa el movimiento indígena ecuatoriano resulta compleja. No se deja reducir a un asunto de proporción numérica, aunque las cifras que existen sugieren que básicamente todos que declaran ser indígenas forman parte del movimiento. El aspecto discursivo de la representatividad como manera de crear no sólo legitimidad sino de ubicar al movimiento en el centro de la sociedad y de la política nacional tiene quizás una mayor importancia. La estrategia discursiva del movimiento indígena de crear representatividad mediante una política de nombres, de posición social y de reforma política continua ha resultado muy exitosa. Fue posible presentar así al movimiento indígena como actor social central, como un movimiento que no sólo lucha por los intereses de los indígenas, sino que entiende los problemas de ellos como problemas generales de la sociedad en su conjunto. Por esta razón, las propuestas del movimiento indígena tienen aspectos fuertes de democratización y participación para todos, y no se reduce a reivindicar un régimen de autonomías indígenas.

Desde los inicios del movimiento indígena, el Estado ecuatoriano ha intentado reducir la representatividad de éste, al menos en el discurso público. El gobierno de Rafael Correa ha sido el primero en desarrollar una contra-estrategia eficaz: mientras que acogía las demandas y algunas personas centrales del movimiento indígena, las subordinaba a su propio programa político, dejando a las organizaciones sin contenido propio. Políticas estatales que aprovecharon la estructura pluralista y heterogénea del movimiento quitando legitimidad a las organizaciones nacionales —las únicas entidades del movimiento indígena capaces de formular propues-

tas políticas para el país entero — y aumentando la conflictividad interna ya existente, llevaron a un cambio profundo del movimiento indígena.

Este cambio, muchas veces descrito como crisis de representatividad, es sobre todo una pluralización del movimiento indígena, de un movimiento que hasta hace poco había sido definido por la hegemonía casi absoluta de una organización nacional. Hoy en día, hay tres organizaciones indígenas nacionales que reclaman representatividad y que compiten entre sí por recursos. El futuro va a demostrar de qué forma y con qué peso van a sobrevivir y si van a llegar a unirse no solamente para acciones específicas, sino alrededor de una línea política más general. Este proceso unificador —que ya lleva algunos años— parece ser la única manera de actualizar las políticas de representatividad adaptándolo a la nueva situación política en el país.

Bibliografía

BECKER, Marc

- 2008 *Indians and Leftists in the Making of Ecuador's Modern Indian Movements*. Durham, London: Duke University Press.

BRETÓN, Víctor

- 2003 Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador. En V. Bretón & F. García (Eds.), *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria.
- 2008 De la Ventriloquia a la Etnofagia o la Etnitización del Desarrollo Rural en los Andes Ecuatorianos. En M. Martínez Mauri & E. Rodríguez Blanco (Eds.), *Intelectuales, Mediadores y Antropólogos. La Traducción y la Reinterpretación de lo Global en lo Local*. Donostia-San Sebastián: ANKULEGI Antropologia Elkartea.

CHISAGUANO, Silverio

- 2008 Visibilización de la población indígena del Ecuador. *Revista Ecuatoriana de Estadística*, septiembre, 97-107.

COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS INDÍGENAS

- 1988 *Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas*. Quito: Congreso Nacional de la República del Ecuador.

CONAIE

- 1989 *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro Proceso organizativo*. Quito: Tincui, CONAIE, Abya-Yala.
- 1994 *Proyecto Político de la CONAIE*. Quito: CONAIE.
- s/f *¿Qué es la CONAIE? El 22 de Octubre del 2007*. Quito: CONAIE.

FEINE

- 2010 *Plan Estratégico 2010-2014*. Recuperado de: <http://www.feine.org.ec/pacha/wp-content/uploads/2011/12/Plan-Estrategico-de-FEINE-2010-2014.pdf> (Consultado: 22/7/2013.)
- s/f *Treinta años de lucha en favor de los pueblos indígenas*. Recuperado de: <http://www.feine.org.ec/esp/?p=258> (Consultado: 8/5/2011.)

FENOCIN

- 1999 *Hacia el nuevo Milenio. Porque en el campo está la fuerza del Desarrollo de la Identidad y la Vida*. Quito: FENOCIN.
- 2004 *Noveno Congreso Ambato, 20-22 de mayo de 2004*. Quito: FENOCIN.

IEE, Instituto de Estudios Ecuatorianos

- s/f *Mapeo, Actores y Poder*. Anexos. Recuperado de: http://www.iese.org.ec/investigaciones/MAPEO%20actores%20y%20poder/actorespoder_anexo.pdf (Consultado: 22/7/2013.)

INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos

- 2010 *Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de: <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl> (Consultado: 10/9/2011.)

JENSON, Jane

- 1995 What's in a Name? Nationalist Movements and Public Discourse. En H. Johnston & B. Klandermans (Eds.), *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

KALTMEIER, Olaf

- 2010 Educación Intercultural y Políticas de identidad. En J. Ströbele-Gregor, et al. (Eds.), *Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina: Construyendo Interculturalidad. Pueblos Indígenas, Educación y Políticas de Identidad en América Latina*. Eschborn: GTZ.

LEÓN TRUJILLO, Jorge

- 1991 Las organizaciones indígenas: Igualdad y diferencia. La afirmación de los conquistados. En D. Cornejo (Ed.), *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Quito: ILDIS, El Duende, Abya-Yala.
- 2010 Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 37, 13-23.

LUCERO, José Antonio

- 2008 Indigenous Political Voice and the Struggle for Recognition in Ecuador and Bolivia. En A. Bebbington, et al., (Eds.), *Institutional pathways to equity: addressing inequality traps*. Washington D.C.: World Bank.

MACAS, Luis

- 2010 Sumak Kawsay: La vida en plenitud. *ALAI* 452, 14-16.

MARTÍNEZ NOVO, Carmen

- 2010 *The "Citizen's Revolution" and the Indigenous Movement in Ecuador: Re-centering the Ecuadorian State at the Expense of Social Movements*. Presentado durante la conferencia SARR "Off Centered States: Political Formation and Deformation in the Andes", 27-29 de mayo, Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://sarr.emory.edu/documents/Andes/MartinezNovo.pdf> (Consultado: 22/7/2013.)

MARTÍNEZ VALLE, Luciano

- 2006 Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural. En H. Grammont (Ed.). *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C04MValle.pdf> (Consultado: 22/7/2013.)

OSPINA, Pablo

- 2009 "Nos vino un huracán político": la crisis de la CONAIE. En P. Ospina, O. Kaltmeier & C. Büschges (Eds.). *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.

POLLETTA, Francesca, & Jasper, James

- 2001 Collective Identity and Social Movements. *Annual Reviews Sociol* 27, 283–305.

RAMÓN, Galo

- 2001 El índice de capacidad Institucional de las OSGs en el Ecuador. En A. Bebbington & V. Torres (Eds.), *Capital Social en los Andes*. Quito: Abya-Yala.

SPEISER, Sabine

- 2004 Indigene Völker in Städten: präsent und doch nicht wahrgenommen. En GTZ (Ed.), *Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit*. Heidelberg: Cooperación Técnica Alemana.

TENESACA, Delfin

- 2010 Pueblos indígenas: Exclusión histórica, aportes civilizatorios y nuevo contexto constitucional. En M. Lang & A. Santillana (Comps.), *Democracia, Participación y Socialismo. Bolivia, Ecuador, Venezuela*. Quito: Rosa-Luxemburg-Stiftung, Sede Ecuador.

WOLFF, Jonas

- 2010 *Elitenwandel in Ecuador Soziopolitische Akteure und politische Perspektiven*. Marzo. Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07116.pdf> (Consultado: 22/7/2013.)

Crisis organizacional, representación y autonomía: Aproximación a la dinámica organizativa en la nacionalidad Shuar de la Amazonía ecuatoriana

Pablo Ortiz-T.

*La lanza del crepúsculo llega, hijo, hijo mío
¡Rápido, esquivala!
La lanza hueca llega, hijo, hijo mío
Mi hijo Sol, la lanza del crepúsculo viene a ti
¡Rápido, esquivala!
El emesak, así lo llaman,
Que no te aceche, hijo, hijo mío
Que no obtenga de ti la clara visión de los trances del natem
Alejándote poco a poco
Que cada uno de tus pasos se disfraze de palmera chonta.¹*

Resumen

La crisis organizacional indígena se expresa de múltiples formas, que incluyen problemas de legitimidad y representación de las mismas. Las razones pueden ser múltiples: desde aquellas que provienen del exterior del mundo indígena, como el procesamiento parcial de algunas de sus demandas (titulación de tierras y territorios, el reconocimiento formal de derechos colectivos, la activación de programas y proyectos de educación y salud en las comunidades) hasta la abierta cooptación de líderes y cuadros importantes por parte del Estado u otros agentes de desarrollo. Pero también razones más endógenas: cambio social y económico en muchos territorios, con sus respectivas consecuencias en la diferenciación interna y las relaciones de poder, la

1 Tomado de Philippe Descola, *Las Lanzas del Crepúsculo. Relatos Jíbaros. Alta Amazonía*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 385. *Emesak*, el “daño”: principio inmaterial nacido de un enemigo muerto en la guerra y que viene a molestar a su asesino; *Natem*, brebaje alucinógeno de los chamanes, preparado a partir de la liana *Banisteropsis*.

burocratización de las organizaciones y el colapso del modelo organizativo, pero también el paulatino, gradual o total abandono de la matriz cultural originaria.

El presente ensayo apenas esboza algunas ideas básicas en torno al primer grupo de factores, para lo cual se plantea una interrogante central: ¿de qué manera los factores exógenos y específicamente el rol del capital y el Estado, han impactado en la dinámica de poder interna y en los problemas de representación de las organizaciones indígenas? Para responder se centra en una panorámica general de la experiencia de la nacionalidad Shuar en el sur de la Amazonía ecuatoriana, afectada por un cúmulo de conflictos en torno a sus territorios, asociados a la presión e injerencia de agentes externos, en particular, al capital relacionado a industrias extractivas (minería y petróleo) y el Estado.

Introducción

En la actualidad es recurrente afirmar que los movimientos indígenas en América Latina y en Ecuador viven un período de reflujo o crisis, luego de atravesar una etapa de ascenso y protagonismo en el escenario político, con impactos directos en las democracias de la región, y en la lucha en torno al reconocimiento de la diversidad, la inclusión, la construcción de Estados plurinacionales y la universalidad de los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos.

Las razones atribuidas a este descenso en la capacidad de incidencia y movilización pueden ser al menos dos: por un lado, exógenas como el procesamiento parcial de algunas demandas tales como la titulación de tierras y territorios, el reconocimiento formal de derechos colectivos, la activación de programas y proyectos de educación y salud en las comunidades, y la abierta cooptación de líderes y cuadros importantes de las organizaciones indígenas formales por parte del Estado u otros agentes de desarrollo, incluyendo empresas privadas, y en particular industrias extractivas. Y por otro lado, razones endógenas relativas al cambio social y económico en los pueblos indígenas, con sus respectivas consecuencias en la diferenciación interna y las relaciones de poder, la burocratización y/o fraccionamiento de las organizaciones y el colapso del modelo organizativo, pero también el paulatino, gradual o total abandono de la matriz cultural originaria (Zamosc, 2005; Ortiz-T., 2012).

El presente ensayo apenas esboza algunas ideas básicas en torno al primer grupo de factores, para lo cual se plantea una interrogante central: ¿de qué manera los factores exógenos y específicamente el rol del capital y el Estado, han impactado en la dinámica de poder interna y en los problemas de representación de las organizaciones indígenas?

Para intentar una respuesta preliminar a esta pregunta, se parte como ejemplo ilustrativo del caso de la dinámica político-organizativa alrededor de la nacionalidad Shuar en el sur de la Amazonía ecuatoriana, donde su reciente historia pone en evidencia la existencia de una correlación entre presión e injerencia de agentes externos, en particular capital relacionado a industrias extractivas (minería y petróleo) y el Estado con sus acciones. Todos estos factores han agudizado la trama de conflictos y diferenciaciones internas, así como los niveles y modalidades de cohesión, liderazgo y grados de legitimidad de las organizaciones.

Elementos de contexto y antecedentes

En la Amazonía ecuatoriana, al igual que otras zonas similares en la Cuenca Amazónica, los procesos organizativos modernos de los pueblos indígenas están anteceditos, por una parte, a un contexto marcado por una creciente presión y amenaza sobre sus territorios y sus culturas, en particular el impulso por parte de los Estados, de programas intensivos de colonización (basados en el no reconocimiento de los territorios ancestrales), políticas agresivas de explotación minera o petrolera y estrategias de integración cultural, en el marco de afianzamiento del Estado nacional. Todos son factores que tienen un impacto directo en la integridad y control de estos territorios ancestrales. Por otra parte, influye también la presencia e influencia directa de agentes externos, sean públicos o privados, como las misiones religiosas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades estatales, cada uno con sus respectivas agendas y estrategias de intervención (Chiriapa, 2001; Walsh, 2009).

La génesis y crecimiento de las organizaciones indígenas amazónicas están inscritas en aquellas estrategias de resistencia y potenciación, generadas al calor de la expansión del capitalismo, y su lógica de cooperación de los territorios. Estos procesos organizativos en sus fases inicia-

les formaron parte de un conjunto de acciones de integración, control y asimilación de estos pueblos, hacia la dinámica impuesta por el Estado —de manera velada o directa—, y su intención de controlar poblaciones y territorios. Sin embargo y al mismo tiempo, estas organizaciones lograron definir de manera gradual y conflictiva, una orientación distinta y contrapuesta de cara a lograr una mayor autonomía y un sentido propio alrededor de la defensa del mundo de la vida (*Lebenswelt*) que con su lógica cooperativa, solidaria y horizontal, se opone a la racionalidad y lógica instrumental, racionalista y mercantilizadora proveniente del capital y del Estado.²

Se trata en suma, de procesos organizativos complejos y conflictivos, en un marco de permanente asedio por parte de esos poderes exógenos y superiores. Y aquello de alguna manera marca la dinámica de luchas de poder endógenas de organizaciones sociales como las de los pueblos indígenas. Esta consideración es importante, pues atender esta dialéctica permite construir un modelo de interpretación para este tipo de procesos organizativos, sus cambios, sus ascensos y reflujos, así como sus crisis de representación, tal como los que atraviesan las organizaciones indígenas amazónicas actualmente.

Si la fase de ascenso, ergo de legitimidad y mayor consolidación de las organizaciones indígenas, se dio como lo plantea Deborah Yashar (1999), gracias a la presencia de tres elementos, la apertura democrática, los estímulos derivados de los impactos negativos de las políticas neoliberales y la posibilidad de apoyarse en redes ya existentes de relaciones intercomunitarias; entonces se podría decir que la fase de reflujo y crisis del movimiento indígena en cambio obedece, entre otros factores posibles a: a) las transformaciones sociales y culturales derivadas de la agresiva expansión de la modernidad capitalista a lo interno de sus territorios,

2 Ver Jürgen Habermas (1998), quien desde su enfoque percibe a la sociedad civil como asediada por poderes superiores, frente a lo cual, fortalecer redes colectivas de los espacios cotidianos de la vida es tarea permanente, lo cual no implica hacerlo en desmedro del Estado, el cual debe ser preservado. Asimismo, una poderosa y viva sociedad civil debe, por un lado, impedir su invasión en el territorio civil, pero por otro, exigir tanto su protección como el impulso de los intereses generales de las ciudades. También puede ampliarse al respecto con Thomas McCarthy (2002).

que se desarticulan y fragmentan; b) agudos procesos de diferenciación interna, con cierto grado de acumulación de poder en determinadas élites que controlan los espacios organizativos formales; c) el agotamiento del modelo organizativo vertical, excluyente y ajeno a su cultura; y d) el desencuentro cultural con sus propios códigos de vida y matrices epistemológicas (Ortiz-T., 2012).

En ese marco hipotético, si se repasa la historia reciente de la nacionalidad Shuar, en el centro sur de la Amazonía ecuatoriana, hay un proceso complejo de transformación identitaria y poblacional. La llegada de los misioneros salesianos a finales del siglo XIX, fue decisiva e influyó mucho en el paso de una sociedad itinerante y dispersa, fragmentada en innumerables familias extensas, hacia una sociedad más nucleada y sedentaria (Botasso, 2011; Taylor, 1985; Hendricks, 1996). Los salesianos llegaron desde el sur del territorio shuar (Gualaquiza) hacia el norte (Chiwaza) hasta el río Palora. Su agenda incluía un intenso programa de sedentarismo en base a la formación de centros shuar, y la introducción de nuevos cultivos y prácticas agrícolas, y sobre todo de las cooperativas ganaderas. Aquello alteró la economía tradicional shuar, que obedecía a un sistema de autoconsumo, rotación y aprovechamiento sostenido del bosque, cuya unidad productiva fundamental giraba en torno a los miembros de la unidad residencial y un sistema de agro-silvicultura itinerante, mediante el sistema de roza y quema. Los Shuar manejaban cerca de 80 especies diversas, entre otras, plátano, camote, maní, además de proveer de hierbas medicinales (Brown, 1985; Cipolleti, 2004; Karsten, 2000; Descola, 1987).

Pero los salesianos también impulsaron un extenso programa educativo, que incluía los internados misionales, el establecimiento de institutos bilingües superiores, y hasta trabajos de investigación antropológica, recolección y elaboración de tratados sobre la lengua, mitología y literatura oral (en especial poética) y una retrospectiva etnográfica (Colajanni, 2008; Sainaghi, 1976). Hacia la década de los años 1960, la tarea misionera priorizó la defensa legal de las tierras shuar, lo que posibilitó la formación de los centros, de las asociaciones y de la misma federación (Botasso, 2011; Gnerre, 2012; Descola, 1987). Tal defensa de los territorios se vio motivada por la colonización creciente, que había comenzado en los años

1930, a raíz de la expulsión de campesinos provenientes de las antiguas plantaciones cacaoteras de la costa, que entraron en una crisis irreversible, y también de flujos campesinos de la sierra que huían de las haciendas y su régimen de explotación servil, para buscar acceso a tierras.³ Entre 1936 y 1954, el Estado había aprobado una serie de reformas legales, en particular la Ley de Colonización y Tierras Baldías, justo cuando la presión de las movilizaciones indígenas por tierras se hacía evidente. La Amazonía apareció como una válvula de escape a la presión campesino-indígena en la sierra, que reclamaba el establecimiento de relaciones salariales y el rescate de sus tierras (Fischer, 1983; Rudel & Horowitz, 1993).

Las acciones estatales incluyeron también incentivos para que los campesinos sin tierra formen cooperativas o colonias. Con esa medida se buscaba además determinar si aquellas tierras (que fundamentalmente eran territorios ancestrales indígenas) constituían “tierras baldías” o no, en función del grado de uso y explotación intensiva agrícola o pecuaria (o un modelo de la misma). Si no lo hacían se consideraban propiedad del Estado. En otras palabras, la única opción que tenían las familias indígenas para conservar sus tierras, era abandonar sus antiguas prácticas y normas de uso y manejo del territorio. Con esos criterios y dirección nació y actuó el llamado Instituto Nacional de Colonización (Pichón, 1996; Rudel, Bates, & Machinguashi, 2002; Rudel & Horowitz, 1983).

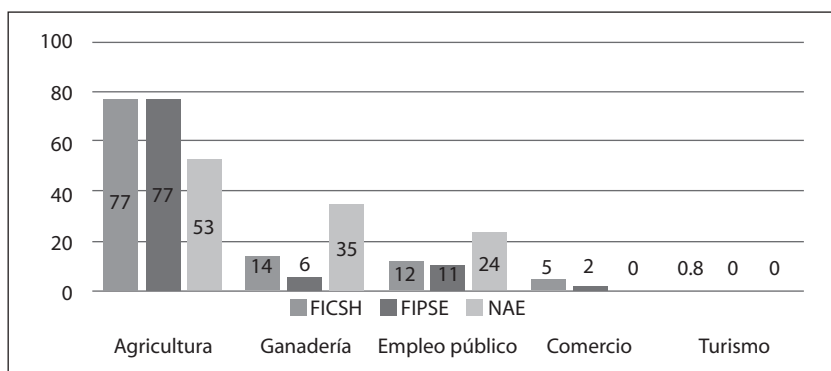
Un contexto marcado por estos factores fue propicio para el surgimiento de las organizaciones shuar, que en una primera fase fue tutelar y dependiente de la acción misionera. Otros agentes (estatales y no estatales) también intervinieron y lograron introducir otras franjas productivas como la ganadería, la agricultura comercial (naranjilla y productos de alta rentabilidad), el turismo, los empleos públicos y el comercio. Se podría decir que era un período marcado por la expansión del capitalismo en esos territorios y la inserción en el proyecto de modernidad occidental, tanto en lo económico como en lo educativo (Colajanni, 2008; Sainaghi, 1976).

3 Esto incluía las vegas de los ríos, incorporándolas en la producción arroceras, cuya demanda interna era creciente, al igual que el efecto de la Segunda Guerra Mundial que había generado un desabastecimiento transitorio de la gramínea a nivel internacional. Para ampliar sobre ese amplio período ver Sabine Fisher (1983).

Sin embargo, la dinámica educativa que involucró a las nuevas generaciones shuar, posibilitó su toma de conciencia histórica y política, y con ella la generación de posteriores distancias y rupturas con sus antiguos tutores.

A medida que se iban formando los cuadros y profesionales shuar, también con influjo de personas que iban a trabajar con la Federación como voluntarios, de algunos antropólogos que tomaron interés en la Federación, creció entre los Shuar un cierto deseo de asumirse como “mayores de edad”, que ya no necesitaban al misionero como intermediario, y que ya podían actuar directamente. Hasta los años ochenta había un salesiano actuando a tiempo completo como “asesor” en la Federación. En la medida en que la organización crecía, los dirigentes Shuar no quisieron más estos asesores religiosos, ni en la Federación, ni dentro del sistema radiofónico (Gnerre, 2012:600).

Gráfico 1
Ocupación por organización Shuar-Achuar (2010)



Fuente: FICSH, “Resumen del Avance del Plan de Vida de la Federación Interprovincial de Centros Shuar FICSH 2013-2023”, Sucúa, Morona Santiago, febrero de 2013.

En la actualidad se puede encontrar una diversidad de oficios, roles y fuentes de ingreso entre las familias shuar, tal como lo refiere el diagnóstico presente en el “Plan de Vida de la Nacionalidad Shuar”, basado en datos del año 2010. Mantienen un 77% de ocupación en actividades agrícolas y un 14% en ganadería, así como un 12% se han insertado en el

sector público y un 5% como comerciantes. Respecto a la ganadería, una fuente muy importante de ingresos, donde el 38% de los hogares shuar son propietarios de ganado; contra un 67% de los hogares de los Achuar. La venta de madera tiene una prevalencia menor a la ganadería y el 19% de la muestra (1.943 hogares) reportó venta de madera el año 2009.

Adicionalmente hay que señalar que en la actualidad los Shuar no están restringidos tan sólo en el ámbito rural, pues muchas familias se han establecido en ciudades o centros urbanos, sin dejar de tener lazos tanto de parentesco como de sub-residencia con sus lugares de origen (Wisum, 1997). En otros términos, hablar de los Shuar ya no puede estar asociado a la percepción convencional y etnocéntrica que construyó un estereotipo del “reductor de cabezas”, cazador o guerrero; tampoco se reducen a ser ganaderos, ni silvicultores, y en realidad, menos aun a “nativos ecológicos”. Sus transformaciones sociales plantean que la sociedad shuar es compleja e incluye familias rurales y urbanas en distintas partes del país, con sus integrantes desempeñando diversidad de tareas y oficios, además de silvicultores, agricultores y campesinos, los hay profesionales y técnicos de las distintas áreas como abogados, ingenieros o profesores. Algunos se desempeñan como funcionarios públicos, otros/as son autoridades locales, asambleístas, operadores de turismo, comerciantes y pequeños empresarios, entre los más prominentes. Sin duda que el sistema escolar, como en cualquier sociedad, ha funcionado en el mundo shuar como instancia de selección y segregación a favor de determinados segmentos y estamentos sociales superiores o élites, y en detrimento de otros grupos.

El proceso organizativo en tres momentos

Según varias estimaciones, compiladas por la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH), la población Shuar es de más de 100 mil habitantes, asentados en más de 607 centros, aunque los datos CODENPE-SIDENPE⁴ reportan, no obstante, la presencia de 669 centros.⁵

4 CODENPE: Confederación de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. SIDENPE: Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas.

5 Datos disponibles en la página web FICSH. También ver en INEC (2011) que señala como cifra de la nacionalidad Shuar, 79.709 habitantes. Aunque hay una cifra que difiere

El núcleo fundamental de la población Shuar se ubica en las provincias de Morona Santiago (67%) y Zamora Chinchipe (19%), seguido de Pastaza (9%) y existiendo otros asentamientos en Sucumbíos (2%) y Orellana (1,5%) en la Amazonía y en la región litoral en Guayas y Esmeraldas, producto de migraciones sucesivas. En la parte nuclear o tradicional de los Shuar, habitan en las cuencas del río Santiago, Morona y Pastaza, ocupando la franja este de las provincias de Zamora y Morona Santiago y el sur de la provincia de Pastaza.⁶

La población Shuar en Zamora Chinchipe —según la FEPNASH-ZCH— es de cerca de 5 mil habitantes (casi 1.600 más de la cifra oficial de INEC, 2011). Los Shuar también se encuentran en la provincia del Guayas (alrededor de Balao Chico) donde conviven seis centros debido a una migración posterior a la Guerra de 1941; y en la provincia de Esmeraldas (un centro). Estos datos permiten aseverar que la nacionalidad Shuar forma parte, junto con la nacionalidad Kichwa Amazónica (que supera los 75 mil habitantes, según datos de INEC, 2011), el grupo demográfico más consistente de entre todas las nacionalidades de la Amazonía.

¿Cómo surgen las organizaciones shuar? En el caso de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH), fue creada formalmente el 24 de octubre de 1964, y es la que asume la infraestructura, el radio de cobertura y los cuadros humanos de los proyectos educativos y de defensa de tierras impulsados inicialmente por los misioneros salesianos. Es la de mayor cobertura, ya que nuclea asociaciones de las provincias de Morona Santiago, Zamora, Pastaza y Napo e incluso fuera de la Amazonía (Salazar, 1989; Zallez, 1978).

Otra organización es la denominada Nación Shuar del Ecuador (NASHE), originariamente conocida como FIPSE (Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador), la cual fue creada casi al mismo tiempo que la FICSH, y se articula alrededor de los centros shuar protes-

de las fuentes estatales, que es de 110.000 habitantes, y es la publicada por SIDENPE, aunque no coincide con la reportada por la etnografía clásica (entre 40.000 y 60.000). No obstante, es necesario un trabajo censal minucioso para establecer cifras definitivas.

6 Tomado del CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador), Nacionalidad Shuar (consultado en: septiembre 2013).

tantes (evangélicos) de Makuma (zona del Ttranskutukú) con un total de 69 centros y 11 asociaciones.⁷

De estas dos, es importante el aspecto de la continuidad y discontinuidad con sus respectivas matrices misioneras. La FICSH es ahora totalmente autónoma del espectro misionero salesiano, no obstante mantienen con ellos relaciones puntuales de cooperación en los campos de los servicios aéreos, educativos, de salud y productivos pero sin incidencia en el posicionamiento político. La red de catequistas shuar (*etserin*) funciona autónomamente de la vida organizacional pero incide en ella de manera informal (Botasso, 2011; Broseghini, 1989; Chiriapa, 2001).⁸

La dinámica de la NASHE ha sido menos autónoma, pues mantiene estrechos vínculos respecto a la misión evangélica, al punto de generar una organización religiosa: la AIESE (Asociación de Iglesias Evangélicas Shuar del Ecuador) afiliada a la FEINE, con incidencia en la participación política local y nacional (Guamán 2006: 38-55).⁹

Junto a estas dos organizaciones matrices han surgido otras más recientes, y obedecen a la expansión territorial shuar producida por las migraciones interprovinciales o por divergencias nacidas al calor de intereses locales. Incluso, algunas han surgido por la necesidad de descentralizar los niveles de representación, que tradicionalmente estaban concentrados en

7 Ver antecedentes sobre las contrapartes en el Convenio con la Subsecretaría de Acuacultura del Ministerio de Agricultura y Pesca (072-700941 del 2008). Hay que aclarar que en el territorio Shuar, de 718 mil hectáreas, existen tres zonas claramente identificadas: la que se conoce como *Muraya Shuar* (gente de la montaña) que están asentados en el valle del río Upano; los *Untsuri Shuar* (gente numerosa) situados entre las cordilleras del Cónдор y Cutucú (hacia la parte Sur, fronteriza con Perú) y los *Pakanmaya Shuar* que viven en la zona del Transkutukú, en la parte norte del territorio, también fronteriza con Perú.

