

**ANGELA MEENTZEN**

# Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina

Los casos de México, Guatemala, Ecuador,  
Perú y Bolivia



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA  
LOS CASOS DE MÉXICO, GUATEMALA, ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA

(Título original en alemán: STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN LATEINAMERIKA IM  
VERGLEICH - MEXIKO, GUATEMALA, EKUADOR, PERU UND BOLIVIEN)

© DRA. ANGELA MEENTZEN  
E-mail: [angelam@snaflu.de](mailto:angelam@snaflu.de)

© FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER  
PROGRAMA REGIONAL PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA

PERÚ  
Calle Arica 794 - Lima 18  
Telf: 0051-1-4469470 / 4458087  
E-mail: [konrad@kas.org.pe](mailto:konrad@kas.org.pe)  
Web: [www.kas.org.pe](http://www.kas.org.pe)

ECUADOR (a partir del 01.09.2007)  
Av. Rep. de El Salvador 361 y Moscú  
Edf. Aseguradora del Sur Piso 7 - Quito  
Telf: 00593-2-2269763  
E-mail: [kasecu@kas.org.ec](mailto:kasecu@kas.org.ec)  
Web: [www.kas.de/ecuador](http://www.kas.de/ecuador)

ISBN: 978-9972-2639-6-5

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-06617

Impreso en el Perú  
Primera edición, agosto de 2007  
1000 ejemplares

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL:  
SANDRA PATOW-DERTEANO, MARINA D'OLIVEIRA

CUIDADO DE EDICIÓN:  
DENISE GONZALES ZAMALLOA, LUIS GODÍNEZ RENGIFO

DISEÑO DE CARÁTULA Y DIAGRAMACIÓN:  
RUPERTO PÉREZ ALBELA STUART

IMPRENTA:  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
Pasaje María Auxiliadora 155 - Lima 5 - Perú  
Telf: 0051-1-424-8104 / 332-3229  
E-mail: [tareagrafica@terra.com.pe](mailto:tareagrafica@terra.com.pe)

*El presente estudio que se publica es de exclusiva responsabilidad de su autora y las opiniones vertidas no expresan necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer. Prohibida su reproducción total o parcial del contenido sin permiso del editor.*

# Índice

PRÓLOGO	
<i>Dr. Berthold Weig y Markus Rosenberger</i>	9
INTRODUCCIÓN	13
<b>1. EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS</b>	
1.1. Rol histórico del Estado en América Latina	25
1.2. Hacia un nuevo rol del Estado en América Latina	29
1.3. Convenios internacionales vigentes sobre los derechos de los pueblos indígenas	34
1.4. Debate internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas	37
1.5. Convenios internacionales sobre los derechos indígenas y su influencia en las políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina	42
1.6. Los movimientos indígenas y el Estado en América Latina	44
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO</b>	
2.1. Aproximación y visión panorámica	47
2.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en México	50
2.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en México desde el año 2000	58
2.4. Resumen y conclusiones	71

<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA</b>	
3.1. Aproximación y visión panorámica	77
3.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Guatemala	81
3.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en Guatemala desde el año 2000	89
3.4. Resumen y conclusiones	97
<b>4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ECUADOR</b>	
4.1. Aproximación y visión panorámica	105
4.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Ecuador	108
4.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en Ecuador desde el año 2000	118
4.4. Resumen y conclusiones	126
<b>5. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN PERÚ</b>	
5.1. Aproximación y visión panorámica	131
5.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en el Perú	135
5.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en el Perú desde el año 2000	152
5.4. Resumen y conclusiones	161
<b>6. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA</b>	
6.1. Aproximación y visión panorámica	167
6.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Bolivia	170
6.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en Bolivia desde el año 2000	186
6.4. Resumen y conclusiones	193
<b>7. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DEL ESTUDIO</b>	
7.1. Hacia una política pública articulada y coherente para los pueblos indígenas	197
7.2. Semejanzas entre las políticas públicas materia de estudio	201
7.3. Diferencias entre las políticas públicas materia de estudio	205
7.4. Conclusiones generales	211
BIBLIOGRAFÍA	215
LISTA DE SIGLAS	231

## *Prólogo*

Hoy en día, y a diferencia de las décadas pasadas, los pueblos indígenas de América Latina desean participar con mucha mayor intensidad en los acontecimientos políticos, sociales y económicos de sus países. Mientras tanto, estas reivindicaciones indígenas –independientemente de si se trata de población mayoritaria o minoritaria– son presentadas con un grado de autoconfianza notablemente mayor. Esto no sólo plantea desafíos a los indígenas, sino también en igual medida a las estructuras políticas de los países democráticos, que no suelen estar preparadas para ello.

Mientras tanto, hace mucho que las demandas por derechos específicos y acciones especiales de los pueblos indígenas han dejado de menospreciarse como irrelevante política de intereses de algunos pueblos indígenas grandes o pequeños, que en otros tiempos eran mayormente ignoradas como “minorías étnicas” excluidas. Tanto la explotación de los recursos naturales de los bosques tropicales, como la amenaza a la diversidad cultural a nivel mundial debido a la creciente industrialización y homogenización, son reconocidas como problemas globales urgentes, que superan ampliamente los intereses específicos de pueblos individuales. El hecho de que muchos pueblos luchan desesperadamente por su mera supervivencia y por el reconocimiento de sus derechos ambientales, culturales, políticos, económicos y sus derechos humanos y ciudadanos universales, ha puesto aun más de manifiesto la urgencia de una nueva actitud frente a la diversidad cultural, la pobreza, la exclusión y la destrucción del medio ambiente. Las luchas de los pueblos indígenas –los cuales en América Latina son además los más pobres entre los pobres– han ido adquiriendo una creciente importancia simbólica y estratégica. Incluso se

observa que en algunos países (como México o Ecuador) las agrupaciones indígenas están a la cabeza de los movimientos sociales.

En efecto, los estados nacionales de América Latina tampoco albergan ya las mismas aspiraciones de asimilar a los pueblos indígenas rurales, como aún sucedía en la llamada “década perdida” de los años 80, y más bien están dispuestos a tomar nuevas medidas políticas a favor de las “minorías indígenas” o los “asuntos indígenas”. Las nuevas políticas públicas para pueblos indígenas reconocen el derecho a la diversidad cultural. En distintos países de América Latina, el Estado multiétnico incluso ha pasado a formar parte de la Constitución. Esta nueva tendencia va de la mano con una corriente que propone reducir las dimensiones del Estado a un mínimo, transferir las responsabilidades estatales a las propias organizaciones indígenas y contener los procesos de migración hacia las ciudades.

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) contribuye a este desarrollo a través de un nuevo programa regional: en 2006 - en el marco de sus actividades de política de desarrollo en América Latina - ha dado inicio al Programa Regional “Participación Política Indígena en América Latina” (PPI). Este nuevo programa comprende a Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. En todos estos países resulta de gran importancia el conducir a las agrupaciones políticas indígenas hacia una democratización constructiva.

Ya en los años 80 y 90, se llevaron a cabo en Ecuador, Perú - y sobre todo en Bolivia - una serie de intervenciones en el marco de los programas de ayuda estructural de tipo social de aquella época. Por ejemplo, se dio apoyo a medidas generadoras de ingresos para las mujeres de comunidades indígenas en las áreas rurales bolivianas (pequeña producción artesanal, agricultura, trabajo social), y a un proyecto conjunto con las fuerzas armadas bolivianas para obras de infraestructura en el altiplano entre La Paz y el Lago Titicaca.

Esto demuestra que la temática indígena no es nueva para la Fundación Konrad Adenauer. Sin embargo, ni en la KAS ni en toda la cooperación alemana para el desarrollo existía en ese entonces una estrategia coordinada transnacional. En los países individuales, los grupos destinatarios indígenas formaban parte de las medidas de desarrollo implementadas, pero todavía no se contaba con una línea de acción específica para la participación de los grupos indígenas de la población en el desarrollo político, económico y social.

Por este motivo, la Fundación Konrad Adenauer se esfuerza actualmente por incrementar la participación de los pueblos indígenas en los procesos políticos y lograr una mayor representación política a través de delegados, concejales y parlamentarios a nivel comunal y nacional. También aboga por extender las facultades de los representantes indígenas para que logren hacer mejor uso de los instrumentos políticos y administrativos, e intenta fortalecer las redes constituidas por actores indígenas, partidos políticos y ONG. Por último, promueve la vinculación con los temas del estado de derecho, poniendo especial énfasis en los temas y las problemáticas de derecho constitucional, y en la creación de conciencia en el entorno político “clásico” con respecto a la urgencia y trascendencia de la temática.

Por lo tanto, en contraste con las actividades anteriores, el nuevo programa regional PPI constituye un conjunto de medidas orientadas específicamente a temas políticos. Incluye en especial la dimensión política de la lucha contra la pobreza, pues, como mencionamos al inicio, la exclusión que ha marginado durante siglos a las etnias indígenas de la participación política y económica, las ha mantenido también –tanto hoy como ayer– entre los grupos poblacionales más afectados que el promedio por la pobreza y la extrema pobreza.

Tal como describimos anteriormente, hoy en día se perciben tendencias positivas –tanto a nivel internacional como crecientemente a nivel nacional– que promueven los derechos indígenas y la concesión oficial de títulos de propiedad a los pueblos indígenas sobre los recursos que siempre utilizaron. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer para alcanzar una ciudadanía en igualdad de condiciones, pero a la vez con un estatus especial, y para instituir políticas públicas coherentes para los pueblos indígenas. Hasta la fecha existe confusión y falta de unanimidad sobre las estrategias más exitosas para inducir a los gobiernos y aparatos estatales a implementar en forma eficiente las medidas que propicien una ciudadanía indígena con igualdad de derechos, y al mismo tiempo con derechos especiales y respeto por sus múltiples y diversas identidades culturales propias. Entre los objetivos aún pendientes están –entre otros– la estructuración del estado de derecho, la mejora de la situación legal, la superación de la marginación política, económica, social y cultural, e incluso la implementación de las aspiraciones a la autodeterminación a nivel local.

Por este motivo, la Fundación Konrad Adenauer decidió encomendar a la Dra. Angela Meentzen –socióloga y antropóloga social, además

de especialista en temas indígenas— la elaboración de un estudio comparativo del estado actual de las políticas públicas para los pueblos indígenas en los países del PPI. Tal encargo resultaba lógico además porque Angela Meentzen ya había prestado su apoyo al nuevo programa regional de la Fundación en calidad de experta externa durante el pasado año y medio. El presente trabajo se basa en sus diversas estadías de campo de varias semanas en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

La Fundación Konrad Adenauer agradece encarecidamente a Angela Meentzen por esta cooperación, muy cordial desde el punto de vista personal y sobresaliente en términos profesionales. Sin su ayuda y apoyo no hubiese sido posible lograr el exitoso lanzamiento del nuevo programa regional. Este estudio contribuirá a orientar también el trabajo futuro del programa. Contiene valiosas evaluaciones, conclusiones y recomendaciones para la acción, que pasarán a formar parte de las labores por realizar del Programa Regional “Participación Política Indígena en América Latina”.

DR. BERTHOLD WEIG  
(a partir del 01.09.07)

MARKUS ROSENBERGER

*Directores del Programa Regional “Participación Política Indígena en América Latina”*

*Representante de la KAS - Ecuador*

*Representante de la KAS - Perú*

## *Introducción*

Desde hace ya varias décadas, los pueblos indígenas<sup>1</sup> vienen adquiriendo cada vez mayor protagonismo como actores políticos, ya no sólo en defensa de sus propios intereses, sino también como alternativa política para la sociedad en su conjunto. La participación política indígena involucra hoy temas centrales como la diversidad cultural y la imagen de nación y de la sociedad en general, el impacto del modelo de desarrollo predominante, el rol del Estado, las identidades individuales y colectivas, el medio ambiente, la orientación de la política económica y social, las prioridades en la lucha contra la pobreza, la igualdad de derechos para todos, la concesión de derechos especiales y colectivos a los pueblos indígenas, así como la eliminación de todo tipo de discriminación y la interacción intercultural, entre otros. Esta tendencia a cuestionar el status quo<sup>2</sup> ha llevado a pensar a algunos que la democracia podría estar en peligro. En cualquier caso, se trata de la emergencia de nuevos actores políticos, visibles públicamente, y de una ampliación de la participación política hacia la mayoría de población. El aprovechamiento efectivo de este potencial para consolidar

---

<sup>1</sup> En este estudio se utiliza el término “pueblo indígena” recogiendo el debate internacional entre las organizaciones indígenas y el sistema de Naciones Unidas, vale decir, la demanda por ser reconocidos como pueblos. Dado que en cada país se utilizan diferentes términos como “campesinos”, “pueblos originarios”, “nativos”, “mayas”, etc., este término busca englobar todas estas denominaciones.

<sup>2</sup> En algunos casos se cuestiona todo el sistema político.

y ampliar la democracia depende en lo fundamental de la manera en que los diversos estados latinoamericanos manejen la situación.

¿Por qué irrumpen los pueblos y actores indígenas cada vez más en el escenario político? Porque sus espacios, sus formas de vida y organización afrontan amenazas e invasiones crecientes. En siglos pasados, en muchos países latinoamericanos –sobre todo en la región andina y amazónica– el Estado ha tenido una presencia muy escasa en las regiones más apartadas y de difícil acceso, muchas de ellas pobladas mayoritariamente por indígenas y en las cuales se establecieron diversas formas de autogobierno de facto. Estas sociedades indígenas paralelas pueden explicarse también por el pasado colonial. El poder colonial español conformó las llamadas “Repúblicas de Indios”, que contaban con sus propios derechos y obligaciones. Al mismo tiempo, las nuevas generaciones indígenas han podido acceder a un mayor nivel educativo que sus antepasados y, por lo tanto, están en mejores condiciones de organizarse y articular sus demandas. Ya no están dispuestos a someterse silenciosamente a una política que privilegia a las minorías.

En el siglo XXI, el modelo económico predominante se basa en la explotación y exportación de recursos naturales, muchos de los cuales se encuentran en territorios indígenas particularmente apartados. Estas regiones, poco interesantes en el pasado para fines agrícolas, han cobrado hoy mucha mayor importancia debido a sus riquezas minerales, al petróleo, al gas o a la madera. Por ello, estos espacios vitales de los pueblos indígenas ya no son sólo invadidos por grandes terratenientes o colonos pobres de otras regiones del país, sino también por la empresa privada pequeña, mediana y transnacional.

El conflicto social latente en torno a los territorios indígenas y la explotación intensiva de los recursos naturales plantean desafíos inéditos al Estado latinoamericano. No será posible continuar con la promoción unilateral de la inversión extranjera, ni tampoco con las políticas y servicios públicos que favorecen sólo a los quintiles poblacionales más privilegiados, como sucede en muchos países.

En la medida en que el Estado se esfuerza por incrementar su presencia en las regiones más apartadas y fronterizas, surge la necesidad de redefinir la relación entre éste y la autogestión indígena en las comunidades y pueblos de estos territorios. De pronto resulta indispensable reconocer oficialmente una serie de instancias y formas organizativas de facto, de

larga historia en las comunidades y pueblos indígenas. Por otro lado, la reforma del Estado trae consigo una serie de redefiniciones fundamentales respecto a su propio rol y forma organizativa, que implican una mayor atención a la diversidad cultural y a los derechos indígenas a todo nivel. Esto supone un profundo cambio en las formas de pensar y una búsqueda de nuevas modalidades de consenso social, que sólo serán posibles a través de un renovado diálogo intercultural.<sup>3</sup>

Por su parte, la masiva migración indígena hacia las ciudades e incluso al extranjero ha generado un panorama totalmente distinto. Las elites indígenas asumen un rol cada vez más protagónico como actores políticos en los centros mismos de poder. La mayoría pobre que vive en las áreas urbanas mantiene una fuerte vinculación –tanto social como económica y cultural– con sus comunidades de origen, lo que hace que las prácticas socioculturales de estos pueblos se reproduzcan también en este nuevo contexto.

En todo el continente, la pobreza es mucho más notoria (a veces exponencialmente) en el caso de los pueblos indígenas que entre la población no indígena. En las últimas décadas, el avance en la lucha contra la pobreza ha sido muy escaso, incluso en términos generales. Todos los gobiernos de los países de este estudio se han comprometido al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de las Naciones Unidas, a través de la lucha contra la pobreza.<sup>4</sup> Sin embargo, estos esfuerzos ya no suelen financiarse a través de créditos otorgados por la banca internacional, sino a través de la exportación de materias primas. Y es precisamente esta exportación la que causa perjuicios a los pueblos indígenas y la que

---

<sup>3</sup> En este sentido, Rigobera Menchú habla de la necesidad de un nuevo pacto social entre los pueblos indígenas y las sociedades nacionales. Pero este pacto social recién podría darse cuando se hayan establecido condiciones de una mayor igualdad entre los interlocutores (Menchú 2007).

<sup>4</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, de la ONU son ocho: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre 2. Lograr la enseñanza primaria universal 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer 4. Reducir la mortalidad infantil 5. Mejorar la salud materna 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Cada objetivo cuenta con sus metas y plazos respectivos. Los gobiernos se han comprometido a documentar los avances en el logro de cada uno de estos objetivos, lo que ha permitido poner mayor atención política y profesional en la calidad y efectividad de la lucha contra la pobreza, así como en la situación de los pobres en países y regiones específicas. Sin embargo, los ODM no hacen referencia explícita a los pueblos indígenas.

amenaza su existencia. La política social y la lucha contra la pobreza no distinguen, mayormente, entre la masa de pobres en general y los grupos poblacionales específicos.

Es notoria la demanda de una mayor atención a los derechos específicos de los pueblos indígenas y de nuevas políticas públicas mucho más adecuadas a la diversidad cultural de los países y sus ciudadanos. Si bien una política así sería mucho más eficiente y exitosa, y contaría con una mayor aceptación, lo más probable es que ésta colisione con aspectos fundamentales de las actuales políticas de Estado. Mientras la política económica va en una dirección, la política social con frecuencia se inclina por una opción distinta, sobre todo debido a la presión política de los movimientos sociales. Sin embargo, ¿es posible que los pueblos indígenas se beneficien con la explotación y exportación de los recursos naturales? ¿Es al menos factible que los estados latinoamericanos sobrevivan hoy en día sin la exportación de dichos recursos? ¿Es necesario destruir primero las condiciones de vida de los pueblos indígenas para luego otorgarles un trato especial?

En la actualidad, las políticas públicas para los pueblos indígenas de los diferentes países latinoamericanos resultan inseparables de la presión que los movimientos indígenas ejercen sobre los gobiernos y el aparato estatal. Con ello, el propio Estado se ha convertido en el escenario de lucha de diversos grupos de interés. Los movimientos indígenas hoy en día no sólo combinan la protesta con la participación constructiva en la formulación de políticas, sino también aspiran a participar políticamente de forma directa y a beneficiarse del Estado en tanto empleador. Las condiciones de desigualdad para estas negociaciones han llevado en algunos países a la creación de cierto tipo de instancias estatales indígenas paralelas, en las que sólo se emplea a personal indígena.

Como se ha podido constatar a lo largo de este estudio, en el pasado hubo muchas críticas dirigidas al indigenismo<sup>5</sup> y a las políticas públicas de integración de los pueblos indígenas como iniciativas dirigidas a abolir

---

<sup>5</sup> Por indigenismo nos referimos aquí a los enfoques históricos del debate académico y de la política indígena estatal antes del nuevo milenio, que serán explicados con mayor detalle en el transcurso del presente estudio.

implícitamente a los pueblos indígenas. Desde mediados de los años 70, muchos académicos y profesionales especializados dejaron de trabajar para el Estado y empezaron a colaborar directamente con organizaciones indígenas u organizaciones no gubernamentales (ONG). La autoorganización fue vista como una mejor alternativa frente a la política pública, con lo que se dejó de reivindicar los servicios públicos ausentes y se optó por reemplazarlos por las prestaciones laborales de las propias comunidades indígenas. No obstante, el modelo de la autoorganización indígena está llegando paulatinamente a sus límites (dependencia de la cooperación internacional, conflictos de intereses entre líderes indígenas, demandas extremadamente exigentes y diversas, etc.<sup>6</sup>).

Por lo tanto, hoy se plantea nuevamente la pregunta sobre el rol del Estado y su relación con los pueblos indígenas, pero de una forma diferente. Tras el debilitamiento general del Estado y su ausencia de las regiones y de aspectos importantes de la política, cabe preguntarse si el indigenismo fue realmente tan malo como ha sido descrito a menudo. ¿Se puede decir que la ausencia de políticas públicas es mejor que una política afectada por concepciones cambiantes y con un grado variable de participación directa? Por cierto, las políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina resultan hoy en día inconcebibles e incomprensibles sin una interacción con las comunidades, organizaciones y pueblos indígenas directamente involucrados. No obstante, las experiencias y expectativas acumuladas por los movimientos indígenas respecto al Estado son a menudo ambivalentes. No existen perspectivas unificadas en cuanto al rol del Estado y la explotación de los recursos naturales, y las posiciones asumidas por las organizaciones frente al Estado pueden ser caracterizadas por falta de claridad y divergencia de opiniones, lo cual no deja de causar malentendidos entre las partes.

En América Latina, toda política social corre el peligro de ser sometida a la manipulación política y al abuso. En el caso de los pueblos indígenas, una injerencia estatal demasiado directa puede resultar igualmente perjudicial para sus formas específicas de vida y organización que la

---

<sup>6</sup> Una variante mucho menos frecuente consistía en la creación de servicios ofrecidos por organizaciones indígenas y su transferencia posterior a las instituciones estatales, o en una implementación o continuación de dichos servicios en forma coordinada entre ambos.

total ausencia del Estado. Algunos enfoques y acciones generales de las políticas públicas pueden causar mucho daño a los pueblos indígenas. Fuera de la imperiosa necesidad de impedir que el Estado opte por políticas nocivas para los pueblos indígenas, se trata sobre todo de dilucidar cómo podría utilizarse la acción del Estado en beneficio de los indígenas. Las organizaciones indígenas no están en condiciones de hacer frente por sí solas a la arremetida de las empresas privadas, ni tampoco de lograr por sí mismas el reconocimiento oficial de los derechos históricos que hasta ahora ejercieron de modo informal. Necesitan de aliados para ello. Las culturas y formas de vida indígenas han cambiado permanentemente a lo largo del siglo XX, tanto de modo voluntario como apremiadas por la fuerza. Por lo tanto, la disyuntiva entre el apoyo organizativo a los pueblos indígenas, por un lado, o el impulso de políticas públicas para los pueblos indígenas, por el otro, ha perdido vigencia. Tampoco resulta ya pertinente elegir entre dos opciones: la integración de las sociedades indígenas o su desarrollo y progreso autónomo. Ambas alternativas podrían darse simultáneamente, dado que se puede lograr mucho más a través de la interacción, siempre y cuando ambas partes estén interesadas en una mejora real del intercambio cultural. Las organizaciones indígenas demandan tanto la igualdad de derechos como derechos especiales y no verse obligadas a elegir entre unos derechos y otros.

A nivel de la política social existe consenso general en el que el asistencialismo debería ser reemplazado por los derechos ciudadanos, el bienestar y la cohesión social (Arriaga, CEPAL 2006). El Estado latinoamericano se enfrenta hoy al desafío de responder de mejor manera ante las demandas y expectativas de sus ciudadanas y ciudadanos. Más allá de garantizar los derechos ciudadanos generales a los pueblos indígenas, en muchos casos no se asigna la importancia debida a sus derechos especiales. Las medidas estatales de aplicación general no suelen complementarse con medidas particulares adecuadas a los territorios y culturas de los pueblos indígenas. Las políticas públicas contemporáneas tienden a orientarse hacia la lucha contra la pobreza con medidas y “recetas” para todos, en lugar de orientarse hacia los pueblos indígenas con esfuerzos especiales para garantizar sus derechos ciudadanos en igualdad de condiciones, así como sus derechos específicos respetando su lengua y cultura propias. Al mismo tiempo, alrededor del tema de la explotación de los recursos naturales no existen hasta ahora conceptos sostenibles que otorguen especial atención

a los intereses de los pueblos y comunidades indígenas. El presente estudio se adhiere al alegato de muchos otros autores en pro de una mayor priorización y continuidad de las políticas públicas para los pueblos indígenas en el siglo XXI. En ese sentido, esboza una visión panorámica de los enfoques aplicados hasta la fecha como fundamento para una reorientación futura. Los dos Decenios Internacionales de los Pueblos Indígenas instituidos por las Naciones Unidas (1995-2004 y 2005-2014) ofrecen un marco internacional apropiado, sobre todo para las mejoras cualitativas.

El presente estudio recopila y compara las políticas públicas para los pueblos indígenas (desde mediados del siglo XX) en cinco países de América Latina.<sup>7</sup> Bajo el término ‘políticas públicas’ se entiende en América Latina una intervención o un conjunto de medidas estratégicas, continuas y coherentes –procedente de las entidades públicas– que han sido formuladas explícitamente a través de procedimientos establecidos y que implican un determinado grado de obligatoriedad. Puede tratarse de una intervención o de una serie de acciones estratégicas de uno o varios poderes del Estado o sus respectivas instancias, con participación de la ciudadanía. Su objetivo es transformar la realidad para el beneficio de la población o de un determinado grupo de ciudadanos y ciudadanas, en un sentido específico. En otras palabras, se trata de un acuerdo oficial formulado explícitamente sobre procedimientos que resultan vinculantes. Dicho acuerdo incluye una interpretación consensual de un conjunto de condiciones marco, dadas por la propia situación o el entorno institucional (diagnóstico), que se refieren a problemas o necesidades concretas. También comprende una definición de objetivos y una estrategia general basada en los medios y recursos disponibles. Para una intervención estatal dirigida, se requieren pautas generales que orienten las medidas a fin de lograr una respuesta pertinente ante las necesidades y problemas identificados. Asimismo, una política pública puede incluir un plan de acción para la implementación concreta de las pautas generales de la misma, en el cual se determinan las áreas priorizadas, los objetivos, las estrategias de implementación, las acciones, los resultados, la división de tareas y funciones,

---

<sup>7</sup> La selección de los países corresponde al Programa Regional “Participación Política Indígena en América Latina” de la Fundación Konrad Adenauer.

los presupuestos y cronogramas, los indicadores, etc. Se trata del resultado de complejos procesos de interacción entre los actores políticos a lo largo de períodos prolongados (BID 2006, p. 15).

Existen políticas públicas de distinto rango y vigencia. A menudo, una política pública nacional forma parte del acervo jurídico (ya sea por estar incluida en la Constitución o porque fue promulgada como ley) y, por lo tanto, debe ser cumplida por todos los gobiernos y poderes del Estado. Suelen tener una vigencia de mediano a largo plazo, y con frecuencia son ilimitadas en el tiempo. Sin embargo, no es raro en América Latina que las políticas públicas sean propias de un gobierno, promulgadas por el presidente respectivo y su gabinete, por lo que no suelen sobrevivir a dicho período presidencial. Tales políticas pueden referirse a uno o varios de los poderes del Estado. También a nivel regional o local es posible que los gobiernos locales dispongan, por ejemplo, de documentos propios sobre políticas de este tipo.<sup>8</sup> En la presente investigación se distingue sobre todo entre políticas públicas coordinadas entre todas o varias de las instancias públicas de uno o todos los poderes del Estado; políticas transversales, que toman en cuenta conceptos y procedimientos obligatorios para todas o la mayoría de las entidades estatales; y políticas sectoriales, que rigen principalmente para una o varias dependencias seleccionadas en el ámbito de un mismo sector público (política educativa, política de salud, política agraria, etc.). En todos los casos puede tratarse de una política nacional de mediano a largo plazo o de una política gubernamental de corto plazo.

El estudio incluye una revisión crítica de las condiciones históricas de orden político, social, institucional y financiero para la formulación de políticas públicas coherentes dirigidas hacia los pueblos indígenas, con lo cual busca contribuir a identificar elementos que permitan aprender del pasado y mirar hacia el futuro. Se trata de mejorar el nivel general de conocimiento sobre estos procesos, los cuales —a pesar de sus aspectos comunes— exhiben también notorias diferencias. En estos casos, los enfoques de política sectorial sólo son tomados en cuenta de forma referencial.

---

<sup>8</sup> Una política institucional o el plan de trabajo institucional de una sola instancia o dependencia pública no son considerados en esta investigación como una política de Estado.

La investigación se centra en cinco países, dos de ellos en Mesoamérica (México y Guatemala) y tres en la región andina (Ecuador, Perú y Bolivia). Se trata de países con una considerable población indígena y una gran diversidad de pueblos y culturas. Estudios anteriores han demostrado que otros países –con una población indígena relativamente reducida– tienden a estar más dispuestos a concederles derechos especiales que los países con un gran porcentaje de población indígena (CEPAL 2006). Queda pendiente aún la comparación sistemática de las políticas públicas para los pueblos indígenas en todos los países de América Latina. Existen ya estudios interesantes sobre las reformas constitucionales y jurídicas relevantes (por ejemplo, Van Cott 2002/Cletus Barié 2003), las reformas del Estado y la temática de la diversidad cultural (Assies et al. 1999), y para el tema de la descentralización del Estado y las repercusiones sobre las organizaciones indígenas a nivel local (Assies 2003). La implementación de la educación bilingüe intercultural ya ha sido sistemáticamente documentada, investigada y comparada (López 2005/López/Rojas 2006/Abram 2006), y constituye un ejemplo para investigaciones sistemáticas aún pendientes sobre otros aspectos de las políticas públicas para los pueblos indígenas.