8 La FICSH, desde el punto de vista formal, es un organismo de promoción humana de derecho privado, legalizada por el Estado ecuatoriano; regulada por las disposiciones del Título XXIX del libro 1 del Código Civil, con la finalidad pública y social sin fines de lucro. La organización representa el 45% del total de la población de la provincia de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Articula 39 asociaciones y 367 centros.

9 En 1996 cambia su nominación por la de Nación Shuar del Ecuador NASHE (Acuerdo Ministerial 2884). Articula 11 asociaciones y 73 centros. Originalmente se creó apoyada por los misioneros evangélicos en el año 1963, con el nominativo Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE).

la FICSH de Morona Santiago. La misma organización ha impulsado procesos organizativos shuar en distintas provincias, y en la actualidad dichas organizaciones tienen un reconocimiento formal, se relacionan de manera más directa con entidades públicas y no gubernamentales y se manejan con un alto grado de autonomía (Chiriapa, 2001).

A manera de ejemplo, en Pastaza existe la FENASH-P (Federación de la Nacionalidad Shuar de Pastaza)¹⁰, o en Zamora, la FEPNASH.Z.Ch (Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe), o en Sucumbíos, la FEPCESH-S (Federación Provincial de Centros Shuar de Sucumbíos)¹¹ y en Orellana, la FECNASH-O (Federación de Centros de la Nacionalidad Shuar de Orellana). Cada una desarrolla una agenda local, acorde a la realidad de las bases de su jurisdicción. Pero en determinados temas regionales, como la defensa territorial o la exigibilidad de respeto por derechos colectivos, comparten la misma perspectiva.

En el caso de Zamora Chinchipe, siendo su origen el descrito, durante el desarrollo del proceso organizativo se produce una fractura a partir del inicio de actividades exploratorias de proyectos mineros a gran escala. A finales de los años 1990 proyectos mineros como los que se desarrollan en la cuenca del río Nangaritza activan la conflictividad interna, que deriva en el desprendimiento de una fracción, que establece una alianza a favor de las empresas mineras, dando origen a la Federación de la Nacionalidad Shuar de Zamora (FENASH-Z) en contraposición de la FEPNASH (Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora) (Chumpi, 1999; North, 2006; Ortiz-T., 2012; Kingman, 2005).

El universo organizativo shuar, sin embargo, no se agota ahí. Hay organizaciones que no cuentan con una base territorial reconocible y tiene una base social muy escasa o poco representativa. Son los casos de la OISAE (Organización Independiente Shuar de la Amazonía Ecuatoriana), sin centros ni asociaciones. Esta organización es filial a la organiza-

10 Se inicia el proceso de constitución a partir del año 1999 a 2000, logrando constituirse y ser reconocida en su vida jurídica organizativa en el año 2001. Articula 4 asociaciones y 33 centros.

11 Como organización de hecho se constituye el 12 de diciembre de 1998, con el nominativo FEPCESH, y es reconocida por el acuerdo del CODENPE el 3 diciembre del 2001, con el apoyo de la FICSH. Articula 2 asociaciones y 17 centros.

ción nacional FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesino-Indígenas y Negras), surgida en el entorno de los centros shuar de Sevilla Don Bosco (junto a Macas, en Morona Santiago).

También se registra el caso de la OSHE (Organización Shuar del Ecuador), conformada por pequeños núcleos urbano-rurales, que buscan contar con terrenos de propiedad individual, y políticamente se encuentran muy alejados de las federaciones históricas.¹² En el resto de la provincia donde opera (Morona Santiago) no cuenta con otras organizaciones de base filiales, ni recoge otras demandas colectivas. Es una organización filial a la organización nacional COIRA (Confederación de Organizaciones Independientes de la Región Amazónica del Ecuador).¹³

Pero las dinámicas de fraccionamiento y/o diversificación del universo organizativo shuar no obedece únicamente a divergencias y contradicciones dadas por la presencia de la industria extractiva y sus proyectos de explotación de minerales de oro o cobre. Entre mediados y finales de los años 1990, surgen dos factores adicionales que influyen en las dinámicas de disputa política organizativa a lo interno del movimiento indígena a nivel nacional (incluyendo a los Shuar): por un lado, la decisión de incursionar en el campo político formal, para captar espacios institucionales de gobierno, a través de la creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP); y por otro lado, la emergencia —a partir de la Constitución de 1998— de las denominadas “juntas parroquiales”, en el marco del proceso de descentralización y desregulación del Estado, propios de las reformas neoliberales.

En el caso del MUPP, su aparición formal en la escena pública nacional, posibilitó a muchos dirigentes y ex dirigentes participar directamente en las lides electorales:

En las elecciones de 1997, se obtuvieron siete asambleístas de un total de 70. Para 1998, el proceso electoral permitió alcanzar ocho diputados, 11 alcaldes y 72 consejeros y concejales. En el 2000 se tuvo 20 alcaldes

12 Creada a raíz de discrepancias con la FICSH en los años 1981-1982. Se considera que articula alrededor de 40 centros asociados, especialmente urbanos.

13 Entrevista con Domingo Ankuash, ex presidente de CONFENIAE y ex dirigente de FICSH, Unión Base-Puyo, 28 de agosto de 2000.

en votación sin alianzas y siete en alianza; fueron también electos cinco prefectos, 86 concejales, 17 consejeros y 461 representantes en juntas parroquiales. (Maldonado & Jijón, 2011:180)

También participaron en lides presidenciales en alianzas con otras organizaciones y movimientos, con resultados e impactos variables. El MUPP se ha desempeñado con una perspectiva marcadamente electoralista, ha tenido de manera creciente severas dificultades en interpretar y canalizar las agendas y demandas de las organizaciones indígenas a las que dice representar (Ortiz-T., 2010; Zamosc, 2005; Walsh, 2009).

En el caso de las organizaciones de las nacionalidades amazónicas, incluyendo las organizaciones shuar, las sucesivas y cambiantes posiciones políticas del MUPP, en alianza o en oposición a los gobiernos de turno, polemizaban y chocaban con la perspectiva de los líderes y dirigentes de las distintas organizaciones, unos a favor o en contra de dichas alianzas y posicionamientos, u otros apelando a mayores grados de autonomía e independencia de las organizaciones frente a la dinámica del MUPP, no siempre coincidentes con los posicionamientos de las distintas federaciones provinciales.

En cuanto a las juntas parroquiales, como instancias de gobierno local que se suman a los municipios y prefecturas, su emergencia suscitó disputas internas, derivadas de una tendencia dominante por asumir mayores competencias y atribuciones, así como captar mayores recursos del presupuesto público. Más que articulación y coordinación, en el caso shuar, la emergencia de las juntas parroquiales ha significado un proceso lento y paulatino de desplazamiento y mayor fragmentación de las organizaciones indígenas en el ámbito de la representación política local (Torres, 2004).

En resumidas cuentas, cinco serían los factores que inciden en los procesos de conflictividad interna y fraccionamiento de las organizaciones shuar, y en sus problemas de legitimidad y representación:

- a. La diferenciación interna, en el plano social, demográfico, económico y territorial, donde los grupos, cuya articulación es intensa y directa con el mercado y el capitalismo, tienen una propensión a

- asumir agendas y posiciones incompatibles con las organizaciones históricas como la FICSH, más bien orientadas a la defensa territorial y de la identidad cultural, la vigencia de los derechos colectivos y en particular los derechos de autodeterminación (Kingman, 2005);
- b. La propensión de grupos desarticulados en lo territorial y cultural es mayor hacia las políticas, programas o proyectos de explotación de recursos naturales dentro de los territorios;
 - c. Las contradicciones y divergencias a nivel religioso —que en el plano de principios y valores ético-morales, enfatizan en algunos casos en cuestiones sociales y colectivas vs. otros que priorizan una perspectiva más individual y privada de la vivencia espiritual— incide en el grado de compatibilidad con perspectivas de organizaciones basadas en enfoques de derechos colectivos y de territorialidad.
 - d. La existencia y dinámica del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP), cuyo desenvolvimiento en el escenario político electoral, se ha desarticulado con frecuencia de la dinámica de las organizaciones shuar de base, cuyas orientaciones políticas han diferido, en más de una ocasión, de las decisiones tomadas por la dirigencia del MUPP.
 - e. Y finalmente la emergencia y dinámica de las juntas parroquiales, como parte del aparato político-administrativo del Estado, que ha provocado un desplazamiento de las organizaciones shuar locales como instancias centrales de representación y canalización de demandas.

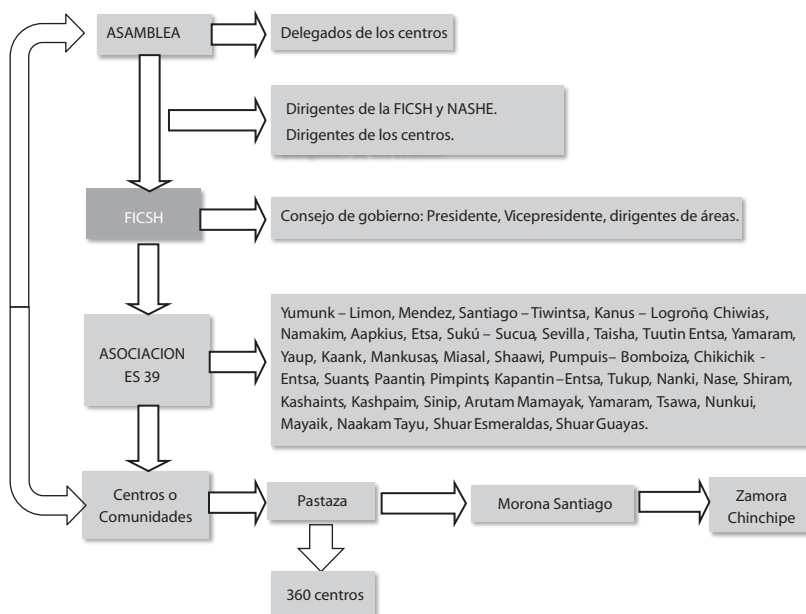
Estructuras y prácticas de representación

La razón de ser de una organización social, incluyendo las de los pueblos o nacionalidades indígenas, es cumplir un propósito, una misión, aun cuando esas metas puedan ser desplazadas constantemente, sea por el enfoque e influencia de ciertos líderes o dirigentes, o porque determinadas circunstancias o acontecimientos imponen cambios en las prioridades. Cualquiera sea el caso, las estructuras institucionales u organizativas actúan inadvertidamente como un factor negativo e inhiben el logro de objetivos. Dado este tipo de complejidad, ¿de qué manera las organizaciones y sus miembros

pueden saber si su accionar se orienta o dirige hacia el rumbo adecuado? ¿de qué manera funcionan tales estructuras organizativas y en qué medida son las adecuadas para el logro de los fines últimos? ¿Cuán representativos y legítimos son los dirigentes que operan en estos contextos organizacionales?

Lejos está el presente texto de brindar respuestas simples a esas interrogantes, pero conocer procesos organizativos como los de la FICSH puede proporcionar un acceso preliminar a la comprensión de cómo funcionan éstas y otras organizaciones similares (en el caso de los Shuar). Los órganos de toma de decisiones más altos son la asamblea de la FICSH, que se constituye con la presencia de los delegados de cada centro; y el consejo de gobierno, constituido por un presidente, un vicepresidente y los y las representantes de diversas áreas.

Gráfico 2
Organigrama, estructura organizativa de la Nacionalidad Shuar



Fuente: FICSH, “Resumen del Avance del Plan de Vida de la Federación Interprovincial de Centros Shuar FICSH 2013-2023”, Sucúa, Morona Santiago, febrero de 2013.

En el esquema organizativo de la Federación Shuar (de Morona Santiago) se puede apreciar que en la cúspide está la asamblea general, que constituye la instancia de máxima decisión, a la cual le compete conocer los informes anuales del directorio, dictar o aprobar normas, y la elección del directorio. El número de socios afiliados es de más de cincuenta mil. La asamblea general está compuesta por el directorio y sus miembros o asociaciones. La asamblea establece y fija directrices de carácter general.

El directorio en cambio, asume un patrón de organización gremial (donde se advierte una clara influencia del esquema organizativo del sindicalismo urbano, vigente en los años 1950). Se conforma por el presidente, el vicepresidente y cinco vocales (con un asesor religioso, un secretario y un tesorero), constituyen el directorio federal, que es elegido (o reelegido) por dos años y lleva la dirección de la Federación en los asuntos ordinarios. Sesiona mensualmente donde sus integrantes presentan el informe. Hacen públicas las comunicaciones recibidas, planifican actividades y las evalúan. El resto de directivos son renovados cada tres años. Hasta ahí el esquema reproduce una lógica delegativa (como fuente de legitimidad de los *decision makers*) al tiempo que establece una estructura de decisión vertical. Habría que evaluar y analizar el peso de instancias como la llamada Comisión de Vigilancia, integrada por los presidentes de las asociaciones, tres miembros de la directiva, un representante de los síndicos y una representante de las mujeres.¹⁴ A nivel de agenda, el directorio concentra una serie de ámbitos y tópicos, que tienen que ver con la relación hacia el exterior: interlocución y negociación con el Estado (tanto gobierno central como gobiernos locales), establecimiento de convenios o acuerdos de cooperación, alianzas con las ONG, suscripción de contratos para ejecución de programas o proyectos, a nivel de toda la jurisdicción.

También su ámbito de acción, más político-estratégico, define líneas de acción sobre temas territoriales o intenciones del Estado, sus políticas, leyes o programas que podrían afectar a los territorios en su conjunto.

También el directorio, participa activamente en la Confederación regional (CONFENIAE) con sus miembros que asumen la delegación

14 Fuente: FICSH. Disponible en la página web www.ficsh.weebly.com

oficial con voz y voto. A su vez tienen la posibilidad de participar en convocatorias ordinarias de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

Si bien el ámbito de atribuciones del Directorio es claro, al mismo tiempo no hay evidencia de una adecuada coordinación o articulación con la Asociación de Centros, que articula a, como unidad político-administrativa, algunos centros, los cuales coinciden con grupos de familias extensas que comparten un cierto grado de control territorial. A nivel de las Asociaciones de Centros también existe un directorio, y es el interlocutor directo con la respectiva Federación.

Y en nivel más básico y local está el centro, que territorialmente opera y existe en un espacio territorial específico, que incluye un poblado, que se constituye en un polo de administración y encuentro, de preferencia con algunos servicios básicos como escuela, capilla o centro de culto, la sede del centro (o casa comunitaria), una pista aérea ocasionalmente, y más raramente, un servicio de salud. Las residencias de las familias en su mayoría están distantes del centro poblado, a veces en dos o más horas, hasta uno o dos días de camino a pie. Cada vez es más frecuente que el centro aglutine también residencias familiares, ya sea de carácter temporal o permanente. La autoridad del centro es el síndico. Esta unidad es comparable a las comunas en el ámbito rural andino; y a los barrios y cooperativas. De hecho, alguna federación incluye también estas formas de articulación comunitaria de primer grado.

En todos los casos, la estructura organizativa no incluye la participación pública y política de las mujeres y de los jóvenes, que han tenido que transitar por otras vías, para ejercer liderazgos y protagonismos. Es evidente el relegamiento de los sabios y ancianos en la estructura formal de la organización. No existe un consejo de esas características que tenga reconocimiento e influencia directa en la estructura organizativa.

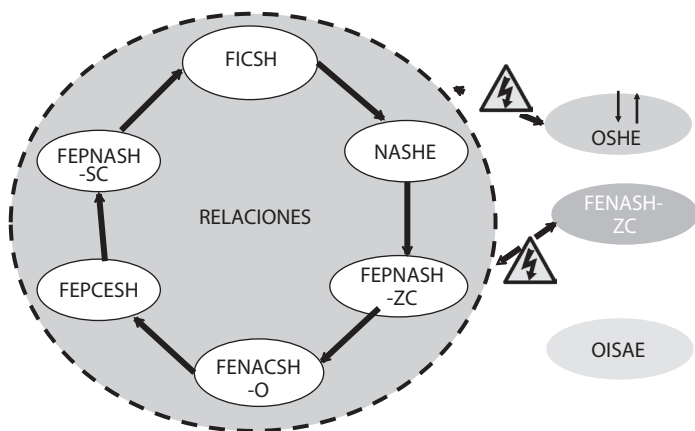
Relaciones entre las federaciones y organizaciones shuar

No todas las organizaciones dentro de la nacionalidad Shuar tienen las mismas condiciones. Algunas cuentan con estructuras relativamente estables a nivel del entorno institucional (administrativo-jurídicos, tec-

nológicos, políticos, económicos). Las federaciones NASHE, FICSH de Morona Santiago, FENASH-P de Pastaza, FEPNASH.Z.Ch de Zamora Chinchipe, FEPCECH-S de Sucumbíos, FECANSH-O de Orellana, estarían dentro de este perfil, de una mínima capacidad institucional (liderazgos, estructuras operativas, recursos humanos, gestión financiera, infraestructura, etc.) para sobrellevar la gestión de programas y proyectos y establecer vínculos entre las organizaciones.

Entre las organizaciones aglutinadas en torno a la FICSH se puede afirmar que priman relaciones colaborativas, más aun cuando comparten un *ethos* común, es decir tienen algunos denominadores comunes: matriz cultural, una historia y tradiciones comunes, lengua, valores culturales, normas, preceptos religiosos y míticos. Dichos códigos de conducta implícitos o tácitos conforman esas “reglas informales del juego”, que se aplican mediante procesos prescriptivos y evaluativos inherentes a la nacionalidad Shuar.

Gráfico 3
Dinámicas Intra e Inter Organizativas de la Nacionalidad Shuar



Fuente: FICSH, “Resumen del Avance del Plan de Vida de la Federación Interprovincial de Centros Shuar FICSH 2013-2023”, Sucúa, Morona Santiago, febrero de 2013.

En ese marco también hay temas en torno a los cuales priman consensos fundamentales: la defensa de los territorios, el derecho al autogobierno y autodeterminación (aunque hay posturas y divergencias en las estrategias de implementación, así como en la manera de entender al Estado central), educación intercultural, comunicación social, la construcción de un Estado plurinacional, y en general, una postura abiertamente crítica y de oposición frente al modelo primario exportador y a la explotación de recursos del subsuelo por parte de industrias extractivas de minería o hidrocarburos (posturas que oscilan entre la posibilidad de acuerdos macro con el Estado, el ejercicio de derechos como la consulta previa, libre e informada, hasta posiciones más radicales de oposición total a las políticas estatales y a los intereses del capital en el tema). Hay que resaltar sin embargo, que la FICSH marca en estos puntos, una directriz “intelectual y moral” en el conjunto del bloque organizativo de sus filiales.

En contraste con este cuadro de relaciones, las incompatibilidades, contradicciones, disputas y conflictos se hacen evidentes al momento de relacionar a la FICSH y sus filiales, con organizaciones como la OSHE, la OISAE de Morona Santiago y la FENASH de Zamora Chinchipe. Sin duda, estas organizaciones tienen una base social mínima (se manejan a través de personas que han formado *barrios* muy pequeños sin llegar a ser centros shuar organizados), lo cual plantea problemas de representación y legitimidad.

Poseen además objetivos contrapuestos, al asumir de manera abierta una postura de apoyo a las actividades de explotación minera de gran escala y de petróleo dentro de los territorios ancestrales. En su visión, pesan más las promesas, expectativas y supuestas oportunidades derivadas del modelo extractivo que lo contrario. Aspiran a participar de los beneficios de dichas inversiones, en condición de socios, empleados o benefactores, sea de las empresas operadoras privadas o públicas, para lo cual asumen dos funciones básicas: a) presentarse como interlocutores válidos frente al Estado y/o empresas de la industria extractiva (minera o petrolera), para lo cual se atribuyen la representación y vocería del conjunto de la nacionalidad Shuar, omitiendo y/o distorsionando la(s) postura(s) de la(s) organización(es) shuar críticas u opuestas y; b) participar abiertamente

en las estrategias de neutralización, control y represión, promovidas por el Estado en contextos de agudización de los conflictos.

Los ejemplos al respecto abundan (Chumpi, 1999; Kingman, 2005; Ortiz-T., 2011). Se puede citar apenas algunos elementos ilustrativos. En el caso de la minería, una de las principales zonas amenazadas ha sido la Cordillera del Cóndor, que se extiende a lo largo de 150 kilómetros en la frontera entre Ecuador y Perú. Fue hasta hace pocos años, un escenario de guerra militar entre los ejércitos regulares de ambos países, pero también es un escenario con un ecosistema muy diverso, con altísimas tasas de endemismo —organismos que no crecen en ningún otro lugar del planeta. El bosque tropical nativo o primario, en esta extensa área, está un 90% intacto. Hace unos años los Shuar realizaron una declaratoria de 160 mil hectáreas como área protegida por parte de los diferentes centros ubicados en la zona del río Nangaritza. Además, dentro del territorio shuar están las zonas de amortiguamiento del Parque de la Paz y de la Reserva Biológica El Quimi, establecidas por el Estado.

Las políticas de desarrollo minero no han tomado en consideración estas peculiaridades, de ecosistemas frágiles y culturas vulnerables. En este espacio territorial, durante los años 1990, se concesionaron casi 200 mil hectáreas para promover explotación minera de oro y cobre, similar a las concesiones dadas en el otro lado de la Cordillera por el Estado peruano.¹⁵ La mayor parte de esas concesiones fueron adjudicadas a las empresas David Lowell, Aurelian y Ecuacorriente. En el primer caso, los exploradores mineros asentaron su campamento en la comunidad de Warints, y firmaron un convenio de entrega anual de dinero. Las familias se dividieron y pelearon. Las comunidades del entorno se opusieron a la presencia minera, pero todavía no se perfilaba una oposición masiva y organizada (Kingman, 2005: 71, ss).

Al mismo tiempo, otra empresa llamada Ecuacorriente concentró su exploración más al sur, en una concesión denominada “Cóndor Mira-

15 Ver crónica de Juan Carlos Ruiz Molleda, “Empresas mineras canadienses son dueñas de concesiones mineras en frontera con Ecuador a pesar de prohibición constitucional”. Lima: Justicia Viva, 26 de Septiembre de 2012. Recuperado de: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1170>

dor”, y entró en la fase de desarrollo. Dicha empresa inició las llamadas “relaciones comunitarias” con pequeños centros shuar dispersos entre Gualaquiza y Yanzatza; compró tierras a los colonos de la zona y en general no tuvo oposición radical. Otras empresas más pequeñas y más audaces que las anteriores, y que según el mapa minero no tienen concesiones sino solicitudes en trámite, han ingresado a extraer oro en la cuenca del río Santiago, sin que el Ministerio de Minas siquiera se haya enterado (Ortiz-T., 2011).

A partir del año 2006, la oposición a las concesiones mineras e hidroeléctricas en el sur del país se cristalizó en un movimiento de campesinos colonos y líderes de base shuar, tal como los que están agrupados en el Consejo de Gobierno del Pueblo Shuar Arutam (integrante de la FICSH), y decidieron oponerse a la presencia de dichas empresas. Entre el 2007 y 2008 se desató el conflicto a partir de la confluencia de estas dos agrupaciones, que desarrollaron acciones de protesta, incluyendo el bloqueo de vías y la toma de los campamentos mineros (Warints de David Lowell, Rosa de Oro en Nankints, y el mencionado Cóndor Mirador de Ecuacorriente). Fueron brutalmente reprimidos por el ejército que acudió en respaldo a las empresas mineras.¹⁶

Mientras tanto, la Federación Shuar de Zamora (FENASH-ZC), liderada por la familia Naichap, asumió una postura de respaldar abierta y totalmente a las empresas mineras, las cuales le brindaron soporte financiero y mediático; además, publicó remitidos pagados en páginas completas en periódicos de circulación nacional, y hasta difundió spots televisivos.¹⁷

16 Ver la investigación de Rosie Kuhn (2011), “No Todo lo que Brilla es Oro: Conflictos Socio Ambientales alrededor de dos Proyectos de Minería a Gran Escala en el Ecuador”, disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2259/1/T0952-ME-LA-Kuhn-No%20todo.pdf>

17 Para ampliar ver en SERVINDI, “Ecuador: Proyecto Mirador afectaría pueblo Shuar y ambiente de Cordillera del Cóndor”, marzo de 2012. Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/60709>; también las notas de la periodista canadiense Jennifer Moore, tal como “How Good is Canada’s Word? Vancouver’s Corriente Resources is in deep in Ecuador”, November 10, 2008. Para ampliar ver: <http://www.dominionpaper.ca/articles/2054>

Más allá del escenario de discrepancias y contradicciones, hay un campo general donde hay un mayor consenso, independientemente de su estructura y filiación político-ideológica: la necesidad de constituir o conformar los gobiernos autónomos de la nacionalidad Shuar, a través de las Circunscripciones Territoriales Shuar (CTI). Aunque al mismo tiempo organizaciones como la OSHE y la OISAE no ejercen mayor influencia territorial en la cual efectivizar las CTI, pues no cuentan con territorios definidos, lo cual afecta su condición de actores e interlocutores en dichos procesos. En el caso de la FICSH, existe una experiencia basada en la normativa establecida en la Constitución de 1998. Entre el 2001 y 2003, los dirigentes de 60 Centros Territoriales Shuar Arutam acordaron declararse Circunscripción Territorial Shuar Arutam por propia determinación, y definieron planes de gestión territorial y de manejo de los recursos naturales, con apoyo de la Fundación Natura.¹⁸

Interlocución con el Estado central, representación y legitimidad en el caso Shuar

Conflictos asimétricos y violentos y con desenlaces negativos, que ahondan las suspicacias y el desencuentro entre las partes, son disputas que revelan el complejo cuadro de transacciones e intereses en juego dentro de los territorios indígenas, más allá de las retóricas. En el caso de la FICSH y sus filiales, hay un conjunto de demandas contenidas cuyas respuestas se ven diferidas, cuando no canceladas indefinidamente, por el hecho de mantener una postura acorde a los mandatos y misión de su organización, o alineada en resoluciones de sus asambleas. Existen posturas claras asumidas frente a procesos de agresión, represión e intervención por la fuerza en sus territorios, a las que se agregan otros desacuerdos

18 El Pueblo Shuar Arutam está conformado por 10.000 personas. Su territorio está ubicado en la Cordillera del Cóndor, en el extremo sureste del Ecuador, entre los ríos Kuankus y Cenepa, y limitando al sur con Perú. Tiene una superficie territorial de 200.000 has y fue creado entre 2001 y 2003, en la primer asamblea con dirigentes de 60 centros Shuar. El territorio se considera un espacio de uso y de vida, circunscrito y con un gobierno interno. Ver en Santiago Kingman, "Áreas Protegidas y Pueblos Indígenas: Un Estudio de Caso en ECUADOR", Quito: Fundación Natura y FAO, 2007.

tales como: la insuficiencia que representa la entrega del llamado “Bono de Desarrollo Humano”, que es un subsidio estatal focalizado en el quintil más pobre de la población a nivel nacional; o los convenios ligados al programa “Socio Bosque”, que ejecuta el Ministerio del Ambiente, y con el que pretende, a cambio de un convenio que incluye una compensación económica, mantener bajo conservación, áreas de bosque primario, bajo responsabilidad de familias campesinas o indígenas.

Otras posturas frente al Estado son más ambiguas, derivadas de la falta de acuerdos internos y de propuestas mejor definidas, tales como la que involucra la creación y reconocimiento de las Circunscripciones Territoriales Shuar (CTI). Mientras a lo interno de las mismas organizaciones de base de la FICSH y sus filiales, hay unos grupos con posiciones que defienden el principio de autonomía y autodeterminación, al mismo tiempo se presentan otros, que apelan al fortalecimiento de las juntas parroquiales o demandan la transformación de una parroquia en cantón, con la correspondiente transferencia de competencias y recursos.

En el caso de las otras organizaciones, aglutinadas en la OSHE y FESH-ZC, expresan sus acuerdos abiertos con los programas gubernamentales para explotar minería a gran escala y a cielo abierto, así como su aceptación y respaldo a polémicas decisiones de convocar a nuevas licitaciones petroleras, que afectaría la casi totalidad del territorio shuar de Morona Santiago. Pretenden asumir el rol de interlocutores centrales frente al Estado en todos los temas, pese a que les resulta muy difícil garantizar, en su condición de aliados de las empresas extractivas, apoyos sostenidos y legítimos, al contar con una base social mínima y etérea, carente de una territorialidad reconocible.