La presente investigación tuvo que limitarse a una revisión comparativa de cinco países sin posibilidad de evaluar experiencias concretas. Si bien ocasionalmente se alude a enfoques sociopolíticos de índole general, el análisis se centró en enfoques políticos particulares dirigidos a pueblos indígenas y la diversidad cultural. En ese sentido, no se trata sino de un primer aporte de una serie de otros pasos necesarios brevemente esbozados al final del estudio.

Entre los objetivos planteados para esta investigación cabe mencionar los siguientes:

- Reconstrucción y documentación de los enfoques de políticas públicas para los pueblos indígenas en los cinco países estudiados, y comparación de los mismos (discursos, conceptos, prioridades, instrumentos, marco jurídico, instancias, aspectos financieros);
- Vinculación de los procesos políticos generales con las políticas públicas para los pueblos indígenas;
- Identificación de los procesos de interacción entre actores indígenas, gobiernos, instituciones estatales y la sociedad en general, y su impacto sobre las políticas públicas para los pueblos indígenas;

- Contribución al debate sobre el nuevo rol del Estado, la relevancia y la futura orientación de las políticas públicas para los pueblos indígenas.

Una parte importante de la investigación consistió en la recopilación de material en los cinco países comprendidos en el estudio. Por ello, se dio prioridad a la búsqueda de documentos y datos, y a la elaboración de una bibliografía actualizada. En otro momento se realizaron entrevistas con actores importantes, en las que se recogen experiencias personales en relación a la aplicación de las políticas. Las entrevistas nos servirían de ayuda y orientación para la documentación y para la evaluación de los procesos y los contextos políticos. Una última parte del trabajo consistió en la participación en eventos relacionados con el tema. Sin embargo, el trabajo no pretende ser exhaustivo, dado los pocos días de permanencia, para el acopio de material y las entrevistas, en cada uno de los cinco países del ámbito de estudio. Las políticas públicas para los pueblos indígenas también se aplican a nivel local en las regiones rurales apartadas, y se relacionan directamente con los procesos de descentralización y las políticas de los gobiernos locales y regionales. En el marco de la presente investigación, sólo se pudieron tomar en cuenta los enfoques políticos del Estado a nivel nacional, con excepción de algunas referencias generales a los procesos de descentralización. Un tema importante para estudios futuros es el de la relación entre los territorios indígenas, las instituciones, las autoridades, las organizaciones y la administración estatal territorial a nivel local. Si bien en muchos países las agencias de cooperación internacional han jugado un papel importante, la investigación se centra en los presupuestos nacionales.

Para la apreciación de las políticas públicas para los pueblos indígenas se diseñó una plantilla de indicadores aplicada a cada uno de los cinco

---

<sup>9</sup> Esta limitación tiene sobre todo motivos prácticos. Es más factible determinar el lugar real que ocupan las políticas públicas para los pueblos indígenas del Estado y su grado de institucionalización a través de los enfoques políticos, los documentos y los presupuestos nacionales. Con ello no se pretende subestimar el importante rol de la cooperación internacional, sobre todo en relación con la educación bilingüe intercultural, los diversos fondos para indígenas de importante envergadura y – en el caso de Bolivia – también la orientación de los enfoques de las políticas públicas integrales del Estado. Al mismo tiempo, también la cooperación internacional se ve confrontada con el dilema de la contradicción entre los modelos de desarrollo y la relativamente escasa prioridad otorgada a los pueblos indígenas en comparación con otros gastos.

países. Así, a diferencia de otros estudios, el análisis no se centró en los aspectos conceptuales, sino en los factores que inciden en la priorización de las políticas públicas y en aquéllos que nos permiten percibir el grado de institucionalización de las mismas. Para ello, se tomaron en cuenta los siguientes indicadores:

1. Prioridad, enfoques de justificación y lugar que ocupan las políticas públicas para los pueblos indígenas en los discursos políticos oficiales: Mención explícita – ¿Sí o no?
2. Institucionalización de la temática a nivel social y político: ¿Está o no presente en la agenda política? ¿Se llevan a cabo o no debates entre los distintos sectores sociales sobre este tema?
3. ¿Fue posible una traducción de la agenda política a políticas públicas para los pueblos indígenas? ¿Sí o no? ¿El tema aparece sólo en la agenda política o ha pasado a formar parte de las políticas públicas del Estado?
4. ¿Existe o no una política pública nacional para los pueblos indígenas (estrategia, plan de acción)? ¿Existe o no una política pública articulada del gobierno para los pueblos indígenas (estrategia, plan de acción)? ¿Existen o no políticas sectoriales para los pueblos indígenas? Alternativamente: Relevancia y enfoques en la política social en general y su orientación a la población pobre y/o indígena.
5. Existencia de instancias estatales especializadas en políticas públicas para los pueblos indígenas y sus condiciones de funcionamiento.
6. Existencia de dependencias especializadas en los derechos indígenas e interculturalidad en la política sectorial.

La introducción es seguida por los capítulos sobre el nuevo rol del Estado en América Latina, los convenios internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, el debate internacional actual, la influencia de ambos sobre las políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina, y para los movimientos indígenas y el Estado.

Los cinco capítulos dedicados a los diferentes países constituyen el núcleo del presente estudio y contienen, respectivamente, una aproximación y un reconocimiento comparativo del panorama de las políticas públicas para los pueblos indígenas en los países del estudio, seguidos por los antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas desde la Convención Interamericana de Pátzcuaro, en 1940, hasta fines del siglo pasado, y una descripción de las políticas públicas para los pueblos

indígenas entre 2000 y 2006. Para ello se han tomado en cuenta los procesos políticos de la interacción entre las organizaciones indígenas y el Estado, con una reconstrucción cronológica de las medidas especiales para pueblos indígenas, una recopilación de los cambios esenciales en el marco jurídico (que no aspira a ser exhaustiva), así como referencias a la orientación de las políticas sociales en general y a la descentralización del Estado. Cada capítulo sobre alguno de los países termina con una serie de conclusiones y un resumen de los resultados obtenidos de la aplicación de la plantilla de criterios ya mencionados. El último capítulo sintetiza los resultados más importantes de la comparación entre los países y esboza algunos pasos que se estiman necesarios para el futuro.

# I

## EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### *1.1. Rol histórico del Estado en América Latina*

En gran medida gracias al informe sobre la democracia en América Latina del PNUD (2004)<sup>10</sup>, se viene debatiendo intensamente sobre las particularidades del Estado en los países latinoamericanos en comparación con los países desarrollados del Norte. Por un lado, se comparten criterios en torno a las dificultades y deficiencias de los estados latinoamericanos de hoy en día, e incluso en considerar que –luego de la independencia en América Latina– se fundan Estados que aún se encuentran en “búsqueda de una Nación”. Pero, por otro lado, existen opiniones muy diversas sobre las causas de la extrema desigualdad que impera en el continente en comparación con otras regiones del mundo, y sobre el rol que ha jugado en ello el legado colonial en la región. Algunos autores subrayan que el Estado latinoamericano ha contribuido históricamente en forma determinante a la discriminación, la exclusión y el empobrecimiento de gran parte de la población (Cotler 2004), y que en ello reside precisamente la gran diferencia con los estados del Norte, los cuales siguen siendo percibidos como modelo.

Mientras que los países del Norte construyeron sus sistemas políticos, sus instituciones y su capitalismo en tiempos de expansión económica con la ayuda de la colonización de continentes enteros, el proceso de constitución de los estados latinoamericanos se da recién tardíamente bajo el peso del legado colonial. Las nuevas elites criollas y blancas discriminaron a las demás “razas inferiores” durante un período mucho más

---

<sup>10</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD 2004.

largo y de forma mucho más sistemática que en Europa. Debido a las largas luchas sociales en el viejo continente, las elites dominantes se vieron forzadas a conceder mucho antes derechos ciudadanos a los demás sectores de la población, incluso a las llamadas “clases peligrosas” (Cotler *ibíd.*). En América Latina, luego de la independencia del poder colonial en el siglo XIX, se reproduce –como herencia– la doble estructura de una “República de Indios” y una “República de Criollos”, no sólo en la realidad sino también en la mentalidad de la población. Se estableció una alianza entre criollos y blancos, los que –identificados con los poderes coloniales– asumieron tanto sus valores como sus instituciones. Esta alianza reforzó las prácticas racistas y la discriminación étnica frente a la mayoría de la población, que constituyen la base para la forma específica de desarrollo capitalista que se dio en América Latina.

Desde la independencia se llevó a cabo en los estados recién constituidos un proceso de colonización interna, que se expresa con la conquista de las tierras del interior y el despojo o la expulsión de la población mayoritaria, indígena y negra de estas regiones, la cual sería luego explotada y forzada al pago de tributos. Incluso, pasada la mitad del siglo XX, las nuevas elites blancas y criollas siguieron negando a las “razas inferiores” el acceso a los derechos ciudadanos fundamentales y otras prestaciones básicas del Estado. El resultado no fue sólo una extrema desigualdad, sino también la internalización histórica de la subordinación por parte de los oprimidos, que se percibe incluso hoy en día. Este proceso tuvo lugar en toda la región, con distinto grado de intensidad y variantes en la manifestación del dualismo y la polarización social, y con diferencias en la incidencia del centralismo político del Estado y el grado de desarrollo del capitalismo en América Latina.

Incluso en la actualidad, ya en el siglo XXI, el acceso de la mayoría de la población al ejercicio de los derechos ciudadanos y la consolidación del estado de derecho siguen estando pendientes en América Latina. Al mismo tiempo, las tensiones sociales y étnicas subsisten con diferente intensidad debido a la extrema desigualdad imperante. En todos los países del ámbito de estudio, la gran mayoría de la población indígena sigue viviendo muy por debajo del umbral de la pobreza, un hecho que se considera una consecuencia directa de los procesos de colonización interna que tuvieron lugar luego de la independencia. Paradójicamente, esta

situación no ha mejorado, ni bajo los regímenes democráticos ni bajo los de corte autoritario, ni bajo las políticas económicas ortodoxas ni bajo las de tipo heterodoxo. Por el contrario, estas condiciones se han reforzado aun más. Este proceso histórico ha causado que la mayoría de la población pierda en gran medida la confianza en el Estado, en los sistemas políticos e incluso en la democracia. El Estado es percibido más bien como un ente de consolidación de las desigualdades socioculturales y económicas, que como el defensor del bienestar de las mayorías o el interlocutor de los más necesitados.

A lo largo del siglo XX, el desarrollo del Estado se caracterizó por una larga sucesión de fases contrarias que se fueron reemplazando unas a otras, con la correspondiente inestabilidad, si bien las dimensiones de esta última variaban según el país (Vellinga 1997/Nohlen 2004/O'Donnell 2003/Cotler 2004, entre otros). Desde los años 30, se impuso en la región un modelo de desarrollo centrado en el Estado con la sustitución de importaciones, la industrialización y el desarrollo “hacia adentro”. En los años 80, el “consenso de Washington” trajo consigo un vuelco hacia un modelo orientado al mercado y la exportación, con una drástica reducción del aparato estatal y sus prestaciones sociales, así como despidos en masa. Con ello se perdieron capacidades profesionales y técnicas esenciales, necesarias para la definición y estructuración de políticas. De este modo, el Estado nunca estuvo en condiciones –y ahora menos que nunca– de reducir las desigualdades y revertir la exclusión social, económica y política de los más pobres entre los pobres (una buena parte de ellos indígenas). La pobreza aumentó y capturó a una parte de las clases medias. El Estado perdió su capacidad de conducción política y de planificación, y por consiguiente, la capacidad de asumir gran parte de las funciones bajo su responsabilidad como la educación, la salud y la seguridad.

Desde mediados de los años 90 existe un nuevo modelo, conocido como modelo político pluralista orientado al mercado (Nohlen 2004). Este modelo reconoce como fundamental la necesidad de contar con un Estado moderno y eficiente, que asuma funciones de regulación y redistribución. Mientras tanto, existe un amplio consenso en el sentido de que el mercado debe contar con la presencia del Estado para regular la competencia y proteger el medio ambiente, la diversidad biológica y cultural, las condiciones laborales, a los consumidores, etc. Para el cumplimiento

eficiente de estas funciones, se aspira a modernizar las capacidades administrativas del Estado y superar los absurdos procesos burocráticos. Sin embargo, en muchos sentidos este modelo otorga prioridad a un concepto de eficiencia que prescribe las mismas recetas para todos, a pesar de que la evaluación de experiencias pasadas en innumerables estudios ha demostrado hasta la saciedad cuán escasos son los resultados que se pueden lograr de este modo.

Las numerosas transiciones políticas en el transcurso del siglo XX han generado un fuerte desequilibrio entre las condiciones macro, desfavorables a la democracia, y las instituciones y sistemas democráticos (Nohlen 2004), con graves consecuencias para la relación entre el Estado y la sociedad en América Latina. En muchos países de la región se viene implementando procesos de reforma del Estado, pero de momento se trata sólo del ensayo de modelos distintos a nivel regional, sin que en la derecha ni en la izquierda exista consenso sobre criterios esenciales. Por otro lado, también existe una fuerte controversia en torno a la necesidad de imponer reformas con el objetivo de restablecer la fuerza, la autoridad, la eficiencia y las capacidades necesarias del Estado para la planificación institucional en los distintos ámbitos económicos y sociales. Sin embargo, cada caso individual depende en gran medida de las respectivas relaciones de poder entre los grupos organizados al interior y al exterior de los gobiernos. Se perciben dos tendencias básicas: por un lado está la llamada “refundación” del Estado y la Nación, con un cuestionamiento fundamental de todo el sistema político, incluido el estado de derecho. Esta corriente es seguida actualmente por los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Por otro lado, en países como Perú, México y Guatemala se viene optando por la lenta imposición de reformas parciales, respetando en gran medida las constituciones existentes y las normas de un estado de derecho democrático.

En la mayoría de los países que han formado parte de esta investigación –con excepción de México– el retiro del Estado ha dejado un vacío institucional y político, que fue llenado en la mayoría de los casos por la llamada “sociedad civil” (grupos de autoayuda, incluyendo a organizaciones indígenas, ONG, movimientos sociales, etc.).

## **1.2. Hacia un nuevo rol del Estado en América Latina**

En el actual milenio, los movimientos indígenas están más presentes que en el pasado en el escenario político latinoamericano, como nuevos actores de variable influencia, pero que articulan sus demandas de forma muy clara. Este hecho, simbolizado sobre todo por la asunción al poder del presidente Evo Morales en Bolivia, ha llevado a muchos observadores y políticos a pensar que no sólo el sistema democrático y el estado de derecho podrían verse amenazados en los países de alta población indígena, sino que el cuestionamiento que esta tendencia expresa podría alcanzar incluso al modelo de desarrollo, basado en la explotación y exportación de materias primas, en su totalidad. A ello se agrega el empobrecimiento de amplios sectores de la población, que afecta en forma desproporcionada a los pueblos indígenas. Si las demandas indígenas no son acogidas y atendidas de modo constructivo, y si no fuera posible intermediar en los conflictos de intereses en torno a los recursos naturales y hallar soluciones aceptables para todos los involucrados, surgirán inevitablemente conflictos sociales álgidos. En realidad se trata de una controversia sobre bienes, valores y consecuencias, extremadamente dispar: por un lado, las ganancias de algunos, y por el otro, la subsistencia de pueblos y sociedades enteras, con la consecuente amenaza para la diversidad cultural y biológica, y la supervivencia de las personas desde el punto de vista físico y cultural.

A principios del nuevo milenio, el Estado está de vuelta en América Latina. Pero, ¿qué papel debe jugar dicho Estado hoy en día, qué modelos debe seguir, qué funciones debe asumir para que las políticas públicas lleguen a la mayoría de la población indígena, tanto en las áreas rurales apartadas como en las metrópolis? ¿Qué rol resultaría aceptable, por un lado, para la sociedad en general y, por otro, para comunidades y pueblos indígenas con sus propias y diversas cosmovisiones, culturas, lenguas, etc. para alcanzar un éxito sostenible? Si bien estas interrogantes no se plantean por primera vez, éstas han vuelto a surgir de una forma totalmente nueva, desde una perspectiva actual.

En el pasado han surgido muchas denuncias contra las políticas del Estado para indígenas y el indigenismo<sup>11</sup> en los círculos académicos. Aparte de las críticas aplicables a las políticas sociales en general —como el paternalismo, asistencialismo, clientelismo, cooptación política, etc.—

al indigenismo se le enrostra una tendencia a la integración forzada de los pueblos indígenas a la cultura dominante y con ello, su abolición implícita, sin dejar de reconocer ampliamente sus buenas intenciones. Paralelamente a ello se dio prioridad a la alternativa del apoyo a las organizaciones propias de las comunidades indígenas. De este modo se pretendía impedir un tutelaje impuesto por terceros sobre los pueblos indígenas, y que los afectados mismos aprendieran a defender con éxito sus propios intereses. No obstante, este enfoque nos lleva a la siguiente encrucijada: o bien se cuenta con organizaciones propias o bien con instancias estatales; o bien se propugna la integración de los pueblos indígenas o bien se favorece el desarrollo de sus sociedades, culturas y prácticas sociales.

El presente estudio parte de la idea de que todas estas opciones son necesarias: tanto las políticas públicas para los pueblos indígenas como la promoción de las organizaciones y la autogestión indígena. Una integración de los pueblos indígenas no tendría por qué implicar necesariamente su desaparición. Paralelamente a la integración, puede fomentarse un desarrollo autodeterminado de las comunidades y sociedades indígenas en sus propios territorios.

El arte radicaría justamente en pasar de la confrontación a la cooperación constructiva, evitando caer en el paternalismo, el tutelaje y la excesiva injerencia de las instancias estatales, y evitando también debilitar las organizaciones por medio de la cooptación o la manipulación política. El objetivo a lograr debería ser limitar la dependencia del Estado por parte de las organizaciones y comunidades, al ampliar el uso de los servicios públicos que como ciudadanos y ciudadanas les corresponden. Para ello se requiere que los pueblos y las comunidades indígenas logren distinguir entre la agenda estatal y la agenda propia, en el sentido que recomienda un futuro desarrollo autodeterminado de las sociedades indígenas. Ha quedado claro en el pasado que no es tarea fácil lograr un equilibrio adecuado entre la cooperación con el Estado y la aspiración al autogobierno.

---

<sup>11</sup> El indigenismo fue una corriente académica y política que aspiraba a proteger a los indios, pero no es por sí un movimiento indígena. Como corriente intelectual en la literatura, las artes y las ciencias sociales, el indigenismo pasó por diversas etapas de teoría y práctica en relación con el cambio de las condiciones de vida socioeconómicas y culturales de la población indígena, que también tuvieron influencia sobre las políticas públicas para pueblos indígenas (Stavenhagen 2000).

La mayoría de la población indígena demanda una mayor presencia del Estado y no lo contrario. Incluso, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que recae en el Estado la responsabilidad de proteger los derechos individuales (sobre todo de las mujeres y niños), también al interior de las comunidades y los territorios indígenas.<sup>12</sup> Se trata de buscar la coexistencia pacífica entre las diferentes culturas, lenguas y sistemas de valores, y de propiciar una apertura social –y también política– en relación a concepciones y a un diálogo intercultural en igualdad de derechos.

Por su parte, los representantes o las representantes de las organizaciones indígenas a menudo han preferido reemplazar los servicios del Estado por servicios propios. Si bien es cierto que hace ya un buen tiempo a la protesta se le ha unido también la propuesta en la formulación de normas y lineamientos de políticas, las organizaciones siguen manifestando una gran desconfianza frente al Estado. Si pasamos revista a las políticas públicas para los pueblos indígenas de los últimos decenios, encontraremos que tal desconfianza resulta de hecho justificada.

Sin duda, la consolidación de la democracia en América Latina requiere que el Estado asuma el papel de garante de la igualdad de todos los ciudadanos y las ciudadanas ante la ley, del reconocimiento y cumplimiento de los derechos especiales, de la implementación de medidas específicas dirigidas a promover la participación de los pueblos indígenas en la sociedad y la política, del diálogo con las organizaciones indígenas, de la lucha contra la pobreza y la exclusión, de la protección de los derechos colectivos de propiedad y uso de la tierra, del libre florecimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas, etc. No en vano se discute cada vez con mayor frecuencia y vehemencia sobre el tema del rol del Estado en los conflictos de intereses sobre las tierras y los recursos naturales, entre las empresas privadas (compañías petroleras, mineras y madereras) y las comunidades indígenas.

---

<sup>12</sup> Sin embargo, con ello no estamos abogando por una restricción de los derechos a la autodeterminación y al autogobierno de los pueblos indígenas dentro de sus propias comunidades y territorios.

Al Estado moderno se le exige un rol de garante del bienestar general, de protector de los sectores sociales excluidos, de justo distribuidor de los recursos hasta ahora repartidos de un modo inmensamente desigual, y de intermediario en los conflictos de intereses entre las empresas privadas y los grupos poblacionales afectados. Esto viene aparejado con una nueva conciencia de que los intereses indígenas –en el sentido de la conservación de la diversidad cultural y biológica– son también intereses nacionales, que entran en conflicto con la inversión privada y extranjera cuando se trata de la explotación de recursos naturales. La búsqueda sistemática de alternativas y fórmulas de solución en este ámbito está aún pendiente. Mientras tanto, surgen interrogantes sobre qué tipo de políticas públicas podrían revertir con mayor éxito la extrema discriminación de los pueblos indígenas, o sobre cómo se podría lograr una mayor inclusión de los más pobres entre los pobres, de los más excluidos, que en muchos países son los indígenas. Tal inclusión tendría que ser dirigida y sistemática, y abarcar los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales. Sólo así sería posible superar la enorme desigualdad y el alto grado de insatisfacción de amplios sectores poblacionales, afianzar el ejercicio de la democracia en general y extenderla a una multitud de actores.

En realidad, desde los años 90 se observa en América Latina un cambio de tendencias que representa una clara ruptura con el pasado (Degregori 1999/Gros 2000). Si bien tanto las derechas como las izquierdas latinoamericanas durante mucho tiempo vieron a los pueblos indígenas como retrógrados o predijeron su desaparición con su integración a la era moderna (Stavenhagen 1972), recién al iniciarse el “Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas” de las Naciones Unidas (1995-2004) se observa una revaloración de la diversidad cultural y ecológica y no sólo en la agenda internacional. Por lo tanto, hace mucho que las demandas de derechos específicos y acciones a favor de los pueblos indígenas han dejado de menospreciarse como política irrelevante de algunos grupos grandes o pequeños, a los que antes se había ignorado y agrupado en gran medida bajo la etiqueta de “minorías étnicas” excluidas.

Crecientemente, tanto la explotación de los recursos naturales de las selvas tropicales, como la amenaza contra la diversidad cultural a nivel mundial, debido a la creciente industrialización y homogenización, son reconocidas como problemas globales urgentes que superan por mucho

los intereses particulares de pueblos específicos. Al iniciarse el nuevo milenio, regiones enteras se debaten en estados de emergencia, y muchos de sus pueblos luchan simplemente por la supervivencia o por el reconocimiento de sus derechos políticos, económicos, culturales y ecológicos, como derechos humanos y ciudadanos universales, y también por la obtención de derechos colectivos especiales. Ello ha puesto de manifiesto aun más la urgencia de manejar desde la cotidianidad, la interculturalidad, la pobreza, la exclusión y el medio ambiente de una forma distinta. Las luchas de los pueblos indígenas han adquirido una creciente trascendencia simbólica y estratégica a nivel mundial. En algunos países (como México y Ecuador), los movimientos indígenas (como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, en México o Pachakutik, en Ecuador) han llegado a liderar las corrientes críticas a la globalización, y es más, en Bolivia alcanzaron el poder con Evo Morales.

De hecho, los estados nacionales latinoamericanos ya no pretenden seguir el mismo concepto de asimilación de la población rural indígena como hasta la “década perdida” de los años 80, e incluso están dispuestos a tomar nuevas medidas políticas en favor de las “minorías indígenas” o las “cuestiones indígenas”. Diversos autores han hecho alusión a esta tendencia en –por ahora– siete países latinoamericanos, cuyas Constituciones reconocen la diversidad cultural y étnica de sus estados, así como los derechos indígenas específicos (Assies, Van der Haar y Hoekema 1999/Gregor Barié 2002/Van Cott 2003, entre otros). Sin embargo, esta nueva tendencia positiva se vio acompañada por una tendencia mundial negativa de políticas neoliberales, con un Estado fuertemente reducido y de transferencia de las responsabilidades públicas a las propias organizaciones indígenas o a organizaciones no gubernamentales. La promulgación de leyes y artículos constitucionales sobre el reconocimiento de los derechos indígenas tuvo mayor éxito allí donde los movimientos indígenas lograron vincular sus demandas con los intereses de las elites nacionales y forjar alianzas, de modo que determinados candidatos a la presidencia, congresistas u otros representantes del gobierno se convirtieron en sus aliados y voceros (Van Cott 2006).

### ***1.3. Convenios internacionales vigentes sobre los derechos de los pueblos indígenas***

Las políticas públicas para los pueblos indígenas deben orientarse necesariamente en los convenios internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre la lucha contra el racismo, la discriminación y la pobreza. Por lo tanto, en el presente capítulo haremos referencia a una serie de convenios internacionales actualmente vigentes, así como a otros que aún son objeto de debate.

El Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales del año 1989, que reemplazó al Convenio 107 del año 1957,<sup>13</sup> es hasta hoy el único acuerdo internacional promulgado y vinculante, en el que se reconoce el derecho “de la población indígena” a ser objeto de consultas, mas no el derecho a su autodeterminación. Hasta la fecha, este Convenio de la OIT ha sido ratificado por la mayoría pero no por todos los estados latinoamericanos. Sin embargo, entre los países que sí lo ratificaron, el Convenio está aún pendiente de ser insertado en la legislación nacional.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) de 1981 y el protocolo opcional de la CEDAW del año 2000 que permite a las Naciones Unidas realizar investigaciones de los casos denunciados, son importantes sobre todo para las mujeres indígenas, aunque no están dirigidos especialmente a los pueblos indígenas. Lo mismo sucede con la nueva Convención sobre la Diversidad Cultural,<sup>14</sup> emitida por UNESCO el año 2005. Aun así, ambos instrumentos tienen carácter vinculante.

La Declaración de Durban (Sudáfrica), suscrita en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo el 2001,<sup>15</sup> también

---

13 Todos los países del ámbito de estudio han ratificado el Convenio 169 de la OIT. En el Perú, por ejemplo, el Convenio 107 de la OIT pudo servir de base para la promulgación de la primera ley de comunidades indígenas en la región amazónica de 1974, denominada Ley de Comunidades Nativas.

14 Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, emitida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) el año 2005.

15 Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Documento ONU A/CONF.189/12, Durban, Sudáfrica 2001.

contiene un Plan de Acción con una sección sobre pueblos indígenas, sin embargo, sus recomendaciones no tienen carácter vinculante. En la Declaración de Durban se hace un llamado a la formulación e implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas, a la creación de instancias públicas especiales que actúen contra la discriminación y el racismo, y al fomento y la protección de los derechos humanos de las víctimas del racismo y la discriminación. Además, se insta a mejorar el acceso de los indígenas al empleo, la producción, la capacitación y formación profesional, así como a otros servicios. Entre otros, se mencionan expresamente las políticas públicas y los programas para las mujeres y niños indígenas, diseñados conjuntamente con su participación.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 fue ratificado por los cinco países del presente estudio, pero a pesar de tener carácter vinculante apenas se aplica.<sup>16</sup>

Como ya se ha mencionado, falta aún lograr un consenso internacional sobre la orientación de las políticas públicas para los pueblos indígenas. A propósito de este tema existen también dos acuerdos internacionales: la Declaración de Brasilia<sup>17</sup> (Fondo Indígena 2004) y el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (ONU 2005 – Documento A/60/270). Lamentablemente, ninguno de los dos es vinculante, ni son muy conocidos.

En la Declaración de Brasilia se mencionan algunos cambios importantes en las políticas públicas para los pueblos indígenas de los últimos años, entre ellos la creación de instancias estatales especializadas, así como la búsqueda de una mayor atención a la diversidad cultural y a las particularidades de cada pueblo en las políticas públicas en general. Por otro lado, se procura una mayor y mejor definición de políticas públicas explícitas para los pueblos indígenas, con un carácter continuo e integral

---

<sup>16</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por Ecuador en 1969, por Perú en 1978, por México en 1981, por Bolivia en 1982 y por Guatemala en 1988.

<sup>17</sup> La Declaración de Brasilia fue suscrita el 24 de noviembre de 2004, en el marco de la Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas a Pueblos Indígenas en Brasilia, por los representantes de gobierno de 13 países latinoamericanos y dos europeos, entre ellos todos los cinco países del presente estudio.

que alcance a todos los sectores estatales, y que se apoye en un fondo especial para los pueblos indígenas, y en la incorporación de nuevos conceptos, estrategias, procedimientos y métodos, adecuados a la realidad específica de cada pueblo.