Del lado del Estado, en estas dinámicas conflictivas, la postura de sus distintas instancias de decisión e intervención en el territorio no deja de lado un patrón tradicional de conducta: parece haber poca claridad y ambigüedad para asumir los mandatos constitucionales, basados en la premisa central de ejercer políticas públicas interculturales, acordes al carácter plurinacional del Estado (Art.1 de la Constitución). Tampoco es muy visible la voluntad para garantizar derechos individuales, colectivos y de la naturaleza, al menos si se advierten los procedimientos asumidos en torno

a participación y consulta previa entre el 2003 al 2013.¹⁹ Igualmente se puede advertir una notable debilidad en cuanto a destrezas e imaginación, para asegurar salidas agónicas y constructivas a conflictos tan disímiles, basadas en un enfoque de derechos (Ortiz-T., 2011). Aún prima un enfoque de seguridad estatal, marcado por los aparatos represivos tradicionales. En ese marco, las prácticas del Estado frente a las nacionalidades están orientadas por el afán de control, el establecimiento de redes clientelares y el no reconocimiento de procesos propios o autónomos, incluyendo modelos locales de naturaleza y una visión integral en la gestión territorial.

A manera de conclusiones

Los grados de fortaleza o debilidad de las organizaciones indígenas, derivados de la mayor o menor correspondencia con su racionalidad y cultura, constituyen un primer elemento a considerar, para responder a la pregunta inicial de cómo los factores externos a estos pueblos afectan las tramas de poder interno y su representación y legitimidad.

Una revisión panorámica de la historia antigua y reciente de estos pueblos ancestrales y sus organizaciones, suscita muchas otras interrogantes. La propia matriz occidental para visualizar sus procesos debe ser cuestionada, así como los esquemas y modelos que les fueron impuestos por parte de distintos agentes, de ayer y de hoy. Antes fueron los misioneros (evangélicos y católicos) y en tiempos más recientes, lo son agencias de desarrollo y cooperación nacionales e internacionales, partidos políticos

19 Este es el caso del proceso de consulta previa aplicado en territorios achuar y shuar entre octubre y noviembre de 2012 por parte de la Subsecretaría de Hidrocarburos, que omitió a las organizaciones centrales e incluyó indiscriminadamente a grupos colonos y juntas parroquiales, distorsionando el sentido establecido en la normativa Constitucional, que en el Art. 398, alude de manera exclusiva a nacionalidades indígenas. Ver: INREDH, "Indígenas Amazónicos se oponen XI Ronda Petrolera", 28 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=544:indigenas-amazonicos-de-oponen-xi-ronda-petrolera&catid=73:ddhh-ecuador. También puede verse en: "Indigenous Protests Grow as Ecuador Auctions Amazon Oil Blocks." Upside Down World. Covering Activism and Politics in Latin America. Disponible en: <http://upsidedownworld.org/main/ecuador-archives-49/3994-indigenous-protests-grow-as-ecuador-auctions-amazon-oil-blocks>.

del más variado signo ideológico, entidades estatales (locales y nacionales), empresas mineras y petroleras, así como las fuerzas militares que los cooptaron y orientaron para una guerra ajena a estos pueblos, como lo fue el enfrentamiento entre los ejércitos ecuatoriano y peruano en estos territorios.

El modelo organizativo que se desarrolló en este caso y otros similares en la Amazonía, estableció nuevas figuras, de dirigentes que se convirtieron en voceros e interlocutores hacia afuera, generalmente escogidos y electos para ciertas funciones de manera temporal —distintos a quienes son depositarios del saber ancestral, de quienes constituyen autoridades morales y éticas. No siempre se les reconoció a estos últimos, como fundamento y base moral, ni como referente central para pensar y actuar. Las organizaciones en ese sentido, han transitado hacia un ámbito separado y fetichizado de sus propias bases. El movimiento Pachakutik sería la máxima expresión de dicha dinámica al constituirse en un fin en sí mismo, como instancia para la acumulación y negociación de poder. Lo propio sucede con aquellas organizaciones con fuertes liderazgos personalizados como FENASH-ZC, que carecen de una base social real y su constitución está dada sobre la base de territorialidades imaginadas e inexistentes.

También la propia dinámica de organizaciones debe ser discutida, cuyas estructuras verticales y excluyentes, son más compatibles con un tipo de racionalidad y una manera de entender la eficiencia y la eficacia de la gestión y administración de dichas instituciones. El ciclo de vida de estas organizaciones sin duda, plantea entornos donde difícilmente se puede evitar fases de burocratización y declive de la legitimidad, que afectan la calidad de los liderazgos, cuyos desempeños y perfiles no pueden necesariamente garantizar, en el marco del logro de la misión y objetivos estratégicos de los Shuar, resultados significativos.

Las estructuras organizativas no aseguran tampoco inclusión ni representatividad de la diversidad interna: mujeres, jóvenes, niños/as y ancianos son frecuentemente excluidos de esas dinámicas centrales de tomas de decisión. La agenda organizativa parece, a momentos, responder más a los requerimientos de las élites políticas, de las agendas de sus aliados tácticos (las ONG, municipios, partidos políticos, etc.), que a las

expectativas y demandas centrales de sus representados (ver Mader y Ströbele-Gregor en este libro).

El desafío para organizaciones como las de la nacionalidad Shuar, implica abrir un debate político incluyente, que cuestione las raíces mismas de los procesos, su contexto, sus proyecciones, su estructura, sus reglas, su visión. Construir el Estado plurinacional, defender los territorios de las amenazas que representan los capitales ligados a la industria extractiva y al mercado mundial del petróleo, del oro, del cobre, de la madera, del carbono y otros, ejercer los derechos políticos, económicos y sociales ya reconocidos y consagrados, es un desafío que interpela aquel modelo organizativo creado al calor de la reforma agraria y de la colonización, y junto con ello, el tipo de liderazgos, sus principios, sus características y roles.

Bibliografía

BOTTASSO, Juan

- 2011 *Los Salesianos y los Shuar*. Quito: Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana.

BROSEGHINI, Silvio

- 1989 Interacción Misioneros-Pueblo Shuar: Historia de una Evangelización. En J. Bottasso (Coord.), *Las Religiones Amerindias 500 años después*. Quito: Abya-Yala.

BROWN, Michael

- 1985 *Tsewa's Gift. Magic and Meaning in an Amazonian Society*. Smithsonian Series in Ethnographic Inquiry. Washington DC, Londres: Smithsonian Institution Press.

CHIRIAPA, Guido

- 2001 *Estudio Institucional de la Organización Shuar del Ecuador, en el aspecto: organizativo y administrativo, periodo 2001-2002, ubicado en la ciudad de Macas, Provincia de Morona Santiago*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

CHUMPI, Marcelino

- 1999 *Explotación petrolera y minera en los territorios Shuar: problemas y posibles planteamientos*. Quito: Abya-Yala.

CIPOLLETI, Maria Susana

- 2004 *Los Mundos de Abajo y los Mundos de Arriba: Individuo y Sociedad en las Tierras Bajas, en los Andes y Más Allá*. Quito: Abya-Yala.

COLAJANNI, Antonino

- 2008 *La Actividad Misionera Salesiana entre los Shuar del Ecuador: Intereses Antropológicos y Estrategias del cambio socio-cultural*. En F. Cuturi (Coord.), *En Nombre de Dios: la Empresa Misionera frente a la Alteridad*. Quito: Abya-Yala.

DESCOLA, Philippe

- 1987 *Del Hábitat Disperso a Asentamientos Nucleados: un Proceso de Cambio Socioeconómico entre los Shuar*. En N. Whitten, Jr., et al. (Eds.), *Amazonía Ecuatoriana: la Otra Cara del Progreso*. Quito: Mundo Shuar, Abya-Yala.

FISCHER, Sabine

- 1983 *Estado, Clases e Industria: la Emergencia del Capitalismo Ecuatoriano y los Intereses Azucareros*. Quito: Editorial El Conejo.

GNERRE, Maurizio

- 2012 *Los Salesianos y los Shuar. Construyendo la Identidad Cultural*. En L. Vázquez, et al. (Coords.), *La Presencia Salesiana en Ecuador. Perspectivas Históricas y Sociales*. Quito: Salesianos Don Bosco, Universidad Politécnica Salesiana, Abya-Yala.

GUAMÁN, Julián

- 2006 *FEINE, la Organización de los Indígenas Evangélicos en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

HABERMAS, Jürgen

- 1998 *Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso*. Madrid: Edcs.Trotta.

HARNER, Michael J.

- 1994 *Shuar: Pueblo de las Cascadas Sagradas*, 3a edición. Quito: Abya-Yala.

HENDRICKS, Janet W.

- 1996 *Poder y Conocimiento: Discurso y Transformación Ideológica entre los Shuar*. En F. Santos Granero (Comp.), *Globalización y Cambio en la Amazonía Indígena*. Quito: Abya-Yala, FLACSO.

INEC

- 2011 *Las Cifras de los Pueblos Afroecuatoriano, Montubio e Indígena. Una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígena, Afroecuatorianos y Montubios (CONEPIA)-CODENPE-CODAE-CODEPMOC.

JUANK, Aij

- 1994 *Pueblo de Fuertes: rasgos de historia Shuar II*. Quito: Abya-Yala.

KARSTEN, Rafael

- 2000 *La Vida y la Cultura de los Shuar*. Quito: Abya-Yala.

KINGMAN, Santiago

- 2005 Minería o conservación en la cuenca del Nangaritza y la cordillera del Cóndor. En E. Hanekamp (Ed.), *¿Quién conspira contra el ambiente?*. Foro Ecología y Política, IV. Quito: ILDIS, Comité Ecuménico de Proyectos, PLASA, FLACSO.

KUHN, Rosie

- 2011 No Todo lo que Brilla es Oro: Conflictos Socio Ambientales alrededor de dos Proyectos de Minería a Gran Escala en el Ecuador. Tesis de grado. Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

MALDONADO, Luis, & Jijón, Víctor Hugo

- 2011 Participación Política y Ejercicio de Derechos en los Pueblos Indígenas del Ecuador. En B. Cajías de la Vega (Ed.) *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), Programa Regional de Participación Política Indígena.

MCCARTHY, Thomas

- 2002 *La Teoría Crítica de Jürgen Habermas*. Madrid: Tecnos.

NORTH, Lisa, Clark, Timothy, & Patroni, Viviana (Eds.)

- 2006 *Community Rights and Corporate Responsibility. Canadian Mining and Oil Companies in Latin America*. Toronto: Between the Lines.

ORTIZ-T., Pablo

- 2012 20 años de Movimiento Indígena en Ecuador: Entre la Protesta y la Construcción de un Estado Plurinacional. En A. C. Betancur (Ed.), *Movimientos Indígenas en América Latina. Resistencia y Nuevos Modelos de Integración*. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA.
- 2011 Capitalismo Extractivo, Minería y Derechos: ¿Pueden cohabitar? *Revista Íconos* 39, enero. Quito, FLACSO. Disponible en: <https://www.flacso.org.ec/portal/publicaciones/detalle/iconos-revista-de-ciencias-sociales-no-39como-se-piensa-lo-queer-en-america-latina.3866>

PICHÓN, Francisco, & Marquette, Catherine M.

- 1996 Ecuador's Tropical Forest Frontiers: Historical and Recent Aspects of Settlement and Agricultural Expansion. *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 26 (1-2). Stockholm: Institute of Latin American Studies.

RUDEL, Thomas K., Bates, Diane, & Machinguashi, Rafael

- 2002 Ecologically Noble Amerindians? Cattle Ranching and Cash Cropping among Shuar and Colonists in Ecuador. *Latin American Research Review* 37 (1), 144-159. Austin: Asociación Latinoamericana de los Estudios (LASA).

RUDEL, Thomas K., & Horowitz, Bruce

- 1993 *Tropical Deforestation: Small Farmers and Land Clearing in the Ecuadorian Amazon*. New York: Columbia University Press.

SAINAGHI, Ambrosio

- 1976 *El Pueblo Shuar-Achuar y su Evangelización*. Sucúa: Centro de Documentación Investigación y Publicaciones Cultural Shuar.

SALAZAR, Ernesto

- 1989 *La Federación Shuar y la Frontera de la Colonización*. En N. Whitten, et al., *Amazonía ecuatoriana: la otra cara del progreso*. Quito: Abya-Yala.

SANTOS, Boaventura de Sousa

- 2010 *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una Epistemología del Sur*. Bogotá: Universidad de Los Andes, Siglo del Hombre Editores.

TAYLOR, Anne Christine

- 1985 *La Invención del Jívaro: Notas Etnográficas sobre un Fantasma Occidental*. Ponencia presentada en el Primer Simposio Europeo sobre Antropología del Ecuador, julio de 1984, Bonn. En S. E. Moreno Yáñez (Comp.), *Memorias del Primer Simposio Europeo sobre Antropología del Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

TORRES PAZ, Marcelo

- 2004 *Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como nueva instancia de Gobierno Seccional Autónomo: Ventajas, Limitaciones y Perspectivas*. Quito: FLACSO.

WALSH, Catherine

- 2009 *Interculturalidad, Estado, Sociedad: Luchas (De) Coloniales de Nuestra Época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala.

WISUM, Celestino

- 1997 *La Identidad Shuar en el Mundo de Hoy*. En V. Boll, *Identidad indígena en las ciudades*. Quito: Fundación Hanns Seidel.

YASHAR, Deborah J.

- 1999 *Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America*. *World Politics* 52 (1): 76-104, octubre. Baltimore: Johns Hopkins University.

ZALLEZ, Jaime

- 1978 *Organizarse o sucumbir... la Federación Shuar*. Sucúa: Centro de Documentación Investigación y Publicaciones Cultural Shuar.

ZAMOSC, León

- 2005 *El Movimiento Indígena Ecuatoriano: de la Política de la Influencia a la Política de Poder*. En L. Zamosc, & N. Grey Postero (Eds.), *La Lucha por los Derechos Indígenas en América Latina*. Quito: Abya-Yala.

Interculturalidad y el movimiento indígena en Ecuador

Anita Krainer

Resumen

Para muchos actores latinoamericanos la interculturalidad es un concepto que no termina de construirse, que se ha tornado polémico y mientras que para algunos es un simple instrumento del discurso, una posición políticamente correcta o es algo natural. Hay quienes ven en ella una verdadera oportunidad para cruzar la frontera a cosas nuevas. En el Ecuador, el posicionamiento de la interculturalidad como tema dentro de las agendas políticas, surge desde el movimiento indígena, como parte de un proceso reivindicativo de las condiciones de exclusión y marginación de las que fueron objeto por cientos de años. Este proceso desembocó en la constitucionalización de la interculturalidad y la plurinacionalidad como principios fundamentales del Estado. Sin embargo, los reclamos y necesidades de las organizaciones y movimientos indígenas aún no se plasman lo suficientemente en los esfuerzos encaminados para lograr una sociedad más equitativa y más justa, ya que su actuar sigue en desventaja ante las distintas instancias no-indígenas, lo que también lleva a afectar su nivel de representatividad.

Sobre las comprensiones de la interculturalidad

La Constitución ecuatoriana del año 2008 declara al Ecuador como un Estado Intercultural y Plurinacional, como marco para la construcción de “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*” (Constitución del Ecuador, 2008). Además, desde la Asamblea Nacional se trabaja en la elaboración de normativas —en todos los ámbitos del quehacer nacional— que asumen a la interculturalidad como eje transversal, con el afán de que su operativización a través de políticas públicas aporte a esa construcción.

Este Estado intercultural requiere de la transformación profunda de los valores de la sociedad y de la forma misma del Estado, por lo que

se hace urgente comprender la complejidad de la idea de “Fortalecer la unidad nacional en la diversidad” (Art.3 numeral 3, Constitución 2008). Se debe conocer cuáles son las comprensiones que los diferentes actores sociales tienen sobre la interculturalidad y si en realidad esas comprensiones llevan a acciones concretas y aportan a los cambios requeridos para la construcción de esa nueva sociedad intercultural.

Para pensar en interculturalidad en Latinoamérica, y de manera particular en el Ecuador, es necesario la deconstrucción de las formas dominantes de entender conceptos como la cultura, redimensionar la identidad y comprender los momentos en que se apela a la etnicidad, pues han sido las formas hegemónicas las que construyen el imaginario sobre los *otros*, las que impiden plantear cambios profundos en el Estado y la democracia (Viaña, 2008: 298).

Las regiones con alta diversidad biológica, como por ejemplo la Cuenca Amazónica, coinciden con ser zonas de alta diversidad cultural. Así, el Ecuador es considerado como un país privilegiado por su diversidad biológica y cultural que actualmente es reconocida como patrimonio a ser preservado y valorado. No obstante, este reconocimiento e importancia, específicamente del tema cultural, ha sido un proceso de construcción cuyos inicios parten con la lucha de los pueblos indígenas. La búsqueda y el reconocimiento de sus derechos, así como una participación más activa dentro de la sociedad inciden en el reconocimiento de un Estado donde conviven distintos grupos culturales, cada uno con su sabiduría y tradiciones que necesitan ser reconocidas, respetadas y tratadas en una relación horizontal.

Estas características han sido reconocidas dentro de la noción de interculturalidad, un concepto que puede ser abordado desde una dimensión teórica y política. Por un lado, la interculturalidad surge para responder a la diversidad étnica, social y lingüística de una sociedad, pero también como una “expresión de la tensión étnica y de las relaciones conflictivas entre los grupos, derivadas de los procesos históricos de subordinación social” (Krainer, 2010: 23), que en el caso ecuatoriano adquiere una fuerte connotación política de la lucha social del movimiento indígena (Walsh, 2006: 20).

La interculturalidad se la mira como una “interrelación igualitaria” que implica un reconocimiento y una valoración positiva entre diferentes pueblos, personas y prácticas culturales que conviven e interactúan dentro de un mismo territorio. Esta interrelación abarca negociaciones e intercambios culturales en una vía múltiple que permiten la construcción de espacios de encuentro, no sólo entre personas sino también entre sus saberes, sentidos y distintas prácticas (Torres, 1994, citado en Krainer, 2010; Walsh, 2006: 24).

La interculturalidad debe ser vista como un proceso de construcción continuo de modos de pensar, estructuras e instituciones (Walsh, 2006: 25, 26) dentro de una sociedad, lo que implica la redefinición del carácter de la comunidad política y social en su conjunto (Bello, 2009) y no solamente desde el sector indígena como comúnmente se ha dado. De esta manera, para muchos autores la interculturalidad adquiere un rol que deber ser crítico, central y prospectivo en todas las instituciones sociales permitiendo la reconstrucción de estructuras, sistemas y procesos que confronten las desigualdades existentes en los intercambios culturales dentro de una sociedad.

Según Dussel (2005), “la única manera de poder crecer desde la propia tradición es efectuar una crítica desde los supuestos de la propia cultura”. Y por lo tanto, según este autor, es necesario ser autocríticos y localizarse *entre* las dos culturas (la propia y la otra) para originar un pensamiento distinto y crítico.

El movimiento indígena y la interculturalidad en el Ecuador

En el Ecuador el posicionamiento de la interculturalidad como tema dentro de las agendas políticas, surge desde el movimiento indígena del Ecuador, como parte de un proceso reivindicativo de la diferencia y de la puesta en evidencia de las condiciones de exclusión y marginación de que fueron objeto por cientos de años. Este proceso desembocó en la constitucionalización de la interculturalidad y la plurinacionalidad como principios fundamentales del Estado.

La interculturalidad en el Ecuador se la construye como reconocimiento al aporte de pueblos y nacionalidades a una nueva forma de enten-

der no sólo la estructura del Estado, sino la relación entre los seres humanos, y de estos con la naturaleza:

Las organizaciones indígenas, como es lógico, tienen un desarrollo desigual, sin embargo tienen puntos de convergencia, como son los reclamos de los derechos colectivos, la demanda del cambio del carácter del Estado, el reconocimiento del plurinacionalismo y de la interculturalidad, los cambios estructurales del país, la exigencia al Estado de que las demandas indígenas no sean atendidas de manera segmentada sino global. (Moya & Moya, 2004: 143)

Por lo mencionado, “los llamamientos a la construcción de la interculturalidad han venido desde los pueblos indígenas” a través de sus organizaciones nacionales, regionales y locales (FENOCIN, 2011: s/p). “Entre los años treinta y los sesenta del siglo XX, las luchas estaban centradas en las injusticias de las cuales los indígenas eran objeto. Desde los años setenta, el eje de las demandas y de las propuestas era el tema de los derechos indígenas: el derecho a la educación, a la tierra y al territorio, y a vivir de acuerdo a sus culturas” (Moya & Moya, 2004: 143).

La crisis del sistema de dominación económico, político y racial ligado a la hacienda en los años sesenta, la lucha por la reforma agraria y la propiedad de la tierra, los cambios ideológicos en la Iglesia Católica que favorecieron un compromiso con los pobres y los indígenas, el activismo de izquierdas, la transición a la democracia en los ochenta, y el rechazo de la población por las políticas neoliberales, crearon las condiciones sociales que posibilitaron la emergencia del movimiento indígena ecuatoriano. (Yashar, 2005, citado en Martínez, 2009: 176)

El nacimiento legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE en 1986 y el levantamiento de 1990 trazaron una nueva agenda política encaminada a confrontar la que hasta entonces había desarrollado el gobierno nacional y en especial los gobiernos locales [...] En junio de 1990, el primer levantamiento indígena nacional presentó una agenda de 16 puntos que combinaba demandas propias y coyunturales del movimiento con una demanda fundamental que cuestionaba la estructura misma del Estado: el reconocimiento de su carácter plurinacio-

nal, junto con la necesidad de una reforma política profunda. Este hecho marcó la visibilización de los pueblos indígenas en la esfera pública. La respuesta del gobierno de turno fue rechazar la posición del movimiento acusándolo de “dividir la nación en varias naciones”, al plantear la reivindicación de la plurinacionalidad. (Tibán & García, 2008: 278).

En junio de 1990, el primer levantamiento indígena nacional presentó una agenda de 16 puntos que combinaba demandas propias y coyunturales del movimiento con una demanda fundamental que cuestionaba la estructura misma del Estado: el reconocimiento de su carácter plurinacional, junto con la necesidad de una reforma política profunda. Este hecho marcó la visibilización de los pueblos indígenas en la esfera pública. La respuesta del gobierno de turno fue rechazar la posición del movimiento acusándolo de “dividir la nación en varias naciones”, al plantear la reivindicación de la plurinacionalidad. (Tibán & García, 2008: 278)

En 1992, al cumplirse el Quinto Centenario de la Invasión Española, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) impulsó:

[...] una movilización nacional en defensa del derecho a la autodeterminación y soberanía territorial de los pueblos indígenas, contra los procesos de colonización y penetración imperialista y por el reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico de nuestra sociedad. Asimismo declarar a 1992, año de la autodeterminación de los pueblos indios. (CONAIE, 1992: 251)

En este sentido se puede subrayar que al inicio de la década de los noventa del siglo pasado, el movimiento indígena del Ecuador sale fortalecido debido a su unidad, tanto en el levantamiento indígena en el año 1990, así como en la gran movilización del año 1992, —las ideas y posiciones de los dirigentes son apoyadas ampliamente por sus bases. La unidad del movimiento indígena y el apoyo masivo a su cúpula, empieza a debilitarse con la participación de las organizaciones indígenas en la vida política partidaria. En 1996, las organizaciones indígenas se incorporaron a “la contienda política con el Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, resultando electos 75 funcionarios públicos indígenas por primera vez en

el país” (Tibán & García, 2008: 279). “El movimiento indígena ecuatoriano se ha venido delineando en las últimas dos décadas como uno de los movimientos indígenas más exitosos a nivel de Latinoamérica en redefinir la relación entre indígenas, Estado y sociedad civil” (Cervone, 2009: 199). En general, “los movimientos indígenas están basados en la identidad cultural; por lo tanto, se asume que la conservación de esta identidad debe ser un punto central de sus agendas” (Martínez, 2009: 173).

Por consiguiente, el movimiento indígena plantea un principio de interculturalidad para construir el Estado Plurinacional e Intercultural en aras de transformar la actual estructura dominante. Este principio considera el respeto de “la diversidad de los pueblos y nacionalidades, del pueblo afro-ecuatoriano, del pueblo montubio y demás sectores sociales organizados [...]” (CONAIE, 2011: 9).

La lucha por el reconocimiento de los pueblos indígenas y comunidades rurales en la esfera pública ha sido uno de los puntos de convergencia, sin embargo, inter-organizacionalmente existen distintos enfoques políticos, económicos y sociales, particularmente sobre el concepto de interculturalidad:

Existen divergencias entre organizaciones indígenas [que] tienen que ver con el *qué* y con el *cómo* de los cambios puntuales. [...] En general, los derechos colectivos de los pueblos indígenas son actualmente mejor conocidos, sin embargo hay dificultades en bajar de los enunciados a las aplicaciones prácticas. En parte, porque las organizaciones indígenas tienen sus propias idiosincrasias y orientaciones políticas, en las cuales se enmarcan las propuestas. Por ejemplo, se puede diferenciar las demandas de las organizaciones amazónicas con las de la Sierra respecto a los territorios y a la tierra, respectivamente. (Moya & Moya, 2004: 150)

Las diferencias citadas por las autoras se pueden reflejar tanto en la CONAIE como en la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN). Por un lado, “la propuesta de los pueblos indígenas plasmada en el Proyecto Político de la CONAIE (1994) propugna por la consolidación de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural. El Estado plurinacional supone, en primer lugar, una reformulación de la democracia” (Tibán & García, 2008: 276).

El principio de la Interculturalidad respeta la diversidad de las Nacionalidades y Pueblos, del Pueblo Afro-ecuatoriano e Hispano-ecuatoriano y demás sectores sociales ecuatorianas, pero a su vez demanda la unidad de éstas, en el campo económico, social, cultural y político, en aras de transformar las actuales estructuras y construir el Nuevo Estado plurinacional, en un marco de igualdad de derechos, respeto mutuo, paz y armonía entre las Nacionalidades y los Pueblos, conjuntamente con los sectores sociales. (CONAIE, 2007: 5)

Cada cultura ha desarrollado conocimientos en áreas específicas complementándose con los conocimientos y productos de otros pueblos y culturas. El proceso de la interculturalidad no es un tema de la contemporaneidad sino de los pueblos que han luchado por ser actores sociopolíticos activos en el Estado-nación a través de un Estado Plurinacional; sin embargo, este tema se ha alineado a la conquista e imposición de la cultura occidental por medio de la violencia (CONAIE, 2011).

El reconocimiento, promoción y vigencia de la diversidad garantiza la unidad y permite la convivencia, coexistencia e interrelación fraterna y solidaria entre las Nacionalidades y Pueblos lo que garantiza el establecimiento del Estado Plurinacional. [...] La Unidad de las Nacionalidades y Pueblos se contrapone a la fuerza hegemónica del actual ordenamiento jurídico-político y económico-cultural, impuesto por la clase dominante blanco-mestiza. [...] La Unidad en la Diversidad garantizará la constitución y consolidación de la Sociedad Ecuatoriana, que el Estado Plurinacional deberá impulsar, con la participación y compromiso de todas las Nacionalidades y Pueblos hasta alcanzar el desarrollo económico, político y social en mutua cooperación, reciprocidad e igualdad. (CONAIE, 2007: 5)

Por otro lado, para la FENOCIN, la interculturalidad “va más allá de la coexistencia o el diálogo de culturas; es una relación sostenida entre ellas. Es una búsqueda expresa de superación de prejuicios, del racismo, de las desigualdades y las asimetrías que caracterizan al país, bajo condiciones de respeto, igualdad y desarrollo de espacios comunes” (FENOCIN, 2011: s/p).

Para el presidente de la FENOCIN este proceso implica pasar de un Estado excluyente a un Estado incluyente; por esto, el movimiento in-

dígena muestra períodos de lucha para el cambio estructural. Del 1990 al 2000, los pueblos se centraban en su accionar hacia la visibilización de las diferencias culturales, sociales y formas de ver la vida; es decir, el ejercicio y la aplicación de los derechos colectivos dentro de un Estado monocultural, con propuestas como la plurinacionalidad. A partir del año 2000 en adelante se establece un reto en construir la unidad en la diversidad; es decir, pasar de un reconocimiento cultural dentro de una sociedad a una sociedad intercultural que incluya las diferencias culturales existentes en las urbes y en los sectores rurales dentro de las funciones del Estado y en la sociedad en general (comunicación personal, QC02, 2011).

La interculturalidad “es una propuesta política que nace de las nacionalidades y pueblos para cambiar radicalmente las estructuras de poder, lo que abre paso hacia el mejoramiento de las condiciones de vida cultural, social y económica” (CODENPE, 2011: 20).

La interculturalidad permite la construcción de un Estado Plurinacional donde la democracia se sustenta en el respeto a los derechos humanos, a los derechos individuales y colectivos de los pueblos, en la libertad de pensamiento, en el respeto a las creencias, vivencias y religiosidad, en la paz y justicia social practicado por las nacionalidades y pueblos, disminuyendo el accionar de un “Estado uninacional burgués hegemónico blanco-mestizo en su naturaleza jurídico-político y económico [que] es excluyente, antidemocrático, represivo y pro-imperialista” (CONAIE, 2007: s/p).

Interculturalidad y participación política

La interculturalidad es también la participación política, pero no vista sólo como un espacio de inclusión o discriminación positiva que en algunos momentos puede provocar “confrontación organizativa” sino como un proceso de:

[...] participación política intercultural [...] que no solamente incluya candidatos sino tesis cercanas al movimiento indígena [...], es pensar en procesos electorales que tengan una visión de los diversos, superando la noción étnica de los pueblos indígenas y se tomen en cuenta afros, mon-

tubios, que también han sido parte de una historia de exclusión. (Comunicación personal, QC02, 2011)

Se debe generar interculturalidad a nivel político a partir del establecimiento de políticas públicas que tomen en cuenta las llamadas 3 Rs de la interculturalidad: (1) *reconocer la cultura*, es decir la lengua, los sistemas de conocimiento, los valores de los diferentes pueblos y nacionalidades, (2) *redistribuir el poder* de tal forma que los diferentes grupos tengan acceso a puestos de poder y de representatividad política y, (3) la *redistribución de la riqueza* mediante la ejecución de acciones afirmativas para que el presupuesto del Estado vaya con mayor énfasis hacia los pueblos y nacionalidades (comunicación personal, QC01, 2011).

Interculturalidad y educación

La educación es uno de los puntos sensibles de la interculturalidad, pues se considera que tiene la capacidad de aprisionar o liberar, de construir sujetos capaces de seguir órdenes o de impulsar cambios profundos, imaginativos y comprometidos con la realidad:

El Estado no puede ser intercultural solamente por decreto, por ley o por instrumentos jurídicos que así lo manden, para nosotros, la construcción de un Estado Intercultural pasa por la construcción de una sociedad intercultural y las sociedades se construyen por procesos políticos, sociales, pero sobre todo por los procesos educativos. (Comunicación personal, QC02, 2011)

Para uno de los sectores del movimiento indígena, la educación intercultural debe avanzar y trascender hacia la *otra sociedad* a la que no es indígena, porque sólo de esa forma se puede incidir en la toma de decisiones, por lo que hablar de educación intercultural bilingüe limita los cambios que deben darse a nivel de Estado Plurinacional (comunicación personal, QC02, 2011).

La interculturalidad se practica en las aulas, pero ésta puede ser utilizada para seguir manteniendo patrones coloniales o para actuar como medio emancipatorio (Viaña, 2008). El maestro en cualquiera de los sis-

tema educativos, se convierte en un transmisor de conocimientos pero sobre todo de valores y culturas y se hace necesario un “espacio para compartir entre el mundo indígena y el mestizo, en condiciones de respeto y equidad, sino no habrá interculturalidad” (comunicación personal, TI01, 2011).

Se hace necesario promover la investigación desde los centros educativos para revalorizar las formas de ser y conocer al interior de pueblos y nacionalidades. Las nuevas generaciones ya no se interesan en la sabiduría de sus ancianos y ven en el estudio una oportunidad para liberarse y salir, migrar al *mundo mestizo* que es mejor (comunicación personal, PD05, 2011). Se reconoce que existe investigación en temas socioculturales, sin embargo, es escasa en temas de acceso al poder o desigualdad, y éste sería un eje que permitiría tener una visión más amplia de la problemática (comunicación personal, QC01, 2011).

Reflexiones finales

Es importante recalcar que un punto de partida necesario para la interculturalidad es el conocimiento de las bases de las culturas, de los códigos, de la cosmovisión de los grupos e individuos relacionados, para poder actuar en términos de respeto, ya que la construcción de imaginarios sobre los *otros* basados en estereotipos es un problema que impide acercarnos y respetarnos.

No es posible abordar la interculturalidad en Ecuador sin su relación con el proceso de reivindicación política de las organizaciones indígenas; la creación del sistema de educación intercultural bilingüe es considerada como uno de los más importantes logros del movimiento indígena. La mayor parte de sus líderes y dirigentes ha sido formada a lo largo de las últimas décadas. Partiendo de la premisa de que la educación es un elemento básico para transformar la sociedad, se debería fomentar los procesos de formación incluyentes a los representantes indígenas en todas las especializaciones y niveles, con el fin de que ellos se sientan preparados para poder sentarse en la mesa de diálogo y poder negociar en igualdad de condiciones con representantes del gobierno, de empresas transnacionales, de las ONG, etc.; para lograr exponer y defender los intereses de

las bases que representan. Las organizaciones indígenas reclaman poder tener su propia voz para que otros no sigan hablando por ellos, y lograr que los procesos sean de doble vía. La representatividad debe también incluir verdaderas formas de participación, y un real diálogo intercultural, lo que facilita a los dirigentes poder responder a las exigencias internas de sus organizaciones.

Bibliografía

CERVONE, Emma

- 2009 Los desafíos del multiculturalismo. En C. Martínez (Ed.), *Repensando los movimientos indígenas*. Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura.

CONAIE

- 2007 Proyecto político de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Disponible en: <http://www.conaie.org/congresos-de-la-conaie/ii-congreso-ed-la-conaie/99-proyecto-politico-de-las-nacionalidades-y-pueblos-del-ecuador>. (Consultado: 1ero de abril, 2011.)
- 2011 *Proceso de la construcción y ejercicio de la plurinacionalidad e interculturalidad en el marco del nuevo Estado denominado plurinacional-Ecuador*. Quito: Nuestra Amazonía.

DUSSEL, Enrique

- 2005 Transmodernidad e interculturalidad. Interpretación desde la filosofía de la liberación. México: UAM-Iz. Disponible en: <http://www.afyl.org/transmodernidadeinterculturalidad.pdf>

KRAINER, Anita

- 2010 La educación intercultural en Ecuador: logros, desafíos y situación actual. En J. Ströbele-Gregor, et al. (Comps.), *Construyendo Interculturalidad: Pueblos Indígenas, Educación y Políticas de Identidad en América Latina*. Frankfurt, Alemania: GTZ-ZIF.
- 2012 *Educación, interculturalidad y ambiente, experiencias prácticas en centros educativos en Ecuador*. Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.

MARTÍNEZ, Carmen

- 2009 La crisis del proyecto cultural del movimiento indígena. En C. Martínez (Ed.), *Repensando los movimientos indígenas*. Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura.

MOYA, Alba, & Moya, Ruth

- 2004 *Derivas de la interculturalidad, Procesos y desafíos en América Latina*. Quito: CAFOLIS, FUNADES.

TIBÁN, Lourdes, & García, Fernando

- 2008 De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador. En X. Leyva, A. Burguete, & S. Speed (Coords.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*. México: Publicaciones de la Casa Chata.

VIAÑA, Jorge

- 2008 Reconceptualizando la interculturalidad. En D. Mora & S. de Alarcón (Coords.), *Investigar y transformar. Reflexiones sociocríticas para pensar la educación*. La Paz, Bolivia: Instituto Internacional de Integración Convenio Andrés Bello.

WALSH, Catherine

- 2006 Interculturalidad, conocimientos y (de)colonialidad. En T. Almorín Oro-gpa, et al. (Eds.), *Política e interculturalidad en la educación. Memoria del II encuentro multidisciplinario de educación intercultural CEFIA-UIC-CGEIB*. México: Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, Instituto Internacional de Filosofía.

La distribución de tierras y la representatividad de organizaciones indígenas: Un caso de estudio en la Amazonía de Bolivia¹

Helena Ströher

Resumen

El presente artículo se centra en la lucha de la distribución de tierras fiscales entre organizaciones locales en el norte amazónico del departamento de La Paz. Estas tierras, que deben ser distribuidas, tienen un rol muy importante, por estar localizadas en el centro de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Tacana 1 del pueblo indígena de esa zona, que está representado por el Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA). Aparte del CIPTA, la Federación Sindical de Productores Agropecuarios de la Provincia Abel Iturralde (FESPAI) y la Federación Provincial Única de Comunidades Indígenas Originarias Campesinas Abel Iturralde-Túpac Katari (FPUCIOC-AI) luchan por los derechos sobre esas mismas tierras. La cuestión de representarse como pueblo indígena es importante para la demanda de tierras a nivel local y nacional, con el fin de demostrar las necesidades del respectivo pueblo. Sin embargo, con sus resultados, este estudio de caso demuestra que la lucha por los derechos territoriales no sólo es cuestión de etnicidad, sino que está relacionada a las necesidades para una vida mejor, intereses territoriales y un proceso para intentar conseguir una repartición justa de tierras.

Introducción

Los derechos sobre tierras en la Amazonía de Bolivia es un tema influenciado por el poder y las acciones de varios actores a diferentes es-

1 Quiero agradecer a las siguientes personas e instituciones por su apoyo en la realización de la tesis, que forma la base para este artículo: Dra. Laetitia Perrier Bruslé (IRD); Javier Nuñez Villalba y Patricia Bertha Gozálvez Kreuzer (UMSA); Magali Flórez y Jorge Aliaga Conde (Parque Nacional Madidi); Prof. Dr. Hans-Georg Bohle y Dr. Michael Eichholz (Universidad de Bonn); Oficina Internacional de la Universidad de Bonn; ministerios y organizaciones en la ciudad La Paz y organizaciones sociales, instituciones estatales y comunidades en Abel Iturralde.

calas. Algunos de estos aspectos en cuanto a tierras están relacionados a la reversión de una parte de las 59 concesiones forestales² en la Amazonía Boliviana (ver Figura 1). Desde la elección del nuevo gobierno elegido en 2006, la reversión de las concesiones forestales fue anunciada para muchos sitios (Caracol Radio, 2006).

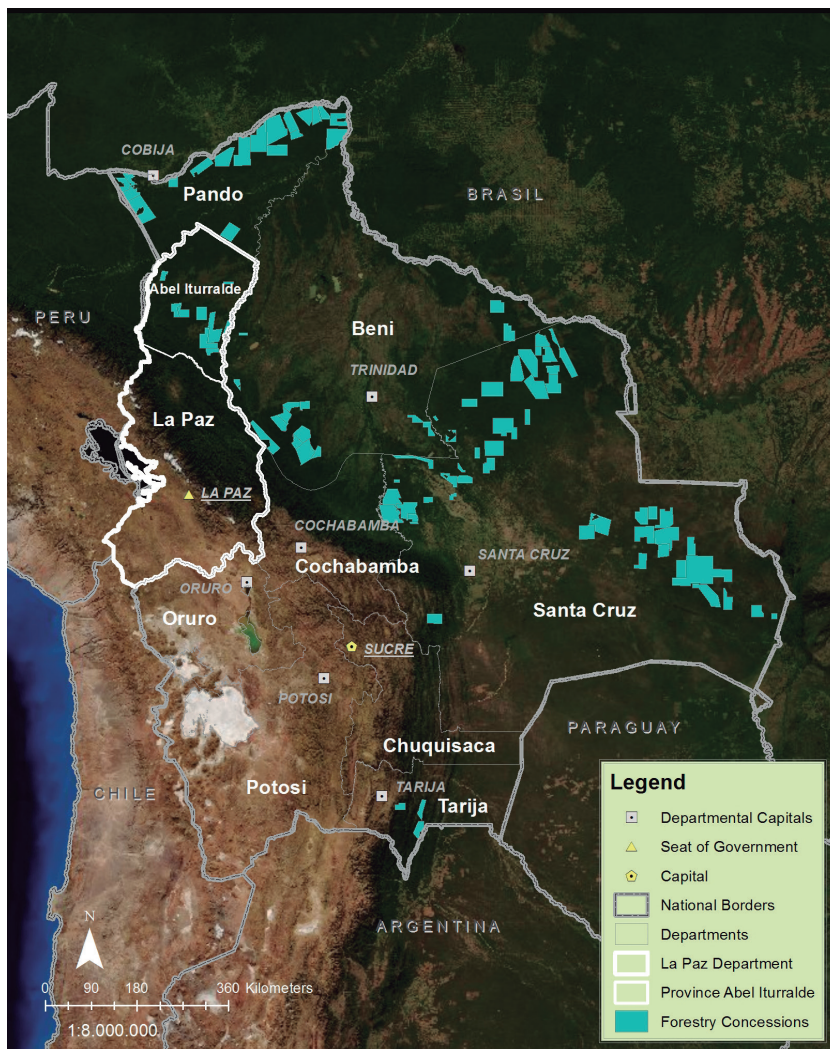
El interés por esas tierras lo tienen especialmente las organizaciones sociales, que en parte son organizaciones indígenas. Sobre todo la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que está conformada por los pueblos indígenas de las tierras bajas de la Amazonía, demandó la reversión y la distribución a su favor, ya que muchas de las concesiones están situadas en lugares donde habitan indígenas (Políticas Públicas, 2010). Además, los antiguos colonos —hoy llamados interculturales— y los campesinos —que inmigraron a las tierras bajas— reclaman los derechos sobre estas tierras públicas justificándose por la falta de las mismas. De momento este caso es tratado en el departamento de Pando (Menchaca, 2012) y en el norte del Departamento de La Paz.

El presente estudio trata del lote de la antigua concesión Proyectos Integrales S.A. (PROINSA) en la Provincia Abel Iturralde del departamento de La Paz (ver Figura 1). Esta concesión fue revertida al Estado Boliviano en el año 2007 (ver Resolución N° 109/2007) y desde ese momento surgieron fuertes discusiones sobre la futura tenencia entre las tres organizaciones provinciales presentes en la zona: CIPTA, FESPAI y FPUCIOC-AI.

El Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA), que representa al pueblo originario de esa zona, reclama este territorio como un derecho ancestral, por estar localizado en el corazón de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Tacana 1.

2 Concesiones forestales son derechos exclusivos de aprovechamiento de recursos forestales en un área específicamente delimitada de tierras fiscales (Nueva Ley Forestal 1700, Art. 29, 1996).

Figura 1
Mapa de las concesiones forestales en Bolivia (elaboración propia)



Fuente: ABT nacional 12.06.2012 (concesiones forestales); fuentes no conocidas (ciudades y fronteras); ESRI DigitalGlobe, GeoEye, i-cubed, USDA, USGS, AEX Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, y GIS User Community.

Sin embargo, por otro lado existen la Federación Sindical de Productores Agropecuarios de la Provincia Abel Iturralde (FESPAI) y la Federación Provincial Única de Comunidades Indígenas Originarias Campesinas Abel Iturralde-Túpac Katari (FPUCIOC-AI) que también expresan sus demandas para este territorio. Estas dos federaciones se conforman por miembros indígenas de varios sectores migrantes desde el Altiplano, Tarija y Chuquisaca, entre otros, así como también por mestizos. En tanto, la Federación Provincial Túpac Katari cuenta adicionalmente con miembros locales no indígenas de la provincia Abel Iturralde.

Por último, existe en la zona un proyecto que está enmarcado en la política del actual gobierno, que es la Empresa Azucarera San Buenaventura (EASBA). También esta empresa está solicitando la dotación de una cantidad de tierras de esta ex-concesión para las plantaciones de caña, utilizando el discurso de la soberanía alimentaria del país (comunicación personal, EASBA, enero 2013).

Este artículo plantea las preguntas de cómo se posiciona la organización indígena (CIPTA) en la discusión sobre la dotación de las tierras de las antiguas concesiones forestales con las otras organizaciones provinciales, con sus justificaciones y discursos, sus relaciones y patrocinadores; y cómo se reflejan las dinámicas de escala nacional en el escenario local. Se utilizan resultados de una tesis de maestría de la autora, la cual se basa en 24 entrevistas cualitativas con los líderes y representantes de todos los actores.³ Esta tesis fue presentada y aprobada por la Facultad de Geografía de la universidad Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn de Alemania y ha sido desarrollada en el marco de una pasantía con el Institut de recherche pour le développement (IRD), específicamente en cooperación con el proyecto “CAPAZ Norte La Paz”⁴, que trabaja con fondos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

3 Ströher, Helena. (2013). Political Ecology of Former Forestry Concession Land in the Bolivian Amazon. A Case Study in the Tacana's Indigenous Land Tenure (TCO). Tesis de Maestría en Geografía. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Alemania.

4 Ver “Capacidades y respuestas al cambio de los actores en la última frontera de La Paz”, disponible en: <http://capaz.hypotheses.org/>.

El norte de La Paz en vías de desarrollo, colonización y empoderamiento de los Tacanas

En la provincia Abel Iturralde —situada en el norte de La Paz— la situación conflictiva sobre los derechos de la tierra es el resultado de una serie de procesos socioeconómicos, que estimularon una colonización fuerte en esta región, como en muchos otros sitios de la Amazonía. En la década de 1970, el gobierno de ese entonces planificó los primeros proyectos de desarrollo; en un inicio esta región fue considerada como vacía, deshabitada y con una fertilidad inagotable (CIPTA, 2001; Perrier Bruslé, 2007). Aunque al final estos proyectos no se realizaron, se construyó la carretera conectando San Buenaventura, Tumupasa e Ixiamas, siendo el primer paso de la implementación del proyecto azucarero. El anuncio de estos proyectos, la esperanza de encontrar empleo —sobre todo en la industria del azúcar— y las nuevas posibilidades de transporte, provocaron una colonización espontánea. El desempleo y otras condiciones de vida difíciles en el Altiplano intensificaron este proceso (Cronkleton, et al., 2009).

En gran parte inmigraron muchos Quechuas y Aymaras a la zona. Esta gente se llamó a sí misma “colonos” y formaron la FESPAI en la década de 1980 para demandar títulos de tierra y para canalizar sus productos a mercados. Como se puede ver en la Figura 2, se asentaron al lado de la carretera y así, entre las comunidades indígenas Tacanas. Esta situación produjo problemas constantes entre ambos grupos por el uso y acceso a los recursos naturales (comunicación personal, FESPAI y CIPTA, noviembre 2012) y ayudó también a que la tasa de natalidad en este sector se incrementara considerablemente en la población. Hoy en día, menos de la mitad de la población se considera Tacana, mientras que en los años 1950, la población originaria era mayormente conformada por este pueblo indígena (Gobierno Municipal de San Buenaventura, 2009; Gobierno Municipal de San Buenaventura, 2008; Gobierno Municipal de Ixiamas, 2009, con datos del 2001).

bao en Cronkleton, et al., 2009). Entre los años 1985-1999, la explotación de madera se incrementó fuertemente y se otorgaron las concesiones forestales sin consultar a la población indígena de esas tierras (Silva, et al., 2002; comunicación personal, CIPTA y CPILAP, noviembre 2012).

En la confusión de prácticas ilegales y ocupación de tierras incontroladas, el Estado llevó a cabo varias reformas, entre ellas la creación del Parque Nacional Madidi en 1995, la implementación de la Nueva Ley Forestal en 1996, y la Ley INRA (del Instituto Nacional de Reforma Agraria) en el mismo año. Aunque no siempre fueron exitosas, esas reformas nacionales cambiaron la situación de la explotación radical de los recursos y la colonización (Silva, et al., 2002).

Al mismo tiempo, los Tacanas se organizaron para defenderse de la colonización y la fuerte extracción de madera en territorios que habitaban originariamente según su propia descripción, para lo cual fundaron su Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA) en 1992. Gracias al apoyo de movimientos nacionales e internacionales de indígenas, los Tacanas volvieron a marcar su presencia en la provincia Abel Iturralde como actores sociales y políticos. De esta manera, en el año 1997 finalmente lograron establecer su propio territorio, la Tierra Comunitaria de Origen, TCO Tacana 1 (CIPTA, 2001). Con el establecimiento de esta TCO y con la creación del Parque Nacional Madidi, muchas ONG nacionales e internacionales empezaron a trabajar en la zona y a colaborar con el CIPTA y la FESPAI, para lograr la conservación del medio ambiente (Silva, et al., 2002).

En 2007, la concesión PROINSA de 77.000 has fue revertida al Estado por no haber cumplido con pagos específicos a la antigua Superintendencia Forestal (Resolución N° 109/2007).⁵ Desde ese momento, las organizaciones presentes en la zona manifestaron sus intenciones sobre la propiedad de esas tierras fiscales, pero aún no se puede tomar ninguna decisión por el Decreto Supremo 23022 de 1991, que prohíbe la titulación en áreas de reserva forestal, con lo cual estas organizaciones están a la espera de un nuevo instrumento legal para poder distribuir esas tierras.

5 Hoy en día la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT).

Desde ese entonces, ha habido varias discusiones sobre el futuro propietario del territorio de la ex-concesión PROINSA.

Las organizaciones provinciales y sus intereses territoriales

Las tres organizaciones provinciales —CIPTA, FESPAI y la Federación Provincial Túpac Katari— tienen cada una sus propias razones para reclamar sus derechos sobre el territorio de la antigua concesión PROINSA, las cuales están relacionadas a su manera de vivir, a sus necesidades y a su legitimidad local. Las organizaciones nacionales a las cuales están afiliadas, les apoyan circulando sus discursos y contactándose directamente con entidades estatales. Por razones de una política territorial, existen cooperaciones y conflictos a la vez, entre las mismas organizaciones provinciales, con lo cual no logran llegar a un acuerdo entre las tres.

El Consejo Indígena del Pueblo Tacana y su territorio ancestral

El CIPTA tiene un territorio relativamente grande ya que la TCO Tacana 1 cuenta con 405.000 has.⁶ Sin embargo, cabe resaltar que el territorio es discontinuo por la existencia de tres concesiones forestales al momento del establecimiento de la TCO, que dividían su territorio (comunicación personal, CIPTA, noviembre 2012).

Ahora, como el reparto del lote de una de estas concesiones —la concesión PROINSA⁷— es un tema actual, los líderes Tacanas quieren obtener los derechos sobre el territorio que está ubicado en el corazón de su TCO. Ellos lo reivindican con un discurso basado en su identidad, su vida y el medio ambiente. El argumento más fuerte, es el hecho de que se trata de su “territorio ancestral”, y esto es sólo un punto para empezar y explicar lo que ellos relacionan con esas tierras. La expresión “territorio ancestral” significa que este es el territorio en el que vivía ese pueblo desde tiempos antes de la colonización española y que forma la base de su subsistencia a través del uso ancestral del bosque por medio de la caza, la pesca o la recolección de frutas. Eso se reafirma con el hecho de que las

6 De los 405.000 has siguen todavía 16.000 has en proceso de saneamiento.

7 PROINSA reúne dos antiguas concesiones, que todavía se ve en los mapas.

comunidades indígenas viven alrededor de la ex-concesión y siempre han podido entrar en ese espacio desde todos lados. Los líderes del CIPTA hacen entender que ese uso ancestral manifiesta gran parte de su cultura y así su identidad y existencia como pueblo indígena.⁸ Además, el argumento incluye que los Tacanas saben proteger el bosque por este uso ancestral. Por eso, el espacio local es la entidad para unir las partes —territorio e indígenas— para la supervivencia; si una parte ya no existe, la otra tampoco va a sobrevivir, ni los indígenas como un pueblo, ni el territorio como bosque. La ocupación de este espacio por otros es vista como una amenaza a esa unidad. Es por eso que los líderes del CIPTA quieren evitar que otras organizaciones entren en ese espacio, desmonten el bosque e instalen sus campos. La única manera de evitar eso, es el control territorial.⁹

En relación a los planes del CIPTA para ese lote, se observa que van más allá de la tradición e incluyen el uso de la tierra y de sus recursos naturales. Planifican hacer una zonificación, para ver qué partes del lote son aptas para qué tipo de actividades como enmarca su reglamento de acceso, uso y aprovechamiento de los recursos naturales; además que se prevé plantear proyectos amigables con el medio ambiente para el desarrollo de sus comunidades. Se cree que será sobre todo un tema de aprovechamiento forestal, siempre destacando que la zonificación es un método para conservar la naturaleza y para manejar los recursos naturales de una manera sostenible. Consecuentemente, la conservación sigue siendo un tema importante para los líderes del CIPTA. De esa manera, el control sobre ese territorio permite tener una fuente de ingresos para su organización y sus comunidades y consolida su presencia social y territorial (comunicación personal, CIPTA, noviembre 2012).

Los Tacanas no siempre han usado estos conceptos de territorio y conservación en relación a su estilo de vida como pueblo indígena. Antes

8 En los territorios de esas concesiones y tierras fiscales, los Tacanas todavía podían entrar en el bosque y usarlo para su uso ancestral, que no incluye la extracción de productos forestales maderables.

9 En este contexto hay que añadir que todavía es muy difícil realmente controlar la entrada de personas ajenas a la TCO con la intención de explotar los recursos naturales de la zona, ya que el territorio es muy grande y el bosque espeso, no permite un control integral de las fronteras.

de la creación de la TCO, muchos Tacanas no la querían establecer y definirse a sí mismos como un pueblo indígena. Ellos tenían la preocupación de tener que cumplir con un estereotipo de indígena, lo cual veían como un retraso para su pueblo y también tenían miedo de tener que “llevar una pluma en la nariz” o “utilizar ropa de pieles”. Sin embargo, sus temores fueron injustificados (comunicación personal, CIPTA, enero 2013). Según el CIPTA, el pueblo Tacana primero tuvo que entender que el identificarse como indígena no significaba lo anterior, sino más bien representarse de manera auténtica como pueblo Tacana, con lo cual podían exigir este territorio para asegurar la vida de su generación actual y de sus futuras generaciones.

Los primeros pasos que dieron los primeros líderes Tacanas para organizarse como pueblo, fueron acciones colectivas tales como denuncias públicas contra los aserraderos y la ocupación de sus territorios por parte de los colonos en los años 1990 (CIPTA, 2001). En 1991, los Tacanas participaron también en la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” reuniéndose con otros pueblos indígenas. En este contexto se fundó el CIPTA en 1992. Esas acciones tuvieron una gran importancia para la rearticulación de la identidad y para la lucha por obtener derechos sobre tierras y recursos (Cronkleton, 2009). De esta manera se creó la primera noción de territorialidad con el fin de defender el territorio contra “la invasión” y extracción legal e ilegal de madera.

Además había un apoyo a escala local por parte de las ONG nacionales e internacionales que cooperaban con el CIPTA desde su fundación, tales como International Critical Ecosystem Partnership Fund, la Fundación Trópico Húmedo, la Fundación Puma y especialmente la Wildlife Conservation Society (WCS) como un cooperante muy importante, siendo la misión de esta última sociedad la “protección de la vida silvestre y los paisajes naturales” (WCS, 2013), que es también su objetivo en el norte de La Paz. Esa misión de “protección”, es decir conservación, no sólo se nota en las declaraciones de los Tacana sino también está incluido en los objetivos y estrategias de la organización CIPTA (CIPTA, 2007). WCS apoyó al CIPTA desde las primeras etapas de consolidar la TCO a partir de 1999. La cooperación tiene el objetivo de fortalecer la organización y

dar apoyo técnico en asuntos territoriales (comunicación personal, CIP-
TA, noviembre 2012, WCS, enero 2013).

Ese proceso local fue acompañado ideológicamente por un movimiento grande de los indígenas en el oriente del país. Sus tierras también fueron ocupadas por colonos, madereros y ganaderos de los Andes y su movimiento fue de gran manera influenciado por un movimiento indígena a niveles internacionales y apoyados por ONG, antropólogos y jesuitas progresistas. En los años 1990 de ese movimiento en el oriente, resultó la fundación de la *Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano* (CIDOB). Una vez formada, la organización demandó el reconocimiento de los indígenas y la apropiación colectiva de tierras (Postero, 2010). Un año después, la ya mencionada “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, tuvo como consecuencia la creación del primer territorio indígena, y la *Reserva de la Biósfera y Estación Biológica del Beni*. Al mismo tiempo, muchos gobiernos, entre ellos el gobierno boliviano, ratificaron el Convenio Internacional 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reconoció los derechos de los indígenas sobre sus territorios ancestrales a escala global (Silva, et al., 2002). La CIDOB cambió su nombre a Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia —sus siglas se mantuvieron como CIDOB— que hoy en día es una de las cinco organizaciones más grandes del país y reúne las organizaciones indígenas de las tierras bajas (CIDOB, 2007). Todo ese desarrollo estimuló un nuevo concepto del indigenismo, relacionado principalmente al territorio, al estilo de vida y a los recursos naturales. Es un discurso que se refleja mucho en el discurso de los Tacanas.