La Declaración presenta las siguientes propuestas para las futuras políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas: el objetivo debe ser la institucionalización de una política de Estado para los pueblos indígenas en todos los países, con una perspectiva de largo plazo y con visión estratégica, y no sujeta a modificaciones derivadas del cambio de ministros o de gobierno. Deben intensificarse los esfuerzos realizados hasta hoy para la formulación de políticas públicas en forma conjunta con los pueblos indígenas. Otras propuestas se refieren a una mayor jerarquía y un mejor equipamiento de las instancias especializadas en políticas públicas para los pueblos indígenas, con el objetivo de ampliar su influencia a todo el aparato del Estado y mejorar las capacidades de éste para responder de forma más adecuada y oportuna ante las necesidades, las demandas y las propuestas de los pueblos indígenas. Los asuntos indígenas deben estar más presentes en la coordinación interinstitucional e integrarse sistemáticamente de forma horizontal.

Para ello se estima que es necesario un cambio de perspectivas. El fortalecimiento de las capacidades estatales específicamente orientadas a la implementación de las políticas públicas para los pueblos indígenas, debería ir de la mano con una reorientación del conjunto de políticas de todas las instituciones estatales que las encamine hacia la priorización de las necesidades y los intereses de los pueblos indígenas. Otras propuestas se refieren al fortalecimiento de las instituciones especiales encargadas de los asuntos indígenas en los respectivos ministerios y sectores; la visibilización y rendición de cuentas sobre los gastos previstos y realizados en favor de los pueblos indígenas en los presupuestos de todas las instancias estatales; la flexibilización y adecuación de los servicios del Estado en función de la diversidad de los pueblos indígenas y de la diversidad cultural del país; la inclusión de los intereses indígenas para una mejor adecuación cultural de las políticas públicas, a fin de superar los obstáculos existentes en el acceso a los recursos, bienes y servicios, y optimizar sus alcances. Se subraya expresamente la necesidad de una mayor participación de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas del Estado, con la ayuda de instancias

de diálogo y mejores condiciones para que los representantes indígenas tomen parte en dichos foros y mesas de diálogo. Con ello, nadie pone en duda actualmente el hecho de que los pueblos indígenas deben ser los protagonistas absolutos y actores de sus propios asuntos. Una mejora de las capacidades para la implementación de las políticas públicas para los pueblos indígenas sería indispensable para garantizar la aplicación de las leyes y normas ya promulgadas sobre derechos indígenas, y para incluir los convenios internacionales de modo más sistemático en la legislación de los distintos países.

#### ***1.4. Debate internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas***

En las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) se debate ya desde hace décadas sobre los acuerdos y convenios internacionales en torno a los derechos especiales de los pueblos indígenas.<sup>18</sup> A pesar de que la Asamblea General de la ONU declaró el año 1993 como el primer Año Internacional de los Pueblos Indígenas, y que luego se estableciera el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (1995-2004),<sup>19</sup> las negociaciones en Ginebra, Nueva York y Washington

---

<sup>18</sup> Los primeros instrumentos internacionales especialmente importantes para los pueblos indígenas —aunque no estuvieran específicamente dirigidos a ellos— se promulgaron en 1948, 1960, 1965 y 1968: la Subcomisión de la Comisión de Derechos Humanos encargada de la “Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías” logró que ya en 1948 se promulgara la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. En 1960 se suscribió la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (Resolución 1514). Contiene la primera definición del derecho a la autodeterminación, que luego se retomó en los siguientes convenios: en 1968 la ONU promulgó los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 1966, la UNESCO por primera vez reconoció oficialmente a los pueblos indígenas y sus culturas, pero al poco tiempo declaró que el concepto “pueblos” sólo se refería a los estados y no a las poblaciones carentes de estado propio. En 1965, la ONU promulgó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

<sup>19</sup> La meta principal del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo fue “el fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas que confrontan los pueblos indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud.” El tema elegido para este Decenio fue: “Los pueblos indígenas: la colaboración en acción”.

mostraron pocos avances. Durante años desde su nombramiento en 1971, la ONU contaba con sólo un Embajador Especial para los Derechos Indígenas. En 1982 se instaló finalmente un Grupo Internacional de Trabajo para los Derechos Indígenas con sede en Ginebra.<sup>20</sup>

Recién veinte años después –hacia fines del primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, de la ONU– se estableció en 2002 el Foro Permanente para los Asuntos Indígenas, una entidad internacional cuya creación había sido reclamada por las organizaciones indígenas desde 1993. Dicho Foro es un organismo asesor del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC),<sup>21</sup> con sede en Nueva York. Está compuesto por representantes indígenas de todo el mundo y ejerce influencia sobre todo en el sistema de las Naciones Unidas,<sup>22</sup> por lo que pudo lograr que el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas de la ONU contara con una fase de continuación: el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (2005-2014). Con ello se alcanzó implementar al menos uno de los objetivos del primer decenio, cuyos otros resultados fueron más bien modestos, probablemente porque no se pudo realizar ninguna conferencia internacional de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.<sup>23</sup>

El camino recorrido hasta la aprobación de los dos Decenios Internacionales de los Pueblos Indígenas por parte de la ONU duró varias

---

20 El Grupo de Trabajo tenía el mandato de investigar temas relacionados con la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Los expertos –ninguno de ascendencia indígena– fueron nombrados por la ONU. Poco después se estableció un fondo para el financiamiento de la participación de representantes indígenas en las sesiones del Grupo de Trabajo.

21 Consejo Económico y Social, vinculado directamente con la Asamblea General de las Naciones Unidas.

22 Los objetivos del Foro Permanente para los Asuntos Indígenas de la ONU son los siguientes:

- Examinar la agenda del Consejo Económico y Social de la ONU – ECOSOC relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos, y sus repercusiones para los pueblos indígenas;
- Prestar asesoramiento especializado sobre las cuestiones indígenas al ECOSOC, así como a todas las agencias y organismos de las Naciones Unidas;
- Difundir las medidas relacionadas con las cuestiones indígenas y coordinar su integración dentro de todo el sistema de las Naciones Unidas.

El Foro se compone de 16 expertos y expertas independientes, de los cuales 8 son propuestos por las organizaciones indígenas y los otros 8 por los gobiernos. El Foro sesiona durante 10 días al año en Nueva York o en Ginebra, según sea el caso.

23 Informe de Evaluación del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995 – 2004, México, mayo de 2006.

décadas, durante las cuales ocuparon un lugar preponderante los debates sobre los derechos colectivos y los derechos especiales de los indígenas. La Declaración Internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que data de 1948, año de su fundación, se concentra esencialmente en los derechos individuales. En ese sentido, si bien se nombra expresamente el derecho a la autodeterminación para los pueblos colonizados que fueron expulsados de sus territorios, éste no se aplica a aquellas poblaciones que fueron colonizadas internamente dentro de estados nacionales reconocidos, y que, por lo tanto, reclaman su derecho a la autodeterminación en territorios delimitados al interior de dichos estados. Estos pueblos argumentan sobre todo que ya habían habitado los territorios en cuestión antes de la colonización y mucho antes de la fundación de los estados nacionales modernos. Las injusticias históricas que alegan se refieren a la opresión, explotación y expulsión dentro de sus propios países, y a una falta de participación en la fundación y el ordenamiento territorial de los estados modernos, procesos que –por principio– tuvieron lugar sin consideración alguna de los territorios habitados por los pueblos indígenas.

En 1971 se realizó el primer encuentro internacional de antropólogos progresistas en Barbados, en el Caribe (Conferencia de Barbados I). En dicho encuentro, el discurso predominante de la izquierda de aquellos días, de orientación netamente clasista y dirigida en contra de la explotación económica de los pueblos indígenas, fue complementado por demandas relativas al derecho a la autodeterminación y el desarrollo de sus culturas. La Declaración de Barbados I es un documento histórico debido a su enfoque conceptual que combina aspectos económicos y culturales. Denuncia el colonialismo interno frente a los pueblos indígenas dentro de las sociedades postcoloniales en los estados existentes, así como el paternalismo de las sectas religiosas y los misioneros. A estos últimos se les responsabilizó que –a pesar de llevar a cabo estudios sobre pueblos exóticos de localización remota– no habían abogado por una mejora de las condiciones de vida de los mismos. Además, se les culpó de haber puesto en peligro a menudo la supervivencia cultural de los pueblos afectados a través del proselitismo misionero y la conversión obligada, y de haber traído consigo enfermedades que entrañaban un grave peligro directo para la supervivencia de las personas y pueblos.

En la Conferencia de Barbados II, el segundo encuentro internacional realizado en 1977, participaron no sólo los antropólogos de la primera reunión sino también 20 dirigentes indígenas (un total de 34 personas). La Declaración de Barbados II demanda –entre otros puntos– la participación de delegados y delegadas indígenas en el sistema de las Naciones Unidas, que se inició ese mismo año con la invitación de este grupo a una conferencia internacional de ONG sobre la “Discriminación de los Pueblos Indígenas del Continente Americano” en la sede de la ONU, en Ginebra. En 1981 se realizó otra reunión internacional de la ONU sobre “Los pueblos indígenas y la tierra”, que finalizó con el acuerdo de crear el ya mencionado Grupo de Trabajo especial para pueblos indígenas.

Hasta hoy, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas existe sólo en una versión aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en 2006. Acerca de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la OEA, se viene negociando hace veinte años sin que haya sido aprobada aún. A lo largo de muchas décadas, no ha sido posible llegar a una aceptación de los derechos colectivos que demandan los movimientos indígenas, ni al reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación y a contar con un territorio propio como pueblos. A fines de 2006 se tuvo que postergar, a nivel de la Asamblea General, un nuevo intento por aprobar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de tal manera que aún queda pendiente su aprobación al más alto nivel de la ONU.

Como principales argumentos en contra de su aprobación se mencionaron, entre otros, la falta de criterios para determinar qué grupos poblacionales pueden considerarse como pueblos con derecho a la autodeterminación. En este sentido resulta interesante que en el debate ya no se rechazaran de plano los derechos colectivos. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas puede considerarse como un complemento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aludiendo en ese caso a los derechos colectivos. Por otro lado, al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos (individuales), carecería de carácter vinculante. El proyecto de declaración que se encuentra actualmente en debate intenta establecer un equilibrio entre los derechos individuales y los colectivos, así como entre los derechos generales y los especiales de las poblaciones indígenas. Allí el derecho a la autoder-

minación de los pueblos indígenas se restringe a territorios claramente delimitados dentro de los estados nacionales, sin derecho a una escisión en estados independientes. La declaración no incluye un derecho explícito a territorios propios, aunque sí un derecho a la protección de los territorios y títulos de propiedad ya reconocidos oficialmente. Al mismo tiempo, se reconoce no sólo el derecho a la autodeterminación al interior de las comunidades o los territorios propios, sino también la responsabilidad del Estado respecto de la protección de los derechos individuales de los ciudadanos indígenas, en especial de las mujeres y los niños, también al interior de sus propias comunidades.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas prescribe claros ámbitos de responsabilidad para los Estados, que dan por sentado el nuevo rol de los mismos en lo referente a la protección, intermediación y redistribución. Entre otros, se mencionan, por ejemplo, los siguientes:

- la prevención de todo tipo de amenaza a las culturas e identidades indígenas;
- la protección frente a todo tipo de intento por parte de terceros de ocupar tierras, territorios o recursos indígenas, o de explotarlos sin consentimiento expreso bajo condiciones libres e informadas;
- la realización sistemática de consultas y la cooperación cordial con los pueblos indígenas (para consentimientos previos con respecto a modificaciones de las normas legales o acciones administrativas bajo condiciones libres e informadas);
- la salvaguardia del derecho al trabajo y la protección frente a condiciones laborales, formas de pago o trato discriminatorio o irrespetuoso; el pago de indemnizaciones justas a las comunidades indígenas en el caso de una pérdida involuntaria de las bases de su supervivencia (en la misma medida y por el mismo valor);
- la protección especial de las mujeres indígenas contra toda forma de violencia y discriminación;
- la implementación de medidas especiales para pueblos indígenas, sobre todo hacia la atención de los requerimientos de las mujeres indígenas y también de los niños, jóvenes y ancianos.

### ***1.5. Convenios internacionales sobre los derechos indígenas y su influencia en las políticas públicas para los pueblos indígenas***

Sin tener como referencia el Convenio 169 de la OIT y las distintas convenciones y acuerdos de la ONU contra la discriminación (CEDAW, Durban, etc.), la modificación de las legislaciones nacionales y las Constituciones en muchos países apenas habría sido posible. No hay que olvidar que hasta el día de hoy se carece de instrumentos para una clara orientación internacional de las políticas públicas para los pueblos indígenas, comparables, por ejemplo, a la Agenda 21 en el ámbito del medio ambiente, o a la Plataforma de Acción de Beijing en lo referente a las políticas de género y de la mujer.

La falta de consenso respecto a los derechos especiales de los pueblos indígenas, y los conceptos y enfoques relacionados con ellos, han influido también durante décadas sobre la carencia de resoluciones internacionales más concretas, que pudieran orientar la implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas por los distintos estados nacionales. A diferencia de las políticas medioambientales y de género, que tienen como fundamento planes de acción internacional, surgidos de amplias negociaciones en las respectivas conferencias internacionales, no han existido elementos de orientación similares para los enfoques utilizados en las políticas públicas para los pueblos indígenas. Un claro ejemplo de esto fueron los resultados bastante exiguos del Primer Decenio de los Pueblos Indígenas, que hicieron necesaria la promulgación de un Segundo Decenio.<sup>24</sup>

En 2005 se presentó ante el Foro Internacional para Asuntos Indígenas de la ONU, el ya mencionado Programa de Acción para la implementación del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, debido a la escasa participación internacional en su elaboración, dicho plan resulta poco conocido incluso dentro del sistema de las Naciones Unidas.

---

<sup>24</sup> Véase para ello el Informe de Evaluación del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, Pacto de Pedregal, México, mayo de 2006.

A diferencia de la Agenda 21 o de la Plataforma de Acción de Beijing, no se alude explícitamente a los estados nacionales como los principales responsables en la implementación de este Programa de Acción. Más bien, se comparte esta responsabilidad con las organizaciones indígenas, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, e incluso, con la sociedad civil y la empresa privada.

El Programa de Acción contiene propuestas para los cinco objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, con seis temas prioritarios: cultura, educación, salud, derechos humanos, medio ambiente y desarrollo económico y social. Entre otras medidas, se menciona la participación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas y normas legales, en la utilización de recursos y en el desarrollo de programas y proyectos. También se prevé la redefinición de la política de desarrollo en beneficio de procedimientos y formas respetuosas, equitativas y culturalmente adecuadas a la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas. Entre los objetivos, destaca la promoción explícita de políticas, programas y proyectos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, en especial, de las mujeres, niños y jóvenes indígenas. Otro objetivo importante está referido a las medidas de vigilancia y acompañamiento de las acciones de los Estados, y del cumplimiento de los compromisos adquiridos por éstos en términos de la transparencia y la rendición de cuentas claras a nivel internacional, regional y nacional.

Lamentablemente, el Programa de Acción es –hoy por hoy– sólo letra muerta. Las estrategias y procedimientos para la formulación de políticas públicas para los pueblos indígenas siguen siendo materia de controversia. Cada país latinoamericano y cada nuevo gobierno emprende, con mayor o menor énfasis, un camino propio, y los alcances, los espacios y reglas de juego para la participación de los respectivos movimientos indígenas, en el diseño de las políticas nacionales, siguen siendo distintos y subordinados a una multiplicidad de factores.

En cuanto a las organizaciones internacionales, la situación es similar. Si bien muchas de ellas han formulado o actualizado sus políticas institucionales en cooperación con representantes indígenas, en la implementación operativa –en gran medida– carecen de orientación. También están muy lejos de priorizar debidamente la temática, o de asesorar a las organizaciones indígenas, por un lado, y a los gobiernos, por el otro, en el

diálogo para el diseño e implementación de políticas. Asimismo, debido al pasado poco democrático de muchos países, numerosas ONG —que apoyan desde hace años a las organizaciones indígenas en aspectos técnicos y sociales— carecen de experiencia cuando se trata de asesorar en lineamientos de política a las instituciones públicas y los gobiernos, o cuando se trata de apoyar a los movimientos en sus negociaciones con el Estado, o de manejar su propia participación en los foros de diálogo.

### ***1.6. Los movimientos indígenas y el Estado en América Latina***

Las estrategias elegidas por las organizaciones indígenas frente al Estado son, a simple vista, contradictorias y disímiles, al igual que las de la “sociedad civil” de toda América Latina. Se diferencian no sólo por país sino también al interior de cada país. Abarcan desde la resistencia armada de los Zapatistas hasta las alianzas con representantes del gobierno en Oaxaca, México; desde bloqueos de carreteras, huelgas, marchas desde las tierras bajas al altiplano en Bolivia, hasta el copamiento de algún ministerio por las organizaciones más influyentes; desde la denuncia pública de instancias estatales (en todos los países) hasta la participación en mesas de diálogo con instituciones del Estado (Ecuador, Perú, Guatemala), o en la elaboración de proyectos de ley y planes de acción a nivel local, regional o nacional, o en la creación de redes del personal indígena de instituciones públicas o de estrategias para la “indigenización del aparato del Estado” (Guatemala).

Las experiencias acumuladas en el trato con instituciones estatales —frecuentemente negativas— han generado una notoria desconfianza con relación al Estado. La escasa relación y frustraciones respecto al aparato estatal, así como las deficiencias de la democracia y del estado de derecho, y la preeminencia de culturas políticas autoritarias, han impedido una mayor comprensión y valoración de los procesos de negociación democráticos. En un escenario así, las organizaciones indígenas tienden a suplir algunas de las funciones del Estado por iniciativas propias, por ejemplo, frente a la defensa de sus derechos o la negociación con interlocutores e intereses distintos.

Algunos proyectos de las organizaciones e instituciones indígenas compiten frente a las agencias de cooperación internacional con pro-

yectos y programas del Estado. Por lo tanto, resulta comprensible que los representantes indígenas no hayan abogado necesariamente por mayores recursos financieros ni humanos para las entidades públicas o por la implementación de políticas dirigidas a los pueblos indígenas. La mayoría sigue reclamando exclusivamente la autodeterminación y el financiamiento directo de sus propias organizaciones, y rechazando todo tipo de apoyo a “intermediarios”. En Bolivia existen propuestas del movimiento indígena para una reforma constitucional, según las cuales la ciudadanía indígena estaría eximida del pago de impuestos, por un lado, pero por otro lado sería responsable de autogobernar las regiones rurales únicamente con recursos propios, como si se tratase de promover la ausencia futura del Estado de las zonas rurales. Recién desde principios de los años 90 del siglo pasado, se dejan oír algunas voces indígenas que demandan más presencia del Estado y mayor calidad de los servicios públicos, y que participan directamente en la formulación de políticas públicas para los pueblos indígenas. Los primeros pasos en esa dirección han surgido sobre todo en Guatemala y en Ecuador, e incipientemente en el Perú.

Al mismo tiempo se observa cierta tendencia hacia la cooptación política a través del clientelismo de las élites respectivas, y a la absorción y anexión de los grupos de intereses indígenas en favor de intereses personales, lo que lleva a la rápida degeneración de cualquier iniciativa, incluso de aquéllas que inicialmente parecían prometedoras. Hasta ahora, las organizaciones indígenas han seguido la tendencia a suplir los servicios del Estado, a nivel local o regional, con sus propios medios o con la ayuda de donaciones, a administrarlos en forma autónoma —a menudo con éxito— y a sustituir funciones del Estado, como la defensa o la negociación, por acciones propias.

A pesar de la evolución positiva del reconocimiento de los derechos indígenas antes descrita, a nivel internacional y nacional, y la transferencia oficial de algunos recursos a los pueblos indígenas, sus organizaciones tienen aún por delante una larga lucha para lograr una ciudadanía con igualdad de derechos y derechos especiales, y políticas públicas coherentes para los pueblos indígenas y la diversidad cultural. Hasta la fecha no existe ni claridad ni unanimidad respecto a cuáles serían las estrategias más exitosas para convencer a los gobiernos e instancias públicas de que implementen con eficiencia medidas en favor de una ciudadanía

indígena con igualdad ante la ley, y con derechos especiales en salvaguarda de la diversidad étnica inherente a la identidad indígena. La construcción de un estado de derecho, la mejora del ordenamiento jurídico, la superación de la exclusión política, económica, social y cultural, e incluso el reconocimiento de las aspiraciones a la autodeterminación y autonomía a nivel local, no son sino algunas de las metas pendientes.

Por otro lado, los propios representantes indígenas de América Latina han criticado –una y otra vez– la falta de políticas públicas para los pueblos indígenas, acompañadas de recursos suficientes.<sup>25</sup> Aun así, los movimientos indígenas no parecen haber superado todavía aun su desconfianza como para abogar en forma consecuente por la institucionalización de las políticas públicas para los pueblos indígenas y la adecuada asignación de recursos financieros a las instancias estatales correspondientes. También se observan dudas sobre el rol de los movimientos indígenas en los procesos de democratización, externos e internos, y en relación a los modelos de participación y ciudadanía a los que aspiran.

---

25 Como por ejemplo, en la declaración del Consejo de Organizaciones y Naciones Indígenas del Continente (CONIC) del año 2000: “En América Latina no existe hoy en día ninguna política pública para más de 4 millones de indígenas”. (Serpaj 30.10.2000).

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

### *2.1. Aproximación y visión panorámica*

México es el único país del presente estudio que cuenta con políticas públicas para los pueblos indígenas dignas de ese nombre, y que desde 2001 fueron incluidas en la Constitución. Por muchas razones, la experiencia mexicana no es del todo comparable con la de los otros países del estudio. Se trata del país más grande, moderno y rico de ellos, dispone de cuantiosos ingresos petroleros y de una ubicación geopolítica especial, en directa vecindad con los Estados Unidos. Tiene una población mucho mayor (más de 100 millones de habitantes), y es el único de los países del estudio compuesto por 32 estados federados, los “Estados Unidos Mexicanos”. Si bien en el año 2000 la población indígena de México representaba oficialmente alrededor del 12% del total, en cifras absolutas se trata de aproximadamente 12,7 millones de personas. Con ello, los pueblos indígenas mexicanos constituyen en cifras absolutas la población indígena más numerosa de todos los países del estudio, aunque en términos de proporcionalidad respecto de la población total, los demás países cuentan con porcentajes mayores (con excepción del caso de Ecuador, en el que las cifras oficiales hablan de un controversial 6,4%). A pesar del federalismo, los pueblos indígenas de México no han logrado hasta ahora contar con regiones o territorios propios y autónomos.

Si bien México no forma parte de los países latinoamericanos con mayor gasto social en comparación con el PBI, se encuentra en un rango medio y, por lo tanto, mantiene un gasto social per cápita muy superior a los demás países del presente estudio.<sup>26</sup> Por otro lado, el indigenismo mexicano tiene una larga historia y diversas vertientes políticas e ideológico-

culturales. En México, el concepto del indigenismo no sólo se refiere a una corriente intelectual,<sup>27</sup> sino también a toda una etapa de políticas públicas para los pueblos indígenas (Stavenhagen 2000). Además, la influencia académica de antropólogos y científicos sociales conocidos sobrepasa las fronteras de México y se extiende al resto del continente. La larga era del PRI en el gobierno<sup>28</sup> —a pesar de sus inconveniencias para la democracia— trajo consigo una relativa continuidad de políticas indigenistas explícitas. México ha contado con políticas públicas indigenistas desde 1936, de modo ininterrumpido. Asimismo, México es sede del Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.) de la OEA desde 1940, que en determinados momentos ha promovido políticas indigenistas a nivel continental. Diversos gobiernos mexicanos impulsaron políticas públicas para los pueblos indígenas de otros países —con el apoyo de fondos internacionales del I.I.I.— y aportando ocasionalmente hasta el 90% de todos sus recursos.<sup>29</sup> A su vez, el indigenismo oficial mexicano fue influenciado por el enfoque internacional de la política del I.I.I., luego de que, en los años 70, la política nacional indigenista y el Instituto Nacional Indigenista, INI, entraron en crisis. México fue el primer país latinoamericano en suscribir el

---

26 Los gastos sociales per cápita en México entre 1997 y 2001 fueron de US \$ 402. Si bien este importe no llega a ser ni un cuarto del gasto en Argentina o Uruguay durante el mismo período, sí equivale a más del doble del gasto social en el Perú y representa más de cuatro veces el gasto social en Guatemala (datos de CEPAL citados en ASIES 2003).

27 El indigenismo del siglo XX en México está muy vinculado con la revolución mexicana de 1910 y el nacionalismo. El indigenismo era una corriente académica y política para la protección de los indios, pero no un movimiento indígena propio. Si bien muchos indigenistas provenían de provincias, la mayoría no se identificaba a sí misma como indígena. Más bien, se dedicaban a investigar las culturas y condiciones de vida de los indígenas. Por lo tanto, la política indigenista fue considerada como de los “no indígenas” para los indígenas, o en otras palabras, de los intelectuales a favor de la población indígena rural pobre con un cierto rasgo paternalista. Aun así, en perspectiva retrospectiva el indigenismo tuvo varios efectos positivos: por ejemplo, contribuyó a la toma de conciencia de los pueblos indígenas y les ofreció protección, en especial frente a la descarada explotación por parte de las elites locales poderosas.

28 El PRI (Partido Revolucionario Institucional) y su partido antecesor estuvieron en el gobierno de México durante más de 70 años y se convirtieron en un “partido del Estado”.

29 Desde fines de los años 80, el I.I.I. se encuentra en una aguda crisis financiera y se limita en gran medida a ser un centro de documentación y a la publicación de la revista especializada “América Indígena”. La fase más activa del I.I.I. sobre el tema de las políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina fue documentada con un Plan Quinquenal de Acción Indigenista Interamericano 1977-1982, pero éste al parecer no fue seguido por otros ([www.indigenista.org](http://www.indigenista.org)).

Convenio 169 de la OIT, el mismo año de su promulgación (1989), aunque tal hecho no tuvo mayores implicancias.

En relación con las reformas legislativas para los pueblos indígenas, México se situaba el 2004 en el sexto lugar, por las reformas en el estado de Oaxaca, y en el undécimo, por su legislación a nivel nacional,<sup>30</sup> por lo que era superado por los países andinos. Desde entonces, en México se han llevado a cabo numerosas reformas legislativas para el reconocimiento de los derechos indígenas (Aldaz, Lima 2007).

México es además uno de los países de América Latina que cuenta con una cultura institucional relativamente sólida y estable, y un alto nivel profesional en la administración pública. Con ello, el país fija estándares —en gran medida— inalcanzables para los demás países del estudio, y aporta una experiencia especialmente importante en cuanto a fases, conceptos, éxitos y fracasos de los enfoques de las políticas públicas para las comunidades y pueblos indígenas.

A principios de 1994, México fue uno de los primeros países latinoamericanos en ser incluido en un Tratado de Libre Comercio, el TLC con los Estados Unidos y Canadá; ello trajo consigo la implementación de un modelo de desarrollo neoliberal a expensas de los pequeños campesinos y la población indígena rural. Por esta razón, y a pesar de décadas de políticas públicas indigenistas en México, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) convocó a un levantamiento armado en Chiapas a fin de llamar la atención, una vez más, sobre la problemática indígena.<sup>31</sup> Sería recién a partir de ese momento que el tema adquiere relevancia para el conjunto de la sociedad mexicana. Ya no se trataba sólo de las condiciones de vida concretas en las regiones apartadas, o de las consecuencias directas del Tratado de Libre Comercio, sino de la identidad del país como Estado multiétnico, con una gran diversidad cultural, lingüística y biológica. A ello se suma el cuestionamiento del modelo de desarrollo basado predominantemente en el mercado, el libre comercio y la explotación de materias primas, con implicancias directas sobre todo para

---

<sup>30</sup> Según la Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas, México (BID 2004).

<sup>31</sup> El levantamiento de Chiapas fue seguido poco después por una de las mayores crisis económicas del país (fines de 1994).

la población indígena en mayor desventaja. Asimismo, también entra en debate el proceso de democratización del país y la demanda por mayores espacios para la participación política de los sectores sociales excluidos.

## ***2.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en México***

En 1936, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (presidente de 1934 a 1940) se creó la primera instancia estatal encargada del tema indígena, el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI), una dependencia de la Presidencia que tuvo por objetivo la “mexicanización del indio” a través de la reducción de la pobreza y el fomento de la educación.<sup>32</sup> Los “indios” debían integrarse a una nación homogénea, con un idioma oficial del país. Ya entonces se creó un consejo directivo compuesto por representantes de las diferentes autoridades federales de México, el mismo que buscó el apoyo de las autoridades indígenas tradicionales. Su personal estaba constituido principalmente por antropólogos mexicanos.