Concluyendo se puede decir que el discurso de territorialidad y conservación viene en gran parte de las necesidades de los Tacanas mismos en su ámbito local, influido por un proceso de intercambio con la WCS y otras ONG, y un movimiento de indígenas de las tierras bajas a nivel nacional, como a escala global apoyado a su vez por varias ONG.

Reflejando el proceso de desarrollo en Abel Iturralde, se observa que la colonización era un factor importante y sigue teniendo sus influencias en las dinámicas sociales. Sin embargo, hay que destacar, que los Tacanas no son precisamente los más afectados en este caso, ya que por su lado también tienen influencias.

Con la creación de la TCO, los Tacanas obtuvieron instrumentos legales para impedir la explotación incontrolada de sus recursos. En la frontera de su territorio hay señales que prohíben el acceso a personas ajenas; si estas personas quieren entrar en este territorio o ponerse en contacto con las comunidades Tacanas, están obligadas a conseguir un permiso otorgado por el CIPTA (comunicación personal, CIPTA, noviembre 2012).

Además, por su fuerte empoderamiento, esta organización indígena tiene sus objetivos organizativos y políticos, como por ejemplo, generar ingresos y tener una presencia local fuerte junto con la FESPAI. Si bien la TCO fue creada para defender a su pueblo y a sus recursos naturales, sería incorrecto denominar a sus integrantes como las víctimas en este proceso de colonización, ya que gracias a ello han aprendido a defenderse y al mismo tiempo, han descubierto las posibilidades de usar su territorio para sus propios intereses.

Las relaciones entre Tacanas, interculturales y campesinos: En lucha y de acuerdo

A nivel local, la Federación Sindical de Productores Agropecuarios de la Provincia Abel Iturralde (FESPAI) es reconocida igual que el CIPTA en relación a sus derechos sobre tierras¹⁰, asimismo por su grado de presencia en la sociedad y el número de comunidades (comunicación personal, representantes de la provincia, noviembre 2012). Por la ocupación de tierras en la Amazonía, se llamaban a sí mismos “colonizadores”, representados por su organización materna Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) a nivel nacional. Años después se cambió ese término a la designación Comunidades Interculturales a nivel provincial, y su organización matriz se cambió el nombre a Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB; CSCIB, 2012). Esto se refiere al hecho de que vienen de diferentes sitios y culturas de Bolivia y también se mezclaron con la población local indígena y no indígena (comunicación personal, FESPAI, noviembre 2012). Por este desarrollo, la

10 Cada familia tiene 50 has o menos de propiedad privada, según entrevistas con familias y representantes de la FESPAI, del mes de noviembre y diciembre de 2012.

Federación no es considerada como organización indígena. Además, según la opinión de algunos líderes de la FESPAI, los indígenas que migran de otros sitios a esta provincia, ya no son considerados como indígenas en su nuevo hogar, incluso cuando su ascendencia, sus visiones y sus idiomas se derivan de diversos pueblos indígenas, entre ellos los Quechuas y Aymaras.

Desde el año 2000, la migración a la zona paró, pero la población de la FESPAI sigue creciendo por las altas tasas de natalidad. Por esa situación, la Federación tiene un interés fuerte en el territorio de la ex-concesión PROINSA (comunicación personal, FESPAI, noviembre 2012). En caso de éxito, se tiene planificado repartir el territorio a título personal entre los hijos de los miembros, tal como las familias sin tierras suficientes, las cuales vivirían de la agricultura en ese territorio. Aunque la FESPAI está conformada en parte por indígenas —algunos de ellos siguen hablando sus idiomas, quechua o aymara— no justifican sus planes en la zona con sus raíces indígenas sino con el hecho de que necesitan tierras para sus miembros. Esta justificación está fortalecida por su presencia en la zona. Los dirigentes articulan que el predio debería estar en las manos de ellos o de los Tacanas por sus comunidades locales vecinas a esa tierra fiscal (comunicación personal, FESPAI, noviembre 2012, y CSCIB, enero 2013). También la Federación FESPAI destaca la importancia de la conservación del bosque y del medio ambiente de la región y del territorio de la antigua concesión PROINSA, pero su argumento para pedir este territorio está mayormente relacionado a las necesidades de obtener tierras para sus familias.

Desde la llegada de estos primeros colonos, existieron enfrentamientos entre los Tacanas y los nuevos migrantes, lo que llevó a conflictos violentos en 2009 por no poder solucionar la pregunta sobre el derecho de ocupar el territorio de la ex-concesión PROINSA (Fundación Tierra, 2011; comunicación personal, CIPTA, noviembre 2012). De todas formas, el 11 de noviembre de 2012, el CIPTA y la FESPAI firmaron un acuerdo en Tumupasa sobre la división del territorio entre las dos, el cual será presentado como una alternativa al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

Detrás de este convenio habían razones territoriales. A pesar de que se define la obtención del territorio en forma conjunta, el convenio pro-

híbe la “invasión” de otras organizaciones foráneas con nuevos conceptos territoriales, que se refiere a la otorgación de los derechos sobre ese territorio a la Federación Provincial Túpac Katari.

Especialmente el CIPTA tiene miedo de que esa Federación pudiera obtener los derechos sobre el territorio y empezar una producción agrícola en vez de proteger el bosque, relacionado a su discurso ya mencionado (comunicación personal, CIPTA, noviembre 2012). También las preocupaciones tienen mucho que ver con la manera de cómo se fundó la Federación Provincial Túpac Katari. Se escucha de otros expertos de la región más neutrales, así como también del CIPTA, que la Federación consiste en parte de ex miembros de la FESPAI, que antes tenían tierras y las vendieron, resultando que ahora piden nuevas tierras por segunda vez.

Tomando en cuenta también el proceso de desarrollo en la zona, con solicitudes de tierras por parte de la Empresa Azucarera de San Buenaventura y otros proyectos, se observa que el CIPTA considera este proceso de desarrollo como una amenaza para la región. Por lo tanto, los líderes tienen la preocupación de que este proceso provoque nuevamente migración a la zona, con solicitudes a derechos sobre nuevas tierras (comunicación personal, CIPTA y la subalcaldía de Tumupasa, noviembre 2012).

Finalmente, había razones políticas que requieren que se establezca ese acuerdo, por lo cual el INRA avisó a la FESPAI y al CIPTA de que si no dejaban de enfrentarse, ninguno de ellos obtendría el territorio (comunicación personal, CIPTA, la subalcaldía de Tumupasa y FESPAI, noviembre 2012).

Al establecer este acuerdo, los dirigentes del CIPTA ahora también integran a las comunidades interculturales en su discurso de territorio ancestral y la protección de los recursos naturales. Algunos líderes expresan que los “interculturales” han aprendido cómo conservar la naturaleza, además habitan con ellos desde hace más de 40 años y crecieron con los colonos como vecinos y amigos, y no como “invasores”.

Concluyendo, el miedo por la “invasión” de otros grupos y la presión del INRA son las razones más poderosas para ese acuerdo. Antes, la FESPAI fue vista como colono y depredador por el antiguo directorio del CIPTA. Hoy cambió ese discurso para tener una base de justificación y para poder lograr mejores resultados en relación a la ex concesión PROIN-

SA. Pero también hay que destacar que esto es un proceso de crear la paz y el entendimiento entre las dos organizaciones vecinas, especialmente con el nuevo directorio del CIPTA a partir del año 2012.

La Federación Provincial Túpac Katari y la deconstrucción de los discursos entre las tres organizaciones

Los comentarios de la FESPAI como del CIPTA en relación a “otras organizaciones” que se quieren asentar en la zona, se refieren mayormente a la Federación Provincial Única de Comunidades Indígenas Originarias Campesinas Abel Iturralde-Túpac Katari, también llamada Federación Provincial Túpac Katari. Esta Federación está representada a nivel departamental y nacional por las organizaciones campesinas. Los términos “campesinos” y “originarios” se refieren a un proceso complejo de identificación. Para ponerlo de manera simple, los campesinos también son indígenas del Altiplano o mestizos, que se organizan específicamente en los movimientos sindicales (Fontana, 2012), tal como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Los “originarios” son personas que nacieron en una región diferente de la que provienen sus padres (comunicación personal, FESPAI, noviembre 2012), en este caso es gente local de San Buenaventura. La manera de cómo se fundó la Federación Provincial Túpac Katari, se discute controversialmente tal como se explicó en las declaraciones del CIPTA y la FESPAI, así como en otras entrevistas más neutrales. En comparación con esto, un representante de la Federación Provincial Túpac Katari explica que durante el proceso de titulación de tierras, no todos los miembros de la FESPAI tuvieron la posibilidad de obtener tierras y fueron ellos mismos quienes fundaron la Federación Provincial.

La mayoría de sus miembros habita en San Buenaventura y se dedica principalmente al comercio y la dotación de servicios. Algunos de ellos tienen planificado fundar nuevas comunidades y así dedicarse a la agricultura, para lo cual solicitan dichas tierras, entre ellas el territorio de la ex concesión PROINSA. Un argumento para la obtención de estas nuevas tierras según algunos representantes de los Túpac Katari, es que los Tacanas y los interculturales ya disponen de territorios, mientras que ellos no

cuentan con los mismos. Por lo tanto, utilizan un argumento nacional sobre el modo de distribución de tierras de una manera más justa, en el que se demanda los derechos sobre las mismas para quienes no las posean (comunicación personal, representantes de la Federación, diciembre 2012).

Sin embargo, los planes de esta Federación con la provincia van mucho más allá que obtener ese territorio. Entre otros, planifican gestionar proyectos agroindustriales de la misma magnitud e importancia como el proyecto Ingenio Azucarero San Buenaventura. Además, en su convocatoria al XII Congreso Ordinario de la Federación Provincial Única de Comunidades Indígena Originarias Campesinas de la Provincia Abel Iturralde Túpac Katari-Bartolina Sisa, demuestra que también quieren plasmar el “vivir bien”, que es un concepto basado en los valores ancestrales de los indígenas del Altiplano, lo cual incluye priorizar las relaciones con la naturaleza y el medio ambiente (Puente, 2011). En su convocatoria explican los obstáculos que les hace difícil realizar sus objetivos:

La tierra y sus recursos naturales, es sinónimo de desarrollo para el vivir bien y la seguridad alimentaria, no puede ser subastada al mejor postor, y manipulada por pseudo ambientalistas y malos administradores de la justicia y servidores públicos que empañan el proceso de cambio que tanto pregonamos, que más al contrario de consolidar nuestras demandas milenarias legado [sic] por nuestros antepasados y protomártires. [...] La Provincia Abel Iturralde [...] carece de verdaderas políticas de desarrollo productivos [sic] agroindustrial [sic] de parte del Gobierno departamental y nacional, lo que repercute en la acentuación de una economía de subsistencia y el avance de la frontera agrícola desordenada; características sociales ambientales y económicas productivas de mayor conflictividad que merecen ser atendidos [sic] prioritariamente por el Estado y sus propios actores para revertir esta realidad. (Convocatoria al XII Congreso de la Federación Provincial Túpac Katari, 15 de diciembre, 2012)

Todo esto es una crítica acerca de una región, en la que los miembros de la Federación Provincial Túpac Katari casi no tienen comunidades, sino que la mayoría vive en San Buenaventura.

Según la convocatoria, los obstáculos a escala provincial para sus objetivos son, entre otros, los pseudo ambientalistas. No obstante, la con-

vocatoria no especifica a quién exactamente se refiere este comentario. Sin embargo, algunos representantes y miembros de la Federación Provincial Túpac Katari están preocupados ya que los Tacanas todavía se dedican a un desmonte ilegal y no sostenible, como el CIPTA lo demanda; y que la explotación forestal de la ex concesión PROINSA es su único interés.

Hay que destacar que de esta manera, la Federación Provincial Túpac Katari deconstruye el discurso del CIPTA, ya que no representa a los Tacanas como los que cuidan sino como los que destruyen el medio ambiente; y que este pueblo no necesita este territorio para sus usos ancestrales sino mayormente para la explotación forestal. También miembros de la FESPAI atribuyen a los Tacanas de aprovechamiento ilegal, pero sin embargo, existe la misma situación al revés. Es evidente que el comercio con la madera es un factor importante en la región para los habitantes y las organizaciones.

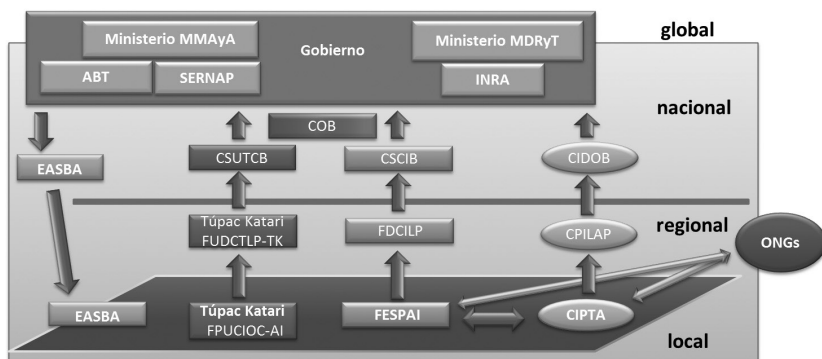
Sin embargo, también el CIPTA y la FESPAI deconstruyen el argumento principal de la Federación Provincial para demandar derechos sobre nuevos territorios —que no tienen tierras—, ya que el CIPTA y la FESPAI explican que muchos miembros de la Federación Provincial Túpac Katari han tenido tierras y las vendieron.

El objetivo de este artículo no es evaluar estas declaraciones. Lo que se pretende, es mostrar que muchas veces los discursos —sean de indígenas, colonos, campesinos— no sólo demuestran hechos, sino justificaciones y explicaciones, que también en parte pueden ser construidas. Las organizaciones competitivas usan estas declaraciones para deconstruir los discursos de la otra organización. Es un juego político, mezclado con necesidades, experiencias y rumores, que no se puede juzgar desde afuera.

Organizaciones provinciales y su representatividad nacional

Como ya se ha indicado, las tres organizaciones que demandan tierras están afiliadas a organizaciones departamentales y nacionales. Por esas estructuras, las organizaciones provinciales tienen contactos ya sea con los ministerios, con el INRA y con el gobierno, que ejercen un papel importante para los derechos sobre estas tierras. La Figura 4 demuestra las relaciones entre las organizaciones y los niveles.

Figura 3
Las relaciones e interacciones de los diferentes grupos



Las flechas verticales directas indican afiliación y un proceso de cooperación directamente relacionado al reparto de las tierras fiscales. Flechas finas indican cooperación en otros asuntos, que indirectamente pueden influir los discursos sobre la tenencia de la tierra. (Nota: La Federación Provincial Tupac Katari no tiene cooperaciones con ONG)

En Tumupasa en 1997, los pueblos indígenas Tacanas, Mostenes y Lecos crearon la Central de los Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP) para atender a los indígenas del departamento de La Paz (ver Figura 4). El motivo principal de su fundación se debió a la ubicación de la CIDOB en la ajena ciudad de Santa Cruz ya que era difícil colaborar por su distancia (CPILAP, 2002). El CIPTA todavía tiene beneficios de la relación con CPILAP, entre ellos debido a que dispone de contactos con las entidades estatales para apoyar los procesos en relación al territorio de la ex-concesión PROINSA. El discurso de los Tacanas circula de esa manera entre los niveles local, departamental y nacional del Estado y de las organizaciones.

Como se puede ver en la Figura 4, la FESPAI está afiliada a la Federación Departamental de Comunidades Interculturales de La Paz (FDCILP) que a su vez está afiliada a la Federación nacional, que es la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB). La relación entre la FESPAI, FDCILP y CSCIB explica el motivo por el cual la FESPAI tiene buenas relaciones con los ministerios y las entidades estatales en general. El secretario ejecutivo de la CSCIB también es miembro de la FESPAI y conoce la demanda para el territorio de la ex-

concesión PROINSA. Por lo tanto, este caso es discutido a nivel nacional (comunicación personal, CSCIB, enero 2013).

ABT	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIPTA	Consejo Indígena del Pueblo Tacana
COB	Central Obrera Boliviana
CPILAP	Central de Pueblos Indígenas de La Paz
CSCIB	Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
EASBA	Empresa Azucarera San Buenaventura
FDCILP	Federación Departamental de Comunidades Interculturales de La Paz
FESPAI	Federación Sindical de Productores Agropecuarios de la Provincia Abel Iturralde
FPUCIOC-AI-Túpac Katari	Federación Provincial Única de Comunidades Indígenas, Originarias, Campesinas Abel Iturralde-Túpac Katari
FUDCTLP-TK-Túpac Katari	Federación Única Departamental de Campesinos Trabajadores de La Paz-Túpac Katari
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
MMaYA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
SERNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas

Finalmente la Federación Provincial Túpac Katari está afiliada a la Federación Única Departamental de Campesinos Trabajadores de La Paz-Túpac Katari y a su vez, a la organización nacional denominada Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

Desde los años 1979, la Confederación Nacional está conformada por indígenas, originarios y campesinos (García Linera, et al., 2004). Al igual que la FESPAI, la Federación Provincial Túpac Katari también tiene buenas relaciones con su Confederación Nacional. En el Congreso Provincial anunciaron que mantuvieron reuniones con el presidente Evo Morales, con el MDRyT y con el INRA, en las cuales trataron el tema sobre las tierras fiscales en el norte de La Paz. Sin embargo, hay disrupciones con los ministerios en relación a la visión del presidente Evo Morales, que comparte la CSUTCB, como se entiende en las siguientes frases de la convocatoria:

Hoy es pretendido negarnos este derecho a la vida y al desarrollo sostenible y sustentable, por cierto [sic] elementos nefastos de la administración pública tales como INRA, Vice Ministerio de Tierras, Vice Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra [sic], pretendiendo imponernos con oscuras intenciones sus ideales y propuestas que contradicen la visión de nuestro Presidente Evo Morales Aima [sic]. (Convocatoria al XII Congreso de la Federación Provincial Túpac Katari, 15 de diciembre, 2012)

Las relaciones de la Federación Provincial Túpac Katari con los ministerios y otras instituciones están consecuentemente divididas en dos lados; por un lado, las instituciones apoyan a la Federación pero, por otro lado, parece que ésta no pueda conseguir todos sus intereses. Con esto podemos concluir que el asunto local es discutido a nivel nacional y es un asunto que en parte demuestra la posición y la visión de las organizaciones sociales más fuertes de Bolivia.

Conclusiones

En el caso de Bolivia, la identificación como pueblo indígena representa una razón —entre otras— para demandar derechos sobre tierras. La organización indígena de las tierras bajas CIDOB, se representa con un discurso sobre su identidad basada en sus territorios y usos ancestrales así como la conservación del medio ambiente. Sin embargo, las comunidades interculturales y campesinas se organizan mayormente por sus necesidades sociales o su profesión y no por su etnia, aunque en parte usan sus pro-

prios conceptos basados en sus raíces indígenas, ya que muchos de ellos pertenecen a los pueblos indígenas Aymaras o Quechuas. Entre todas esas organizaciones, se dan discusiones e incluso enfrentamientos fuertes por los derechos sobre tierras, que siguen en estado de reparto y tienen una importancia alta para las condiciones de la vida.

La provincia Abel Iturralde da un ejemplo local para esta situación. Los discursos a escala nacional se encuentran también en los discursos de las organizaciones provinciales para fortalecer la justificación de su demanda de territorios. Como se observa en el caso de los Tacanas, gran parte de su identidad se manifiesta por discursos relacionados a la convivencia sostenible con el bosque en su territorio ancestral. Este discurso no es estático, sino que se adapta al contexto local. Es así que, después de cuatro décadas de convivencia con las comunidades interculturales de la FESPAI, el Consejo del pueblo Tacana CIPTA adapta su discurso, articulando que las comunidades interculturales ya pertenecen a esta región no sólo por su vecindad sino también en relación a sus conocimientos sobre la conservación del bosque. Como vecinos y locales reunidos, firmaron un acuerdo para poder conseguir el territorio de manera conjunta, con la esperanza de que otras organizaciones ajenas, como por ejemplo la Federación Provincial Túpac Katari, no puedan obtener las tierras de la antigua concesión PROINSA. Esta última Federación Provincial también utiliza sus cosmovisiones indígenas en sus justificaciones para la demanda de tierras, por lo cual se observa que las diferentes visiones e identificaciones indígenas no siempre son compatibles.

La representatividad de estas tres organizaciones provinciales ha incrementado en las últimas dos décadas en gran parte por el propósito de demandar derechos sobre tierras. Las tres organizaciones están organizadas a nivel local con una base fuerte a nivel nacional, ya que están afiliadas a las organizaciones nacionales. Aunque muchos miembros de estas organizaciones son indígenas, este estudio de caso demuestra que la lucha por los derechos territoriales no sólo es cuestión de etnicidad, sino que está relacionada a las necesidades para una vida mejor, intereses territoriales y un proceso para intentar conseguir una repartición justa de tierras.

En relación a la Amazonía de Latinoamérica, por lo general se encuentran muchas semejanzas de cómo comenzaron las peleas sobre los

derechos de tierras y cómo se manifiestan en la realidad. La idea sobre grandes paisajes de bosques tropicales vacíos y fértiles, es un tema de debates en casi todos los países de la Amazonía (Hecht, 2011; Salisbury, et al., 2011). Varios recursos como el petróleo, la madera, y las tierras aptas para la agricultura o el ganado, son las razones de colonización en estas regiones y se las divide por nuevos corredores de desarrollo (Bolaños, 2011; Coy, 2008; Perrault, 2003; Yashar, 1998). La migración y los procesos económicos se enfrentan con las élites locales en la competición por recursos, tierras y supervivencia. En muchos sitios se nota que los pueblos indígenas de la Amazonía usan discursos de identidad conectados con conservación y territorio local para enfrentar estos desafíos. Esos procesos están apoyados por el trabajo de ONG internacionales y organizaciones religiosas. Perreault (2001, 2003) y Sawyer (1997) analizan esta situación para la Amazonía ecuatoriana; mientras que Carneiro da Cunha y De Almeida (2000) también lo analizan en varios países latinoamericanos. Además, Yashar (1998) demuestra la identidad indígena como una base de hacer demandas políticas y Brysk (1996) describe la conexión entre la identidad y el movimiento internacional indígena en la Amazonía. Este artículo con sus resultados sobre el discurso de los Tacanas, contribuye de esa manera a la discusión amplia sobre el movimiento indígena en la Amazonía y sus cooperaciones con entidades nacionales e internacionales.

Bibliografía

BOLAÑOS, Omaira

- 2011 Redefining identities, redefining landscapes: Indigenous identity and land right struggles in the Brazilian Amazon. *Journal of Cultural Geography* 28 (1), 45-72.

BRYSK, Alison

- 1996 Turning weakness into strength: The internationalization of Indian rights. *Latin American Perspectives* 23 (2), 38-57.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela, & De Almeida, Mauro W.B.

- 2000 Indigenous people, traditional people and conservation in the Amazon. *Daedalus* 129 (2), 315-338.

CIPTA

- 2001 *Estrategia de Desarrollo Sostenible de la TCO-Tacana con base en el manejo de los recursos naturales 2001-2005*. Tumupasa.

- 2007 *Pueblo Indígena Tacana, consolidación y gestión territorial*. Tumupasa.
COY, Martin
- 2008 Amazonien: Straße Cuiabá-Santarém. Ein Großprojekt im politisch-ökologischen Kontext. *Geographische Rundschau* 60 (12), 10-17.
- CPILAP
- 2002 *Plan estratégico de CPILAP 2002-2006*. La Paz.
- CRONKLETON, Peter, Pacheco, Pablo, Ibagüen, Robert, & Marco, Antonio
- 2009 *Reformas en la tenencia forestal en Bolivia: La gestión comunal en las tierras bajas*. La Paz: CIFOR-CEDLA.
- GARCÍA LINERA, Álvaro, Chávez León, Marxa, & Costas Monje, Patricia
- 2004 *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Plural Editores.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE IXIAMAS
- 2009 *Plan Municipal de Ordenamiento Territorial Ixiamas, PMOT*. Ixiamas.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN BUENAVENTURA
- 2008 *Plan de Desarrollo Municipal. 2008-2012. Avanzamos Juntos, PDM*. San Buenaventura.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN BUENAVENTURA
- 2009 *Plan municipal de ordenamiento territorial San Buenaventura, PMOT*. San Buenaventura.
- HECHT, Susanna B.
- 2011 The new Amazon geographies: Insurgent citizenship, "Amazon Nation" and the politics of environmentalisms. *Journal of Cultural Geography* 28 (1), 202-223.
- PERRIER BRUSLÉ, Laetitia
- 2007 The front and the line: The paradox of South American frontiers applied to the Bolivian case. *Geopolitics* 12, 57-77.
- PERREAULT, Thomas
- 2001 Developing identities: Indigenous mobilization, rural livelihoods, and resource access in Ecuadorian Amazonia. *Cultural Geographies* 8 (4), 381-413.
- 2003 "A people with our own identity": Toward a cultural politics of development in Ecuadorian Amazonia. *Environment and Planning D: Society and Space* 21, 583-606.
- POSTERO, Nancy
- 2010 Morales' MAS government: Building indigenous popular hegemony in Bolivia. *Latin American Perspectives* 3 (37), 3-18.
- PUENTE, Rafael
- 2011 "Vivir bien" y descolonización. En I. Farah & L. Vasapollo (Eds.), *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* La Paz: CIDES-UMSA, Universidad de Roma La Sapienza.

- SALISBURY, Davis S., López, José Borgo, & Vela Alvarado, Jorge W.
2011 Transboundary political ecology in Amazonia: History, culture, and conflicts of the borderland Asháninka. *Journal of Cultural Geography* 28 (1), 147-177.
- SAWYER, Suzana
1997 The 1992 indian mobilization in lowland Ecuador. *Latin American Perspectives* 24 (3), 65-82.
- SILVA, Ruth, Robison, Daniel, McKean, Sheila, & Álvarez, Patricia
2002 *La historia de la ocupación del espacio y el uso de los recursos en el PNANMI Madidi y su zona de influencia. Informe para el Proyecto Apoyo a la Administración del Parque Nacional y Área Natura de Manejo Integrado Madidi*. Rurrenabake, Bolivia: CARE.
- STRÖHER, Helena
2013 Political Ecology of Former Forestry Concession Land in the Bolivian Amazon. A Case Study in the Tacana's Indigenous Land Tenure (TCO). Tesis de maestría inédita, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Geographisches Institut, en cooperación con el Institut de recherche pour le développement, Bonn.
- YASHAR, Deborah T.
1998 Contesting citizenship: Indigenous movements and democracy in Latin America. *Comparative Politics* 31 (1), 23-42.

Fuentes del internet

CARACOL RADIO

- 2006 Morales anuncia reversión de las áreas forestales. Recuperado de: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/morales-anuncia-reversion-de-las-areas-forestales/20061206/nota/365142.aspx> (Consultado: 8 de abril, 2013.)

CIDOB

- 2007 Historia de la CIDOB. Recuperado de: http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=85 (Consultado: 25 de marzo, 2013.)

CSCIB

- 2012 ¿Quiénes son las comunidades interculturales? Recuperado de: <http://www.cscbbol.org> (Consultado: 16 de octubre, 2012.)

FUNDACIÓN TIERRA

- 2011 Vida al límite - Indígenas y campesinos en la Amazonía. Recuperado de: http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=5623:rair&catid=98:noticias&Itemid=243 (Consultado: 16 de febrero, 2013.)

MENCHACA, Roberto

- 2012 Campesinos deciden bloquear carreteras en Pando, exigen dotación de tierras y reversión de concesiones forestales. Recuperado de: http://cipca.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=2751:campesinos-deciden-bloquear-carreteras-en-pando-exigen-dotacion-de-tierras-y-reversion-de-concesiones-forestales&catid=80&Itemid=120 (Consultado: 8 de abril, 2013.)

POLÍTICAS PÚBLICAS

- 2010 Diputados revisan la Ley Forestal para dar paso a la reversión de concesiones. Recuperado de: <http://prensa.politicaspUBLICAS.net/index.php/alatina/?p=8333&more=1&c=1&tb=1&pb=1> (Consultado: 8 de abril, 2013)

WCS

- 2013 Mission. Recuperado de: <http://www.wcs.org/about-us.aspx> (Consultado: 10 de marzo, 2013.)