En 1940, el DAI fue transferido a la Secretaría de Educación Pública (SEP), con lo cual perdió su autonomía y su amplio radio de acción, para concentrarse sólo en el tema educativo. En los años 50, el DAI se convirtió en el Departamento de Educación Indígena (DEI), y décadas

---

<sup>32</sup> Los dos principales pilares ideológicos de la revolución mexicana (1910) estuvieron directamente vinculados con el nacionalismo y el indigenismo: se trataba de una defensa de los valores mexicanos y de la cultura nacional mexicana frente al extranjero. Al principio del siglo XX, el indigenismo como ideología nacional reconocía que la mayoría de la población del país estaba compuesta por pueblos indígenas con lenguas propias y culturas prehispánicas, y que ése era el origen del “México de los mestizos”. Con la “mexicanización del indio”, esta parte de la población debía integrarse lo más rápidamente posible a la nación mexicana: primero con la ayuda de una educación formal en idioma español, y más adelante mediante la educación bilingüe con el apoyo del Instituto Lingüístico de Verano (ILV). El indigenismo fue criticado debido a su “política de asimilación”, que a mediano plazo podía significar implícitamente la abolición de los pueblos indígenas y sus culturas. Durante ciertas fases, la variante de izquierda del indigenismo se basaba en forma tácita en que la desaparición de las culturas indígenas debía ser un requisito para la superación de la explotación económica y la pobreza de los indígenas. Otra crítica del indigenismo como política de Estado se refiere al control y a la manipulación de corte político e ideológico de los pueblos indígenas por el “eterno” partido de gobierno PRI (Stavenhagen 2000).

después, en la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) al interior de la Secretaría de Educación Pública, dependencia existente hasta el día de hoy (Nolasco 2003).

En forma paralela, se creó a fines de 1948 el Instituto Nacional Indigenista (INI),<sup>33</sup> que sirvió de modelo a muchos otros países y tuvo una historia institucional inusualmente larga: el INI existió durante 55 años y recién fue disuelto en 2003, año en que fue reemplazado por un nuevo organismo estatal: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI.<sup>34</sup> Si bien a lo largo de décadas el INI tuvo que adecuarse a los enfoques políticos de los distintos gobiernos mexicanos, también desarrolló conceptos propios muy característicos, animando un intenso debate académico entre conocidos antropólogos. Entre 1948 y 2003, el INI tuvo un total de once directores y una directora, entre ellos incluso un ecuatoriano, pero sólo dos indígenas. Muchos antropólogos de prestigio laboraron y publicaron sus trabajos en el INI.

Desde su creación, el INI fue ante todo un instituto de investigación, que contaba con un consejo consultivo asesor, con representación de las instancias estatales de desarrollo rural (Secretaría de Agricultura, Banco Agrario, etc.) y, sobre todo, de universidades, facultades de antropología y museos de todo el país (Masferrer 1988).<sup>35</sup> Entre las principales funciones del INI figuraban la investigación científica sobre las condiciones de vida de las comunidades y pueblos indígenas, el fomento de acciones específicas del Estado, la asesoría a otras instancias estatales, así como la promoción y protección de las culturas y artesanías populares en la capital y en otras ciudades de numerosa población indígena.

En base a la ley de creación del INI se establecieron oficinas zonales, los llamados Centros Coordinadores, en las regiones indígenas más importantes del país. De este modo, desde su fundación, en el INI se dio prioridad a un enfoque político integral y de coordinación con otras

---

<sup>33</sup> La ley de creación del INI fue publicada el 4.12.1948.

<sup>34</sup> A la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se refiere en mayor detalle el punto 2.3.

<sup>35</sup> Entre las instituciones figuran las siguientes: Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, Universidad Nacional Autónoma, Instituto Politécnico Nacional, Sociedad Mexicana de Antropología.

instancias públicas. En muchas zonas apartadas, los Centros Coordinadores del INI fueron en realidad las únicas instancias estatales presentes en tales lugares. Por lo tanto, se convirtieron en un punto de contacto de múltiples instituciones públicas, pero que aparentemente tendían a perderse en una maraña de proyectos y medidas de muy diversa índole. No obstante, varios autores subrayan que los Centros Coordinadores del INI contribuyeron en gran medida a la toma de conciencia en las comunidades indígenas. Por ello, no pareciera casual que el primer Centro Coordinador del INI fuese abierto en 1940 en Chiapas, donde más de medio siglo después —en 1994— tuviera lugar el sonado levantamiento armado del EZLN (Aldaz 2007).

En 1994, el INI estaba representado en 23 estados con 96 centros, contaba con un hospital de medicina occidental y tradicional indígena en la ciudad de Puebla, así como con 15 estaciones regionales de radio, 3 centros de capacitación y 1.134 albergues para 58.000 estudiantes indígenas. El INI empleaba en ese entonces a 4.691 colaboradores, 955 de ellos en la capital del país (INI 1994).

A lo largo de su historia, los enfoques conceptuales y políticos de la política pública para los pueblos indígenas de México atravesaron por distintas fases, al igual que la organización, las competencias y las funciones del INI. En las fases iniciales, los aspectos culturales específicos fueron desplazados en gran medida por los temas educativos y la lucha contra la pobreza. Entre 1948 y 1970, el rol de las políticas públicas para los pueblos indígenas de México fue caracterizado —dependiendo de la perspectiva— como “modernizador de culturas indígenas sin intervenciones fundamentales de transformación” (Nolasco 2003), o como “política de destrucción de la identidad cultural y étnica de los pueblos indígenas” (Stavenhagen 2000: 76).

No obstante, la mayoría de autores coinciden en considerar que la simple presencia del INI en las regiones indígenas y apartadas del país —sobre todo en sus primeras décadas— ha cumplido un rol protector por parte del gobierno nacional frente a los grupos de poder y autoridades locales, incluyendo alcaldes, funcionarios públicos, gobiernos locales, el aparato judicial y los gobernadores estatales (Stavenhagen 2000/Nolasco 2003/Aldaz 2007). Se afirma que estas instancias ya no tuvieron tanta facilidad como antes para explotar a la población indígena. Además, se decía

que, desde la perspectiva de las comunidades indígenas, el INI era un canal de comunicación con el gobierno federal, que aportó mayor justicia, mayor comunicación con el mundo exterior y servicios públicos parcialmente mejorados (salud, vivienda, educación). Sin embargo, al mismo tiempo el INI habría servido como órgano de control político del gobierno federal en las regiones indígenas (Nolasco 2003). El INI fue aprovechado por el PRI durante décadas para institucionalizar los contactos políticos con las comunidades indígenas en distintos lugares del país.

Una característica fundamental de la política del INI habría sido la carencia de un enfoque cultural para las políticas del Estado frente a los pueblos indígenas. En el mejor de los casos, las formas de expresión cultural se presentaban como curiosidades folclóricas para los turistas o se exhibían en los museos nacionales. El fomento de la artesanía indígena respondía principalmente a intereses económicos y no culturales. De este modo, se propició la decadencia y desaparición de gran parte de las culturas indígenas (Stavenhagen 2000).

A lo largo de su historia, el INI fue pasando de una instancia a otra: de la Presidencia a la Secretaría de Educación Pública, de ésta a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y luego nuevamente a la Secretaría de Educación Pública, etc. Cada una de estas “mudanzas” institucionales correspondía a su vez a una visión distinta de las funciones del INI: éstas variaban entre enfoques netamente sectoriales, sobre todo del sector educación, hasta enfoques más integrales de un ámbito social. Además, hubo fluctuaciones entre fases de integración mediante la hispanización y la alfabetización, y otras caracterizadas por una atención especial a la educación bilingüe intercultural; entre fases de lucha general contra la pobreza sin programas especiales, con una tendencia a la superación de las diferencias culturales como requisito para vencer la pobreza (Martínez 2007); y otras con atención y promoción explícita de las especificidades culturales y paralelamente con la lucha contra la pobreza.

En 1968 se produjo una ruptura con la orientación de satisfacción de las necesidades básicas y la tendencia paternalista del INI. Hasta los años 70, los representantes indígenas no habían participado en los debates sobre políticas públicas para los pueblos indígenas (Stavenhagen 2000: 79). Sin embargo, a partir de los años 70 los representantes indígenas empezaron a cuestionar al INI y a demandar el reconocimiento de sus

derechos, tanto los de índole común como los especiales, sobre todo los derechos laborales de los maestros bilingües, el derecho a la propiedad de la tierra y la presencia indígena al interior del INI con intelectuales y políticos propios. Se formaron organizaciones indígenas, como el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) y muchas otras. De este modo, surge una serie de interlocutores políticos del INI con diversas demandas, entre ellas la participación directa. Se gestó la llamada política del etno-desarrollo como alternativa a la desaparición de las culturas de los pueblos indígenas y en la búsqueda de modelos de desarrollo alternativo. El enfoque del etno-desarrollo propugna la efectiva participación y representación indígena en los procesos políticos, el autogobierno de las comunidades indígenas y la utilización autodeterminada de sus propios recursos culturales (Stavenhagen 2000).

En 1986, se crearon por decreto presidencial<sup>36</sup> nuevos foros de diálogo con los representantes indígenas. Se trataba de Comités de Planificación Participativa de proyectos en las aldeas.<sup>37</sup> Este proceso dio un nuevo impulso a la participación política de las organizaciones indígenas. Al mismo tiempo, se decretó la participación indígena en el INI y se creó un Consejo Nacional de Comunidades Indígenas del INI integrado por 27 miembros.

Con estas medidas, el INI cambió nuevamente de rumbo hacia el llamado “indigenismo participativo”, que reemplazó a la política oficial de integración a la nación mexicana. Tanto en el INI como en la sección para la educación indígena de la Secretaría de Educación Pública,<sup>38</sup> por primera vez varios puestos directivos fueron ocupados por intelectuales y políticos indígenas, y la educación bilingüe intercultural por fin se convirtió en norma. Las culturas populares fueron equiparadas con las culturas de la elite. La agenda se vió marcada por un nuevo pacto social que incluía a la población indígena en la dinámica nacional de desarrollo, partiendo desde sus propias demandas y reivindicaciones. El indigenismo participativo seguía una estrategia de cuatro puntos:

---

<sup>36</sup> Decreto Presidencial del 10.6.1986, promulgado por el presidente Miguel de la Madrid.

<sup>37</sup> Comités Comunitarios de Planeación – COCOPLAS.

<sup>38</sup> Dirección General de Educación Indígena, DGEL.

- a) Respeto a las concepciones indígenas del desarrollo;
- b) Fomento de la participación indígena en diferentes instancias estatales;
- c) Participación en todos los niveles;
- d) Transferencia de los programas del INI a las regiones indígenas.

No obstante, por ese entonces el INI ya había perdido en gran medida la aceptación como autoridad moral, protector, defensor y vocero, y sólo era visto como representante del gobierno nacional con la misión de imponer la política oficial. Se produjeron repetidas tomas de locales del INI por organizaciones indígenas. Con ello, la institución y su política se convirtieron en un campo de batalla y en un espacio a conquistar. También los antropólogos comenzaron a cuestionar los conceptos del INI desde una perspectiva marxista, así como la política de integración en general.

Aparte de las diversas tendencias marxistas más difundidas existía también un grupo más pequeño de antropólogos de orientación más bien étnico-cultural,<sup>39</sup> apoyados por los acontecimientos, los procesos y los debates internacionales ya descritos en el capítulo introductorio, en relación a los convenios internacionales. El debate académico fue documentado sobre todo a nivel internacional: en 1980 se celebró el VIII Congreso Internacional Indigenista del Instituto Indigenista Interamericano, que se abocó en gran medida a la autocrítica del indigenismo. Una nueva visión de la situación de la población indígena otorgaba igual atención a la pobreza económica y a las especificidades étnicas y culturales, para vincular ambos aspectos en lugar de plantearlos como alternativas excluyentes. En 1989, México suscribió el Convenio 169 de la OIT, aunque éste no fue implementado en mucho tiempo y fue muy poco conocido entre los representantes indígenas.

Sin embargo, a nivel nacional predominaba otra imagen en la política oficial del INI: se empezó a considerar a los indígenas tan sólo como habitantes de regiones marginadas y atrasadas, tan igual que cualquier

---

<sup>39</sup> Entre los participantes y signatarios de la Declaración de Barbados se hallaban varios mexicanos muy conocidos, como por ejemplo, Guillermo Bonfil Batalla, Gonzalo Aguirre Beltrán, Lourdes Arizpe, entre otros. Para mayores detalles sobre ambas Declaraciones de Barbados y los debates correspondientes, consultar la siguiente página web:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/7/pr/pr8.pdf>

campesino pobre no indígena. La respuesta política fue una lucha general contra la pobreza acompañada por procesos de desarrollo integral a nivel local y regional, sin mayor atención por especificidades étnicas o culturales.<sup>40</sup> Más allá de ello, el INI se concentró en las zonas rurales, sin tomar en cuenta la migración indígena a las ciudades. Estos temas fueron asumidos crecientemente por la Secretaría de Gobernación (SG) o la Procuraduría General de la República (PGR). Dado que el INI –en tanto instancia subordinada– no tenía facultades de coordinación interinstitucional, iba perdiendo importancia: la concepción oficial giraba nuevamente en torno a aspectos económicos generales y no alrededor de aspectos culturales y lingüísticos específicos, por lo que una instancia especial resultaba innecesaria. Al mismo tiempo, el gobierno no lograba impedir las tomas de los locales del INI y los Centros Coordinadores por organizaciones indígenas, ni cooptar a nuevos dirigentes indígenas. Éstos comenzaron a dirigirse directamente al Congreso, a las secretarías (ministerios) e instancias del gobierno federal, o a representantes del presidente. De esta manera, el INI había dejado de responder a los intereses políticos nacionales y también a los intereses de los indígenas. El modelo institucional y el indigenismo aparecían como obsoletos e incapaces de adecuar y continuar las políticas públicas para los pueblos indígenas dentro de las nuevas condiciones, con o sin indígenas en los puestos importantes.

A principios de los años 90 surge nuevamente una tendencia contraria, esta vez debido a la campaña internacional “500 años del descubrimiento de América” (nombre oficial) o “500 años de resistencia indígena” (lema de las organizaciones indígenas), que atrajo mucha atención sobre los pueblos indígenas y la diversidad cultural como un valor de la humanidad. Antes de terminar el año central de las celebraciones

---

<sup>40</sup> Un autor del INI resumió desde una perspectiva interna las diferentes tendencias conceptuales del indigenismo estatal mexicano a lo largo de las primeras cuatro décadas:

- 1) Reconocimiento de la temática indígena como un problema nacional importante;
  - 2) Intento de solución del problema mediante la integración nacional;
  - 3) Respeto, conservación y fomento de los grupos indígenas actuales, con énfasis en los aspectos positivos de las culturas prehispánicas sobrevivientes;
  - 4) Mejora de las condiciones de vida;
  - 5) Intento de encontrar una solución integral (económica, de salud, cultural...).
- (Germán, INI 1988)

oficiales (1992), se modificó el artículo 4 de la Constitución mexicana, que a partir de entonces reconoce oficialmente el carácter multicultural de la nación mexicana.

También los académicos perdieron interés en el INI, criticando sobre todo el carácter corporativo de la política pública para los pueblos indígenas (con instrucciones verticales del gobierno nacional, para cuya implementación se pretendía movilizar a las comunidades indígenas de regiones apartadas). Más bien, optaron por fomentar directamente los procesos de organización indígenas y dar la palabra a los propios representantes indígenas. El punto más álgido de la emergencia de las organizaciones indígenas en la escena política fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, en 1994. Debido a la crisis económica de los años siguientes, el gobierno de Zedillo (1994-2000) pasa por recortar drásticamente el presupuesto del INI poco después de la rebelión, sin que las negociaciones con el EZLN y otras organizaciones encontraran solución durante este período.

Pero el discurso oficial cambió, y en 1996 se habló por primera vez de una “nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas” aludiendo al etno-desarrollo, y de una “nueva sensibilidad de la sociedad y del Estado mexicano frente a los asuntos indígenas”. Se estableció una actitud autocrítica, y se llegó a la conclusión de que las políticas públicas anteriores habían sido insuficientes y no habían logrado resolver los problemas históricos de los pueblos indígenas. Ahora se trataría de fortalecer su desarrollo propio y de reconocer los legítimos derechos de los pueblos indígenas. Se volvió a poner sobre el tapete la necesidad de un nuevo pacto social.

Un intento de implementar esta nueva orientación fue el diálogo directo, sin intermediarios, entre las organizaciones indígenas y el Estado en una Instancia Consultiva Mexicana, ICM, en la que participaban los representantes de 50 instituciones estatales y delegados de organizaciones indígenas. La ICM se reunía en la Secretaría de Relaciones Exteriores, debido a la coyuntura del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas. El objetivo de la ICM era el diseño de una estrategia y un plan de acción: el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias y Servicios Inmediatos. Con ello se trataba de demostrar que las regiones indígenas necesitan un trato especial, adecuado al entorno

demográfico, lingüístico, social, jurídico y cultural. Además, se pretendía probar que las acciones mejor coordinadas entre las comunidades y organizaciones indígenas –por un lado– y las instituciones estatales –por el otro– podrían aportar una nueva forma de integración de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo. Por primera vez, predominó la percepción de los indígenas como actores por el Estado y la sociedad en general.

### ***2.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en México desde el año 2000***

Los momentos políticos clave de los años 90 fueron: la campaña internacional de 1992 de los “500 años del descubrimiento de América”, llamados también los “500 años de resistencia indígena”, y el levantamiento del EZLN a principios de 1994. Durante el período legislativo 1994-2000 se llevaron a cabo en San Andrés las negociaciones con el EZLN y otras organizaciones, para las cuales el gobierno designó una comisión especial de negociación.<sup>41</sup> Al mismo tiempo, se presentaron ante el Congreso tres iniciativas para una reforma constitucional a favor de los derechos y las culturas indígenas, dos de ellas por parte de partidos políticos y una del gobierno, sin que se llegara a un consenso.

Por lo tanto, el tema indígena ya se encontraba en la agenda política cuando el PRI perdió las elecciones generales en el año 2000, un hecho que es percibido en general como indicador de un proceso de democratización del sistema político mexicano y que despertó grandes expectativas. El recién elegido presidente Fox (PAN)<sup>42</sup> prometió negociar con los zapatistas y solucionar el problema de Chiapas. A fin de fundamentar su voluntad política de tomar en cuenta las demandas de los indígenas, Fox acogió además las propuestas de reforma de la Constitución planteadas por la comisión de negociación con los zapatistas en Chiapas<sup>43</sup> y las presentó ante el Congreso el 5 de diciembre de 2000, como una iniciativa del gobierno.

---

<sup>41</sup> Comisión de Concordia y Participación para Chiapas, COCOPA.

<sup>42</sup> Partido Acción Nacional.

Después de tres meses de debates, el Congreso promulgó finalmente su propia versión de los nuevos artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución, publicados oficialmente en agosto de 2001.<sup>44</sup> En ese momento, los zapatistas responsabilizaron al gobierno de Fox de no haber cumplido con los ofrecimientos hechos en San Andrés y suspendieron todas las negociaciones.

Aparte de los avances logrados por la reforma constitucional de 2001, ésta también trajo una serie de retrocesos, especialmente en relación con los derechos colectivos y la personería jurídica colectiva de los pueblos indígenas (Aldaz 2007: 37), lo que implica el incumplimiento de demandas centrales no sólo para el movimiento indígena mexicano sino también del internacional. Otra crítica se refiere a que —si bien se cambiaron algunos artículos aislados de la Constitución— el texto constitucional completo no refleja el carácter pluricultural de la nación mexicana en su conjunto (Aldaz, *ibíd.*). De este modo, tampoco se institucionalizaron debidamente el derecho a la autodeterminación a nivel comunal y regional, ni la representación política y participación de los pueblos indígenas.

Un problema grave de la reforma constitucional de 2001 fue la anulación del reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas como entidades de derecho público y su conversión en simples entidades de interés público. Esto repercutió directamente sobre el derecho a la propiedad colectiva de la tierra y el acceso a los recursos naturales, que a partir de esa fecha ya no contaron con garantías constitucionales: hoy en día, simplemente se otorga un “trato preferencial” a los indígenas, lo cual plantea una situación legal confusa. El gobierno de Fox —que se había comprometido a respetar los acuerdos de San Andrés— fue

---

43 La posición de los zapatistas sobre este tema es explicada en la página web [http://www.ezln.org/faqs/la\\_ley\\_cocopa.htm](http://www.ezln.org/faqs/la_ley_cocopa.htm). Según se indica allí, el proyecto de ley fue elaborado en diciembre de 1996 por parlamentarios de los cuatro partidos PRI, PAN, PRD y PT, supuestamente sin participación de los zapatistas. El proyecto de ley habría respetado los primeros acuerdos de San Andrés con el EZLN de febrero de 1996, entre ellos, el derecho a la autonomía incluyente y la naturaleza distinta de los pueblos indígenas, sin que ello signifique renunciar a su identidad mexicana ni romper la unidad nacional. También habrían figurado el respeto de los derechos humanos y sobre todo de los derechos de las mujeres indígenas, el derecho a ser escuchados y atendidos en todas las decisiones que atañen directamente a los pueblos indígenas, el respeto y la promoción de las culturas indígenas, y el derecho a representación en ambas cámaras del Poder Legislativo.

44 Según figura en el Diario Oficial de la Federación del 14.8.2001.

abandonado en este punto por su propio partido, que había sido coautor de gran parte de los cambios introducidos a la versión de la COCOPA (Gálvez 2007).

Un aspecto positivo de la reforma constitucional de 2001 es la obligatoriedad de los tres poderes del Estado de aprobar los presupuestos y ejecutar las acciones necesarias para el reconocimiento, la justicia y el desarrollo con los pueblos indígenas, como expresión de una nación pluricultural (Aldaz 2007: 39). En otras palabras, se trata de la obligación de implementar políticas públicas para los pueblos indígenas. Sin embargo, uno de los problemas radica en que en México cada estado federado cuenta con su propia Constitución, y sólo 16 de los 24 estados con un alto porcentaje de población indígena reconocen la diversidad cultural. En contraste, las Constituciones de algunos estados incluso superan a la Constitución nacional en temas referidos a derechos indígenas: por ejemplo, la Constitución de Oaxaca reconoce explícitamente el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la autodeterminación (Aldaz 2007: 41).

Un paso adicional del gobierno de Fox fue la implementación de una política propia para los pueblos indígenas, denominada “Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006”. Según se afirmaba, las experiencias históricas del indigenismo en México han demostrado que las iniciativas mal distribuidas, descoordinadas e incompletas de las instituciones públicas en las regiones indígenas no habían sido capaces de revertir las causas estructurales de las precarias condiciones de vida de la población. Por lo tanto, uno de los principales desafíos consistiría en dotarse de un enfoque transversal que garantice la presencia de objetivos comunes y una estrecha coordinación interinstitucional, y tenga como principio fundamental el respeto de la diversidad étnica y cultural. En ese sentido, se aspiraba a fortalecer la presencia del Estado en las regiones indígenas, y a optimizar los recursos financieros y humanos asignados a la lucha contra la pobreza y la exclusión. A fin de poner en marcha la política para los pueblos indígenas del gobierno de Fox, se requería de una definición compartida a nivel interinstitucional en relación a planes de acción, plazos de ejecución y prioridades. Esta definición debía ser lograda a través de un consenso entre las diversas instituciones estatales y los pueblos indígenas involucrados (Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006).

La importancia del tema dentro de la escena política fue subrayada por el presidente Fox en su mensaje introductorio a la política de gobierno, que recalca la necesidad de “una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad en general”, ...”reconociendo a los pueblos indígenas como interlocutores y co-responsables en la toma de decisiones...” (ibíd.). También se afirma que los requisitos básicos para una política de este tipo pasan por un trato respetuoso a los indígenas como personas de igual valor, por un diálogo entre culturas que respete las diferencias y por el respeto del carácter pluriétnico y pluricultural del país en todas las acciones del Estado. Por este motivo, se considera necesario llevar a cabo reformas constitucionales, a fin de garantizar la participación de los indígenas en todos los niveles, encauzar la atención pública hacia el tema y hacer realidad la asignación de recursos del conjunto de instituciones que integran el Ejecutivo Federal.

Un primer paso para la reforma institucional se llevó a cabo en 2001, con la reapertura de una dependencia de asuntos indígenas en la Presidencia de la República (adicional al INI). Como titular de esta nueva Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI), se nombró a una empresaria indígena del entorno personal de Fox.<sup>45</sup> También el INI tenía por entonces un director indígena.<sup>46</sup>

Entre otras, las funciones de la ORDPI consistían en identificar los problemas sin resolver, tanto antiguos como recientes, asegurar la participación de todas las instituciones estatales pertinentes y elaborar una política nacional de gobierno para los pueblos indígenas integrada y coordinada (CDI 2005). En primer lugar, la ORDPI tomó contacto con las

---

45 Se trata de Xochitl Gálvez, del pueblo indígena ñah-ñuh de Deugauthza, Tepatepec, estado de Hidalgo. Como titular de la ORDPI y más adelante directora de la CDI, la Sra. Gálvez atrajo gran atención en los medios de comunicación por su comportamiento poco convencional y su lenguaje soez, y demostró ser extraordinariamente dinámica y eficiente en la coordinación con otras instancias estatales y en la canalización de ingentes sumas de dinero. Xochitl Gálvez además tuvo éxito en reunir en torno a ella a un equipo de científicos mexicanos de reconocido prestigio, que lograron otorgar un alto nivel a esta fase de transición del abandono del indigenismo histórico. Algunos de los resultados más interesantes figuran en la página web de la CDI ([www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)).

46 Luego de la disolución del INI, Huberto Aldaz Hernández, del pueblo indígena ayuk jaäi, estado de Oaxaca, se convirtió en diputado federal del partido de gobierno de Fox, el PAN (Partido Acción Nacional).

instancias estatales del gobierno federal ya existentes, y los respectivos gobiernos de los estados federados que tenían a cargo políticas indígenas. Además recogió información sobre la situación de los pueblos indígenas en México y se desarrollaron estudios sobre el tema. Los resultados de los foros de diálogo con las organizaciones indígenas, que se realizaron a fines de los años 90 en diversos lugares del país, también fueron recopilados y procesados sistemáticamente (CDI 2005).

Conjuntamente con el INI, la ORDPI llevó a cabo un proceso nacional de consulta y un estudio sobre las políticas públicas para los pueblos indígenas y la situación del INI. Los resultados del proceso de consulta para el diseño de políticas públicas para los pueblos indígenas y la reforma del INI, fueron presentados el 30 de septiembre de 2002 ante la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara del Senado del Congreso en México D.F.<sup>47</sup>

Entre los resultados del proceso de consulta figuraba la demanda por la llamada “reconstitución y reafirmación de los pueblos indígenas” sobre la base de su identidad y sus instituciones actuales. Con este fin, el 41% de los encuestados solicitaba el fomento de las lenguas indígenas, una reforma para la adecuación de la educación a la realidad bilingüe intercultural de los pueblos indígenas, así como la promoción de la reproducción y el fortalecimiento de las culturas indígenas. Un 24% de los encuestados planteaba una importante demanda para el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Entre otras reivindicaciones figuraba también la necesidad de contar con un programa de comunicación de amplio alcance en los medios, a fin de poder difundir información sobre culturas indígenas dirigida al conjunto de la sociedad mexicana, y sensibilizar a los funcionarios públicos y autoridades sobre la necesidad de respetar la diversidad cultural del país.

---

<sup>47</sup> En la “Consulta Nacional sobre Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reforma Institucional” se organizaron un total de 1.231 foros con 51.072 personas participantes (entre ellos, un 93 % de indígenas); 2.166 autoridades comunales y organizaciones rurales presentaron 20.313 propuestas. El 29% de éstas se refería directamente a los pueblos indígenas, el 40% a los enfoques políticos del Estado y el 18% a la reforma institucional del INI. Otro 13% de las propuestas estaba dirigido a la “nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas”, y al tema del rol de las consultas como mecanismo democrático inédito para esta nueva relación.

Asimismo, el proceso de consulta puso en evidencia una percepción crítica de la población indígena respecto del Estado y sus tres poderes, los que son considerados como jerárquicos, discriminatorios, opresores y excluyentes, muy alejados de las expectativas de las organizaciones y los representantes de las comunidades, sin mayor relación con México, entendido como una nación pluricultural, y sin ningún respeto por las diferencias culturales. Frente a ello, se demanda el diálogo con las autoridades tradicionales legitimadas por sus pueblos, una relación participativa e igualitaria entre el Estado y los pueblos indígenas con responsabilidades compartidas, y el reconocimiento de las organizaciones indígenas como sujetos de derecho.

Los resultados del estudio sobre la reforma institucional del INI fueron resumidos en diez argumentos principales. Se afirmaba, por ejemplo, que el INI no había logrado coordinar las medidas estatales para los pueblos indígenas de forma suficientemente sostenible, que su ámbito de acción y sus competencias habían sido demasiado reducidas, que muchas instituciones no habían coordinado de manera apropiada con el INI. Dado que el INI era la única autoridad federal en muchas regiones del país, tendía a reemplazar a otras instituciones públicas de diversas formas y en distintos lugares, con el riesgo de duplicidad de competencias, con escasos fondos y un limitado conocimiento técnico especializado. A pesar de la creciente demanda de las organizaciones indígenas, el presupuesto del INI fue reducido constantemente.<sup>48</sup> Las distintas y numerosas necesidades de un sector social tan diverso como los indígenas no podían ser cubiertas por una sola institución. Sólo una estrecha cooperación entre distintas entidades estatales podría solucionar este problema. Con la reforma constitucional de 2001 se había creado un nuevo marco jurídico que imponía respuestas muy distintas a las del pasado. La necesidad de una coordinación interinstitucional sería aun mucho más acentuada en el futuro. El INI no disponía ni de suficientes competencias, ni de una estructura adecuada para atender los derechos indígenas a la participación y la consulta (INI 2002).

---

<sup>48</sup> Entre 1995 y 2000, el presupuesto del INI ya sólo representaba un promedio de 100.000 dólares norteamericanos por año (INI, Memoria 1995-2000).

En consecuencia, el Senado creó un grupo permanente de trabajo el 15 de diciembre de 2002, que durante varios meses se ocupó intensamente de analizar los diferentes proyectos de ley para la llamada “reforma del INI” y la creación de una nueva instancia.<sup>49</sup> Resulta interesante que varios de estos proyectos de ley fueran presentados por la bancada del PRI, es decir, por el partido que durante décadas enteras de gobierno había auspiciado al INI. En este sentido, es perfectamente posible hablar de una política pública nacional para los pueblos indígenas en México, aunque el presidente Fox haya puesto fin a la etapa del indigenismo oficial y haya diseñado e implementado una política de gobierno muy propia.

Algunos de los argumentos decisivos en la disolución del INI aprobada por el Congreso aludían a la indispensable modernización de la administración pública, a la necesidad de lograr una mayor aceptación por parte de los pueblos indígenas y de contar con un personal experimentado y de alta calificación profesional, a la priorización de los intereses de las comunidades y los pueblos indígenas frente a los propios intereses partidarios del gobierno, entre otros. La dependencia del INI respecto a la SEDESOL nacía del supuesto de que el desarrollo de los pueblos indígenas era una cuestión de lucha contra la pobreza y de impulso de programas sociales. El “indigenismo de transición” debía reubicarse teórica, metodológica y estratégicamente. La política pública para pueblos indígenas exigía nuevos objetivos y nuevas formas de intervención. La sociedad mexicana y los pueblos indígenas demandaban una institución capaz de asumir con responsabilidad y capacidad suficientes la coordinación y orientación de las acciones del Estado para la atención de los derechos y el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Además, debería responder adecuadamente ante sus demandas y utilizar los recursos públicos de manera responsable y eficiente (Conferencia Parlamentaria 2002).

A fines de 2002, la Cámara de Senadores promulgó la ley de creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

---

<sup>49</sup> Este interesante debate fue documentado en la Gaceta Parlamentaria del Senado del 14.12.2002, No. 87.

(CDI), la que fue ratificada el 30 de abril de 2003 por la segunda cámara (de Diputados) del Parlamento mexicano. Con ello se disolvieron tanto el INI como la ORDPI, y se estableció una nueva instancia. De este modo, el gobierno de Fox sepultó más de 50 años de indigenismo estatal en México. Desde entonces, la política pública para los pueblos indígenas en México ya no se denomina oficialmente “indigenismo”. Desde el cambio de siglo se asume formalmente el concepto de “pueblos indígenas”.

La ley de creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se publicó el 21 de mayo de 2003,<sup>50</sup> y entró en vigor el 5 de julio de 2003. La CDI fue fundada como una instancia estatal descentralizada e independiente, con personalidad jurídica propia, con presupuesto y bienes propios, y con autonomía de acción en todos los niveles.<sup>51</sup> Con ello, desde su inicio, sus funciones y competencias son mucho más amplias que las del INI. La ley de creación define a la CDI como una instancia estatal que debe ser consultada obligatoriamente por todas las demás autoridades federales cuando emprendan acciones relacionadas con los pueblos indígenas. De este modo, la CDI tiene la potestad de exigir la rendición de cuentas y la presentación de informes periódicos a otras autoridades. Todas las instancias y autoridades federales están obligadas a incluir en sus presupuestos una partida especial para los pueblos indígenas. La CDI tiene la misión de asesorar a las autoridades federales en la definición de los criterios, los lineamientos y las prioridades correspondientes, y de establecer un sistema de consultas con las comunidades y los pueblos indígenas, a fin de garantizar la participación de estos últimos en la planificación de las políticas y los programas del Estado en todas las instancias federales. Esto se estima necesario, dado que la diversidad cultural impide contar con respuestas estatales únicas, siendo necesario por ello la implementación de respuestas estatales diferenciadas. Es indispensable tomar en cuenta elementos adicionales para estar en condiciones de aplicar

---

<sup>50</sup> En el Diario Oficial de la Federación en México.

<sup>51</sup> El texto de la ley de creación de la CDI dice literalmente: “...organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa...” (Art. 1 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).

enfoques diferenciados en las políticas públicas, y responder así de mejor manera al entorno y las necesidades reales de cada lugar.

Entre las principales tareas de la CDI figuran también la coordinación con las autoridades públicas a nivel federal y estatal, y con los gobiernos comunales en las regiones indígenas, así como la capacitación especializada de los empleados estatales para una mejor cooperación con las comunidades, las organizaciones y los pueblos indígenas. En este sentido, el principio del enfoque articulado, la coherencia y la complementariedad de todas las medidas estatales adquiere prioridad, a fin de evitar la duplicidad de acciones e incrementar la eficacia. La CDI es también responsable del seguimiento, la supervisión y la evaluación de las políticas públicas para pueblos indígenas.<sup>52</sup>

Se estima que para una política pública para los pueblos indígenas articulada y sostenible es indispensable contar con la participación activa de los involucrados. Por lo tanto, la promoción y el fortalecimiento de las capacidades de los pueblos y comunidades son considerados un aspecto prioritario. La estructura de la CDI se compone de una Junta de Gobierno, una Dirección General y un Consejo Consultivo. La Junta de Gobierno está conformada por los representantes de todas las autoridades federales relevantes,<sup>53</sup> es dirigida por la Secretaría de Gobernación y sesiona cuatro veces por año. La Dirección General de la CDI sólo tiene derecho a voz en la Junta de Gobierno, mas no derecho a voto. La Junta de Gobierno determina los criterios, las prioridades y los objetivos de la CDI, aprueba el presupuesto y los planes anuales. El Consejo Consultivo tiene las tareas de analizar y evaluar la política, los programas y los proyectos de las instancias estatales, así como de elaborar propuestas para la CDI y la Junta de Gobierno. Se compone de 180 miembros, entre ellos 123 representantes indígenas, 6 representantes de instituciones académicas, 12 representantes

---

52 Según el Art. 2 de la Ley CDI, ésta tiene el objetivo de “orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas...” También está facultada para “impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas...” (Informe CDI 2003-2005: 461).

53 Entre éstas tenemos: Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Economía; Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; la Reforma Agraria; Turismo.

de otras organizaciones sociales, 7 delegados de las comisiones de asuntos indígenas de ambas cámaras del Congreso y 32 representantes de las autoridades federales. El Consejo Consultivo sesiona igualmente cuatro veces por año (una vez por trimestre). Los 12 grupos de trabajo del Consejo Consultivo, agrupados alrededor de temas prioritarios,<sup>54</sup> se reúnen todas las veces que lo estimen necesario. El Consejo Consultivo elige a su propio presidente o presidenta por un período de un año, y normalmente se trata de una persona de origen indígena.

La CDI asumió a una buena parte del personal (2.600 personas) y toda la infraestructura del INI, aunque el equipo de la ORDPI (40 personas) ocupó un lugar preferencial dentro de la nueva estructura institucional (Gálvez 2007). La titular de la ORDPI asumió el cargo de directora de la CDI, y el director del INI se convirtió en diputado del partido de gobierno (PAN) en el Congreso. La ORDPI contaba con un equipo nuevo y altamente calificado de profesionales reconocidos. El INI había perdido el apoyo de profesionales de este nivel, que habían ido saliendo del INI a lo largo de los años. Al establecer la CDI sobre la base de los remanentes del antiguo INI, surgió una serie de problemas de diversa índole. Por un lado, los colaboradores de muchos años del INI encontraban difícil aceptar la nueva lógica institucional y política. Por otro, existían enormes diferencias entre los salarios de los empleados heredados del INI (que llevaban largo tiempo en sus puestos) y los de la ORDPI, una situación que ha resultado insostenible y que ha llevado a más de una huelga general del antiguo sindicato del INI en la CDI. Finalmente, se habían presentado graves problemas con fondos rotativos del INI a nivel local: no se había cumplido con devolver los préstamos y se optó por cerrar estos fondos (Gálvez 2007/Bonfil 2007).

La CDI ha asumido 24 delegaciones del INI en los estados federados y 110 Centros Coordinadores, así como 20 estaciones de radio,

---

<sup>54</sup> Se formaron los siguientes grupos de trabajo: desarrollo económico sustentable; infraestructura comunitaria y urbana; red de comunicaciones; medio ambiente y recursos naturales; salud, nutrición y medicina tradicional; vigencia de derechos y autonomía; participación y representación de pueblos indígenas; tierras y territorios; educación intercultural; desarrollo cultural; equidad y género; indígenas migrantes nacionales e internacionales; indígenas urbanos.

hospitales, etc. En este sentido, surgió la crítica de que el INI había prometido transferir esta infraestructura a las organizaciones indígenas a fines de los 90, cosa que finalmente no hizo. Ahora, la CDI se habría apartado nuevamente del objetivo de la transferencia a las organizaciones indígenas. Por otro lado, al igual que en el caso del INI, la nueva instancia tampoco dispone de estadísticas o cifras confiables sobre la cantidad de colaboradores indígenas que trabajan o trabajaban en la CDI.

En su fase inicial hasta el año 2007, la estructura interna de la CDI ha sido muy compleja en todos sus niveles debido a la intención de garantizar la participación y conferirle a la vez un carácter transversal. Al mismo nivel que la Unidad de Planeación y Consulta se constituyeron una gran Unidad de Coordinación y Enlace con otras instancias estatales, y una Dirección General de Asuntos Jurídicos. Les siguen en un nivel inferior otras dependencias propias de la CDI encargadas de la ejecución de programas y proyectos especiales.<sup>55</sup> En ese nivel existen además una Dirección de Concertación Social y Atención Ciudadana, una Dirección de Comunicación Intercultural, una Dirección General de Infraestructura Básica, una Unidad de Coordinación General con las Delegaciones, una Dirección de Recursos Humanos y Organización, etc.

A pesar de contar con una directora mujer y un importante programa productivo para mujeres indígenas, no se instituyó, por ejemplo, una unidad para asuntos de género. Si bien se creó una Dirección de Fortalecimiento de Capacidades de los Indígenas, a cargo sobre todo de la capacitación y asesoría técnica, otras unidades también ofertan acciones de capacitación sin que la coordinación entre todas ellas funcione del todo correctamente.

En los tres primeros años de su existencia –entre 2003 y 2006– la CDI elaboró documentos notables y administró un presupuesto creciente.

---

<sup>55</sup> Entre los proyectos especiales de la CDI existen muchos que ya eran implementados también por el INI, como por ejemplo, los Albergues Escolares Indígenas, los Fondos Regionales Indígenas (fondos rotatorios para comunidades indígenas), la Excarcelación de los Presos Indígenas. A éstos se agregaron proyectos nuevos como el Fondo para el Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI), la Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), y proyectos de agroecología y ecoturismo, para sólo nombrar algunos.

La página web de la CDI dispone de múltiples estudios, estadísticas, documentos, informes de trabajo, estados financieros, textos de ley, etc. Entre 2001 y 2005 se elaboraron 86 peritajes jurídicos y se asesoró a 23 estados federados en asuntos de reforma constitucional. A nivel federal, se respaldaron numerosas reformas legales, entre ellas la promulgación de la ley contra la discriminación lingüística, la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), y la ley contra toda forma de discriminación<sup>56</sup> que da lugar a la fundación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Sin embargo, esta última instancia no se dedica sólo a casos que involucran a la población indígena, sino a la discriminación de cualquier naturaleza. Otras reformas se refieren a leyes para la educación, la salud, la planificación, el desarrollo social, la sociedad civil, los servicios sociales, etc. En el ámbito de la administración de justicia se reformaron el derecho penal y el derecho civil, a fin de otorgar un trato especial a los acusados y sentenciados indígenas (CDI 2005: 70-80).

Si bien la CDI no logra aún ser aceptada por todas las organizaciones indígenas, sí ha logrado generar interés y expectativa entre algunos sectores de la población indígena. Los primeros informes de trabajo publicados por la CDI no sólo incluyen las labores propias de la institución sino también las acciones realizadas por las autoridades federales en beneficio de los indígenas e incluso, la información relativa a los respectivos presupuestos. En el presente estudio, México es el único país que ha logrado un efecto transversal comprobable para las políticas públicas de los pueblos indígenas, en todos los sectores estatales. No obstante, la influencia ejercida por la CDI sobre el conjunto de autoridades es sumamente disímil, sobre todo en relación con las políticas económicas y financieras, ámbito en el que encuentra mucha resistencia. La dirección de la CDI invierte recursos especialmente dirigidos a la sensibilización del personal directivo y la plana mayor del Estado. En este sentido, se afirma que hubo gran confusión en torno a los modelos de desarrollo y la temática cultural, problema que sólo podría ser resuelto a lo largo de procesos de mayor duración (Gálvez 2007).

---

<sup>56</sup> La Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación se promulgó el 11.6.2003.

Asimismo, se ha instalado un sistema de consultas a través de la página web. La tarea primordial de los Centros Coordinadores es la de identificar los problemas principales de las comunidades indígenas a nivel local, a fin de canalizar programas y proyectos públicos orientados a la solución de los mismos. Junto a los sectores involucrados, la CDI recopila informaciones precisas y las transmite a todo el aparato estatal (CDI 2005), que luego se encarga de dar una respuesta adecuada a las necesidades identificadas.

La voluntad política y la prioridad otorgada al tema indígena durante el gobierno de Fox se expresan también en el creciente presupuesto destinado a las políticas públicas para los pueblos indígenas. Según los datos oficiales, el gasto público en el año 2000 era equivalente a unos 12 millones de dólares norteamericanos. Para el año 2004, sólo el presupuesto de la CDI llegaba a unos 19 millones de dólares norteamericanos, y en el año 2006, a unos 21 millones de dólares norteamericanos. El año 2004 se publicaron los gastos de todas las autoridades federales, monto que ascendía a unos 30 millones de dólares norteamericanos, mientras que en 2006 llegarían a los 44,5 millones de dólares norteamericanos (CDI 2006).

Sin embargo, el mayor salto financiero tuvo lugar en 2002, con la creación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas - Fondo Indígena, al interior de la SEDESOL. Al fundarse la CDI, dicho programa se convierte en el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), y es administrado directamente por la CDI en estrecha coordinación con las autoridades públicas encargadas de la electricidad y el abastecimiento de agua y saneamiento. Entre 2003 y 2006<sup>57</sup> se fijó un presupuesto que ascendía a un total de 100 millones de dólares norteamericanos, destinado a medidas conjuntas de infraestructura con los gobiernos estatales y comunales, los que también debían contribuir con aportes financieros. La Comisión Federal de Electricidad (CFE) se comprometió adicionalmente a aportar hasta el 30% de los fondos necesarios para las medidas de

---

<sup>57</sup> Véase para ello el informe CDI-PIBAI 2003-2006: p. 77.

electrificación. Entre 2005 y 2006 se suscribieron amplios acuerdos entre la CDI, la CFE y los diversos gobiernos estatales para la ejecución del PIBAI.

La implementación del PIBAI vuelve a poner sobre el tapete el problema de la duplicidad de competencias al interior del Estado, asunto que había servido de argumento para el cierre del INI. Ante la pregunta sobre por qué se habría requerido de la creación de la CDI para este tipo de obras de infraestructura —que en realidad corresponden al ámbito de otras autoridades estatales— la respuesta fue que en las instancias en cuestión habrían surgido divergencias de opinión y un mal manejo del tema de la descentralización. Además, muchas de las acciones de infraestructura a nivel local serían demasiado costosas para los gobiernos comunales más aislados. Sin embargo, éstos no siempre tendrían la capacidad de convencer a otras instancias superiores (supraordinadas) de invertir en regiones apartadas (Gálvez 2007). Los representantes indígenas habrían acogido con entusiasmo la posibilidad de contar con la ayuda del PIBAI para incluir el tema indígena en general frente a las autoridades de los estados y comunas.

## ***2.4. Resumen y conclusiones***

Si bien en México no existen muchas organizaciones indígenas nacionales, el país sí cuenta con muchas agrupaciones y organizaciones a nivel local y regional, entre ellas una serie de asociaciones de maestros bilingües. El levantamiento del EZLN y las acciones de otras organizaciones han contribuido de modo conjunto a que se amplíe el escenario político para los pueblos indígenas, y se actualice y se mantenga el tema indígena en la agenda política. Incluso después de la crisis económica de la segunda mitad de los años 90 —la que dio lugar a una crisis política que aún se mantiene— fue posible retomar la relativa alta prioridad asignada a las políticas públicas para los pueblos indígenas. En el contexto de las transformaciones políticas de gran envergadura, la prioridad de la agenda indígena no parece haber sufrido merma hasta fines del año 2006, por el contrario, aparentemente se ha fortalecido.

Desde que se inició el nuevo milenio, México es el único país de este estudio que cuenta con una política nacional para los pueblos indígenas a nivel del Gobierno Federal, por mandato explícito de la Constitución a partir 2001. De este modo, parecería estar garantizada una traducción de los temas de la agenda política en intervenciones políticas concretas. A nivel institucional, México ha iniciado una modernización y adecuación a los acuerdos internacionales de las instancias encargadas de las políticas públicas para los pueblos indígenas y contra la discriminación. Por otra parte, no sólo se han incrementado sistemáticamente y se han hecho más visibles los gastos del Estado dirigidos a los pueblos indígenas, sino que además se ha creado un fondo especial destinado a obras de infraestructura en zonas particularmente apartadas, con numerosa población indígena. Asimismo, México ha llevado a cabo múltiples reformas legales para su adecuación a las normas internacionales y para la institucionalización sistemática de las políticas indígenas en todos los niveles del Estado: no sólo el Poder Ejecutivo, también el aparato judicial y el Parlamento fueron incluidos en la implementación de las políticas.

El ejemplo mexicano muestra también lo compleja que resulta la definición de conceptos adecuados respecto de las políticas públicas para los pueblos indígenas: ¿Cómo superar un enfoque paternalista, sin por ello reducir la responsabilidad del Estado? ¿Cómo llevar a la práctica las consultas y la participación activa de los pueblos indígenas en el diseño y ejecución de las acciones estatales, sin que éstos deban asumir toda la responsabilidad y sin caer en una actitud tutelar? ¿De qué manera puede inducirse a otras instituciones estatales a compartir la responsabilidad en la ejecución de medidas especiales para los pueblos indígenas, y hacerlo de forma culturalmente adecuada? ¿Cuál sería el modo más eficiente de establecer una coordinación interinstitucional? Desde una perspectiva internacional, la denominación oficial de la CDI —que incluye la frase “desarrollo de los pueblos indígenas”— transmite una imagen paternalista y de desarrollo dependiente. En realidad, con ello se deseaba subrayar el cambio de una política para los pueblos indígenas que respondía sobre todo a los intereses del gobierno o del partido, hacia una política formulada e implementada conjuntamente con los pueblos indígenas, en beneficio de ellos.

Paradójicamente, una gran parte de las inversiones financieras de la política del presidente Fox fue destinada a obras de infraestructura en zonas apartadas, las cuales no sólo favorecen a las comunidades indígenas sino a la población en general del lugar. Las obras de infraestructura sin duda logran mejorar las condiciones de vida de sus beneficiarios y forman parte de la responsabilidad del Estado, pero también pueden facilitar e incrementar la colonización de regiones remotas, o la invasión por empresas privadas de territorios indígenas.

Aunque a primera vista el monto del presupuesto nacional mexicano invertido en las políticas públicas para los pueblos indígenas (sin contar la cooperación internacional) parezca enorme, sobre todo si lo comparamos con la inversión de otros países, en realidad —cuando se piensa en los 12,7 millones de indígenas que tiene México— sólo representa al año unos pocos dólares norteamericanos per cápita. Por lo demás, las inversiones públicas a nivel federal dirigidas a los pueblos indígenas no han mantenido siempre el mismo nivel y tienden a aumentar poco antes de las elecciones presidenciales.

Una fortaleza excepcional de las nuevas políticas públicas para los pueblos indígenas en México desde 2001, la constituye el elevado nivel profesional de su personal y su equipo de conducción altamente calificado, con remuneraciones que llegan a ser en promedio diez veces más altas que los referentes de los demás países del presente estudio. Sin embargo, no existe información estadística sobre el porcentaje de personal indígena. Lamentablemente, el cambio de gobierno de Fox a Calderón trajo consigo modificaciones esenciales, a pesar de tratarse de presidentes del mismo partido (PAN). Es posible que la agenda política a favor de los pueblos indígenas en México haya sufrido deterioro debido a la polarización política entre el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el PAN, luego de la derrota electoral del PRD en 2006.

En 2007 con la presidencia de Calderón se produjo un cambio de dirección en la CDI, y con ello se impusieron modificaciones políticas fundamentales: se reemplazó a todas las personas de la plana directiva y a todo el equipo técnico que provenía de la ORDPI. Incluso, muchos empleados de larga trayectoria de niveles intermedios —cercanos al PRI o al PRD— están siendo sustituidos por miembros del PAN, los que no necesariamente cuentan con la experiencia laboral y la calificación necesarias.

El nuevo director de la CDI es un mestizo y miembro del partido de gobierno, hombre de confianza del actual presidente Calderón y ex representante de la COCOPA en Chiapas. El gobierno de Calderón aún no ha presentado una nueva política pública para los pueblos indígenas.<sup>58</sup>

El Relator Especial de la ONU sobre Derechos Humanos de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, recopiló algunas buenas prácticas y también críticas de las políticas públicas para los pueblos indígenas de México. Al observar las políticas en su propio país, concluye que –más allá de los avances en las políticas a nivel nacional– se pueden observar progresos notables sobre todo en algunos de los estados federados,<sup>59</sup> debido a que la controvertida reforma constitucional de 2001 ha ampliado las competencias de los estados federados en materia de derechos indígenas. Algunos de ellos –sobre todo Nayarit, Campeche y Quintana Roo– han implementado desde entonces reformas constitucionales y legales –de mayor alcance que las de nivel nacional– mediante leyes especiales para los derechos, la cultura y la organización de los pueblos indígenas de acuerdo a las recomendaciones explícitas del Relator Especial (Stavenhagen 2007).

Las buenas prácticas identificadas por Stavenhagen sobre todo en la administración de justicia se refieren a la consideración de los requerimientos específicos de los pueblos indígenas, como por ejemplo, la participación más extendida de intérpretes y traductores bilingües en los juzgados. El gobierno federal ha iniciado un programa para la capacitación de defensores bilingües, y en Oaxaca los estudiantes de la Universidad Benito Juárez aparentemente trabajan ya como defensores de oficio bilingües. En Chiapas se reporta la creación en 2005 de una instancia especial – la Fiscalía de Justicia Indígena – en la que se emplean abogados indígenas con una formación especializada para defender los derechos indígenas. En Querétaro, la fiscalía ha instalado una oficina especial móvil para asuntos indígenas. Diversos estados – entre ellos México, Michoacán y Puebla – han iniciado programas de formación especializada para traductores e intérpretes de idiomas indígenas en asuntos jurídicos.

---

<sup>58</sup> Se terminó la redacción del presente estudio en julio de 2007.

<sup>59</sup> Estos progresos no pudieron ser tomados en cuenta en el marco del presente estudio.

Gracias a las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas, según las cuales debían institucionalizarse los derechos indígenas en el sistema judicial, se crearon nuevos juzgados indígenas a nivel local –los llamados Juzgados de Paz y Reconciliación– en los estados federados de Campeche, Chiapas, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo y San Luis Potosí. Se componen de miembros de las comunidades indígenas y al parecer cuentan con mandato oficial para negociar y emitir fallos sobre casos de derecho civil y familiar, y sobre delitos penales menores en base al derecho consuetudinario indígena.

La CDI ha realizado estudios sobre la justicia indígena y “su compatibilidad” con la legislación nacional y los derechos humanos, que representan grandes aportes sobre el tema.<sup>60</sup> Se analizaron cientos de actas judiciales sobre diversos fallos a fin de descubrir y corregir irregularidades. Además, la CDI ha iniciado un análisis estadístico sobre los reclusos indígenas en las cárceles nacionales. En los estados federados de Hidalgo, Michoacán y Oaxaca se han lanzado iniciativas similares (Stavenhagen 2007).

La Secretaría de Educación Pública (SEP) parece haber seguido la recomendación del Relator Especial de destinar mayores recursos financieros a la educación bilingüe intercultural, y así ampliar su oferta más allá de la educación preescolar y primaria, extendiéndola a la educación secundaria. Varias escuelas secundarias interculturales en las comunidades indígenas de Chiapas, Oaxaca y Tabasco han elaborado sus propios planes de estudios y empleado a maestros especialmente capacitados. Se fundaron ocho universidades interculturales en las regiones indígenas de Chiapas, Guerrero, México, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz. El recientemente fundado Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, responsable de implementar la ley sobre los derechos lingüísticos de los pueblos indígena del año 2003, promueve el uso de las lenguas indígenas en la esfera pública (Stavenhagen 2007).

---

<sup>60</sup> Véase para ello el informe de la CDI (México 2006): “La vigencia de los derechos indígenas en México”, accesible bajo: [http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia\\_libro/vigencia\\_derechos\\_indigenas\\_mexico.pdf](http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia_libro/vigencia_derechos_indigenas_mexico.pdf)

Sin embargo, la nueva Constitución mexicana del año 2001 sigue siendo blanco de muchas críticas de los pueblos y organizaciones indígenas. A pesar de los esfuerzos de la CDI, la última reforma constitucional parece haber llevado más bien a una disminución de los servicios del gobierno federal nacional en materia de asuntos indígenas. La legislación y los tribunales agrarios se consideran obsoletos, y los derechos de propiedad de la tierra y del medio ambiente no toman en cuenta apropiadamente a los pueblos indígenas (se pone como ejemplo la Reserva de la Biosfera Montes Azules). Los grandes proyectos de desarrollo siguen amenazando las formas de vida indígena, como por ejemplo, el proyecto de la represa La Parota. La situación en Chiapas ha llegado a un impase, y las transgresiones de las fuerzas de seguridad y los paramilitares están generando gran preocupación a nivel nacional e internacional, al igual que los últimos acontecimientos en el estado de Oaxaca entre 2006 y 2007 (Stavenhagen 2007).

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA

### *3.1. Aproximación y visión panorámica*

En Guatemala, las políticas para la población indígena tienen una historia muy ambigua y contradictoria, ya que el Estado actuó al mismo tiempo como protector y como amenaza directa o incluso como exterminador de la población indígena. La imagen negativa del rol del Estado –vinculada con los militares, la represión, el menosprecio de los derechos humanos y la destrucción de los símbolos indígenas, así como la persecución de organizaciones y autoridades indígenas– recién se viene modificando lentamente.

Al igual que el proceso de democratización en sí, las políticas públicas para los pueblos indígenas en condiciones democráticas tienen una historia relativamente breve en Guatemala. El actual sistema político democrático así como las instituciones, especialmente en la administración pública, deben considerarse todavía precarios e inestables. En muchos aspectos, Guatemala es una especie de polo opuesto a México. Mientras que en México existe una administración pública relativamente eficiente y transparente, en Guatemala ocurre exactamente lo contrario: La institucionalización del sistema político se encuentra muy poco desarrollada; el aparato burocrático del Estado todavía funciona “como en los viejos tiempos” (es decir, exhibe tendencias autoritarias, es débil, corrupto, inaccesible, inflexible, inestable, monoétnico, centralista, excluyente, etc.; Mildré/Flores 2002); los ingresos fiscales –incluso pasados diez años desde los Acuerdos de Paz - no alcanzan todavía el nivel allí acordado del 12% del PBI, y se encuentran en un escaso 10%. La cultura política generalmente no contempla las prestaciones de servicios para los pobres, pero

menos aún los servicios para la población indígena, la cual continúa siendo sistemáticamente excluida. A pesar de los profundos cambios producidos desde mediados de los años 80 a nivel político, la cultura política de Guatemala se caracteriza por estructuras autoritarias, racismo y discriminación de los pueblos indígenas.

La calidad de los servicios públicos es escasa, no existen una planificación y coordinación conjuntas y hasta hace poco tiempo casi no se había previsto la implementación de medidas transversales, ni a nivel político oficial ni en la práctica de los ministerios sectoriales (ASIES 2003). Especialmente inquietante resulta, sin embargo, el análisis del presupuesto estatal, que indica que sobre todo la adjudicación del gasto público a las regiones era aún en el año 2000 casi inversamente proporcional a la distribución de la población indígena. Como en muchos países latinoamericanos, los gastos públicos se concentran en la capital, en la que vive solamente un 12% de la población indígena, mientras que para otras regiones, donde la población indígena alcanza hasta un 90%, se planificó menos del 1% del presupuesto nacional (COMG/FLACSO 2004). Si bien existen algunos programas específicos para los pueblos indígenas y un fondo indígena especial (FODIGUA), esto no ha llevado a un incremento de los fondos sociales dirigidos a los pobres en general. Por otro lado, de hecho los fondos sociales generales son mucho mayores que los específicos para pueblos indígenas: aparentemente, más del doble de dinero llega a la población pobre pero no indígena en zonas rurales que a la población indígena misma.