Estatutos y regulaciones

- 1991 Decreto Supremo 23022. Santa Cruz.
1996 La Nueva Ley Forestal No. 1700. Santa Cruz.

INRA

- 1996 La nueva ley INRA/Ley N° 1715 del 18 de Octubre de 1996. Santa Cruz.
Superintendencia Forestal
2007 Resolución N° 109/2007. Santa Cruz.

**CONTINÚA
EL DEBATE...**



Experiencias de Alianza del Clima a través de más de 20 años de cooperación con las organizaciones indígenas en la Amazonía

Alianza del Clima

La Alianza del Clima es una red europea de municipios comprometida con la causa de proteger el clima y al mismo tiempo de preservar las florestas tropicales. La protección global del clima se concretiza mediante la cooperación con la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), la organización política paraguas de las organizaciones indígenas amazónicas en los nueve países de la Amazonía.

Desde hace más de 20 años, la Alianza del Clima y sus municipios miembros apoyan a la organización COICA en diferentes niveles. Este apoyo se realiza mediante proyectos concretos a nivel local en las comunidades indígenas, mediante apoyo político de las organizaciones nacionales, así como la cooperación directa con la COICA, por ejemplo, en la participación de sus representantes indígenas en procesos internacionales, entre otros, en las conferencias del clima (COP, UNFCCC) o en las conferencias sobre convenios referentes a la diversidad biológica (CDB).

La posición de la Alianza del Clima no pretende ser portavoz de las organizaciones indígenas sino interpreta esta relación de colaboración con la COICA como un compromiso entre “socios”. Las organizaciones indígenas merecen ser apoyadas y asistidas en la formulación de sus intereses y demandas para que éstas sean incluidas en los diferentes niveles políticos. La Alianza del Clima se considera un puente entre las organizaciones indígenas de la Amazonía y Europa con el fin de fortalecer las redes y relaciones con actores estatales y no estatales.

En el marco de esta cooperación de muchos años surgen a menudo preguntas acerca de la legitimidad y representatividad de los representantes indígenas en las organizaciones indígenas, en este caso de la COICA: ¿quién habla por los pueblos indígenas y quién representa sus demandas?

No hay una respuesta fácil a esta pregunta. ¿No contiene este planteamiento en sí una concepción occidental de la necesidad de una representación “legítima” de los pueblos indígenas? ¿Y cuál es el trasfondo de tal planteamiento en el marco de la cooperación internacional?

Esta cuestión adquiere relevancia cuando se involucra a representantes indígenas en procesos políticos nacionales e internacionales o en el momento que instituciones estatales y no estatales planifican proyectos para o con organizaciones indígenas. El interés es que los/las “verdaderas”, o sea, legítimos representantes hablen por los pueblos indígenas o reciban apoyo económico para poder hacerlo. Se quiere apoyar a quienes por su legitimidad representativa hablen y actúen, no por intereses personales sino colectivos de las comunidades indígenas.

Sin embargo, la experiencia nos muestra que la existencia de estructuras organizativas, aparentemente formalizadas, no da ninguna garantía para la toma de decisiones a favor del bienestar de una colectividad mayor o en contra de la malversación de fondos. Esto vale no sólo para el trabajo con pueblos y organizaciones indígenas.

Entonces ¿quién habla por quién? ¿Y sobre qué bases?

Un elemento importante para la legitimidad de representantes de organizaciones indígenas, sobre todo desde nuestra perspectiva occidental, es la legitimación democrática mediante elecciones. El hecho de que los/las representantes hayan sido elegidos constituye un criterio importante para asegurarse de la legitimidad de los mismos.

No obstante, en el trabajo concreto se hace evidente que este criterio no es siempre suficiente. Sobre todo a nivel local, en las comunidades indígenas hay múltiples intereses que no siempre son considerados cabalmente por la organización indígena que representa al pueblo o a la región. Además, las elecciones también pueden ser interferidas y manipuladas por grupos, individuos o debido a intereses ajenos a la comunidad, lo cual causa una distorsión en la representación legítima. Muchas veces las consecuencias de esto son conflictos internos.

El control de las organizaciones a través de las bases es difícil y muchas veces no se lleva a cabo. De tal manera no queda siempre claro si la posición de los líderes actuales de una organización refleja los intereses de la base.

Las dificultades de comprensión aumentan, considerando que paralelamente a las estructuras tradicionales de toma de decisiones (autoridades tradicionales como por ejemplo: chamanes o vancejos (*Apus*)) existen estructuras introducidas por el Estado (como por ejemplo: tenientes gobernadores, etc.). Por esta complejidad, estructuras y procesos de toma de decisiones no son fácilmente comprensibles desde afuera.

Se hace notorio entonces que es difícil identificar factores objetivos suficientes para comprobar de forma exhaustiva la legitimidad y la representatividad. Es legítima, por ejemplo, la dirección de una organización nacional indígena puesta por el poder estatal, como es actualmente el caso de la CIDOB en Bolivia, ¿solamente porque cuenta con el apoyo de suficientes comunidades y porque posee un estatus legal reconocido por el Estado?

La definición de quién está legitimado para hablar por un grupo depende de la perspectiva de la persona o institución interesadas. Para algunos es suficiente constatar que la organización está legalmente reconocida y que las elecciones, según la comprensión occidental, se han desarrollado correctamente; para otros, esto es un criterio importante pero no suficiente.

En 1992 la COICA modificó la denominación de “presidente” a “coordinador” para dejar claro que la COICA no representa automáticamente la posición de las organizaciones miembros en los nueve países, sino que tiene la tarea de coordinar entre las organizaciones miembros para llegar a posiciones comunes. Esta decisión fue el resultado de un proceso de reflexión interna con respecto al papel de una organización que actúa a nivel internacional y la experiencia de que demasiado poder aumenta el peligro de decisiones individuales. Un presidente que puede decidir solo, tiene naturalmente más poder que un coordinador, quien por definición tiene que procurar acuerdos previos y realizar consultaciones internas. Sin embargo, la historia de la COICA muestra también que el hecho de cambiar de nombre no es suficiente para limitar las pretensiones individuales. Junto a los criterios “formales” para nosotros como Alianza del Clima también los criterios subjetivos son importantes: se trata de una confianza mutua y de suficiente conocimiento y experiencia con relación a la situación de los diferentes grupos y organizaciones indígenas. Para po-

der apreciar y comprender una situación o decisión de una organización indígena es importante también hablar con otros/as representantes para obtener una impresión más completa de la situación.

Una manera habitual para desacreditar también internacionalmente a los/las representantes indígenas es la incriminación de que él o ella haya malversado fondos. Casi inmediatamente, sobre todo las organizaciones occidentales de apoyo, se apartan de la persona u organización incriminada. Un análisis más detenido, por lo general, lleva a la conclusión de que la situación bajo observación es mucho más compleja de lo que parecía.

Comprender y juzgar la representatividad o legitimidad de representantes indígenas no es tarea fácil por los motivos y experiencias ya mencionados. Por estas razones es de extrema importancia, junto a los factores verificables y objetivos, mantener un diálogo intenso y un intercambio permanente con las organizaciones indígenas y sus representantes.

www.klimabuendnis.org

Experiencias de cooperación por parte del Instituto de Ecología y Antropología de Acción

INFOE

El Instituto de Ecología y Antropología de Acción (INFOE) fue fundado en 1987. En la escena de las ONG alemanas y suizas, trabajando junto con organizaciones indígenas en todo el mundo, INFOE sigue un enfoque particular debido a sus principios basados en los postulados de la llamada “antropología de la acción” desarrollada en los EE UU en los años 1950 por el antropólogo cultural Sol Tax.

Entendemos que el medio ambiente es la base esencial de las culturas indígenas y, por ende, la integridad de los territorios de los pueblos nativos y originarios es de importancia vital para la sobrevivencia de las diversas etnias indígenas. Por eso han manejado sus territorios de manera sostenible, y esta es la razón por la que nos orientamos hacia la colaboración con el liderazgo tradicional de estos pueblos. Al mismo tiempo, entendemos que el respeto al liderazgo tradicional es una premisa esencial para tratar de no continuar con los graves errores, las malas costumbres y la arrogancia del etnocentrismo, en particular de origen europeo, de origen colonialista.

Pero estamos muy conscientes del hecho de que las culturas tradicionales en sí, como cada cultura, también tienen sus historias a las cuales se debe su presente y que tendrán impacto en su futuro. No se trata de sistemas estáticos. Entendemos que cada grupo étnico puede estar compuesto de diversos subgrupos, intereses, diversas corrientes —que pueden existir conflictos de intereses. Por eso, el análisis de la pregunta, ¿quién habla por quién?, debe ser la base de cada cooperación en la que entramos, a menudo no fácil de contestar desde afuera.

Al mismo tiempo, según el segundo postulado de INFOE —la transparencia en nuestro trabajo— nos comprometemos a revelar, deta-

llar lo que serán las raíces y las metas de nuestra institución de cooperación. De acuerdo con nuestros principios, no tomamos acción salvo previo pedido por los grupos concernientes.

Durante los más de 25 años de nuestro trabajo hemos también cooperado con las instituciones y organizaciones “modernas”. Estas organizaciones a nivel de pueblos y países se formaron como respuesta o bajo la influencia de la cooperación internacional y/o las políticas nacionales, tal como las organizaciones indígenas regionales e internacionales, foros, delegaciones a las conferencias de las partes (COP), etc. Son estas organizaciones las que por lo general formulan los pedidos de cooperación. Un ejemplo sería el reciente pedido por parte de la COICA de apoyarles en sus esfuerzos de promulgar el concepto de REDD+ Indígena Amazónico que nos parece importante debido a su definición de “planes de vida plena” de las propias y diversas comunidades indígenas. Estos planes toman en cuenta las contribuciones de las culturas tradicionales y los intereses de las bases en el manejo sostenible y la conservación de los bosques. De esta cooperación es un buen ejemplo cómo se puede —respondiendo a una solicitud de cooperación por parte de una organización suprarregional “moderna” — desarrollar un trabajo que incluye también las visiones y voces de los líderes tradicionales.

Estamos conscientes del debate sobre la representatividad y la legitimidad de representantes indígenas y no tenemos ilusiones de que no haya casos como fraude, corrupción, abusos de autoridad, clientelismo, etc., pero pensamos que hay que tratar este tema con mucha precaución:

- Primero, porque entendemos que nuestras propias instituciones políticas del llamado “Occidente” están llenas de ejemplos de lo mismo —quizás se trata de una tendencia humana en general— sin poner en cuestión todos nuestros sistemas. El desafío será evitar el paternalismo y mantener el respeto.
- Segundo, sabemos que nuestro análisis de la representatividad de dirigentes fácilmente, por razones de malos entendimientos culturales acerca de estructuras y procesos que llevaron a la selección de los representantes, puede llevarnos a conclusiones prematuras o falsas.

- Tercero, observamos con preocupación cómo el debate sobre la representatividad y legitimidad de los representantes indígenas paraliza a veces los procesos tan necesarios para el mejoramiento de la situación actual, como por ejemplo, en el caso de la región amazónica amenazada por la destrucción en el transcurso de la globalización e industrialización. No hay que perder de vista el contenido, el objetivo temático de nuestros esfuerzos en común. De ninguna manera queremos a través de nuestro trabajo de cooperación, dividir las estructuras organizativas de los pueblos indígenas, más bien queremos fortalecerlas. No se debe olvidar que con la estrategia de “divide et impera” ya gobernaron y colonizaron exitosamente los romanos.

Para un entendimiento mejor, un cuadro más preciso de la situación también se debe analizar cuándo, en qué punto en particular surge este debate sobre la representatividad y legitimidad de los representantes indígenas, con esa vehemencia que ahora experimentamos, y quiénes se van a beneficiar de la discusión, —si los líderes y lideresas perderían el respaldo. En Perú, por ejemplo, la criminalización de la protesta o de los movimientos disidentes tiene una larga y triste tradición política.

En otras palabras, para nosotros es importante enfocarnos en el objetivo general, siempre reflexionar sobre dónde estamos en nuestro camino común hacia un rumbo general: la preservación de los territorios y el cumplimiento de los derechos indígenas.

Es importante entender y aceptar que con la respuesta a la pregunta, ¿quién habla por quién?, no acaba el discurso, ni la discusión, ni el trabajo, sino que comienza. Debemos continuar el diálogo y los esfuerzos para los fines determinados, el “con qué fin cooperamos”.

Preguntas y reflexiones sueltas del taller

Sabine Speiser

Las siguientes preguntas y reflexiones cortas surgieron durante el debate que se llevó a cabo en el taller. Fueron documentadas para el libro por Sabine Speiser.

¿Qué significa desarrollo de capacidades para las organizaciones y representantes indígenas?

- ¿Detrás de las propuestas de desarrollo de capacidades, existen modelos útiles para los procesos organizativos y las tareas en representación de los pueblos y nacionalidades, u orientaciones ajenas a las visiones e intereses indígenas? Los dirigentes y líderes indígenas sospechan una disfuncionalidad: ¿sirve este desarrollo de capacidades para gestionar las autonomías y procesos de negociación y decisión?
- Desarrollo de capacidades es el corazón de la cooperación internacional, tal como viene ofrecida, entre otros, por la GIZ. Claro que desarrollo de capacidades es más que una transmisión de conocimientos, ¿pero qué es exactamente y de qué sirve a las organizaciones indígenas?
- Las organizaciones y representantes indígenas requieren conocer y comprender los conceptos y procedimientos de las instancias con las que dialogan o negocian, para poderse ubicar adecuadamente. Es una condición previa para que las organizaciones y representantes indígenas entren en igualdad de condiciones a las negociaciones y diálogos.
- ¿Y quién ofrece el desarrollo de capacidades para que estas otras instancias cuenten con la comprensión adecuada acerca de las posiciones indígenas?

Modelos de representatividad y legitimidad en la representación se basan en **conceptos culturales**, sobre todo de las culturas occidentales. Las condiciones para mandatos funcionales, las estructuras internas de organizaciones, los organigramas, todo ello por lo general sigue orientaciones de modelos occidentales.

¿Hasta qué punto funciona bien la representatividad y es aceptada en organizaciones indígenas?

- Las culturas, las indígenas y otras, están en un continuo proceso de cambio, no pueden comprenderse de forma estática. Estructuras y conceptos en algún momento exógenos pueden haber sido aceptados y asimilados, con el resultado que forman parte del bagaje cultural mismo de un grupo o pueblo. Las organizaciones modernas y parte de lo que ahora es identificado como formas organizativas “tradicionales”.
- Culturas son campos en construcción y, con ello, los conceptos de representatividad y legitimidad se construyen, de-construyen y re-construyen de nuevo.

¿De qué manera se conceptualiza la representatividad legítima en procesos de consulta previa, libre e informada?

El caso peruano muestra la complejidad de definir los criterios para los que deben ser escuchados y deben ser consultados (ver la contribución de Valiente-Catter en este libro).

- Los procesos de consulta previa, libre e informada que se enfocan en y consultan a las comunidades, pueden también resultar en relaciones más difíciles entre comunidades y organizaciones modernas, ya que no siempre van a coincidir en sus opiniones.
- La legitimidad siempre es manipulable. Siempre depende de quién hace la pregunta y cuál es su concepto de pueblo, de comunidad, que no existen, pero como conceptos son la base de toma de de-

cisiones. ¿A partir de qué momento podemos hablar de consentimiento? ¿Quiénes deben haber intervenido entonces?

- ¿Qué cuenta, estar representados según procedimientos o sentirse representados?
- La representatividad se juega a nivel local de las comunidades, ahí es el núcleo duro del debate. En conflictos de opiniones adversas entre comunidades representadas y representantes se juega el concepto y su comprensión.
- La legitimidad se va construyendo en la interacción.

¿En qué medida tratamos con reproducciones de conceptos e instituciones históricas?

- ¿De qué manera se reproduce el caudillismo histórico en las relaciones entre representantes de organizaciones indígenas modernas y sus representados en las comunidades y bases indígenas? ¿Es este un modelo de liderazgo que se liberó del control social y mantuvo a los representados en una dependencia de requerir de esta representación?
- Tanto “el indio” como “la comunidad” y sus “representantes” son instituciones coloniales, existen porque los españoles así las constituyeron. Esto también es válido para los “caciques”, el “cabildo” y otros formatos. Los españoles necesitaban la representación de “los indios”, porque necesitaban la mano de obra de los indios: dos formas de representación. Hoy en día los gobiernos requieren de claridad acerca de sus interlocutores indígenas, tanto como la cooperación internacional y otras estructuras públicas, privadas, nacionales e internacionales. ¿Y ahora para los intereses de quiénes?

También la comunidad es en sí una construcción

- Además la comunidad no es para todos los pueblos, el nivel local de la sociedad y la base de la misma.
- Las comunidades indígenas también son el resultado de la política colonial de organizar una población oprimida y colonizada, una necesidad que se ha continuado en épocas republicanas en la relación entre los indígenas y los estratos altos de las sociedades blanco-mestizas, así como los representantes de intereses económicos.
- En la Amazonía las comunidades son el resultado de esfuerzos de sedentarismo que obedecían a intereses externos, como la educación formal, la misión religiosa, entre otros.
- La comunidad es una ficción jurídica, útil, aceptada y utilizada por los propios indígenas inteligentemente, para sus intereses. El concepto de comunidad y el correspondiente discurso han sido integrados en la mayoría de las culturas indígenas.

La **cooperación internacional** por lo general coopera y dialoga más con los representantes modernos, que con las organizaciones de tercer nivel, las organizaciones suprarregionales y sus dirigentes y líderes, en parte elegidos, en parte auto-nombrados y confirmados sobre la marcha. Hay una tendencia de asegurarse también del beneplácito de los líderes tradicionales, personajes cuyas tareas al interior de sus “comunidades” o familias ampliadas, son otras. No siempre coinciden las visiones y opiniones de los personajes tradicionales y de los líderes “modernos”, y no siempre queda claro cuál de estos representa mejor a las “bases”. Hay que aceptar la ambigüedad que persiste.

Los y las jóvenes en las comunidades, pueblos y nacionalidades tienen un rol aún no definido

- Por lo general disponen de una mayor educación que sus padres, se manejan con mayor naturalidad en ambos mundos, el “tradicional” al interior de sus familias, comunidades y relaciones tradicionalmen-

te matizadas; y el “moderno”, matizado por los medios tecnológicos, como el Internet, la lengua franca del país, otro ritmo de tiempo.

- Posiblemente los jóvenes tienen mayor facilidad de comprender los códigos. Pueden ser la bisagra entre las dos realidades, la moderna y la tradicional.
- Por el otro lado, los y las jóvenes a veces carecen de influencia tanto en las estructuras tradicionales y comunales como en las organizaciones modernas donde no cuentan con una representación etaria.

El tiempo, un factor clave en procesos de diálogo

Sabine Speiser

En varias de las intervenciones en el debate abierto del taller se hizo referencia a un factor clave que acompaña cualquier encuentro entre representantes de los pueblos indígenas y de la cooperación internacional: el factor del tiempo que se dedica a estos encuentros, sus debates y que se permite y se requiere para los necesarios procesos de consulta.

La importancia del tiempo es aún mayor, si se considera que una de las exigencias desde la cooperación a las organizaciones y los representantes indígenas es que representen las opiniones y los intereses de sus propias bases.

Los tiempos son diferentes. Los tiempos de la cooperación internacional son medidos en jornadas de consultores que causan altos costos, gastos de viaje y estadía en diferentes países y son siempre cortos, al parecer cada día más cortos, respondiendo a los ritmos cada vez más acelerados en los países del norte globalizado. Esta continua escasez de tiempo que marca los pocos momentos de diálogo choca con los largos tiempos de deliberación al interior de las instituciones de cooperación, tiempos que para los interlocutores en los países de contrapartes a menudo son interpretados como la misma ausencia de un proyecto consultado o el final no comunicado de un diálogo sostenido. Choca también con otro estilo de dialogar, requerimientos de encuentros interculturales (ver Anita Krainer en este libro), necesidades de traducciones conceptuales y lingüísticas, con la demanda de consulta con las bases y comunidades y las condiciones reales, como distancias y deficiencias en cuanto a tecnología e infraestructura.

El tiempo de la cooperación no permite, por lo general, mirar con atención y de manera diferenciada a cada uno de los pueblos involucrados en un posible y futuro proyecto. Los indígenas, como bien se pudo escuchar claramente de Ampam Karakras en el taller, cada vez más insisten en que sus pueblos sean percibidos y tratados no como categoría exter-

namente sobrepuesta “indígena”, sino como pueblos diferentes, cada uno con su situación, historia y cultura. Son Quichua, Saraguro, Shuar, Aymara, Maya Kakchikel, Tacana, etc., y como tales quieren ser aceptados como interlocutores de un diálogo. A esta diferenciación pueden responder estudios que se dedican con más tiempo y conocimiento a las diferentes realidades; y a veces en el marco de los proyectos y programas de desarrollo, se encargan dichos estudios a instituciones académicas, llevando más de una vez a los diálogos también difíciles entre cooperación y academia.

Además de los tiempos, los *procesos de decisión*, y con ello la distribución del tiempo en estos procesos, son diferentes: mientras que en la cooperación existe por lo general una marcada estructura jerárquica con poderes de decisión por lo general centralizados en las direcciones de los proyectos y de las estructuras matrices, en las organizaciones indígenas las decisiones se toman entre los representantes y con la posibilidad de consultar a las bases¹, o bien a determinadas entidades de consulta, como pueden ser expertos aliados externos, las ONG u otros. Muchas veces, a los representantes indígenas se les invita a opinar sobre temas o posicionarse frente a futuros o en actuales proyectos que no son de su experiencia o competencia directa. Para poder llegar a una decisión responsablemente tomada, necesariamente tienen que consultar. Además, es la misma cooperación que a menudo exige a los representantes haber consultado con sus bases, para asegurarse de la legitimidad de las posiciones presentadas.

Estos procesos de consulta dependen en alta medida de la información ofrecida previamente. Muchas veces esta información no llega o no llega en los formatos y en lenguajes comprensibles, o no llega a tiempo. Y aquí nuevamente los tiempos son un factor limitante, tanto los tiempos requeridos para preparar la información de manera adecuada como los tiempos para poder tratarla del otro lado. Esto aun más en los procesos acelerados de preparación de proyectos.

1 Según el nivel de cada organización, las “bases” pueden entenderse como organizaciones miembros de una organización de segundo o mayor grado. En el caso de una organización de primer grado, las “bases” se refiere a los hombres y mujeres de las comunidades o estructuras familiares. Un contacto directo con las organizaciones de primer grado se establece solamente en relaciones de cooperación con las ONG. La cooperación binacional estatal, por lo general, se limita a las relaciones con organizaciones indígenas de tercer grado.

Está por verse aún en la mayoría de los países, de qué manera se van a definir los lapsos de tiempo en los reglamentos para el consentimiento previo, libre e informado (CPLI o FPIC por sus siglas en inglés, *free prior and informed consent*). Sobre todo será importante definir qué entender por previo y de qué forma se organizarán los procesos de información previa a las decisiones. El tiempo será un factor importante permitiendo procesos de consulta interna al interior de las comunidades o bien de las organizaciones para llegar a emitir opiniones libres e informadas, en representación de los grupos metas que serán los afectados de las respectivas medidas.

Otro factor que agrava la exigencia que se tiene frente al tiempo, es el hecho que las deliberaciones entre representantes indígenas y representantes de la cooperación internacional se desarrollan desde dos perspectivas distintas. Mientras los representantes de la cooperación internacional entablan un diálogo para, por lo general, concluirlo a la brevedad posible y con resultados claros que pueden ser llevado a otros diálogos o niveles, los representantes indígenas desde sus posiciones más bien se ubican en un proceso abierto, en el cual deben considerar también otros tipos de intereses relacionados con la temática del programa de cooperación en cuestión.

Al concluir los diálogos, la cooperación espera, por lo general, que estos resultados del diálogo sean tomados con un máximo de compromiso por todas las partes. Este compromiso no puede ser real, si los representantes indígenas se ven bajo la presión de llegar a respuestas sin contar con los elementos necesarios para ello.

Los diferentes tiempos a su vez llevan nuevamente a las preguntas acerca de la selección de los interlocutores, los representantes indígenas, selección que no siempre responde a las demandas de representatividad legítima, ni a las demandas formuladas desde la cooperación, sino a las premuras del tiempo. A veces, por falta de tiempo para largos viajes a las regiones de los pueblos alejados de la Amazonía o de los Andes, y respondiendo a las demandas de eficiencia desde las casas matrices, se limita el diálogo a los representantes accesibles en las ciudades capitales. Obvio, que ahí se trata de un tipo de representación más bien de tipo general, “indígena” y comprensible, que estos representantes por vivir en las ciu-

dades capitales y que al responder más que nada a los diálogos con sus gobiernos nacionales e interlocutores internacionales, ya viven alejados de sus propias bases. Y por la misma premura del tiempo es imposible para los representantes indígenas interrumpir el diálogo para poder consultar con las bases respectivas y volver a los procesos de toma de decisión en el marco de los tiempos ofrecidos por los representantes de la cooperación.

Por el otro lado, son estos representantes en las capitales, quienes por su larga experiencia de dialogar y negociar con actores no-indígenas, tanto de sus Estados y sociedades como de instancias internacionales, han adquirido ya el lenguaje y la comprensión de conceptos de sus interlocutores. Por lo general, no requieren de una traducción conceptual, ni menos lingüística. Al contrario pueden ser ellos los que traducen los respectivos conceptos de la cooperación en un lenguaje comprensible para sus bases, si hay la oportunidad de una consulta más amplia.

Pero también se ven en la necesidad de tratar temas para los cuales carecen de formación específica y confrontarse en ello con los expertos de niveles nacional e internacional. A menudo se mantiene una inseguridad en cuanto a conceptos y lenguaje, también a este nivel de representación. Esto hace que los representantes indígenas se sientan en una posición de desventaja de entrada, lo cual no es útil para un diálogo abierto y de confianza. Esta auto-percepción de desventaja aumenta en los niveles descentralizados y en situaciones en las que la información previa no ha sido otorgada a tiempo y con formatos aceptables.

Resumiendo, queda la paradoja en esta relación entre organizaciones indígenas y agencias de cooperación de no hablar el mismo lenguaje y no compartir los mismos tiempos y ritmos pero encontrarse ambos frente a la expectativa y necesidad compartida de dialogar. Mientras para la cooperación los tiempos son cortos y las exigencias son del momento, para los representantes indígenas, el tiempo debe ser suficiente para las dimensiones colectivas, no sólo individuales.

Representación de las mujeres indígenas entre la diferencia y la igualdad

Regine Mader

*Lo que es diverso no está desunido, lo que está unificado no es uniforme,
lo que es igual no tiene que ser idéntico, lo que es diferente no tiene que ser injusto.
Tenemos el derecho a ser iguales cuando las diferencias nos inferiorizan,
tenemos el derecho a ser distintos cuando la igualdad nos descaracteriza.*

—Boaventura de Sousa Santos

Introducción

Las políticas y prácticas de representación política de las identidades van acompañadas de ambigüedades, tensiones y paradojas, dado que los procesos de representación son siempre selectivos frente a la diversidad de intereses existentes dentro del grupo representado. En los movimientos indígenas de América Latina, ello se evidencia, sobre todo, por las aspiraciones de las mujeres indígenas que se hacen cada vez más visibles en la escena política. Las mujeres indígenas en Latinoamérica —en su condición de mujeres y de indígenas— enfrentan el reto de bregar por la defensa de sus derechos en múltiples “frentes”. Por lo tanto, la pregunta concerniente a la posibilidad y la legitimidad de su representación es concomitante con la pregunta acerca de la medida en que dicha representación responde a las múltiples discriminaciones —entre otras, raciales y de género— a las que están expuestas.

Las aspiraciones de las mujeres indígenas son emancipadoras por dos motivos. Por un lado, ellas toman como punto de partida de su crítica la desventaja estructural de sus comunidades frente a la sociedad mestiza mayoritaria y reclaman el reconocimiento de la diferencia cultural y, por consiguiente, de los derechos colectivos. Por otro lado, desafían al “discurso cultural” esencializante del movimiento indígena, cuestionando las

brechas de desigualdad de género dentro de sus comunidades y organizaciones, y exigiendo el acceso al derecho y a la participación política en pie de igualdad con los hombres.

Estos procesos indican: el reconocimiento de la diferencia cultural no se contradice con la reivindicación de los derechos individuales de las mujeres indígenas ni con el empeño por la justicia de género. Las mujeres indígenas se apropian del discurso en torno a los derechos de las mujeres en contextos locales, dándole un nuevo giro a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

¿Autonomía indígena versus derechos de las mujeres?