Al mismo tiempo, Guatemala es uno de los países del continente de diferencias más marcadas, con una de las tasas de pobreza más altas, incluyendo una presencia indígena proporcionalmente alta y uno de los más bajos índices de desarrollo humano en la región.<sup>61</sup> El proceso de descentralización de la administración pública comenzó recién en el año 2002 y todavía se encuentra en su fase inicial:<sup>62</sup> aún no existe una carrera profesio-

---

<sup>61</sup> El índice de desarrollo humano de Guatemala osciló entre los años 2000 y 2006 en alrededor de 118-120, y el índice de pobreza en el mismo período ascendió a más del 50% (PNUD).

<sup>62</sup> El proceso de descentralización se inició mediante tres leyes (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización y Código Municipal) y dos reglamentos (Reglamento de la

nal, formal y regular para los empleados públicos, la rotación y el cambio de personal en las instancias públicas es enorme y es sumamente difícil contar con una memoria institucional y medidas, proyectos y programas continuos, un hecho que dificulta mucho la reconstrucción de políticas en el pasado.

Algunas instituciones públicas, entre ellas especialmente las llamadas Secretarías Presidenciales, pueden ser instaladas y cerradas por los respectivos presidentes.<sup>63</sup> Al no contar con apoyo parlamentario, en el sentido estricto sólo podrían implementar la correspondiente política gubernamental y no una política pública nacional de mediano o largo plazo. Sin embargo, desde el retorno a la democracia muchas secretarías han podido sobrevivir a varios cambios presidenciales. Las funciones de estas instancias del entorno directo de los presidentes a menudo se traslapan parcialmente con las funciones de los ministerios y entes públicos sectoriales. Eso también es cierto para la mayor parte de las instituciones especializadas en asuntos indígenas.

Según las cifras oficiales del año 2002, en Guatemala la proporción indígena de la población total asciende solamente al 40% ó 42%.<sup>64</sup> En cifras absolutas, se trata de aproximadamente 4,4 millones de personas de un total de 11,2 millones de guatemaltecos, aunque generalmente se parte de una subvaloración en comparación con la población indígena real, la cual muy probablemente constituya la mayoría de la población de Guatemala. Los garífunas componen adicionalmente un 0,4% y los xincas otro 0,7% de la población, aunque ellos mismos no se identifican como pueblos indígenas. Oficialmente se reconocen 22 pueblos indígenas que

---

Ley General de Descentralización, Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo), todos los cuales fueron aprobados en el año 2002.

63 El artículo 15 de la Ley del Organismo Ejecutivo otorga al presidente amplias competencias para la creación de instancias de alto rango, las Secretarías Presidenciales, por medio de Decretos Presidenciales. Y a pesar de que en el artículo 8 se prohíbe expresamente la superposición de funciones en la implementación de programas, proyectos y otras funciones, esto es casi imposible de evitar en la práctica.

64 De acuerdo a las cifras de la estadística nacional de población (Censo de Población, Instituto Nacional de Estadística - INE, Guatemala 2002), la segunda cifra incluye junto con los mayas también a los xincas y garífunas.

cuentan con su propio idioma, los cuales sin embargo representan solamente el 81% de la población indígena total (PNUD 2005: 63). Según estas cifras, un 30% de los mayas no habla español hasta hoy en día. Muchos pueblos son relativamente pequeños y en cada municipio con población indígena se hablan varios idiomas mayas.

Puede decirse que Guatemala constituye un caso especialmente curioso, ya que —con ayuda internacional<sup>65</sup>— cuenta con algo parecido a una política nacional oficial para los pueblos indígenas. Sin embargo, al mismo tiempo, la implementación de esta política encuentra relativamente poco apoyo en la población y a nivel político en general, y poca prioridad en la agenda política. El inestable y desordenado panorama institucional público, su escaso respaldo legal y su bajo nivel de sostenibilidad, así como el posicionamiento poco claro del movimiento indígena, han llevado a que —hasta el día de hoy— Guatemala no cuente con una institución pública principal responsable de coordinar las políticas a favor de los pueblos indígenas. En su lugar se formó una especie de red de mini-instancias públicas, responsables de la formulación e implementación de diferentes partes de las políticas públicas para los pueblos indígenas contenidas en los Acuerdos de Paz, cuya lógica y coherencia entre sí es sumamente difícil de comprender. Por ese motivo se dificulta una orientación sistemática de los procesos en curso y las visiones de futuro, así como una actualización e implementación coherente de las políticas públicas para los pueblos indígenas. En realidad, desde el regreso de Guatemala a la paz y a la democracia, dichas políticas aún no cuentan con una agenda nacional propia, y no se observa mayor entusiasmo respecto de su implementación o su reciente repriorización. Hasta el año 2005, los recursos humanos y financieros destinados a las políticas públicas para los pueblos indígenas fueron realmente escasos.

En comparación con México, donde recién desde fines de los 70 se ha logrado que por lo menos una pequeña parte de las políticas públicas para los pueblos indígenas sea codiseñada por elites indígenas (particular-

---

<sup>65</sup> En los Acuerdos de Paz de 1966 participaron en forma decisiva tanto las Naciones Unidas como los gobiernos de los países centroamericanos vecinos.

mente en el ámbito de la educación bilingüe), en Guatemala predomina la visión de que las políticas públicas para los pueblos indígenas deberían ser implementadas casi exclusivamente por elites indígenas para asegurar su credibilidad.

Por consiguiente, una gran parte de la poca literatura relacionada con las políticas públicas para los pueblos indígenas en Guatemala fue también producida por esta elite indígena. Este fenómeno específico tiende a ser explicado por la desintegración de los movimientos indígenas y la relativa debilidad de las organizaciones indígenas, las cuales todavía no se han repuesto realmente de las persecuciones, los asesinatos, exilios, retornos, etc. Sin embargo, una parte de esta elite indígena en las instituciones públicas se ha alejado expresamente de otras tendencias de la sociedad civil, considerablemente más críticas con respecto al Estado, y ha apostado por una transformación del Estado desde adentro, ocupando puestos clave en diversos sectores estatales. Por otro lado, una serie de instituciones públicas con personal exclusivamente indígena tienden a formar enclaves dentro de la administración del Estado, donde llevan una existencia aislada y corren el riesgo de ser en gran medida ignoradas por las grandes instituciones públicas, así como por la mayor parte de la población indígena y también por los principales protagonistas políticos del país.

### ***3.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Guatemala***

Durante la revolución de 1944 a 1954, se creó en 1945 el Instituto Indigenista en Guatemala —el cual aplicaba el enfoque de la “integración del indio” a la Nación, pero tuvo corta vida. Se organizó un “Seminario de integración social” con el fin de elaborar el fundamento legal y teórico de la política indigenista del Estado. La Constitución de 1945 establecía en el artículo 4 al idioma español como el único idioma oficial nacional. Además, se introdujo el derecho al voto sólo para los alfabetos. El artículo 83 de la Constitución de 1945 permitía por primera vez la aprobación oficial de leyes y reglamentos para grupos indígenas, acorde con sus prácticas, costumbres y usos. Se formuló el primer programa público de educación

para regiones rurales (Programa Socioeducativo Rural) y programas para la “hispanización”. Poco tiempo después, el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) comenzó también en Guatemala con la investigación de las lenguas indígenas.

En el año 1952, bajo el gobierno del presidente Arbenz, se aprobó una reforma agraria con la expropiación de grandes terratenientes y la distribución de tierras a los campesinos pobres y a las comunidades indígenas. Este hecho motivó una masiva contraofensiva: Un golpe militar en el año 1954, que contó con el apoyo de las empresas multinacionales norteamericanas, hizo retroceder decenios al país y comenzó una fase de conflictos armados internos que duró 36 años. La dictadura dejó un terreno fértil para el movimiento guerrillero de los años 60. El trabajo indígena forzado en los latifundios era fomentado por el Estado y por los militares hasta la década de los 70. Sin embargo, las Constituciones de 1956 y 1965 mantuvieron artículos por los cuales el presidente tenía derecho a ordenar medidas públicas para la protección de la población indígena (PNUD 2005: 39).

La Constitución de 1956 reconoció por primera vez el derecho a la elegibilidad (no así el derecho al voto) de analfabetos para puestos a nivel comunal. El artículo 110 de la Constitución de 1956 indicaba que “se declara de interés público el fomento de una política integral para promover el desarrollo de la cultura y el mejoramiento económico y social de los grupos indígenas” (PNUD 2005: 40).

La teoría de desarrollo de la CEPAL de los años 60 postulaba la integración de las comunidades indígenas y de los campesinos en los círculos económicos nacionales y la activación económica mediante una dinamización del mercado interno. Dicha teoría también influyó en la doctrina para la seguridad nacional de las dictaduras militares en Guatemala. Este enfoque “desarrollista” fue considerado como alternativa para la lucha de clases de la guerrilla latinoamericana y se mantuvo para evitar el viraje de los pequeños campesinos y de los indígenas hacia la izquierda. Los militares, responsables de la “defensa nacional”, implementaron para este fin campañas de alfabetización en idioma español, así como las llamadas “campañas de higiene”. En los años 60 también se creó una de las primeras instancias públicas para el fomento de la integración económica de las

comunidades campesinas, el Servicio de Fomento Económico Indígena (SFEDI). No contamos con más información sobre esta instancia (PNUD 2005).

Paralelamente a estos acontecimientos, se produjeron reiteradas masacres de comunidades indígenas en el marco de la lucha antiguerillera. La Constitución de 1965 introdujo finalmente el derecho a voto también para analfabetos y, a partir de fines de la década del 70, los indígenas ocuparon cada vez más puestos entre las autoridades locales. Al terremoto de 1976 le siguió una segunda ola de luchas guerrilleras, las cuales fueron derrotadas a principios de los años 80 de forma sangrienta mediante la “política de la tierra quemada”: 600 comunidades fueron arrasadas y 200.000 indígenas asesinados, hechos calificados como genocidio por la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) y motivados indudablemente por racismo. aún así, los militares se vieron obligados a reactivar los esfuerzos políticos para la inclusión de la población indígena en el proyecto nacional.

En 1982 se tomó distancia de la corriente de “ladinización”<sup>66</sup> del indígena y se reconoció la diversidad étnica del país. Uno de los 14 puntos del gobierno de Ríos Montt mencionaba la necesidad de crear bases para la participación de diferentes grupos étnicos. Diez representantes de diversos grupos lingüísticos fueron admitidos en un Consejo de Estado, un hecho hasta entonces completamente impensable. Sin embargo, este paso fue acompañado por la creación de unidades paramilitares en las zonas rurales, las cuales –entre otras medidas represivas– introdujeron una vez más el trabajo forzado a nivel local. En 1984 se fundó el Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBI).

El proceso de democratización retornó a Guatemala recién después de más de 30 años con el primer gobierno elegido democráticamente de Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1990). La Constitución de 1985 reconoció por primera vez de forma expresa que los mayas forman parte de Guatemala, y por primera vez también se habló claramente de la responsabilidad del Estado de proteger a las comunidades indígenas, sus

---

<sup>66</sup> En Guatemala a los mestizos se les denomina “ladinos”.

tierras y sus cooperativas (PNUD 2005). En 1986 se fundó asimismo una institución oficial para idiomas mayas (Academia de Lenguas Mayas de Guatemala - ALMG). En 1991 se creó el Consejo de las Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG), una red de organizaciones indígenas muy diversas. Este Consejo se sigue manteniendo activo en la búsqueda de la inclusión de las exigencias específicas de los pueblos indígenas en las políticas públicas, y de una nueva estructuración del país como un Estado multiétnico. En el año 1994 se refundó el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, FODIGUA, como interlocutor para el Fondo Indígena internacional, del cual ya se hablaba en los años 40. En 1995, PRONEBI se convirtió en la primera Dirección General para la Educación Bilingüe en el Ministerio de Educación.

El diálogo político interno sobre la inserción diferenciada de los pueblos indígenas en la nación guatemalteca se vio fuertemente marcado por el debate internacional y su influencia en el contexto de esta apertura democrática. La aprobación del Convenio 169 de la OIT, el premio Nobel para Rigoberta Menchú, la campaña de los “500 años del descubrimiento de América”, el Primer Decenio Internacional de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas (1995-2004), así como la participación de las Naciones Unidas y los países vecinos de la región en las negociaciones de paz en México, colocaron este tema también en la agenda de Guatemala y posibilitaron la consideración explícita de la temática indígena en los Acuerdos de Paz de diciembre de 1996. Sin embargo, quedó demostrado que el rol considerable de las organizaciones internacionales durante la elaboración de los Acuerdos de Paz —si bien abrió un espacio político para el tema indígena— dejó detrás una agenda política muy poco institucionalizada en la propia Guatemala.<sup>67</sup> De hecho, la posición crítica de

---

<sup>67</sup> Muchas organizaciones indígenas criticaron que no se les ofreció la posibilidad de participar directamente en las negociaciones de paz, y que su participación tuvo lugar solamente a través de agrupaciones de las organizaciones de la sociedad civil. No se realizaron consultas directas a las comunidades indígenas y a sus representantes. Plant (1999) señala que la participación indirecta de la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA) a través de la Asamblea de la Sociedad Civil efectivamente proporcionó la posibilidad de proponer un texto durante las conversaciones de paz, el cual representó la base del documento aprobado posteriormente (p. 81). Sin embargo, no se incluyeron en el documento final los derechos colectivos tales como la autonomía

la población y de la sociedad civil organizada frente al Estado llevó a que los Acuerdos de Paz no fueran realmente un motivo de regocijo popular, y a que su potencial no fuera en verdad aprovechado por largo tiempo.<sup>68</sup> Sin embargo, se puede decir que existía un consenso general en cuanto a que los Acuerdos de Paz de 1996 debían entenderse como política nacional. Para formalizar este consenso, en 2005 fue promulgada una Ley Marco por el Congreso, la cual declara a los Acuerdos de Paz como parte oficial de la política nacional del Estado.<sup>69</sup>

Por consiguiente, el acuerdo parcial sobre la identidad indígena y los derechos indígenas (Acuerdo sobre Identidad y Derechos Indígenas - AIDPI)<sup>70</sup> de 1995, en conjunto con otras partes de los Acuerdos de Paz (especialmente las referentes al desarrollo socioeconómico y los derechos sobre las tierras), adquirieron validez como las primeras políticas oficiales para los pueblos indígenas del país. En ellas se reconocen tres pueblos indígenas explícitamente como tales: los mayas, los xincas y los garífunas, los cuales reciben el derecho a un tratamiento político especial, aunque esta vez no como minorías sino como pueblos del mismo valor. Se propone la definición de la Nación guatemalteca como pluricultural,

---

y la autodeterminación, derechos colectivos de propiedad de la tierra, etc., puesto que no se pensaba que iba a ser posible lograr un consenso en torno a ellos (Warren 1999). Los otros participantes en el proceso de pacificación ya en ese momento consideraron que el documento aprobado era de un alcance demasiado avanzado para la sociedad guatemalteca en general, y la historia les daría la razón.

68 Edilberto Torres Rivas escribe al respecto: “No fue celebrado por los grupos indígenas, la izquierda lo ignoró, no ha sido reconocido en su valor textual, no ha sido utilizado como una herramienta legal que facilita el seguimiento. Nótese pues que, en unos casos, hay incumplimiento, en otros, inopia” (Torres 2007: 18). Al parecer, la “Declaración de COPMAGUA sobre las Negociaciones de Paz” del 2 de mayo de 1995, que describe claramente al convenio como una importante herramienta en la lucha por los derechos indígenas, y llama a todas las organizaciones indígenas a reclamar la implementación de los acuerdos por parte del Estado, fue una excepción.

69 La Ley Marco para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (Decreto No. 52-2005) respalda legalmente una vez más la fundación de un Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP), el cual ya había sido instalado en el año 2004 por el presidente Berger. Este consejo se compone de miembros honorarios de todos los partidos políticos, así como de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) como participantes directos de los Acuerdos de Paz y de las organizaciones de la sociedad civil (indígenas, mujeres, sindicatos, organizaciones campesinas, instituciones académicas y de derechos humanos y asociaciones empresariales). A éstos cabe agregar a los tres poderes estatales y SEPAP (Secretaría Presidencial de la Paz) como instancias públicas coordinadoras para la implementación de los Acuerdos de Paz. En 2004 fue aprobada una Ley que crea un Impuesto de Apoyo a los Acuerdos de Paz extraordinario y temporal.

70 Esta sección de los Acuerdos de Paz ya había sido firmada el 31.3.1995 en México.

multiétnica y multilingüe mediante una nueva Constitución. La diferencia cultural ya no se considera más un motivo para la restricción de los derechos ciudadanos. El derecho a la autodefinición como miembro de un pueblo indígena se reconoce explícitamente.

El artículo 58 del AIDPI reconoce expresamente el derecho a diferentes identidades culturales. Más allá de ello, se acentúa en la introducción que todas las medidas que atañen directamente a los pueblos indígenas deberán ser negociadas directamente por ellos y con ellos. El acuerdo intercede a favor de la educación, la ampliación y el fortalecimiento de las estructuras, posibilidades, condiciones y garantías para la participación de los pueblos indígenas, y señala que las Naciones Unidas han tomado nota del deseo de los pueblos indígenas de controlar sus propias instituciones y estilos de vida. Se exhorta a las organizaciones de defensa de los derechos humanos a interceder especialmente por los derechos indígenas. El Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas destaca con razón el hecho de que los Acuerdos de Paz no solamente contienen políticas para los pueblos indígenas, sino también un completo plan de acción (Stavenhagen 2007), aún cuando no se establezca ningún marco financiero o temporal.

El AIDPI compromete al Estado a fundar diferentes organismos responsables de políticas especiales a favor de los pueblos indígenas, entre los cuales algunas se nombran específicamente: la DEMI (Defensoría de la Mujer Indígena), una universidad maya y otros centros de formación profesional para la educación superior, así como un Consejo Nacional de Educación Maya. Sin embargo, no se menciona ninguna institución central responsable para el acuerdo indígena y –por consiguiente– para las políticas públicas para los pueblos indígenas en Guatemala. Se crea un organismo coordinador para la implementación de todos los Acuerdos de Paz, la Secretaría de la Paz (SEPAZ).<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Algunos autores (por ejemplo, Plant 1999) informan sobre esto, indicando que el movimiento indígena habría rechazado en aquel entonces una instancia competente para el AIDPI, con el temor de que todos los asuntos indígenas pudieran ser “estacionados” allí. En vista del precario rol del Estado en Guatemala y las escasas capacidades para la coordinación interinstitucional y enfoques transversales, esta sospecha es comprensible. Otros (citados por la GTZ en 2004) sin embargo, presumen que las

El AIDPI incluye una serie de recomendaciones para llevar a cabo una reforma constitucional y legislativa sistemática, que eliminara todas las normas discriminatorias y definiera la discriminación como delito. El gobierno se comprometió a iniciar el proceso hacia una reforma constitucional, que definiera a Guatemala como una Nación pluricultural, multiétnica y multilingüe.<sup>72</sup> Para este fin se creó una comisión paritaria, la cual elaboró el correspondiente proyecto constitucional. Este proyecto no sólo debía ser aprobado por el Congreso sino también ratificado por referéndum. El Congreso acordó la Reforma Constitucional en el año 1999, tres años después de la firma de los Acuerdos de Paz. Pero la participación electoral en el referéndum para la nueva Constitución fue extremadamente baja, e inclusive la mayoría de los electores indígenas votaron en contra de la reforma constitucional, un hecho inesperado que fue explicado de diversas maneras (Plant 1999/Casas 2000/Warren 2002).<sup>73</sup>

---

luchas internas por el poder dentro del movimiento indígena habrían desembocado en el rechazo de una instancia central coordinadora para las políticas indígenas.

72 Según los Acuerdos de Paz, la nueva Constitución debía garantizar explícitamente la promoción de la participación indígena en todos los niveles; los mecanismos de consulta obligatorios con los pueblos maya, garífuna y xinca en el caso de medidas legislativas o administrativas para los mismos; la creación de consejos consultivos u otros foros de diálogo entre las instituciones públicas y los pueblos indígenas; el apoyo expreso a instituciones indígenas encargadas de asuntos de los pueblos indígenas; el mejoramiento del libre acceso indígena a cargos públicos y la promoción de su nombramiento a nivel local, regional y nacional para puestos “cuyo trabajo concierna más directamente a sus intereses o cuya actividad se circunscribe a áreas predominantemente indígenas”, por sólo mencionar algunos. Además se recomendaron reformas concretas de los artículos 143 y 66 relacionados con el reconocimiento y la protección de las diferentes prácticas culturales de los diversos pueblos indígenas. Tal como pudo comprobarse más adelante, no sería posible lograr un consenso con una reforma constitucional de este tipo.

73 Warren (2002) indica ante todo el desmoronamiento del movimiento maya a causa de la persecución, el exterminio y la difícil nueva fundación de organizaciones indígenas. Más allá de ello, Plant (1999) menciona los temores de una sociedad con mayoría indígena frente a las posibles “consecuencias divisionistas” de una “exagerada identidad política” a través del apoyo a los privilegios indígenas. Según este autor, la extrema pobreza y la carencia de títulos de propiedad sobre las tierras en beneficio de los pueblos indígenas en Guatemala llevaron además a que –también para muchos pueblos indígenas– la lucha por la supervivencia fuera más importante que los temas relacionados con la autonomía local o el desarrollo comunal. La migración masiva hacia las ciudades habría traído como consecuencia una dinámica totalmente nueva de la integración indígena en el mercado, la cual habría resultado en intereses completamente diferentes. Casasús (2000) investiga los diferentes argumentos para el rechazo de la reforma constitucional. Entre otros, señala el discurso sobre “los mismos derechos para todos”, el cual se contrapuso con éxito a los “supuestos” privilegios indígenas, como si todos partieran del mismo punto y como si esta igualdad de derechos fuera realmente posible de implementar en un país tan desigual como Guatemala.

El referéndum perdido de la reforma constitucional actuó como un fuerte freno para la implementación de todos los Acuerdos de Paz. Los mayores avances se lograron de manera más inmediata en el área de los derechos lingüísticos y culturales en el sector educativo, los cuales ya habían sido introducidos con la Constitución de 1985. Se creó una Dirección General para la Educación Bilingüe Intercultural en el Ministerio de Educación, con la cual la Educación Bilingüe Intercultural ha alcanzado aproximadamente a una cuarta parte de los escolares mayas. Según los informes, las aulas de los maestros bilingües —a diferencia de las clases normales de escuela primaria— están completamente repletas (ASIES 2003).

En 1996, el mismo año de la suscripción de los Acuerdos de Paz, Guatemala ratificó el Convenio 169 de la OIT. A partir de 1997 se crearon una serie de los organismos recomendados en los Acuerdos de Paz, entre ellos diversas comisiones paritarias con un período de funcionamiento fijo y con tareas muy concretas. A éstas pertenecían cuatro comisiones especiales, las cuales se instalaron ya en 1997: una para la reforma educativa, otra para el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas de Guatemala, una tercera para la preparación de la reforma constitucional y jurídica, y una cuarta para los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Cada una de las comisiones contaba con un período fijo de funcionamiento, su composición fue en parte controvertida y sus éxitos fueron sumamente dispares dependiendo de sus tareas y finalidad.

Pocos avances se lograron en relación con la distribución de tierras y la titulación legal de la propiedad de las tierras en beneficio de las comunidades indígenas en Guatemala. Este aspecto estaba incluido en parte en el AIDPI, pero fundamentalmente en otra parte de los Acuerdos de Paz relacionada con aspectos socioeconómicos y la situación agraria, documento que recién pudo firmarse en mayo de 1996. Allí se concedía prioridad al saneamiento legal de la posesión de tierras, la explotación de los recursos naturales, el mejoramiento de la protección legal de las comunidades indígenas, la titulación de sus tierras y la compensación en casos de litigios y reclamos sobre la propiedad de tierras. Se instaló un Fondo de Tierras que funciona con muchas dificultades.

En los siguientes años 1998 y 1999 se crearon por decreto presidencial dos organismos importantes sin períodos fijos de funcionamiento, los cuales han sobrevivido hasta hoy en día: una Procuraduría

de Derechos Indígenas dentro de la Procuraduría de Derechos Humanos en 1998, y la Defensoría de las Mujeres Indígenas contra la violencia y la discriminación, DEMI, como institución estatal autónoma en 1999.

En 1997 se fundó la Secretaría de la Paz (SEPAZ), la única institución nueva creada por una ley del Congreso para coordinar la implementación de los Acuerdos de Paz, aunque sólo se le asignó un período de funcionamiento de cuatro años hasta 2001. En consecuencia, el presidente Berger tuvo que asegurar la prolongación de las bases jurídicas de SEPAZ una vez más solamente por decreto presidencial en el año 2001, debido a su reducido apoyo político en el Congreso.<sup>74</sup>

### ***3.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en Guatemala desde el año 2000***

Desde el inicio del nuevo milenio, Guatemala tuvo dos gobiernos: el gobierno del presidente Alfonso Portillo (2000-2003) y el del presidente Oscar Berger (2004-2007). El primero de ambos debió luchar contra una fase de extendido escepticismo frente al proceso democrático en general, y frente a la capacidad de implementar los Acuerdos de Paz en particular. El segundo gobierno, por el contrario, a pesar de su reducida bancada parlamentaria, inició un nuevo proceso más realista para la implementación de los Acuerdos de Paz. Este importante paso político fue decidido luego de un informe evaluativo devastador de las Naciones Unidas,<sup>75</sup> en el cual se manifestaba que –luego de casi diez años– se había implementado sólo el 59% de las resoluciones relacionadas con medidas públicas, sólo el 8% de las relacionadas con la creación de instituciones y sólo el 33% de las reformas legales. Se constató además que el clima de conflicto entre las elites daba la impresión de una disolución de los acuerdos.

El gobierno de Portillo (2000-2003) inició su período con un programa gubernamental exigente que contaba con cinco puntos centrales,

---

<sup>74</sup> El partido gobernante Gran Alianza Nacional (GAN) obtuvo solamente 47 de un total de 158 escaños.

<sup>75</sup> Estas verificaciones están incluidas en el Informe Final de MINUGUA de agosto de 2004.

entre ellos y en primer lugar la implementación de los Acuerdos de Paz, seguida por la descentralización de la administración pública y el fortalecimiento de los gobiernos municipales, una reforma tributaria, la lucha contra la pobreza, la igualdad de oportunidades para las mujeres y la lucha contra la impunidad y la corrupción. Portillo nombró a varios expertos profesionales indígenas para dirigir diferentes instituciones públicas, entre ellas a la primera ministra indígena en la historia de Guatemala para el Ministerio de Cultura. El gobierno de Portillo también designó a una serie de representantes de la sociedad civil como titulares de puestos directivos en organismos públicos –incluyendo la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM). Por primera vez se elaboró una “Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas”, PNPDMG, con un plan de acción para el período 2001-2006, el cual fue continuado por el gobierno de Berger y sigue siendo implementado.

Sin embargo, muy pronto aparecieron los primeros fuertes contratiempos. Luego de que el Congreso aprobara en julio de 2001 el paquete de reformas tributarias, las asociaciones empresariales reaccionaron con una demanda ante el Tribunal Constitucional y convocaron a una huelga general en alianza con las pequeñas y medianas empresas. El gobierno de Portillo terminó con una imagen especialmente deteriorada a causa de los conflictos sociales, la crisis económica, una mala gestión del gobierno, la corrupción, así como un aumento considerable de la tasa general de delincuencia y del crimen organizado.

En febrero de 2002, el Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, visitó Guatemala y dejó una serie de recomendaciones, especialmente en relación con los Acuerdos de Paz y el AIDPI. En respuesta a una de sus recomendaciones, el gobierno de Portillo creó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA), una instancia que emplea solamente a personal indígena, al igual que la DEMI. De esta forma se deseaba evitar ante todo el uso político de estos organismos por parte del partido gobernante.

Sobre la base de las recomendaciones del Relator Especial, en 2003 se convirtió además a la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural en el Viceministerio de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación. Mediante una nueva ley para las lenguas

nacionales<sup>76</sup> se reconoció oficialmente a las lenguas maya, garífuna y xinca, promoviendo su uso en la administración pública. El 12 de octubre de 2003, el gobierno se comprometió en la Declaración de Iximche a dar mayor prioridad a las políticas públicas para los pueblos indígenas. En el 2004 se promulgó un Acuerdo Gubernamental<sup>77</sup> relativo a la enseñanza intercultural bilingüe, que incluía los correspondientes programas y estudios.

aún durante la campaña electoral, y de acuerdo a las recomendaciones del Relator Especial para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, la nueva coalición gubernamental GANA prometió seguir promoviendo especialmente la lucha contra el racismo y la discriminación. En el año 2004, el nuevo gobierno del presidente Berger incluyó entre sus objetivos políticos principales también la implementación de los Acuerdos de Paz. Por primera vez, el Estado reconoció oficialmente la exclusión social y la discriminación de la población indígena ocurridas hasta el momento.

Más allá de ello, y como hecho inédito en la historia de Guatemala, se implementaron diversos programas de lucha contra la pobreza, destacándose entre ellos el plan “Guate Solidaria Rural”, en el cual se aplicaron por primera vez explícitamente criterios de pobreza a las zonas rurales, aunque sin indicadores indígenas. Varias políticas con enfoques transversales para otras instituciones públicas también contienen aspectos relevantes para los pueblos indígenas, entre ellos la Política Nacional para el Desarrollo Social y la Población, la Política Nacional de la Mujer y la Política Nacional del Medioambiente. Una gran parte de estas políticas provenían de gobiernos anteriores y fueron continuadas, pero al constituir enfoques más bien excepcionales, resultan difíciles de implementar sin amplias reformas del aparato estatal.

El gobierno de Berger nombró a Rigoberta Menchú como “Embajadora de la Paz” y constituyó además en el año 2005 un nuevo “Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas y Pluri e Interculturalidad” del Gobierno de la República, al cual también pertenecía Rigoberta Menchú

---

<sup>76</sup> Se trata del Decreto No. 19-2003.

<sup>77</sup> Se trata del Acuerdo Gubernamental No. 22-2004.

junto con otras personalidades indígenas. Sin embargo, este Consejo pronto desapareció sin dejar mayor rastro. Los miembros del Consejo renunciaron a sus cargos honorarios debido a una falta de recursos y de competencias, y por su participación en la campaña electoral de 2007 en algunos casos.

Muchos puestos de confianza (aunque menos que en el gobierno de Portillo) en instituciones públicas relacionadas con la temática indígena son ocupados por profesionales indígenas (en algunos casos por los mismos, en algunos casos por otros). Entre ellos están también los puestos titulares en el Ministerio de Cultura y Deportes, el Viceministerio de Educación Bilingüe, la Dirección de SEPAZ, la Dirección de FODIGUA, las posiciones de los nuevos comisionados de CODISRA, las Direcciones de DEMI y del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), el cual fue fundado en 2004 por recomendación del Relator Especial de las Naciones Unidas para indemnizar a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos durante las luchas armadas internas. Ya en 2003 los funcionarios indígenas de diversas instituciones públicas habían creado una instancia de coordinación no oficial, la Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado (Acevedo 2006).<sup>78</sup> En el año 2005, luego de tres seminarios de esta Coordinadora Interinstitucional bajo la dirección de SEPAZ, se publicó<sup>79</sup> una “Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas 2005-2012”, la cual apareció en la página web de la instancia estatal de planificación SEGEPLAN, con lo cual fue oficialmente reconocida.

La Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas “hace un planteamiento estratégico para orientar las acciones priorizadas por un colectivo de instituciones del Estado, en base a las demandas sociales, económicas

---

<sup>78</sup> Entre los fundadores se encontraban las y los colaboradores/as de la Academia de Lenguas Mayas (ALM), el Ministerio de Cultura y Deportes, el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo a los Pueblos Indígenas (CODISRA). Con el tiempo, la instancia se amplió a representantes de más de 16 instituciones públicas, los cuales consideraban que su tarea consistía en apoyar a cada uno de los gobiernos a implementar los acuerdos relacionados con las políticas indígenas del Estado, apuntando a instituir una política pública nacional que sobrepasara el ámbito de un simple enfoque de política gubernamental (Acevedo 2006).

<sup>79</sup> Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas en el Marco de los Acuerdos de Paz, 2005-2012.

y culturales de los pueblos indígenas, en el marco de los Acuerdos de Paz” (Presentación, p. 2). Contiene ejes estratégicos y lineamientos de trabajo para políticas públicas, para una reforma del Estado, para la lucha contra la discriminación y el racismo y para un presupuesto nacional. Las partes más importantes de esta Agenda incluyen la formulación de una política de Estado real y articulada “en base a la Nación guatemalteca pluricultural, multiétnica y multilingüe”, la cual contribuye a la mejor aplicación de los Acuerdos de Paz y a la transformación y el fortalecimiento del Estado y del aparato judicial también a nivel institucional. Asimismo, aspira a “transformar y fortalecer el Estado para que institucionalmente refleje la composición multiétnica, pluricultural y multilingüe del país, de tal forma que responda al desarrollo integral de los Pueblos Maya, Garífuna y Xinka” (ídem). Los principales lineamientos de trabajo –junto con sus respectivos niveles estratégicos, objetivos, acciones, cronología y responsabilidades– incluyen la creación de un organismo público responsable de la asesoría, coordinación y monitoreo de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas “al más alto nivel” jerárquico, la formulación e implementación de políticas públicas integrales, la participación indígena en todos los niveles públicos, así como una estrategia para la redistribución del presupuesto nacional dando prioridad a las políticas públicas para los pueblos indígenas.

La Agenda contiene a nivel conceptual una “consideración adecuada y apropiada de la diversidad cultural y lingüística en las instituciones públicas” (Política de Pertinencia Cultural),<sup>80</sup> y al mismo tiempo toma en cuenta iguales derechos para todos y derechos especiales étnicos y culturales. De esta forma postula la adaptación de todas las medidas a cada una de las condiciones culturales específicas, así como la orientación de todas las intervenciones hacia el fomento, la revalorización y la revitaliza-

---

<sup>80</sup> El enfoque de pertinencia cultural “busca que los servicios públicos sean conceptualizados, organizados e implementados tomando como referentes los valores de la cosmovisión de los pueblos”... “Cuando se brindan servicios públicos con pertinencia cultural se debe apuntar a reproducir y reforzar los valores de la cosmovisión que se practican, o a recuperar aquéllos que por razones sociales, políticas, económicas o históricas dejaron de practicarse o no se han alcanzado”... “Para la aplicación del enfoque de pertinencia cultural en los servicios públicos deben contemplarse tres dimensiones, la conceptualización, la organización y la implementación del servicio...” (Agenda Pública, p. 7)

ción de la cosmovisión indígena del mundo, sus valores y sus percepciones. Los servicios públicos, por lo tanto, deben implementarse en base al sistema de valores de cada una de las culturas indígenas.<sup>81</sup> Cabe destacar que en este contexto no se nombra el derecho a consulta del Convenio 169 de la OIT.

El gobierno de Berger invitó además a otros Relatores Especiales de las Naciones Unidas, los cuales presentaron sus recomendaciones. En julio de 2002 estuvo de visita en Guatemala el Relator Especial contra el Racismo y la Discriminación de las Naciones Unidas.<sup>82</sup> En septiembre de 2004 visitó el país la Relatora Especial para los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH).<sup>83</sup> En febrero de 2005 se recibió la visita del Relator Especial para la Alimentación de las Naciones Unidas.<sup>84</sup> Todos dejaron al país recomendaciones que ponen en primer plano una reactivación de los Acuerdos de Paz, una mayor orientación hacia políticas sociales, así como medidas especiales para la población indígena más pobre y discriminada.

Luego de la aprobación de la Ley de los Acuerdos de Paz por el Congreso en el año 2005, se produjo la reestructuración del fondo indígena FODIGUA con dos reformas legales de 2005 y 2006. Estas reformas se implementaron después de diversas acusaciones de corrupción interna, con el fin de rehabilitar la institución y lograr una mayor orientación hacia la implementación de los Acuerdos de Paz.

A fin del año 2005 se creó un registro de tierras con la Ley de Catastro Nacional, así como una institución estatal responsable, el Registro de Información Catastral, RIC. Este registro debe instalarse en siete departamentos en el norte y este del país, con ayuda de un crédito del Banco Mundial de 62.000 millones de dólares norteamericanos. Durante la fase

---

81 Entre ellos se encuentra el respeto a la vida, el respeto a los ancianos, el apoyo mutuo, el consenso y la complementariedad.

82 Dr. Dou Dou Diéne, Relator Especial sobre las Formas Contemporáneas del Racismo, la Discriminación y Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia.

83 Susana Villarán, Relatora Especial para los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH.

84 Jean Ziegler, Relator Especial para el Derecho a la Alimentación.

preliminar de este proyecto se llevaron a cabo una serie de consultas en comunidades indígenas. Como resultado se observó una posición ambivalente frente al registro, debido al temor frente a un no reconocimiento de sus derechos territoriales históricos y a una eventual legalización de los despojos de sus tierras ocurridos en el pasado. Un Plan de Participación Indígena (PPI) elaborado en base a las consultas contiene consejos sobre cómo evitar estos riesgos en el registro de tierras.<sup>85</sup>

En el año 2005 se creó una mesa de diálogo sobre la distribución de tierras y el desarrollo rural integral. La Mesa Intersectorial de Diálogo y Participación de la Política de Desarrollo Rural Integral (MDPDRI) elaboró una propuesta para una política de desarrollo rural y un conjunto de derechos de propiedad de la tierra (Código Agrario), la cual contenía el saneamiento de la propiedad de las tierras sin uso, así como la posibilidad de la expropiación. Ante tal hecho, la influyente asociación empresarial CACIF (Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras) se retiró de la mesa de diálogo en agosto de 2006 y exigió la suspensión del debate sobre este tema ante la Corte Suprema de Justicia y en el Congreso. En consecuencia, se interrumpió la mesa de diálogo y el gobierno aprobó su propia versión de la política para el desarrollo rural,<sup>86</sup> sin incluir las demandas más importantes de las organizaciones campesinas y de los pueblos indígenas. La versión aprobada sólo expresa como objetivo el instalar “mecanismos de acceso a los medios de producción, especialmente en el campo, mediante arrendamiento o alquiler”, excluyendo específicamente toda forma de expropiación.

En el año 2006 también se produjo un debate intenso en relación con el reconocimiento oficial de los sistemas de justicia indígena. Una jueza indígena de la Corte Suprema de Justicia influyó en un dictamen fundamental, el cual indica que un acusado no puede ser juzgado y condenado dos veces por el mismo delito en ambos sistemas jurídicos. Este fallo de la Corte Suprema de Justicia en Guatemala se convirtió en un precedente.

---

<sup>85</sup> Plan de Participación del Proyecto de Administración de Tierras, Fase II. Registro de Información Catastral, Gobierno de Guatemala 2006.

<sup>86</sup> Política de Desarrollo Rural Integral, Gobierno de Guatemala, septiembre de 2006.

A partir de marzo de 2006, en el décimo aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz, se realizaron diversas marchas indígenas de protesta en la capital Guatemala. El gobierno de Berger reaccionó iniciando el Proceso Nacional de Diálogo relativo al “gasto social y la lucha contra la pobreza”, con el objetivo de aprobar un “Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social para la Reducción de la Pobreza” en el último año de su gobierno.

En el marco de este proceso de diálogo se conformó también una “Mesa Indígena” nacional, cuyas conclusiones fueron publicadas por el gobierno en noviembre de 2006. Esta mesa de diálogo fue utilizada por el grupo de coordinación de funcionarios indígenas en instituciones públicas –junto con los/las representantes indígenas de organizaciones no gubernamentales– para un mayor nivel de concreción de las recomendaciones ya existentes con miras a un gasto social más focalizado hacia los pueblos indígenas y su inclusión.

Los resultados de la mesa de diálogo subrayaron la necesidad de que todas las instituciones públicas presentaran en el futuro presupuestos específicos desglosados por pueblo indígena, y de que por lo menos un 60% del presupuesto de las instituciones que tienen como función principal la ejecución productiva y de infraestructura física, fuera utilizado también para inversiones y no solamente para la burocracia interna. Además, se abogó por que el enfoque de género y la pertinencia cultural de las políticas se establezcan sistemáticamente en todas las instituciones públicas, y por que se introduzca una cuota del 30% de personal indígena en las instituciones públicas, por sólo nombrar algunas de las propuestas. Para las instituciones especiales para asuntos indígenas se exigieron ampliaciones presupuestarias concretas.<sup>87</sup>

Desde su fundación, CODISRA ha realizado a través de varios años un amplio proceso de consultas para formular una “Política Pública para una Convivencia Armónica y la Eliminación del Racismo en Guatemala”, la cual fue presentada oficialmente por el gobierno de Berger el 12 de

---

<sup>87</sup> Las demandas incluían un aumento de los presupuestos para FODIGUA de 48,71%, para DIGEBI de 70% y para DEMI de 50%, para nombrar solamente algunos ejemplos.

octubre de 2006 para ser implementada desde principios de 2007 (IWGIA 2007). Para el año 2007 se acordó un documento sobre “Mecanismos para la Integración de los Pueblos Indígenas en el Organismo Ejecutivo”,<sup>88</sup> con el objetivo de emplear a 300 nuevos funcionarios indígenas en las instituciones del Estado. Durante el año 2006 ya se había contratado a un total de aproximadamente 150 profesionales indígenas en niveles medios y altos en cinco instituciones públicas con programas especiales para pueblos indígenas, 269 en los niveles bajos y 9 como auxiliares.<sup>89</sup>

### **3.4. Resumen y conclusiones**

Hasta hace muy poco no había existido una política pública nacional coherente y articulada de mediano o largo plazo, ni tampoco una política gubernamental para los pueblos indígenas. En su lugar se contaba sin embargo con los Acuerdos de Paz, los que entretanto fueron respaldados como política oficial mediante una ley en 2005. Dos partes de los mismos, el Acuerdo sobre la Identidad y Derechos Indígenas (AIDPI), y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, pueden ser considerados desde entonces como política pública para los pueblos indígenas. Sin embargo, si bien estos acuerdos ya dieron lugar a la creación de varias instituciones públicas especializadas y dependencias en distintos ministerios encargados de políticas públicas para los pueblos indígenas, aún no constituyen de forma sistemática una estrategia nacional coherente y articulada, o un plan de acción realista con plazos y recursos definidos. Los discursos oficiales en torno a los derechos indígenas son hasta el momento relativamente cautos y, aunque existen debates públicos sobre el tema, éstos se llevan a cabo más bien en un segundo plano y todavía no cuentan con

---

<sup>88</sup> Mecanismos de Inclusión de los Pueblos Indígenas en el Organismo Ejecutivo, gobierno de Guatemala, 2007.

<sup>89</sup> Además se ofrecieron cursos de formación avanzada a 200 profesionales expertos y 38 directivos en diferentes instancias públicas sobre el tema “procedimientos debidamente adaptados de acuerdo a la cultura y a la lengua”, en estrecha colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

legitimación social. En este contexto resultan interesantes los esfuerzos de coordinación no formalizada de funcionarios indígenas en diferentes instituciones públicas, que han logrado mover piezas importantes sin hacer mucho ruido y cuyo ejemplo es único en la presente comparación entre países.

En Guatemala, el tema de los derechos especiales para la amplia población indígena todavía provoca muchos temores en la población en general desde la guerra civil interna. Al igual que en otros países pero en variantes más recientes y pequeñas, algunos ministerios cuentan con políticas sectoriales especiales, sobre todo en los Ministerios de Educación y de Cultura. Adicionalmente existen una serie de instituciones públicas especializadas para tareas específicas, como la lucha contra la violencia hacia mujeres indígenas (DEMI), la discriminación y el racismo contra la población indígena (CODISRA), un fondo indígena especial (FODIGUA) y la Academia de Lenguas Mayas. Cada uno de estos organismos tiene sus propias estrategias institucionales y sus planes de acción sin responder explícitamente a políticas públicas gubernamentales o nacionales. Una excepción la constituye el tema de discriminación y racismo, para el cual por primera vez se formularon una política y un plan de acción nacionales explícitos y aprobados oficialmente como resultado de un largo proceso de consultas.<sup>90</sup> Habrá que esperar para comprobar si en el futuro dicha política será respetada como política pública nacional de mediano o largo plazo. En otras palabras, se verá con el tiempo si los futuros gobiernos adoptan esta política y qué importancia le asignan.

Desde el año 2005, la nueva prioridad de los Acuerdos de Paz ha dado también un impulso importante a las políticas públicas para los pueblos indígenas, a pesar del modesto apoyo de la ciudadanía. De esta forma se reconocieron y señalaron los principales problemas relacionados con las condiciones necesarias para contar con políticas públicas para los pueblos indígenas coherentes, articuladas y sostenibles, las cuales fueron

---

<sup>90</sup> La política pública antidiscriminatoria “Política para la Construcción de la Convivencia Armónica y la Eliminación del Racismo en Guatemala”, que incluye un plan de acción, se aprobó con objetivos de corto, mediano y largo plazo como una política pública nacional, y por lo tanto, deberá ser adoptada también por futuros gobiernos.

incluso aceptadas al más alto nivel: Se requiere de un documento actualizado, explícito y aplicable para las políticas públicas para los pueblos indígenas, de una institución estatal coordinadora de dichas políticas, de recursos humanos y financieros suficientes del presupuesto nacional, de la integración transversal de procedimientos y métodos de trabajo culturalmente adecuados e interculturales, etc. Ahora “solamente” falta crear estas condiciones mediante la implementación de las medidas correspondientes. Todo este proceso fue relativamente lento y esforzado, y su continuidad y concreción no están de ninguna forma garantizadas, ya que a fines de 2007 habrá nuevas elecciones y todo dependerá de la voluntad política del nuevo gobierno que asuma el cargo a partir de 2008.

En este contexto, resulta importante hacer referencia a opiniones de la elite indígena directamente involucrada en el proceso de la “mayanización del Estado”. Según algunos, el Estado débil no está en condiciones de reaccionar ante las demandas históricas de los pueblos indígenas perjudicados, debido a su falta de presencia a nivel nacional y a los escasos recursos financieros e institucionales. La inclusión de los pueblos indígenas requiere de una institucionalización de los procesos y un fortalecimiento de los mecanismos para la consolidación de la democracia. Éstos a su vez supondrían una nueva educación, una nueva forma de administrar justicia, una nueva Constitución, una nueva cultura política, nuevos modelos de desarrollo, nuevas formas organizativas de la administración pública y nuevos procesos de toma de decisiones políticas. Una nueva valoración de la transformación fundamental del aparato estatal, así como de las experiencias con la participación indígena en instituciones públicas, llevan en la actualidad a un lento cambio en la percepción indígena del Estado como enemigo, hacia el Estado como instrumento necesario para el desarrollo. La “mayanización del Estado” se lograría mediante modificaciones fundamentales de las estructuras internas con la apertura de nuevos departamentos, así como con la definición de nuevas normas legales y nuevos principios políticos desde una perspectiva multicultural o hasta intercultural. En la actualidad se estaría produciendo un período transitorio aún sin completar desde una política cultural homogeneizadora de una Nación hacia una política del reconocimiento de la diversidad cultural y de la promoción de la interculturalidad. Se trataría de una parte de la reconfiguración del Estado, en concordancia con los Acuerdos de Paz y espe-

cialmente con el acuerdo AIDPI sobre los derechos y la identidad indígenas (Acevedo 2006).

Sin embargo, el problema de la escasa prioridad otorgada a las políticas públicas para los pueblos indígenas en la agenda nacional en Guatemala aún continúa. La agenda actual está dominada por la delincuencia común y el crimen organizado, y la incapacidad del Estado para proteger la integridad física de sus ciudadanos. Estos temas tienen mucha mayor prioridad que la lucha contra la pobreza, la reforma del Estado o las políticas públicas para los pueblos indígenas. Sin embargo, la candidatura de Rigoberta Menchú para la presidencia de Guatemala ha causado revuelo por lo menos a nivel simbólico. Su lema de campaña electoral, la reforma del Estado, continúa siendo sin embargo relativamente incomprensible para los guatemaltecos corrientes. Pero también Rigoberta Menchú se expresa muy cuidadosamente en público sobre medidas especiales para los pueblos indígenas, ya que —como se demostró en el pasado— ni siquiera la población indígena las apoya sistemáticamente.

En el período transitorio hacia un “Estado multinacional” (Cojti 2005), los debates sobre medidas especiales para los pueblos indígenas ocurren también al interior de las grandes instituciones públicas que cuentan con ministros indígenas, como el Ministerio de Cultura o el Ministerio de Educación. Al igual que la opinión pública, muchos funcionarios públicos también consideran estas medidas como “privilegios para indígenas” a costa del ciudadano promedio y de la igualdad de oportunidades. Las percepciones de los directivos con poder de decisión varían entre los “multiculturalistas”, los “interculturalistas”, los partidarios abiertos de una “mayanización” y los que todavía se pronuncian a favor de una Nación guatemalteca homogénea. Según estas versiones, la mayoría de los ministros y funcionarios de alto nivel de los sectores estatales relacionados con la economía y la seguridad mantienen aún un enfoque muy conservador o recién estarían considerando un cambio de posición. La influencia del movimiento maya dentro de las instituciones públicas se limitaría en la actualidad todavía a individuos, a personas determinadas y a su influencia sobre procesos institucionales específicos, los cuales se manejan además desde un nivel superior, sin transformar en forma duradera las estructuras jerárquicas de las burocracias estatales (Acevedo 2006).

Otros intelectuales de origen maya con amplia experiencia política tienen una opinión aún más crítica: Según ellos, la elite indígena en las instituciones públicas representa de modo insuficiente las demandas por una participación política y por derechos ciudadanos colectivos de los indígenas. En una democracia liberal no se trataría ya de reivindicar el reconocimiento de los pueblos indígenas como protagonistas políticos. Aparte de la dimensión política de los derechos colectivos, se alega que en Guatemala se discute muy poco el tema de la dimensión económica de la pobreza y el acceso desigual a la distribución de recursos y de riqueza. Luego de más de 20 años desde la transición hacia la democracia, todavía no se puede hablar de una consolidación de las condiciones democráticas. Por lo tanto, el Estado en Guatemala sería un Estado fallido, fracasado. La crisis estatal sería una de las causas más importantes para la pobreza, la ingobernabilidad y la falta de pluralismo democrático del país. Lamentablemente, la cultura política de los pueblos indígenas estaría también muy poco desarrollada, ya que la lucha por la supervivencia opacaría todos los demás aspectos de la vida. Por lo tanto, surge el cuestionamiento de hasta qué punto los pueblos indígenas estarían en condiciones de cambiar el Estado guatemalteco desde sus cimientos (Quemé Chay 2006).

Un gran problema adicional lo constituye la limitada eficacia de las mini-instituciones especiales actuales, muchas de las cuales definen su propia identidad más como ONG subversivas dentro del aparato administrativo enemigo (el Estado guatemalteco) en lugar de dedicarse a implementar políticas públicas reales a favor de los pueblos indígenas. Aparte de la escasez de recursos financieros, otros problemas son el bajo nivel técnico y la insuficiente experiencia de los nuevos empleados públicos indígenas respecto del funcionamiento del aparato estatal. El rechazo por principio del empleo de profesionales no indígenas especializados lleva en este caso a una discriminación en el sentido opuesto, cuya utilidad no queda realmente clara. La reivindicación del “derecho a aprender de las experiencias y las equivocaciones propias” de la elite indígena “entre sí” retarda el proceso y trae consigo el riesgo de producir ejemplos negativos, los cuales podrían llevar en el futuro a serios reveses y tendencias contrarias. Más allá de esto, no está comprobado que la actuación de una elite indígena por sí sola podría verdaderamente lograr más ventajas para la mayoría de la población indígena que la cooperación con otros sectores de la población y el diálogo intercultural con el conjunto de la sociedad.

A pesar de lo limitado de los presupuestos, algunas instituciones públicas para los pueblos indígenas no estaban realmente en condiciones de administrar y distribuir ni siquiera estos fondos escasos. Y cuando al mismo tiempo se deben administrar proyectos internacionales de mayor envergadura, es posible que sobrevenga ocasionalmente un colapso. Vistas desde fuera, las instituciones públicas en las cuales sólo trabaja personal indígena no han dado buen resultado, y las posibilidades de que estas instituciones ejerzan influencia sobre otros grandes ministerios con colaboradores y colaboradoras en su mayoría no indígenas pueden considerarse aún como limitadas.

Sin embargo, según diversas fuentes, el presupuesto para las instituciones públicas indígenas fue aumentado significativamente entre los años 2004 y 2006: En el caso del fondo indígena FODIGUA, el presupuesto se habría triplicado en este período (de una cifra aproximada de un poco más de 1 millón de dólares norteamericanos en el año 2004 a 2 millones en 2005 y a algo menos de 3 millones de dólares norteamericanos en el año 2006).<sup>91</sup> En comparación, el fondo social FONAPAZ dispuso en el año 2004 de un volumen presupuestal 90 veces mayor que el de FODIGUA, una relación que se habría reducido hasta el año 2006 a 25:1.<sup>92</sup> Sin embargo, ciertas acusaciones de corrupción contra FODIGUA en el pasado también influyeron en esta fuerte desproporción, la cual hizo necesaria una reestructuración interna y una temporal reducción radical de fondos. En comparación con el total de fondos disponibles para la implementación de los Acuerdos de Paz (sin el presupuesto de SEPAZ) de 5,6 millones de dólares norteamericanos en el año 2004 y de casi 4 millones de dólares norteamericanos en el año 2005, el presupuesto de FODIGUA fue equivalente por lo menos a un quinto del total de los fon-

---

<sup>91</sup> Todas las cifras citadas en dólares norteamericanos corresponden a cálculos propios, en base a los datos todavía no publicados por cada una de las instituciones sobre gastos realmente efectuados (“asignación ejecutada” en comparación con la “asignación inicial” aprobada y los presupuestos girados como “asignación pagada”). Se trata, por lo tanto, de información todavía no disponible públicamente. Se agradece el aporte respectivo de Luis Ochoa.

<sup>92</sup> FONAPAZ disponía en 2004 de un presupuesto 90 veces mayor que el Fondo Indígena (con 92 millones de dólares norteamericanos), en 2005 su presupuesto era 30 veces mayor (con 61 millones de dólares norteamericanos) y en 2006 todavía 25 veces mayor (con 75 millones de dólares norteamericanos) ante un Fondo Indígena considerablemente aumentado (cálculos propios con apoyo de Luis Ochoa).

dos de los Acuerdos de Paz en el año 2004 y a la mitad en el año 2005, por lo cual puede considerarse realmente respetable en vista de los fondos más bien limitados. Al parecer, el presupuesto para la implementación de los Acuerdos de Paz pudo incrementarse mucho más en el año 2006 a más del triple que en 2005.<sup>93</sup> Otro presupuesto que se indica haber cuadruplicado entre 2004 y 2006 fue el de CODISRA.<sup>94</sup> El presupuesto para la Educación Bilingüe Intercultural fue reportado haber aumentado de sólo 25 millones de dólares norteamericanos en el año 2004 a aproximadamente 35 millones de dólares norteamericanos en 2006. Recién luego de finalizar las elecciones de 2007 y realizarse el cambio de gobierno en el año 2008 podrá observarse si se mantiene esta tendencia a incrementar el presupuesto especial para los pueblos indígenas y reorientar la política social general hacia una priorización de dichos pueblos, o si se trataba solamente de una táctica electoral pasajera.

A diferencia de lo que ocurre en México, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo CODISRA emplea en Guatemala únicamente a personal indígena (de casi todos los pueblos), y se ocupa sólo de la discriminación de los mayas, xincas y garífunas. De esta manera, dicha institución difiere de otros países, en los cuales también se toman en consideración otras formas de discriminación (por género, opción sexual, estatus social, religión, etc.) para implementar las resoluciones de la Conferencia de las Naciones Unidas contra la Discriminación y el Racismo, realizada en Durban en 2001. Hasta el momento, CODISRA asume una especie de función sustitutiva debido a la falta de una institución pública coordinadora de políticas públicas para los pueblos indígenas a nivel nacional.

Después de una visita de seguimiento en 2006 a su anterior misión oficial de 2002, el Relator Especial para los Derechos Indígenas de las

---

<sup>93</sup> El presupuesto de SEPAZ aumentó, de acuerdo a datos no publicados hasta el momento, de 4 millones de dólares norteamericanos en el año 2005 a 13,6 millones de dólares norteamericanos en el año 2006 (cálculos propios).

<sup>94</sup> En este caso se trata de un incremento de escasos 350.000 dólares norteamericanos en el año 2004 a 1,26 millones de dólares norteamericanos en el año 2006 (cálculos propios según datos aún no publicados por CODISRA).

Naciones Unidas constató “una mayor sensibilidad de los empleados públicos sobre la necesidad de una mayor prioridad de los derechos indígenas”. Recomendó una vez más la comprobación sistemática y explícita de los avances ya alcanzados para los pueblos indígenas con la implementación de los Acuerdos de Paz hasta el momento y los pasos necesarios para su culminación. Consideró positivo el cumplimiento de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del año 2004 sobre la indemnización a las víctimas y los familiares afectados por la masacre militar del Plan de Sánchez,<sup>95</sup> así como las disculpas oficiales. Además destacó favorablemente el hecho de que, tal como fue previsto en los Acuerdos de Paz, la discriminación racial en Guatemala es ahora considerada un delito, y que en los años anteriores hubo varias condenas en casos de discriminación racial. También alabó la campaña pública programada para 2007 para la superación del racismo y la discriminación, planificada por la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo CODISRA con el apoyo de las Naciones Unidas (ACNUDH-Guatemala). Recalcó positivamente el fortalecimiento de la Defensoría de la Mujer Indígena, DEMI, con fondos provenientes de la cooperación internacional.