El amplio reconocimiento de los derechos indígenas a partir de la década de los años 1990, de la así llamada “tercera ola de democratización” (Schilling-Vacaflor, 2010) en América Latina, es la expresión y el resultado de la creciente influencia política de los movimientos indígenas y de su organización cada vez mayor. Con ello surge la impresión de que los mismos serían un grupo homogéneo, un sujeto colectivo “indígena”, sin diferencias internas. Incluso en los discursos del movimiento indígena se mantiene esta impresión, con el fin de representarse como sujeto colectivo y generar así legitimidad política. La “etnización de lo político” diagnosticada (Büschges & Pfaff-Czarnecka, 2007) enfatiza la creciente importancia y el uso de las identidades étnicas y culturales en la formulación de demandas políticas específicas. La identidad étnica y cultural guarda relación directa, en cuanto a su origen, con las relaciones de dominio colonial y las persistentes desigualdades socioeconómicas, lo cual constituye el principal motivo emancipatorio de mujeres y hombres indígenas. Como resultado de la experiencia colonial y surgida de las estructuras de poder históricamente conformadas, dentro de las cuales marcan la diferencia, la identidad política colectiva se convierte en el punto de partida para la demanda de sus derechos, a la cual recurren mujeres y hombres indígenas. En este contexto, la demanda central del discurso indígena es el reconocimiento y la consolidación de los territorios indígenas autónomos, en virtud de que estos constituyen la base substancial de la producción y la reproducción material y simbólica de sus formas culturales de vida y, así, el espacio necesario para

la implementación de sus derechos humanos como pueblos indígenas. El potencial de movilización de los pueblos indígenas radica también en la revitalización de sus “tradiciones y costumbres” y en el aprovechamiento discursivo de las mismas a nivel político.

Las mujeres indígenas desempeñan un rol fundamental en la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas y, en relación a los hombres indígenas, están fuertemente afectadas por la pobreza, la exclusión social y la discriminación¹; no obstante, los discursos políticos del movimiento indígena a menudo ignoran la categoría género. Al igual que otros movimientos sociales, los movimientos indígenas tienden a esencializar las identidades del grupo, es decir, atribuir una identidad común al grupo al cual pretenden representar: *los* pueblos indígenas. Este así llamado *esencialismo estratégico* (Spivak, 1996; Escárcega, 2010) por el que optan los y las representantes indígenas en los escenarios de negociación política para reclamar sus derechos, constituye, sin duda, un recurso substancial para generar legitimidad política en sus demandas. Paralelamente, este proceso de representación se basa en la lógica binaria de inclusión y exclusión y, a menudo, va acompañado, por un lado, de la estereotipación del “otro”, del “occidental”; y por el otro lado, de la idealización de la “indigenidad”, lo cual a menudo impide una mirada crítica sobre las falencias e injusticias dentro de las comunidades indígenas. Es ejemplo de ello la representación discursiva de las relaciones entre hombres y mujeres como complementarias y recíprocas, cuando ello poco tiene que ver con la realidad que viven las mujeres indígenas. De este modo, valores y prácticas culturales declaradas como “auténticas” pueden servir para ocultar las verdaderas desigualdades por motivos de género:

Ciertas reivindicaciones multiculturales se están realizando a costo de “esencializar” las culturas indígenas. [...] Así, no se plantea una mirada crítica a las situaciones de opresión y desigualdad en que viven [las mujeres], sino que es más importante argumentar la pureza de sus culturas. [...] [Esta] situación plantea la imposibilidad de un cuestionamiento a las “culturas indígenas” porque las comprende como entes homogéneos,

1 Para una explicación detallada de esta “brecha de género”, ver Meentzen (2001).

de valores y costumbres “puras” o incontaminadas, al margen de las relaciones de poder. (Cumes, 2009: 36)

La naturalización e idealización de la “cultura” indígena, así como también el uso altamente politizado de la misma, impiden vislumbrar los ejes de poder y subordinación dentro del colectivo. Este problema de la “cosificación” (*Verdinglichung*) de las identidades de grupo (Fraser, 2000), es decir, establecer y esencializar las identidades étnicas, puede implicar el riesgo de que las prácticas discriminatorias contra las mujeres se tornen invisibles con el pretexto de la “autenticidad cultural”.

Derechos de las mujeres indígenas: Derecho a la igualdad, derecho a la diferencia

Así como las mujeres indígenas problematizan los déficits en los discursos del movimiento indígena, también señalan los límites en relación a que la “cuestión femenina” sea representada por los movimientos de las mujeres (feministas) en favor de los derechos de “las mujeres”. Aun cuando existen principios para el diálogo y el entendimiento, la relación entre estos últimos y las mujeres indígenas está marcada por una cierta distancia y por ciertos “desencuentros” (Ströbele-Gregor, 2007: 47). La representación del sujeto colectivo “mujer” en los discursos feministas *mainstream*, los cuales por lo general surgen de las experiencias de mujeres mestizas en el entorno urbano, no corresponde a las experiencias particulares de las mujeres indígenas ni a la realidad en que viven, como argumentan a menudo las mismas mujeres indígenas. Las identidades de género, las concepciones sobre roles y relaciones de género y su materialización en prácticas concretas, están conformadas por contextos sociohistóricos, pudiendo por ello divergir considerablemente según el contexto específico. Por consiguiente, muchas mujeres indígenas se identifican hasta un cierto límite con los enfoques y temas de los movimientos de mujeres urbanas, en la medida en que estos se observan como reivindicaciones separadas, sin establecer un nexo con los intereses de sus comunidades, la discriminación étnica y la violación de los derechos colectivos. Aida Hernández habla en este contexto de un carácter eminentemente etnocéntrico de la agenda feminista:

La asimetría entre hombres y mujeres significa cosas distintas en lugares diferentes [...], este reconocimiento no conllevó a una agenda feminista incluyente que diera cuenta de las necesidades específicas que tienen las mujeres indígenas. La agenda del movimiento feminista nacional ha estado marcado por las demandas de maternidad voluntaria y reconocimiento de los derechos productivos, la lucha contra la violencia sexual y doméstica y los derechos homosexuales y lesbianas. No obstante algunas de estas demandas son compartidas por el movimiento de mujeres indígenas [...], éstas han estado siempre complementadas por demandas económicas y culturales, producto de las experiencias de racismo y explotación que han configurado sus identidades genéricas. (Hernández. 2012: 8f)

A la luz de estas consideraciones, los discursos de las mujeres indígenas siguen vinculados en primer lugar a la defensa de los derechos colectivos, como señalan las mujeres de la ONIC², “Somos la raíz del árbol. Por ellas se nutre la vida y la identidad de cada pueblo; por esto las mujeres son las dadoras de vida, la vida humana y la vida colectiva” (2012). Paralelamente, también señalan las discrepancias entre la reivindicación de la complementariedad en las relaciones de género que se maneja en los discursos de los movimientos indígenas y la realidad en que viven:

Para las mujeres indígenas, [...] el punto de partida de sus reflexiones es, sin embargo, la relación con la propia cultura: la cosmología transmitida culturalmente y las estructuras sociales ancladas en ella. Pero, a diferencia de los esencialistas, reflexionan sobre las divergencias entre las ideas y la práctica cotidiana. (Ströbele-Gregor, 2007: 32)

Con ello, también se encuentran con la resistencia dentro del movimiento indígena que a veces las culpabiliza por la falta de lealtad hacia sus esposos, o por adquirir ideales y concepciones “occidentales”. En este contexto, las mujeres indígenas se apropian de la función crítica del discurso por los derechos de las mujeres: la politización de la injusticia y de la desigualdad. A la vez, posicionan estas preocupaciones como elemento intrínseco de las demandas indígenas de autonomía y de libre determinación:

2 ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia.

No existe autonomía posible si ésta no construye relaciones de equidad y justicia de género, y por ello, las luchas de las mujeres indígenas por hacer valer sus derechos y expresar sus voces, son luchas que conciernen profundamente a todo proyecto autonómico. (Cumes, 2009: 25)

La lucha por la realización de los derechos colectivos no es, de modo alguno, neutral desde el punto de vista de género, como tampoco se entiende la lucha por la realización de los derechos de las mujeres independiente de la defensa de los derechos colectivos indígenas. La violación sistemática de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como, por ejemplo, a raíz de derechos territoriales poco claros, desplazamientos, militarización y presencia de industrias extractivas en territorios indígenas, exclusión de los servicios públicos de salud y educación, puede tener, de manera desproporcionada, graves repercusiones sobre las mujeres indígenas y resultar en una forma de violencia de género. Por ejemplo, perder el acceso a la tierra y al agua a causa de desplazamientos o de impactos ecológicos provocados por industrias extractivas, puede llevar a que las mujeres indígenas sean más dependientes de sus esposos, quienes desempeñan trabajos asalariados. La militarización de los territorios indígenas relacionada con el establecimiento de ambiciosas obras de infraestructura y la presencia de empresas en los territorios indígenas fomentan la prostitución de mujeres y jóvenes indígenas y, con ello, las consiguientes enfermedades o los embarazos indeseados.

Representación de las mujeres indígenas y el rol de la cooperación internacional

*Las mujeres indígenas fortalecemos nuestro tejido organizativo
por la defensa de la vida y la dignidad de nuestros pueblos.*

—ONIC, 2012

Las mujeres indígenas han luchado para que su voz sea oída en casi todos los niveles, con el fin de exponer sus preocupaciones tanto dentro de sus organizaciones, como también ante sus Estados y ante la sociedad en general. La mayor representación de las mujeres indígenas se evidencia

tanto en las organizaciones indígenas mixtas, a nivel local y nacional, en las cuales se crearon “dirigencias de la mujer”, como también en organizaciones exclusivas de mujeres. En estas instancias de representación de sus intereses, formulan agendas políticas propias, dando a éstas una nueva significación en el marco de la defensa de los derechos colectivos. Por ejemplo, las mujeres indígenas se incorporan activamente en los debates acerca de su derecho a la consulta previa, libre e informada en todas las medidas administrativas y legislativas que pudieran afectar, de algún modo, su integridad como pueblos y sus territorios. Así, las mujeres indígenas en Perú exigieron en el proceso de reglamentación de la consulta un porcentaje de participación de mujeres en procesos de consulta. La siguiente cita revela que ellas también tuvieron que posicionarse frente a sus compañeros de lucha:

[N]o se trata de una postura ideológica o de un interés particular, cuando señalamos la necesidad de incorporar el enfoque de género en nuestra legislación de consulta —como algunos pueden señalar— va más allá, ya que inclusive, esta opinión es necesaria e indispensable, para garantizar los derechos colectivos de la sociedad en general. (Salazar Blanco, 2011)

Los programas de la cooperación internacional para el desarrollo oscilan entre los intereses de los así llamados “donantes” y los intereses de las diversas estructuras y actores en el país contraparte (Haase, 2007: 365). En la cooperación con organizaciones indígenas debería tenerse en cuenta en cada caso el derecho a la equidad de género, con el fin de no perpetuar las brechas de poder como “efecto colateral” no deseado. La cooperación internacional promueve los procesos organizativos de mujeres y hombres indígenas; la decisión respecto a si la representatividad de las mujeres se plasma en organizaciones mixtas o más bien en organizaciones específicas de mujeres, corresponde a las mujeres indígenas. La diferencia de género no representa el único elemento constitutivo de la desigualdad, como tampoco la diferencia por motivos étnicos y, si la cooperación al desarrollo desea dirigir sus esfuerzos contra todas las formas de violencia y opresión, debe tomar en consideración las complejas y entrelazadas circunstancias de violencia y dominio. Por ende, la cooperación internacio-

nal busca el diálogo tanto con organizaciones indígenas, como también con organizaciones de mujeres indígenas y/o estructuras de mujeres dentro de las organizaciones indígenas existentes e indaga acerca de la respectiva representatividad. Por ejemplo, se puede acompañar a las mujeres indígenas en la preparación y realización de cumbres y en la formación de redes y alianzas a nivel regional, o en la organización de capacitaciones a nivel local y nacional. El intercambio entre mujeres contribuye a la elaboración de propuestas y documentos conjuntos de posición, los cuales utilizarán como instrumentos estratégicos para explicitar sus aspiraciones tanto frente a las organizaciones indígenas, como también frente a instituciones estatales para la formulación de políticas públicas.³

Conclusión

El ejemplo de las mujeres indígenas, sus organizaciones y luchas, indica que las representaciones son siempre también expresiones de poder, cuya legitimidad depende, en gran medida, de que los respectivos intereses e identidades estén representados. La cita de Sousa Santos señala que las experiencias específicas de las mujeres indígenas requieren una lectura más compleja de cuestiones de representatividad, lo cual plantea desafíos también para la cooperación internacional al desarrollo. Asimismo debe tenerse en cuenta en la cooperación para el desarrollo la legitimidad de las demandas de mujeres y hombres indígenas respecto a la libre determinación y la autonomía, sin que ello lleve a un relativismo cultural y una incapacidad de actuar. Las mujeres indígenas demostraron que esto es posible, ya que para ellas no se plantea la disyuntiva entre los derechos individuales y colectivos y que sus palabras y acciones sustentan la indivisibilidad de los derechos humanos de las mujeres y de los pueblos indígenas.

Traducción del alemán: Graciela Heinemann.

3 Por ejemplo, la agenda de mujeres indígenas de Guatemala, publicada en las "Buenas Prácticas" de la GTZ (Navarro & Zapeta, 2010). Disponible en: www.wikindigena.org/wiki/Genero (septiembre 2013)

Bibliografía

- BÜSCHGES, Christian, & Pfaff-Czarnecka, Johanna (Eds.)
 2007 *Die Ethnisierung des Politischen. Identitätspolitik in Lateinamerika, Asien und den USA*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- CUMES, Aura
 2009 Multiculturalismo, género y feminismos: Mujeres diversas, luchas complejas. En A. Pequeño (Ed.), *Participación y políticas de mujeres indígenas en América Latina*. FLACSO: Quito.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura
 2007 *La reinvencción del Estado y el Estado Plurinacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- ESCÁRCEGA, Sylvia
 2010 Authentic Strategic Essentialism. The Politics of Indigenusness at the United Nations. *Cultural Dynamics* 22, (1).
- FRASER, Nancy
 2010 Rethinking Recognition. *New Left Review* 3, 107-120.
- HAASE, Maxi
 2007 Zwischen Fremdbestimmung und Autonomie. Zur Rolle Indigener in der Entwicklungszusammenarbeit. *Utopie Kreativ* 198, 361-370.
- HERNÁNDEZ, Aida
 2012 Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género. *Debate Feminista* 24.
- MEENTZEN, Angela
 2001 Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas (versión preliminar). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- NAVARRO, Georgina, & Zapeta, María Teresa
 2010 Buenas Prácticas. La Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xin-cas de Guatemala: Una experiencia de participación, protagonismo e incidencia política de mujeres indígenas de Guatemala. Eschborn: GTZ.
- ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia
 2012 *Mujeres Indígenas sabias y resistentes*. Bogotá.
- SALAZAR BLANCO, Giselle
 2011 La necesidad de una ley y reglamento de consulta con enfoque de género. *Actualidad Minera*, Boletín. CooperAcción, Lima.
- SCHILLING-VACAFLOR, Almut
 2010 Die indigenen Völker Lateinamerikas. Zwischen zunehmender Selbstbestimmung und anhaltender Marginalisierung. *GIGA Focus* 8.
- SPIVAK, Gayatri
 1996 Subaltern Talk. Interview with the Editors. En D. Landry & G. MacLean (Eds.), *The Spivak Reader*. Routledge: New York.

STRÖBELE-GREGOR, Juliana

- 2007 Mujeres Indígenas, Ciudadanía y Alcance del Derecho. Estado de la Investigación tomando como ejemplo Ecuador. Presentado en el Seminario “Derecho, Ciudadanía y Género en América Latina”, diciembre, Freie Universität Berlin.

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

ANEXOS



Propuesta del taller e invitación a presentar ponencias



“Las Américas – The Americas – Die Amerikas: Tendiendo puentes...”

6to Encuentro de investigadores germano-parlantes de Sudamérica, Me-soamérica y el Caribe
Bonn, 23 al 26 de mayo, 2013

¿Quién habla por quién? Representatividad y legitimidad de organizaciones y representantes indígenas

El tiempo de la claridad, si alguna vez la hubo, también es pasado en el tema de la representación de los pueblos indígenas. Las instancias de representación política se han multiplicado en los últimos años, desde los niveles locales hasta los niveles internacionales.

Además de las estructuras tradicionales de organizaciones indígenas por grupos lingüísticos, étnicos o religiosos, se crearon, a causa de los recientes reconocimientos estatales e internacionales de los pueblos indígenas como actores políticos, nuevos modelos de organización. Las organizaciones indígenas se estructuran desde la comunidad hasta el nivel nacional (Ecuador). En otros casos, el nivel local sigue su propio modelo de liderazgo. Algunas organizaciones se apoyan en las estructuras gremiales (Bolivia), otras en estructuras de ONG (Guatemala). Los indígenas ocupan posiciones comunales y regionales como concejales o alcaldes, posiciones que se crearon en el marco de los procesos de reforma del Estado. A nivel nacional, los políticos indígenas de distintos partidos se encuentran en posiciones ministeriales o parlamentarias. Con Evo Morales, por primera vez un Aymara fue elegido presidente de un país latinoamericano. Además, cada vez más personalidades indígenas, sin vínculo a organizaciones, ejercen influencia en el ámbito social como intelectual.

Esto plantea la pregunta por la legitimidad, representatividad y efectividad de las instancias de representación indígena —un desafío también para la cooperación al desarrollo (CD), que involucra a los actores, pero que a su vez debe cuestionarles.

El taller tematiza estas preguntas en un intercambio entre la ciencia y la CD. El programa PROINDIGENA de la GIZ, que fortalece las organizaciones indígenas en América Latina por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), invita a participar en este taller. Bienvenidas son las contribuciones desde estudios empíricos actuales y locales hasta el análisis de políticas indígenas a nivel nacional e internacional. PROINDIGENA se empeña también en la participación de representantes indígenas de América Latina. Por ello, en el taller se prevén fases prolongadas de discusión. El idioma del taller será el español; contribuciones en portugués también serán posibles. Está planificada la publicación de las presentaciones y los resultados de la discusión.

Para PROINDIGENA

Dra. Sabine Speiser

speiser@interculture-management.de

Programa del taller

24 de mayo, 2013

“Las Américas – The Americas – Die Amerikas: Tendiendo puentes...”
6to Encuentro de investigadores germano-parlantes de Sudamérica, Me-
soamérica y el Caribe
Bonn, 23 al 26 de mayo, 2013

9:00 am Introducción al taller

Dra. Sabine Speiser

Ponencias:

Ampam Karakras (Ecuador), Shuar, Indígenas y Cooperación. La representatividad y legitimidad de organizaciones y representantes indígenas

Dra. Juliana Ströbele-Gregor (Berlín), Autoridad, poder y liderazgo. Observaciones conceptuales acerca de la práctica de los pueblos indígenas

Dr. Theodor Rathgeber (Kassel), Representatividad de pueblos indígenas. El caso de Colombia

Dr. Volker von Bremen (Múnich), Matador, pastor, presidente. Personajes de liderazgo de organizaciones indígenas en el Gran Chaco

11:00 am Pausa

11:30 am **Debate en panel con:**

Ampam Karakras (CONAIE, Ecuador), *Dr. René Kuppe* (Universidad de Viena), *Dra. Eva Dietz* (GIZ, Bonn), *Elke Falley Rothkopf* (INFOE), *Dra. Anita Krainer* (FLACSO, Sede Ecuador), moderado por *Dra. Sabine Speiser* (Frankfurt, Berlín)

Debate con el plenario

1:00 pm Conclusiones y cierre

Resúmenes-Abstracts-Zusammenfassungen

¿Quién habla por quién? Reflexiones sobre la representatividad y legitimidad de organizaciones y la institucionalidad indígena, estatal y de la cooperación internacional

Ampam Karakras

Resumen

La pregunta acerca de la representatividad de organizaciones y de la legitimidad de líderes y representantes se dirige no solamente, ni en primer lugar, a organizaciones y representantes indígenas. Con la misma rigurosidad debería ser analizada con relación a las estructuras estatales y a las instituciones de la cooperación internacional. Para poder reflejar el papel de los representantes, se sugiere responder a un conjunto de preguntas para cada caso específicamente y teniendo en cuenta su respectivo contexto y sus interrelaciones con otros actores, entre otros: ¿quién habla?, ¿de qué nivel habla?, ¿por quién habla?, y ¿con quién habla? A través de estas preguntas, se inicia un análisis de los representantes de los tres ámbitos: organizaciones indígenas, instancias del Estado y de la cooperación internacional. Estas preguntas se sugieren tanto para ser vistas desde la percepción de los propios representados, de cada uno de sus miembros, como de los otros dos actores. Ampam Karakras desarrolla su posición como miembro de la nación Shuar y no como representante de alguna organización indígena del Ecuador.

Abstract

The question about representativeness of organizations and the legitimacy of its leaders and representatives is directed not only, or primarily, to indigenous organizations. It also needs to be tackled, just as seriously, in relation to state structures and international cooperation institutions. In order to reflect the role of representatives in each specific case and context, as well as their interrelation-

ships with other actors, the following questionnaire is proposed: Who speaks? From what level does he/she speak? On behalf of whom does he/she speak? To whom does he/she speak? Through this questionnaire, representatives of the three areas, i.e. indigenous organizations, state bodies and international cooperation institutions, are analyzed. These questions are suggested to be replied both by those being represented and, reciprocally, by the other two actors respectively. Ampam Karakras presents his position as a member of the Shuar nation and not as representative of an indigenous organization in Ecuador.

Zusammenfassung

Die Frage nach Repräsentativität von Organisationen und nach der Legitimität der Führungspersönlichkeiten und Vertreter/innen bezieht sich nicht nur und nicht in erster Linie auf indigene Organisationen. Mit derselben Ernsthaftigkeit muss sie auch mit Bezug auf staatliche Strukturen und Institutionen der internationalen Zusammenarbeit analysiert werden. Um die Rolle der Vertreter/innen für jeden spezifischen Fall und im jeweiligen Kontext und den Bezügen untereinander zu reflektieren, wird ein Fragenkatalog vorgeschlagen: Wer spricht? Auf welcher Ebene wird gesprochen? Für wen und mit wem wird gesprochen? Über diese Fragen werden die Vertreter/innen der drei Bereiche analysiert, der indigenen Organisationen, der staatlichen Instanzen und der Institutionen der internationalen Zusammenarbeit. Diese Fragen sollten sowohl von denen bearbeitet werden, die repräsentiert werden als auch wechselseitig durch die jeweils anderen Institutionen. Ampam Karakras entwickelt seine Position als Shuar und nicht als Vertreter einer indigenen Organisation in Ecuador.

¿Qué significa el término “representatividad” de los pueblos indígenas? El caso de Colombia

Theodor Rathgeber

Resumen

El texto pone en cuestión qué significa el término “representatividad” y si los lados involucrados tienen el mismo entendimiento de este término. En el contexto del taller, obviamente el planteamiento se refiere primordialmente al aspecto de establecer una relación funcional, estable y auténtica que permita implementar sin mayores trabas un proyecto de acuerdo con un contrato o programa concluido entre las partes contratantes, la comunidad o el grupo indígena y la agencia de ayuda para el desarrollo. En la primera parte, el texto se ocupa brevemente con el contexto conceptual para desplegar la idiosincrasia y la dinámica de lo que se puede identificar como institucionalidad por parte de los pueblos indígenas. La segunda parte describe el ejemplo de Colombia como modelo para ejemplificar la envergadura del concepto de representatividad y su ambigüedad, a la vez. La tercera parte del texto reflexiona sobre el concepto y las expectativas de la representatividad y concluye en razonar sobre un camino respecto a un procedimiento que aproximara tanto las expectativas como la autenticidad.

Abstract

The text begins by questioning the term “representation” and whether the parties involved may have the same understanding of such term. In the context of the workshop, obviously, the approach refers in particular to the aspect of establishing a relationship which may be functional, solid, and simultaneously authentic. Thus, the implementation of a project might not be substantially hampered if agreed upon by the indigenous community or group, and the agency for development aid. In the first section, the text briefly deals with the conceptual aspect which allows to stress the idiosyncracies and dynamic of the scope of the term institutionality as identified by indigenous peoples. The second part exemplifies Colombia as a model to emphasise the scope and, simultaneously, the ambiguity of the concept on representation. The third part reflects on the concept and the expectations towards representation, and concludes in considering what

might be an appropriate way or procedure which could enable bringing closer the expectations as well as the authenticity.

Zusammenfassung

Der Beitrag hinterfragt die Bedeutung von Repräsentativität und ob die unterschiedlichen Beteiligten ein gemeinsames Verständnis dazu entwickeln können. Im Kontext des Workshops bezog sich die Fragestellung auf eine sowohl funktionale und stabile als auch authentische Beziehung, die zwischen indigenen Völkern oder Gemeinden und der internationalen Zusammenarbeit die Umsetzung eines gemeinsam vereinbarten Projekts ohne größere Hemmnisse erlaubt. Im ersten Teil wird kurz der konzeptionelle Kontext dargestellt, um die Diskussion um den Begriff Institutionalität aus indigener Perspektive zu formulieren. Exemplarisch wird im zweiten Teil die Situation von indigenen Völkern in Kolumbien skizziert, um die Spannweite und gleichzeitige Zwiespältigkeit des Konzepts von Repräsentativität aufzuzeigen. Im dritten Teil werden Konzept und Erwartungen in Bezug auf Repräsentativität reflektiert und ein Weg bzw. ein Verfahren vorgestellt, wie diese Erwartungen einander angenähert werden könnten, ohne die Authentizität zu verlieren.

Matador, pastor, presidente: Personajes de liderazgo de organizaciones indígenas en el Gran Chaco

Volker von Bremen

Resumen

En el marco del debate sobre aspectos de participación y “el consentimiento libre, previo e informado” (CLPI o FPI, como también en la cooperación internacional con pueblos indígenas, dirigencias indígenas ocupan un rol importante, hasta decisivo. En la implementación de sus funciones, dirigentes y representantes indígenas se encuentran expuestos a expectativas e intereses muy amplios por parte de diferentes grupos de referencia. Según los paradigmas aplicados por los diversos actores y sus expectativas, la identificación de logros y fracasos en el ejercicio del rol y de la función del liderazgo se mide de maneras muy variadas, sea desde una perspectiva indígena, desde el Estado, desde los actores

del sector económico, de la cooperación internacional o de la sociedad civil. El rol de una dirigencia indígena depende altamente de las características sociopolíticas propias de su pueblo. Al intentar entender formas y principios organizativos de los pueblos indígenas del Gran Chaco de hoy, es imprescindible conocer, por un lado, aquellas estructuras desarrolladas por estos pueblos anteriores a su contacto con los colonizadores no-indígenas, como también, por otro lado, las dinámicas organizativas que se dieron a través de sus experiencias concretas de contacto, que habían sido muy diversas según los momentos históricos y los agentes de la colonización con los cuales llegaron a establecer contacto.

Abstract

Indigenous authorities play a significant, even a decisive role in international cooperation with indigenous peoples and particularly around the debate on participation and “free, prior, and informed consent”. Selected examples from the Gran Chaco region may give a look into the diversity of roles and tasks that today’s indigenous leaders and representatives have. When carrying out their functions, these people are confronted with highly different expectations and interests. Failure and success are measured and judged in different ways depending on the paradigms that the meaning of these leadership roles and tasks are based on, according to the views of either the state or different actors from the economic sector or civil society. Indigenous leadership roles and tasks highly depend on the socio-political features of different people. In order to understand the ways and principles of Gran Chaco indigenous peoples today, it is necessary to know, on the one hand, the structures they developed before their first contact with non-indigenous colonizers, as well as, on the other hand, the dynamic of their social organization developed according to their individual experiences in day-to-day contact, which had been rather diverse considering the historical moments as well as the diverse actors of colonization with whom they came to establish first contact.

Zusammenfassung

Im Rahmen der aktuellen Debatten zu Fragen von Partizipation und Konsultation “Free, Prior, and Informed Consent” wie auch in der internationalen Zusammenarbeit mit indigenen Völkern spielen indigene Führungspersönlichkeiten eine wichtige, um nicht zu sagen entscheidende Rolle. Anhand

ausgewählter Beispiele aus dem Gran Chaco wird die Vielfalt der Rollen und Aufgaben beleuchtet, mit denen indigene Führer und Vertreter heute betraut sind. Dabei gibt es sehr unterschiedliche Erwartungen und Interessen von den verschiedenen Seiten, mit denen diese Personen in der Ausübung ihrer Funktionen konfrontiert sind und denen sie sich zu stellen haben. Erfolg und Misserfolg werden sehr unterschiedlich gemessen und hängen von den Paradigmen ab, welche der Definition von Rolle und Aufgabe der Führung zugrunde gelegt sind, sei es von indigener, sei es von staatlicher Seite oder verschiedenen Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Rolle und Aufgaben indigener Führung hängen stark von den jeweiligen sozio-politischen Charakteristika der verschiedenen Völker ab. Um Organisationsformen und –prinzipien heutiger indigener Völker des Gran Chaco zu verstehen, muss man einerseits ihre vorkolonialen Organisationsstrukturen und andererseits die Dynamik ihrer Organisationsprozesse kennen, die sich mit den konkreten Kontakterfahrungen entwickelt haben, die ihrerseits sehr unterschiedlich sind, je nach historischem Moment und Akteuren der Kolonisation.

Autoridad, poder y liderazgo: Observaciones conceptuales acerca de la práctica de representación de los pueblos indígenas

Juliana Ströbele-Gregor

Resumen

Desde principios de los años 1990, en varios países los indígenas no sólo ocupan cargos a nivel local como alcaldes o concejales sino que están presentes en la arena política a través de partidos políticos propios, sindicatos campesinos y organizaciones etno-políticas y en organismos internacionales. En Bolivia el presidente se autodefine como indígena. El artículo discute conceptos de representación indígena desde las dos perspectivas: emic y etic. Se presentan conceptos de autoridad tradicional de diferentes pueblos indígenas en Sudamérica y se discuten conceptos “modernos” como “dirigente”, “líder” o “representante” desde la perspectiva del cambio cultural. Se enfatizan los temas: legitimidad, obligaciones, control social; y las tensiones entre la auto-definición que construye a un/a representante, las expectativas de “su pueblo” y las diferentes atribuciones

sociales y políticas que tiene que enfrentar y que están basadas en ideas democráticas occidentales.

Abstract

Since the early 1990s, indigenous people in several countries have held positions not only at the local level as mayors and councillors, but have been also present in the political arena through their own political parties, peasant unions, ethno-political organizations, as well as in international agencies. In Bolivia, the president self-identifies as indigenous. The article addresses indigenous representation concepts both from the emic and etic perspectives. It refers to diverse concepts of traditional authority of indigenous peoples in South America, as well as to “modern” concepts such as “dirigente”, “líder”, and “representante” from the perspective of cultural change. The special focus of the analysis refers to: legitimacy, the scope of functions and obligations, social control; as well as the field of tensions between the self-attribution that representatives construct, the expectations by those on whose behalf they act on, and the various social and political attributions they must face, which are based on western democratic ideas.

Zusammenfassung

Seit Anfang der 90er Jahre haben Indigene in mehreren Ländern Lateinamerikas nicht nur auf lokaler Ebene Ämter als Bürgermeister oder Stadträte inne, sondern sind auch in der politischen Arena präsent über eigenständige politische Parteien, Bauerngewerkschaften, ethnisch-politische Verbände und in internationalen Organisationen. In Bolivien definiert sich der Präsident als indigen.

Der Aufsatz befasst sich mit indigenen Konzepten zu Repräsentation sowohl aus emischer als auch aus etischer Perspektive und der des kulturellen Wandels. Es handelt sich zum einen um verschiedene Konzepte traditioneller Autorität in Südamerika, zum anderen um “moderne” Konzepte wie “dirigente”, “líder” und “representante”. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den Themen Legitimität, Aufgabenbereiche und Verpflichtungen, soziale Kontrolle sowie dem Spannungsverhältnis zwischen Selbst-Zuschreibung, die RepräsentantInnen konstruieren, Erwartungen seitens jener, die er/sie repräsentiert sowie von außen an ihn/sie gestellte soziale und politische Erwartungen und Zuschreibungen im Rahmen eines westlichen Demokratie-Verständnisses.

Representación y liderazgo: Apreciación antropológica de dos procesos de consulta popular

Teresa Valiente-Catter

Resumen

Se presentan dos procesos de consulta popular ocurridos recientemente en Lima: la consulta popular de revocación de la alcaldesa de Lima y la implementación de la consulta previa a los pueblos indígenas de acuerdo a las normas del Convenio 169 de la OIT. En ambos casos la voz directa expresa el descontento de la ciudadanía y de los indígenas; ella constituye también un espacio de la adecuación de las estructuras tradicionales a instituciones democráticas.

La voz directa es la forma más visible de adecuación de una estructura local, en el primer caso, al sector urbano. Cerca de la mitad de la población de Lima, principalmente periurbana y migrante, votó por la revocación de la alcaldesa. En el segundo caso los líderes indígenas se retiraron de las negociaciones con el gobierno peruano bajo protesta durante la fase final de la discusión sobre el reglamento del derecho a la consulta previa.

La voz directa muestra la capacidad de actuar de nuevos actores sociales en la negociación y concertación política. Ésta sugiere también la necesidad de un sistema político que debería funcionar a través de las respectivas instituciones en una sociedad democrática multicultural.

Abstract

Two popular consultation processes held recently in Lima are presented below: the recall election of the mayor of Lima and the implementation of consultation processes with indigenous peoples pursuant to the provisions of the ILO Convention 169. In both cases the direct vote of citizens and indigenous peoples expressed their discontent.

The direct vote is the most visible form of a local structure —the community assembly— which, in the first case, is adapted to the urban sector. About half of the mainly migrant and peri-urban population of Lima voted to revoke the mayor's mandate. In the second case, indigenous leaders withdrew under protest from negotiations with the Peruvian government in the final phase of the discussion about the rules for the implementation of the right to prior consultation.

The direct vote reveals the ability of new social actors to act in political negotiation and concertation. It also suggests the need to build a political system that should work through the corresponding institutions in a multicultural democratic society.

Zusammenfassung

In dem Beitrag wird über zwei Prozesse von Volksabstimmung/Volksbegehren reflektiert: die Volksabstimmung zur Abberufung der Bürgermeisterin von Lima und die Diskussion um die Durchführungsbestimmungen des Konsultationsverfahren nach ILO-Norm für indigene Völker. In beiden Fällen drückt das direkte Stimmrecht die Unzufriedenheit der Bürger bzw. Indigener aus.

Die direkte Beteiligung ist die sichtbarste Form einer lokalen Struktur, die sich im ersten Fall auch dem urbanen Sektor anpasst. Fast die Hälfte der Bevölkerung von Lima stimmte für die Abberufung der Bürgermeisterin. Im zweiten Fall haben sich indigene Führer in der Endphase der Diskussion der Durchführungsbestimmungen des Konsultationsrechtes unter Protest aus den Verhandlungen mit der peruanischen Regierung verabschiedet.

Diese direkte Beteiligung zeigt die Handlungsfähigkeit neuer sozialer Akteure im politischen Feld von Verhandlungsprozessen. Sie regt auch an, die Grundlagen eines politischen Systems zu schaffen, das mit entsprechenden Institutionen in einer demokratischen multikulturellen Gesellschaft entspricht.

¿A quién representa el movimiento indígena en el Ecuador?

Philipp Altmann

Resumen

La importancia del movimiento indígena en el Ecuador se basa no solamente en su capacidad de realizar movilizaciones, sino en mayor medida en ser reconocido como representante legítimo de los indígenas como grupo de la sociedad, en otras palabras, su representatividad. Por esto es de gran importancia el uso discursivo de la representatividad que puede ser comprendido en tres políticas concretas: la política de nombres que define a los indígenas como grupo cerrado y unido, la política de posición social que los ubica en el centro de la sociedad, y la reforma política continua que presenta a los indígenas y su movi-

miento como actor político central que es capaz de articular propuestas para la sociedad en su conjunto. Recién bajo el gobierno de Rafael Correa se nota una contra-estrategia dirigida especialmente a la política de posición social y la reforma política continua como propuestas de una “minoría radical”, adaptando sus conceptos claves a su propia agenda política.

Abstract

The importance of the indigenous movement in Ecuador is based not only on its capacity to mobilize, but more on being recognized as the legitimate representative of the indigenous people as a group within society, in other words, its representativity. Therefore, the discursive use of representativity, that can be comprehended in three concrete political processes, is of great importance: the politics of names that defines the indigenous as a closed and united group, the politics of social position that places them in the center of society, and the continuous political reform that presents the indigenous peoples and their movement as a central political actor that is able to articulate proposals for the society as a whole. Only with Rafael Correa's government one can see a counter-strategy directed above all against the politics of social status and continuous political reform, dubbed as proposals from a “radical minority”, while adapting their key concepts to his own political agenda.

Zusammenfassung

Die Bedeutung der Indigenenbewegung in Ecuador beruht nicht nur auf ihrer Fähigkeit zu Mobilisierungen sondern vor allem darauf, als legitimer Repräsentant der Indigenen als einer gesellschaftlichen Gruppe anerkannt zu werden, anders gesagt, auf ihrer Repräsentativität. Daher ist der diskursive Umgang mit Repräsentativität, der sich in drei konkreten Politiken ausdrückt, von großer Bedeutung: der Namenspolitik, die die Indigenen als eine geschlossene Gruppe definiert, der Politik der sozialen Position, die sie im Zentrum der Gesellschaft verortet und die andauernde politische Reform, die die Indigenen und ihre Bewegung als einen zentralen politischen Akteur definiert, der in der Lage ist, Vorschläge für die gesamte Gesellschaft zu entwickeln. Erst unter der Regierung von Rafael Correa wurde eine Gegenstrategie gegen die Politik der sozialen Position und die andauernde politische Reform als Vorschläge einer “radikalen Minder-

heit” sichtbar, während die Schlüsselbegriffe indigener Positionen in die eigene politische Agenda integriert wurden.

Crisis organizacional, representación y autonomía. Aproximación a la dinámica organizativa en la nacionalidad Shuar de la Amazonía ecuatoriana

Pablo Ortiz-T.

Resumen

La crisis organizacional indígena se expresa de múltiples formas, que incluyen problemas de legitimidad y representación de las mismas. Las razones pueden ser múltiples: desde aquellas que provienen del exterior del mundo indígena, como el procesamiento parcial de algunas de sus demandas, hasta la abierta cooptación de líderes por parte del Estado u otros agentes de desarrollo. Pero también razones más endógenas: cambio social y económico en muchos territorios, con sus respectivas consecuencias en la diferenciación interna y las relaciones de poder, la burocratización de las organizaciones y el colapso del modelo organizativo, pero también el paulatino, gradual o total abandono de la matriz cultural originaria.

El presente ensayo apenas esboza algunas ideas básicas en torno al primer grupo de factores, para lo cual se plantea una interrogante central: ¿de qué manera los factores exógenos y específicamente el rol del capital y el Estado, han impactado en la dinámica de poder interna y en los problemas de representación de las organizaciones indígenas? Para responder se centra en una panorámica general de la experiencia de la nacionalidad Shuar en el sur de la Amazonía ecuatoriana, afectada por un cúmulo de conflictos en torno a sus territorios, asociados a la presión e injerencia de agentes externos, en particular, a industrias extractivas (minería y petróleo) y el Estado.

Abstract

The indigenous organizational crisis is expressed in many ways, including problems of legitimacy and representation. The reasons are multiple: from those that come from outside the indigenous world as a partial processing of some of their demands, to the outright cooptation of leaders by the state or other stakeholders. But also endogenous reasons: social and economic change in many areas, including its consequences on the internal differentiation and power relations, internal bureaucratization of organizations, and the collapse of the organizational model; but also the slow or gradual abandonment of the original cultural matrix. This paper outlines just some basic ideas about the first group of factors, for which it raises a central question: How do exogenous factors and specifically the role of capital and the state, have impacted on the internal power dynamics and the problems of representation of indigenous organizations? To answer we focus on an overview of the Shuar experience south of the Ecuadorian Amazon, affected by a host of conflicts over their territories, associated with the pressure and interference of external agents, particularly those related to extractive industries (mining and oil) and the state.

Zusammenfassung

Die Krise indigener Organisationen drückt sich in verschiedenen Bereichen aus, die Probleme der Repräsentativität und Legitimität einschließen. Hierfür lassen sich zahlreiche Gründe aufführen: angefangen von jenen von außerhalb der indigenen Welt, wie die nicht abgeschlossene Bearbeitung indigener Forderungen, bis hin zur offenen Kooptierung indigener Führungspersonlichkeiten und wichtiger Führungsgruppen durch den Staat oder andere Entwicklungsakteure. Aber es gibt auch interne Gründe für die Krise, wie der soziale und wirtschaftliche Wandel in vielen indigenen Territorien mit den Folgen interner Differenzierung und Machtbeziehungen, die Bürokratisierung von Organisationen und der Zusammenbruch des Organisationsmodells, aber auch die allmähliche, graduelle oder totale Abkehr von der eigenen Kultur.

Dieser Aufsatz zeigt ein paar grundlegende Gedanken zur ersten Gruppe externer Faktoren auf, wofür eine zentrale Frage gestellt wird: Auf welche Weise haben externe Faktoren, vor allem die Rolle von Kapital und Staat, die interne Machtdynamik und die Probleme der Repräsentativität indigener Organisationen beeinträchtigt? Um dieser Frage nachzugehen, konzentriert sich der Beitrag

auf einen Überblick über die Erfahrung der Shuar aus dem Süden des ecuadorianischen Amazonastieflandes, die von zahlreichen Konflikten um ihr Territorium betroffen waren, zusammen mit Druck und Einmischung externer Akteure, v.a. der extraktiven Industrie (Erdöl und Bergbau) und des Staates.

Interculturalidad y el movimiento indígena en Ecuador

Anita Krainer

Resumen

Para muchos actores latinoamericanos la interculturalidad es un concepto que no termina de construirse, que se ha tornado polémico y mientras que para algunos es un simple instrumento del discurso, una posición políticamente correcta o es algo natural. Hay quienes ven en ella una verdadera oportunidad para cruzar la frontera hacia nuevas formas de comprensión. En el Ecuador, el posicionamiento de la interculturalidad como tema dentro de las agendas políticas, surge desde el movimiento indígena, como parte de un proceso reivindicativo de las condiciones de exclusión y marginación de las que fueron objeto por cientos de años. Este proceso desembocó en la constitucionalización de la interculturalidad y la plurinacionalidad como principios fundamentales del Estado. Sin embargo, los reclamos y necesidades de las organizaciones y movimientos indígenas aún no se plasman lo suficientemente en los esfuerzos encaminados para lograr una sociedad más equitativa y más justa, ya que su actuar sigue en desventaja ante las distintas instancias no-indígenas, lo que también lleva a afectar su nivel de representatividad.

Abstract

For several Latin American actors interculturality is a concept that is still in construction, that has become controversial, and while for some it is a mere instrument of speech or a politically correct position, there are those who see it as a true opportunity to cross borders towards new ways of understanding. In Ecuador, the positioning of interculturality as a subject matter on political agendas, arises from the indigenous movement, against the conditions of exclusion and marginalization they suffered for hundreds of years. This process led to the

constitutionalization of interculturality and plurinationalism as core principles of the state. However, the demands and needs of indigenous organizations and movements are yet to be reflected in the efforts undertaken to create a more equitable and just society since unfortunately, indigenous peoples are still at a disadvantage vis a vis non-indigenous constituencies, which also affects their level of representativity.

Zusammenfassung

Für verschiedene lateinamerikanische Akteure ist Interkulturalität ein noch im Entstehen befindliches Konzept, das gleichzeitig Polemik hervorruft. Während es für manche nur ein diskursives Element darstellt, eine politisch korrekte Position oder etwas Natürliches, sehen andere darin eine wirkliche Möglichkeit, neue Horizonte zu erschließen. In Ecuador wurde das Thema der Interkulturalität von der indigenen Bewegung auf die politische Agenda gesetzt, als Teil ihrer Forderungen nach einem Ende der Jahrhunderte andauernden Ausgrenzung und Marginalisierung. Dieser Prozess mündete in die Verankerung der Interkulturalität und Plurinationalität als staatliche Grundprinzipien in der Verfassung. Dennoch spiegeln sich die Forderungen und Bedürfnisse der indigenen Organisationen und Bewegungen noch nicht ausreichend in den Bestrebungen um diese gleichberechtigte und gerechtere Gesellschaft wider. Die indigenen Gruppen befinden sich nach wie vor im Nachteil gegenüber nicht-indigenen Institutionen, was sich auch negativ auf ihre Repräsentativität auswirkt.

La distribución de tierras y la representatividad de organizaciones indígenas: Un caso de estudio en la Amazonía de Bolivia

Helena Ströher

Resumen

El presente artículo se centra en la lucha de la distribución de tierras fiscales entre organizaciones locales en el norte amazónico del departamento de La Paz. Estas tierras, que deben ser distribuidas, tienen un rol muy importante, por estar localizadas en el centro de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Tacana 1 del pueblo indígena de esa zona, que está representado por el Consejo Indígena

del Pueblo Tacana (CIPTA). Aparte del CIPTA, la Federación Sindical de Productores Agropecuarios de la Provincia Abel Iturralde (FESPAI) y la Federación Provincial Única de Comunidades Indígenas Originarias Campesinas Abel Iturralde-Túpac Katari (FPUCIOC-AI) luchan por los derechos sobre esas mismas tierras. La cuestión de representarse como pueblo indígena es importante para la demanda de tierras a nivel local y nacional, con el fin de demostrar las necesidades del respectivo pueblo. Sin embargo, con sus resultados, este estudio de caso demuestra que la lucha por los derechos territoriales no sólo es cuestión de etnicidad, sino que está relacionada a las necesidades para una vida mejor, intereses territoriales y un proceso para intentar conseguir una repartición justa de tierras.

Abstract

This article is about the struggle for rights over public land between three local organizations in the northern part of La Paz department in the Bolivian Amazon. The territory, which must be eventually distributed, has a special meaning due to its location in the middle of the “Indigenous Communal Land” (TCO) Tacana 1. The Tacana Indigenous Council (CIPTA), representing the local indigenous people, is therefore requesting the rights for these lands. In addition to this local organization, also the Special Federation of Agricultural Producers from the Abel Iturralde Province (FESPAI) and the Single Provincial Federation of the Indigenous, Originals, Peasant Communities, Abel Iturralde-Túpac Katari (FPUCIOC-AI) have expressed their territorial claims. Their way of representation as indigenous people is important, at the local as well as at the national level, in their request for lands rights and represents at the same time, the needs and demands of these people. However, this case study shows that the debate is not only a question of ethnicity, but it is also related to the striving for a good life, territorial interests, and a just distribution of the land.

Zusammenfassung

Der vorliegende Artikel beschäftigt sich mit dem Ringen um die Verteilung von staatlichem Land zwischen drei lokalen Organisationen im Norden des Department La Paz im Amazonastiefland. Das zu verteilende Land hat besondere Bedeutung, da es sich in der Mitte des indigenen Gebiets TCO Tacana 1 befindet. Der “Indigene Rat des Tacana-Volkes” (CIPTA) fordert daher dessen Landtitel. Abgesehen von dieser lokalen Organisation, erheben auch der

“Gewerkschaftsverband der landwirtschaftlichen Erzeuger der Provinz Abel Iturralde“ (FESPAI) und der “einheitliche provinzielle Verband der indigenen, ursprünglichen und bäuerlichen Gemeinden von Abel Iturralde – Túpac Katari“ (FPUCIOC-AI) territorialen Anspruch. Die Darstellung als indigenes Volk ist wichtig für die Landrechtsforderung auf lokaler und nationaler Ebene und repräsentiert gleichzeitig auch den Bedarf und den Anspruch des jeweiligen Volkes. Jedoch zeigt diese Fallstudie, dass die Rechtsdebatte nicht nur eine Frage der Ethnizität ist, sondern insbesondere auch mit den Bedürfnissen nach einem guten Leben, territorialen Interessen sowie dem Streben nach einer gerechten Landverteilung zusammenhängt.

Autores y autoras

Philipp Altmann. Cursó estudios de sociología, antropología cultural y filología española en la Universität Trier y la Universidad Autónoma de Madrid. En 2013 concluyó su doctorado en sociología en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin, con una tesis sobre el discurso del movimiento indígena ecuatoriano y sus aspectos decoloniales. Este texto será publicado en diciembre de 2013 bajo el título de *Die Indigenenbewegung in Ecuador. Diskurs und Dekolonialität* (Ediciones Transcript). Sus intereses de investigación son: sociología cultural, movimientos sociales, etnicidad e identidad. Dirección electrónica: PhilippAltmann@gmx.de.

Volker von Bremen. Doctor en filosofía con estudios en antropología, filosofía, sociología y economía en Marburg y Berlín. Consultor para organizaciones alemanas e internacionales de cooperación (Pan para el Mundo, MISERERE-OR, entre otras). Desde 1979 dio acompañamiento a pueblos indígenas del Gran Chaco (Argentina, Bolivia, Paraguay); asesoramiento a organizaciones locales latinoamericanas (indígenas y no-indígenas) en asuntos de conflicto y desarrollo; enseñanza en universidades y academias varias. Temas de interés: derechos territoriales indígenas, desarrollo regional, gestión territorial indígena, protección de bosques, REDD+ y pueblos indígenas, conflictos interculturales. Dirección electrónica: v.v.bremen@link-m.de.

Ampam Karakras Ipiak. Es Shuar de la Amazonía ecuatoriana, actualmente miembro del equipo técnico de la CONAIE. Es promotor de la tesis del Estado Plurinacional e Intercultural del Ecuador. Sus principales responsabilidades asumidas son: representante de la Federación de Centros Shuar (FICSH) en Quito, cofundador y representante de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), cofundador y director financiero de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y director Ejecutivo del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE).

Anita Krainer. Tiene un doctorado en socio-lingüística y una maestría en pedagogía, ambos por la Universidad de Viena, Austria. Desde hace más de 20 años enfoca sus actividades académicas y laborales en la temática intercultural, en diferentes países de América Latina. Ha trabajado en proyectos y programas de la cooperación alemana (GIZ), en temas de interculturalidad, educación, con pueblos indígenas, etc. En los últimos años trabaja por la sensibilidad ambiental e intercultural en FLACSO, Sede Ecuador, donde es profesora investigadora y coordinadora del Laboratorio de Interculturalidad (ver www.flacsoandes.org/interculturalidad). Dirección electrónica: akrainer@flacso.edu.ec.

Regine Mader. Es antropóloga graduada de la Universidad de Viena, Austria, con semestres en la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, y en la Universidad de Magdeburg, Alemania, en estudios de conflicto y paz. Se desempeñó como observadora de derechos humanos en el Magdalena Medio, Colombia, y en comunidades zapatistas en Chiapas, México. De momento trabaja en la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) en la coordinación regional del programa PROINDIGENA con sede en Quito. Sus temas de interés son: discursos postcoloniales y feministas, antropología jurídica, conflicto y violencia, y movimientos sociales. Dirección electrónica: regine@riseup.net.

Pablo Ortiz-T. Doctor en estudios culturales latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, y maestro en ciencias políticas de la FLACSO, Sede Ecuador. Profesor e investigador universitario. Ha publicado libros y artículos en torno a territorialidad, autonomía indígena y conflictos socio-ambientales de los Andes y la Amazonía. Fue asesor y técnico en la Amazonía ecuatoriana de organizaciones como la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), entre 1998-2003, y de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), entre 2006-2008. Colaboró como asesor de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) con sede en Lima, Perú, entre 2010-2012. Dirección electrónica: mushukster@gmail.com.

Aura María Puyana Mutis. Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia. Docente universitaria y consultora en temas de historia latinoamericana, desarrollo sostenible, política antidrogas, pueblos indígenas, políticas públicas y geopolítica en la Amazonía colombiana. Funcionaria pública en Colciencias, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Educación e Instituto Científico de Investigaciones de la Amazonía colombiana. Desde julio de 2012 es coordinadora nacional del Programa PROINDIGENA de la GIZ en Colombia. Entre sus publicaciones se encuentran: *Burocracias y Comunidades Indígenas en la Amazonía Glocal Colombiana* (2010), *El desarrollo regional en escenarios glociales fronterizos con producción de coca y conflicto armado* (2009), *Narcotráfico y cultivos ilícitos: Hacia una agenda de la sociedad civil* (2001), *Reforma o Inercia en la Universidad Latinoamericana* (2000).

Theodor Rathgeber. Doctor, politólogo, consultor en derechos humanos, derecho internacional y políticas de desarrollo, ha trabajado sobre el tema de los pueblos indígenas desde el año 1983. Docente en ciencias sociales de la Universidad de Kassel, Alemania. Acompañó al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU a partir del año 1991. A partir del año 2003, observa y analiza el trabajo y el funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos y las sesiones del ahora Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Tiene varias publicaciones sobre estos temas en inglés y castellano. Dirección electrónica: [trathgeber\(at\)gmx.net](mailto:trathgeber(at)gmx.net).

Sabine Speiser. Doctora en filosofía, estudió sociología, psicología y ciencias de la religión y elaboró su tesis doctoral sobre la cultura afroecuatoriana. Trabajó en el ámbito académico en Ecuador y Alemania en diferentes universidades. Actualmente se dedica como asesora independiente a la cooperación al desarrollo y apoya programas de la cooperación alemana especialmente en sectores sociales, en diferentes continentes, con enfoque en diversidad, interculturalidad y gestión de proyectos. Fomenta la temática de los pueblos y derechos indígenas en el contexto de la cooperación alemana. Dirección electrónica: speiser@interculture-management.de.

Juliana Ströbele-Gregor. Doctora, antropóloga y pedagoga. Docente del Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre, Berlín. Consultora para la cooperación internacional de desarrollo. Especialización regional: países andinos y Guatemala; investigación y publicaciones en antropología política; estudios de género y derechos humanos; movimientos religiosos, movimientos indígenas. Ha sido becaria del Centro de Investigación ZIF, Universidad de Bielefeld (2009) y del Programa Red Internacional de Investigación sobre Desigualdades Interdependientes en América Latina, *desiguALdades.net*, (2010-2011, 2013). Entre sus publicaciones incluye “La lucha por la tierra” en *El primer gobierno de Evo Morales, un balance retrospectivo* editado por Tanja Ernst y Stephan Schmalz (Plural Editores, 2012).

Helena Ströher. Diplomada en geografía (equivalente a maestría), con las asignaturas optativas de sociología y biología, de la Universidad de Bonn en Alemania. Con semestres en Australia (Monash University) y España (Universidad de Granada); fue pasante y becaria del programa ASA (Colombia), pasante del IRD (ver proyecto “CAPAZ Norte La Paz” del IRD en <http://capaz.hypotheses.org/>), becaria de PROMOS (Bolivia) y pasante de KIVLAK, GIZ (Alemania). De momento trabaja como asistente en ICLEI para el congreso Resilient Cities. Sus temas de interés incluyen: geografía del desarrollo, pueblos indígenas y ecología política, desarrollo e impactos del cambio climático, medidas de adaptación. Dirección electrónica: h.stroeher@gmail.com.

Teresa Valiente-Catter. Doctora en antropología andina. Consultora internacional. Profesora adjunta en el Instituto Latinoamérica de la Universidad Libre de Berlín y en la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Ciencias Aplicadas en Bielefeld. Enfoque: lenguas y culturas de Latinoamérica, interculturalidad, educación intercultural bilingüe, antropología de la niñez, cambio cultural, género, medio ambiente. Dirección electrónica: valiente@zedat.fu-berlin.de.

Ser parte activa de diálogos y negociaciones corresponde a uno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas; cumplir con ello requiere estructuras de representación legítima. ¿Cómo asegurar la representatividad y legitimidad de estas estructuras, tanto dentro como fuera de las mismas? Esta y otras preguntas se trataron en el taller ¿Quién habla por quién? en el marco de la conferencia “Las Américas – The Americas – Die Amerikas: Tendiendo puentes. 6to Encuentro de investigadores germano-parlantes de Sudamérica, Mesoamérica y el Caribe” realizado en la Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität de Bonn en Mayo de 2013.

Los temas fueron abordados desde la ciencia, la cooperación internacional y las mismas organizaciones indígenas. De allí, que el presente libro reúna los resultados de este debate, junto a estos se suman otras contribuciones desde Alemania y América Latina. Si bien, no se logran respuestas inmediatas, se identifican opciones y vías de cómo seguir discutiéndolas, invitando a un nuevo debate.

Tanto el taller como la publicación contaron con el apoyo financiero de la cooperación alemana, a través de su programa PROINDIGENA, implementado por GIZ.



**cooperación
alemana**

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz

Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ISBN 9942-13-540-5



9 789942 135407