La implementación de los Acuerdos de Paz, y entre ellos especialmente el convenio relacionado con la identidad y los derechos indígenas (AIDPI), peligraría sin embargo a causa del deficiente apoyo institucional y el reducido presupuesto nacional. El sistema judicial necesitaría apoyo urgente con el fin de sancionar casos de violaciones a los derechos humanos principalmente contra mujeres indígenas, y para legalizar el derecho consuetudinario indígena. Observó además, que los principales culpables de las atrocidades pasadas se encuentran todavía impunes y que recién habrá justicia en Guatemala cuando los culpables sean castigados (Stavenhagen 2007).

---

<sup>95</sup> La masacre del Plan de Sánchez de 250 mayas sucedió en una aldea en el departamento de Baja Verapaz en julio de 1982, bajo el gobierno de Ríos Montt, como parte de la estrategia militar de “tierra quemada” y de la lucha anti-guerrillera. Sin embargo, se trata solamente de una de las tantas masacres que, como es sabido el día de hoy, fueron planeadas a sangre fría y perpetradas por los militares contra la población maya.

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ECUADOR

### *4.1. Aproximación y visión panorámica*

Existe muy poca documentación sobre las políticas públicas para los pueblos indígenas del Ecuador, sobre todo a partir del siglo XX. Por esta razón no fue posible hallar referencias sobre una filial ecuatoriana del Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.), a pesar de ser probable que haya existido.<sup>96</sup> Desde principios del siglo XX, Ecuador fue en muchos casos el primer país de la región en otorgar amplios derechos civiles, como el voto universal o el derecho a la propiedad de la tierra, a la población indígena y pequeños campesinos. Al igual que en Bolivia, también en Ecuador se produjeron una y otra vez golpes de Estado y largos períodos de gobiernos militares. Asimismo, existieron por temporadas una suerte de pactos entre organizaciones campesinas y militares, incluso hasta principios del siglo XXI. Muchos gobiernos, tanto civiles como militares, estuvieron dispuestos a reunirse y negociar con representantes de organizaciones indígenas. Pese a ello, el país carece de un auténtico diálogo intercultural al más alto nivel político. A pesar de los grandes adelantos en relación a los derechos colectivos indígenas reconocidos en la Constitución de 1998, no existe obligación constitucional alguna para el establecimiento de políticas públicas para los pueblos indígenas, ni para la inclusión sistemática de las disposiciones constitucionales en la legislación nacional.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> En vez de ello, sí hay indicios de que existió un instituto indigenista privado, el cual promovió principalmente el folclor.

<sup>97</sup> Para una evaluación mucho más detallada de los derechos indígenas en la Constitución ecuatoriana de 1998, véase: van Cott, 2002.

En comparación con México, en Ecuador no se habría seguido una política explícita de “ecuatorización”, ni tampoco se creó una institución estatal responsable de promover el ideal nacional del mestizo (Maldonado 2006). Al igual que en los otros países del ámbito de estudio, en el caso ecuatoriano tampoco existió una tendencia única en las políticas públicas para los pueblos indígenas. Sólo de tanto en tanto, especialmente en los años 30, 50 y 80, se tomaron medidas especiales en favor de los pueblos indígenas (Iturralde 1984). En otros períodos, especialmente durante los años 70, los asuntos indígenas fueron totalmente ignorados o incluidos junto a otros aspectos como los derechos de propiedad de las tierras, el desarrollo rural y la educación. El reconocimiento del alto porcentaje indígena –con idiomas y culturas propios– de la población ecuatoriana como componente básico de la Nación, no fue una constante a nivel oficial, aunque se produjo con mayor frecuencia que en otros países. No obstante, el indigenismo oficial ecuatoriano también sirvió en parte para que los militares controlaran revueltas y movimientos sociales. Por otro lado, al igual que en otros países, el indigenismo asumió una función modernizadora, que fue utilizada por algunos gobiernos populistas para la creación de alianzas entre trabajadores, campesinos y terratenientes frente a la oligarquía tradicional (Iturralde 1984).

Asimismo, el proceso de democratización fue varias veces interrumpido, razón por la cual hasta el día de hoy el sistema político democrático de Ecuador no es del todo estable. Desde el retorno a la democracia en 1978, sólo algunos de los 13 presidentes democráticamente elegidos –entre ellos ex militares– pudieron completar su mandato oficial.<sup>98</sup> La protesta popular masiva es un rasgo característico del sistema político ecuatoriano y ha llevado a la destitución de muchos presidentes (León 2001). Este hecho, entre otros, impidió durante décadas la implementación de políticas públicas coherentes de mediano plazo. Por ello, a pesar de ser un protagonista político indiscutible con gran influencia en la agenda política, el movimiento indígena ecuatoriano no ha sido capaz de transformar tal influencia en políticas públicas explícitas y sostenibles.

---

<sup>98</sup> Una de las causas de la inestabilidad política en Ecuador es la rivalidad entre la elite económica de Guayaquil y la elite política de Quito.

En Ecuador, al igual que en Perú, resulta indispensable diferenciar entre la costa, la región andina y las tierras bajas de la amazonía, ya que los diversos pisos ecológicos no sólo han generado culturas indígenas bastante diferentes, sino también formas organizativas y enfoques políticos estatales muy heterogéneos. Asimismo, en Ecuador se ha producido desde los años 50 una migración del campo hacia la ciudad, y también de una región geográfica y ecológica hacia otra.

La falta de políticas públicas definidas que regulen la minería e hidrocarburos, afecta de modo directo y drástico los derechos de los pueblos indígenas. Los extensos yacimientos petroleros y minerales se encuentran por lo general en zonas apartadas, en medio de territorio amazónico o en valles andinos colindantes, habitadas sobre todo por pueblos indígenas. Exactamente allí, donde se explotan hoy en día el petróleo y las minas, viven los más pobres entre los pobres de Ecuador, en condiciones de vida que muy raramente mejoran. Por el contrario, estas condiciones de vida han sido destruidas o se han pauperizado de manera constante, debido a la destrucción o contaminación masiva del medio ambiente. Estos daños ecológicos, especialmente en el bosque amazónico, resultan irreversibles. Algo semejante sucede en la zona andina, donde el envenenamiento de los suelos y los ríos han transformado en inhabitables territorios enteros.

Ecuador no tiene un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica, y el Estado mantiene una relación tensa con diferentes empresas petroleras multinacionales y estadounidenses, a las cuales se les ha retirado concesiones ya otorgadas, hecho que ha dado lugar a diversos procesos judiciales. Al mismo tiempo, las negociaciones directas entre empresas petroleras internacionales y comunidades indígenas son frecuentes. En muchos casos, comunidades vecinas no han podido ponerse de acuerdo en relación a la forma de manejar la situación con las grandes empresas. Mientras que algunas cooperan con ellas, otras rechazan radicalmente la explotación de las riquezas naturales de sus territorios. Es especialmente dramática la situación de algunos pueblos pequeños en aislamiento voluntario, cuyos territorios –situados en las fronteras con Colombia y Perú– han sido invadidos por madereros y trabajadores de grandes empresas petroleras.

La población total de Ecuador se calcula en 13,7 millones de habitantes. Las estadísticas oficiales para el año 2001 indican solamente un 6,83% de población indígena, basándose en la autoidentificación de los habitantes. Dado que los métodos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (INEC) se ponen en duda, los cálculos en torno al porcentaje de la población indígena oscilan, dependiendo de la fuente, entre un 10% y un 30% (Stavenhagen 2006), vale decir, entre un millón y medio, y más de cuatro millones de habitantes.<sup>99</sup> Según las cifras oficiales, un 12,1% de la población indígena reconocida vive en las grandes ciudades: Quito y Guayaquil. Al igual que en los otros países del estudio, la población indígena es especialmente pobre y discriminada. El analfabetismo es tres veces mayor entre la población indígena que en el promedio de la población. Una cifra cercana al 90% de la población indígena sólo tiene acceso a servicios básicos muy deficientes. La política social de Ecuador prevé el levantamiento de datos específicos sobre el impacto que tienen los programas sociales para la población en general, sobre los pueblos indígenas. De acuerdo a estas cifras oficiales, el acceso indígena a los programas sociales –no específicamente dirigidos a ellos– es mayor que el de otros sectores sociales del país.<sup>100</sup>

#### ***4.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Ecuador***

Desde el punto de vista de algunos autores, durante el siglo XX Ecuador ha dado mayor cabida a la población indígena en el sistema político que otros países latinoamericanos (León 2001), aunque para otros ocurrió lo contrario (Guerrero 1997). Especialmente las décadas posteriores a la re-

---

<sup>99</sup> Para la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, la población indígena ecuatoriana en el año 2001 ascendía a un poco más de 4 millones. En cambio, la instancia estatal CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador) utiliza la cifra oficial de 1.103.957 habitantes indígenas para el año 2001 (Garcés 2006).

<sup>100</sup> Al menos así lo sostiene el representante del Frente Social, la instancia pública coordinadora de la política social en Ecuador (Salazar 2006).

forma agraria, a partir de los años 60, se pueden considerar como una fase de apertura étnica (León 2001). Otros indican, sin embargo, que desde 1930 surge la tendencia de enfatizar la igualdad de derechos para todos y ocultar las diferencias culturales detrás de la pantalla de la condición económica, convirtiendo a todos en campesinos (Iturralde 1984). Otra opinión señala que el sistema político en Ecuador fue construido en base a la exclusión de la población indígena (Guerrero 2007).

En los años 20 se fundaron partidos comunistas y socialistas tanto en Ecuador como en el conjunto de países de la región andina, los cuales influyeron en el movimiento sindical. En el año 1937 se aprobaron las primeras leyes para las comunidades campesinas en las tierras bajas (Ley de Comunas), así como en la región andina (Ley de Comunidades Campesinas) (Iturralde 1984). De esta forma se promovió la fundación de comunidades y de sindicatos campesinos, con el objetivo de fomentar un reconocimiento oficial. Uno de los primeros y pocos sindicatos que se autodenominó indígena fue creado en el año 1944 en la región andina del Ecuador: la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI (Maldonado 2006).

En el año 1958, pocos años después de la reforma agraria boliviana de 1952, se fundó el Instituto Nacional de Colonización (de la Amazonía), afirmando que la región amazónica estaba muy poco habitada. En realidad, al igual que en otros países andinos, se trataba de la llamada estrategia de “ampliación de las fronteras agrícolas” y de impedir la migración masiva desde los Andes hacia las grandes ciudades.

Ya durante los años 40, la organización Dolores Cacuango había organizado escuelas rurales para niños indígenas (Garcés 2006). En los años 50 y 60, y bajo la influencia de los indigenistas interamericanos, se fundaron escuelas rurales y se crearon nuevos programas de educación (Iturralde 1984). En esos tiempos, el sistema educativo se encontraba en su mayor parte en manos de misioneros, entre ellos los fundamentalistas evangélicos del Instituto Lingüístico de Verano (ILV), que operaban en Ecuador desde 1952, y las misiones amazónicas católicas, especialmente los salesianos. Luego de la revolución cubana y con el apoyo de la “Alianza para el Progreso”, el gobierno militar de Velasco Ibarra creó, en 1960, el Departamento de Planeamiento Integral de la Educación, en el Ministerio de Educación y Cultura. Esta instancia era responsable de la educación en las regiones rurales y de repartir desayunos, útiles escolares y zapatos

a los niños de las comunidades campesinas. En el año 1963 ya existía un primer plan integral para la educación (Moya 1984).

En el año 1964 se llevó a cabo la primera reforma agraria en Ecuador, casi simultáneamente con la de Perú. Ésta estaba destinada ante todo a poblar la región amazónica y por consiguiente, tuvo consecuencias muy negativas para los pueblos indígenas de la Amazonía, mientras que en la región andina se distribuyeron las tierras de los latifundistas entre las comunidades indígenas y los pequeños campesinos pobres. Luego se llevó a cabo otra reforma agraria en el año 1973 y se promulgó una Ley de Fomento Agrario para la modernización del ámbito rural en el año 1979. Estas reformas agrarias colocaron en un primer plano la distribución de tierras, y la acompañaron con una nueva legislación laboral y de seguridad social. Por lo demás, las leyes agrarias de los años 60 no contemplaron ningún tratamiento especial para las comunidades indígenas.

Las primeras organizaciones indígenas en la región amazónica fueron fundadas con el apoyo de los misioneros: En el año 1960 se creó —con respaldo de los salesianos— la Federación de Centros Jíbaros, que más tarde se transformaría en la legendaria Federación de Centros Shuar y opondría tenaz resistencia a la colonización de la región amazónica. En el año 1972 surgió la Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador, ECUARUNARI, una organización de quichuas procedentes de los Andes, respaldada entre otros, por teólogos de la liberación de la iglesia católica. En el año 1984 se fundó la Federación Nacional de Indígenas Evangélicos (FEINE) con el apoyo del Instituto Lingüístico de Verano (ILV).

Durante los años 60 y 70, el desarrollo rural en toda la zona andina se caracterizó por los enfoques de desarrollo comunitario con la “ayuda para la autoayuda”, la educación popular de Paulo Freire en la educación de adultos y la alfabetización, así como el Desarrollo Rural Integrado (DRI). Estos proyectos se implementaron principalmente en la región andina ecuatoriana. En el año 1961 se lanzó la Campaña Nacional de Integración del Campesino (CNIC) a través de la Misión Andina del Ecuador (MAE), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida en las comunidades campesinas. Al parecer, el trabajo de la MAE estuvo marcado por las corrientes indigenistas procedentes de México. Además, disponía de fondos comparativamente amplios del presupuesto nacional y logró despertar también el interés de las Naciones Unidas. Sin embargo, dejó de funcionar en el año 1975 (Moya 1984).

En el año 1980 se creó la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), una organización con fuerte énfasis en reivindicaciones territoriales y el respeto a las culturas e identidades propias. En esto se diferenciaba esencialmente de las demandas netamente económicas de los sindicatos campesinos andinos. En 1986 se creó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que reunió a todas las organizaciones indígenas. Las principales reivindicaciones de la CONAIE consistían en el reconocimiento del Estado como plurinacional, de la educación intercultural bilingüe y la legalización de la propiedad colectiva de las tierras comunales indígenas.

En 1974 surgieron los primeros planteamientos para proyectos y programas específicos del Estado en regiones densamente pobladas por indígenas (alfabetización, creación de áreas protegidas en la Amazonía). Sin embargo, a pesar de que se presentaron diversos proyectos de ley,<sup>101</sup> no pudieron ser aprobados (Iturralde 1984).

En 1984, hacia el fin del período de gobierno presidido originalmente por Jaime Roldós,<sup>102</sup> la Oficina de Asuntos Indígenas, perteneciente al Ministerio de Bienestar Social, organizó un seminario en cooperación con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) para iniciar un “proceso para la formulación de políticas públicas para los pueblos indígenas, coherentes, sólidas e integrales”.<sup>103</sup> En él participaron no solamente representantes de todos los ministerios y organizaciones indígenas más importantes, sino también invitados académicos.<sup>104</sup> Luego de que el vicepresidente León Roldós pronunciara un discurso de introducción, se crearon tres grupos de trabajo para los temas ‘justicia’, ‘desarrollo social y económico’, y ‘educación y cultura’. El seminario concluyó con 40 recomendaciones, entre ellas, la de formar una instancia coordinadora inter-

---

101 Entre ellos, por ejemplo, un proyecto de ley para grupos étnicos (*Ley de Garantías a los Grupos Étnicos*).

102 El presidente Jaime Roldós falleció en el año 1981 y fue sucedido por su vicepresidente Osvaldo Hurtado.

103 Véase la documentación sobre el seminario “Política Estatal y Población Indígena”, p. 6 (Quito 1984).

104 Como ponentes fueron invitados Guillermo Bonfil Batalla de México, Tristan Platt, Diego Iturralde y Ruth Moya, y sus contribuciones fueron publicadas también (*ibíd.*).

institucional a favor de políticas públicas integrales para los pueblos indígenas, que contara con la participación permanente de los sectores indígenas<sup>105</sup> y la rescisión del acuerdo bilateral con el ILV. Junto con la recomendación de dar un carácter coherente e integral a las políticas públicas para pueblos indígenas, se sugirió una doble estrategia: Por un lado, la inclusión expresa de la población indígena en todas las medidas para los “sectores marginales” del país, y en segundo lugar, medidas especiales para atender las demandas específicas de los pueblos indígenas.<sup>106</sup> En ese respecto, debían tomarse en consideración ante todo tres elementos: a) el acceso a la tierra y el reconocimiento de territorios legados históricamente, como requisito básico para la expansión y el desarrollo de las culturas indígenas; b) el respeto por las formas de organización social de los pueblos indígenas; c) el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas.<sup>107</sup> El seminario fue documentado en forma de libro. Lamentablemente este seminario no parece haber contado con medidas adicionales de seguimiento, probablemente a causa del cambio de gobierno.

Una excepción fue la educación intercultural bilingüe. En 1983 se ordenó oficialmente por decreto ministerial la educación intercultural bilingüe para todas las regiones con población indígena, y se reformó el correspondiente artículo 27 de la Constitución. En el año 1988 se modificó el reglamento de la Ley Nacional de Educación<sup>108</sup> y se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) en el Ministerio de Educación y Cultura. En 1992 se amplió la educación intercultural bilingüe, posiblemente bajo la influencia de la campaña internacional “500 años de resistencia indígena” o “500 años del descubrimiento de América” (dependiendo del punto de vista), convirtiéndola en un sistema de enseñanza paralelo: Una ley<sup>109</sup> transformó a la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe en una entidad estatal separada, con presupuesto y administración propios, responsable de la “educación indígena”. En 1993 se introdujo oficialmente la educación intercultural

---

105 Recomendación 34, *ibíd.*, p. 484.

106 Recomendaciones 2 y 3, *ibíd.*, p. 481.

107 Recomendación 4, *ibíd.*

108 Se trata del Decreto Ejecutivo 203 del 15.11.1988.

109 Se refiere a la Ley No. 150 del 15.4.1992.

bilingüe con un plan integral de estudios para todos los cursos de la educación preescolar y la escuela primaria.<sup>110</sup> En el año 1996 y en el marco de una reforma del plan de estudios, se estableció la educación intercultural como tema transversal para la totalidad del sistema de enseñanza, aunque no se puso en práctica (Garcés 2006: 123). En 1998 se fortalecieron las competencias de la DINEIB una vez más a través de su incorporación explícita en la Constitución.<sup>111</sup>

Hasta fines de los años 70, los gobiernos ecuatorianos –al igual que los gobiernos de otros países del continente– siguieron políticas de sustitución de las importaciones con el fomento de las industrias nacionales. El aparato estatal se fortaleció y se transformó en un importante empleador. Durante los años 80 comenzaron los cambios de orientación política de los gobiernos de Jaime Roldós (1979-81), Osvaldo Hurtado (1982-84), León Febres Cordero (1984-88) y Rodrigo Borja (1988-92), que trajeron consigo las primeras medidas de ajuste estructural acompañadas por programas sociales para amortiguar las consecuencias para la población de este proceso de transformación económica y política. En el año 1989 se creó una dependencia para asuntos indígenas en la Defensoría del Pueblo<sup>112</sup> (Maldonado 2007).

Durante los años 90 se impuso la corriente neoliberal en la política económica de los gobiernos de todas las tendencias políticas –Sixto Durán Ballén (1992-1996), Abdalá Bucarám (1996-1997), Fabián Alarcón (1997-1998) y Jamil Mahuad (1998-2000)– muchas veces a pesar de promesas electorales en sentido contrario, y se redujo sistemáticamente el aparato estatal. Este proceso se deterioró rápidamente debido a corrupción y el desconocimiento del estado de derecho, lo cual influyó en forma decisiva en la profunda crisis política del país hasta la actualidad. Al mismo tiempo se produjo en 1995 el conflicto fronterizo con el Perú. Aprovechando esta oportunidad, algunos militares se apropiaron personalmente de una parte de las concesiones mineras en la zona fronteriza con el Perú.

---

110 De esta forma también se implementó un "Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe" MOSEIB; (Garcés 2006).

111 Se trata de los artículos No. 62, 66, 69, 84.

112 Dirección Nacional de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, DINAPIN.

Una gran parte de la banca privada otorgó créditos, bajo presión política, a empresas fantasmas, lo cual desembocó en una crisis que abarcó al 70% de la banca privada y llevó al colapso de la economía nacional. Las consecuencias consistieron en un aumento de la desocupación y la pobreza hasta abarcar un 60% de la población, y de la inestabilidad política e institucional con cambios sucesivos de gobiernos, hecho que a su vez trajo consigo un cambio constante de ministros y de políticas e instituciones públicas. A no ser por algunas excepciones, casi no existieron enfoques políticos nacionales coherentes y articuladas, ni siquiera en forma de políticas gubernamentales de corto plazo.

En ese entonces, todavía no se había superado la crisis de los partidos políticos y las posiciones ideológicas, la fuerte influencia de los intereses privados de las empresas sobre la administración estatal y el poder judicial, la fragmentación de las representaciones políticas en el Congreso, así como los conflictos permanentes entre los diferentes poderes estatales. Tanto la presión política como la extorsión y la corrupción estaban muy difundidas. No se cumplían las leyes existentes, lo cual fue uno de los aspectos más difíciles de esta crisis. Los cargos importantes se confirmaban muchas veces luego de finalizado el plazo establecido por la ley. Se bloquearon otras leyes significativas, o se implementaron por medios deshonestos (compra de parlamentarios). Todo esto tuvo como resultado un clima de profunda desconfianza frente a la administración pública y los diferentes poderes estatales. Y a pesar de producirse en forma pacífica, las permanentes protestas sociales aportaban a la imprevisibilidad en general.

Al caer el muro de Berlín, la izquierda ecuatoriana también entró en crisis y el movimiento sindical perdió direccionalidad. En este contexto, el movimiento indígena se convirtió temporalmente incluso en el líder de los críticos de la globalización. En 1990 se realizó un gran levantamiento de la CONAIE, con una marcha hacia la capital Quito que terminó por legitimar definitivamente al movimiento indígena como importante protagonista político en Ecuador. Se ocupó la iglesia de Santo Domingo en Quito y se paralizó a todo el país durante dos semanas, interrumpiendo el suministro de alimentos a las ciudades. Entre las demandas más importantes estaba la adjudicación de títulos de propiedad de tierras a las comunidades campesinas, solicitada hacía 20 años y que se había retrasado por la

corrupción en el Instituto de Reforma Agraria y Colonización, IERAC. Este levantamiento fue terminado con un diálogo con el gobierno. Si bien no se logró la firma de un acuerdo nacional relativo a los derechos territoriales indígenas, por lo menos se distribuyeron legalmente 1.115.000 hectáreas de tierras entre tres nacionalidades (Maldonado 2006).

Poco tiempo después, en el año 1992, se llevó a cabo la campaña ya mencionada de “500 años del descubrimiento de América”, la que también condujo a un apoyo internacional para la CONAIE. Ya en el año 1990 se había celebrado en Quito un congreso indígena internacional, que tuvo como resultado la tan conocida resolución para la contracampaña titulada “500 años de resistencia indígena” (Albó 2002).

Pero el contragolpe político no demoró en llegar en 1994, en forma de una nueva ley agraria presentada por el gobierno de Sixto Durán Ballén y aprobada por el Congreso.<sup>113</sup> Esta ley suprimió la reforma agraria y al ente estatal responsable de la misma, IERAC, y posibilitó la venta de las tierras de propiedad colectiva con la ayuda de un nuevo Instituto de Desarrollo Agropecuario. Estas medidas intensificaron los conflictos sociales. A través de bloqueos constantes y marchas de protesta, el movimiento indígena consiguió finalmente varias modificaciones de esta nueva ley agraria en el Congreso. Luego de este éxito político, la CONAIE fundó en 1995 el movimiento Pachakutik, el cual participó por primera vez en las elecciones del año 1996.

Al mismo tiempo, entre los años 1995 y 1997, se otorgaron nueve contratos petroleros y concesiones nuevos a empresas multinacionales en la Amazonía. Una gran parte de estas concesiones se superponía a las hectáreas de tierra distribuidas poco tiempo antes a las tres nacionalidades indígenas. Los contratos petroleros contemplaban una fase de cuatro años para la exploración, seguida por otros dos a cuatro años de explotación. También se aprobó la construcción de un oleoducto para crudo pesado desde la cuenca amazónica hasta la costa, con el fin de duplicar la producción de petróleo. Y éste se aprobó a pesar de las consecuencias sociales y ecológicas negativas, especialmente para los pueblos indíge-

---

<sup>113</sup> Ley de Desarrollo Agrario.

nas amazónicas. En realidad, la producción de petróleo sólo se pudo aumentar en un 30% hasta el año 2006. Por motivo de las condiciones de propiedad no aclaradas y de la resistencia de las comunidades indígenas afectadas, aparentemente sólo en un caso de los nueve contratos petroleros se pudo iniciar la explotación. Existe muy poca información verificable con relación a la situación de los demás contratos.

Los ingresos procedentes de la exportación de petróleo representan la mayor parte de los ingresos del presupuesto estatal de Ecuador. Un mecanismo para la utilización de los ingresos estatales procedentes del petróleo destinaba un 10% a un fondo petrolero para amortiguar los bajos precios del petróleo, solamente un 20% para gastos sociales y 70% para la recompra de papeles de deuda de Ecuador. El efecto perverso de este mecanismo buscaba amortizar el déficit presupuestario con las deudas propias, y casi triplicó el costo de los papeles de deuda. Al mismo tiempo, muchos problemas sociales quedaron sin solucionar.

A pesar de la importancia estratégica de los yacimientos petrolíferos, Ecuador tampoco cuenta con políticas públicas para la utilización de los recursos naturales del subsuelo. Muchas de las funciones públicas del Ministerio de Energía y Minas fueron privatizadas, lo que debilitó la capacidad de funcionamiento del sector y, por consiguiente, también del Estado. La empresa petrolera estatal, Petroecuador, se encuentra en ruinas y no está en condiciones de implementar exploraciones o explotaciones propias. Las refinerías nacionales no fueron modernizadas ni tampoco se buscó a nuevos inversores extranjeros. Simultáneamente, muchos afectados entablaron juicios contra Petroecuador para ser indemnizados por la destrucción del medio ambiente y daños a la salud.

Varias empresas petroleras entablaron juicios contra el Servicio de Rentas Internas (SRI), responsable de la recaudación de impuestos, a causa del aumento del impuesto al valor agregado, con resultados contradictorios: algunas sentencias fueron contrarias a Ecuador en la primera instancia, y el Estado presentó recursos de apelación. Desde ese momento, muchas reconocidas empresas internacionales se retiraron del país y fueron sustituidas por empresas menos conocidas con capacidades menores.

El gobierno de Abdalá Bucarám fue prematuramente depuesto por corrupción. En un acto de desesperación para evitar su destitución y la oposición del movimiento indígena, Bucarám creó a principios de 1997

un Ministerio de Asuntos Indígenas y nombró como ministro al entonces vicepresidente de la CONAIE, con la esperanza de neutralizar de esta forma al movimiento indígena nacional. En realidad, esta medida produjo enormes conflictos internos en la CONAIE. Simultáneamente también surgieron alianzas de la CONAIE con otros movimientos urbanos (Coordinadora de Movimientos Sociales) y los así llamados parlamentos populares, en los que se debatía sobre una reforma constitucional. Por consiguiente, no fue posible neutralizar en su totalidad la influencia política de la CONAIE (Maldonado 2006). El gobierno de Bucarám fue seguido por un corto gobierno de transición de Fabián Alarcón (1997-1998), el cual reemplazó el Ministerio de Asuntos Indígenas por un Consejo de Pueblos Indígenas y Negros, de acuerdo a lo exigido por los respectivos movimientos.<sup>114</sup> Este Consejo estaba compuesto por representantes de diversas organizaciones (Maldonado 2006).

Durante el gobierno de transición de Alarcón se produjeron varios pasos significativos: Pachakutik consiguió disponer del 10% de los diputados en la Asamblea Constituyente y asumir su dirección, así como formar importantes alianzas con otros sectores. La reforma constitucional de 1998 reconoció por primera vez el carácter pluricultural y multiétnico de Ecuador. Desde entonces no ha sido posible aprobar en el Congreso la correspondiente legislación. Finalmente, Ecuador también firmó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1998, como último país de la comparación efectuada en este estudio. La CONAIE se veía a sí misma en este contexto como mediadora entre el Estado y la población indígena, y aspiraba a crear un Estado a la imagen de la sociedad civil. Los representantes indígenas proponían crear instituciones propias paralelas dentro de la estructura oficial del Estado, percibido más bien como enemigo. En 1998 se eligió como presidente al ex alcalde de los demócrata-cristianos de Quito, Jamil Mahuad. Mahuad firmó los convenios de paz con el Perú y gozó al comienzo de gran prestigio. Durante su primer año de gobierno creó el Consejo de Desarrollo de las

---

<sup>114</sup> Se trataba del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador CONPLADEIN, una instancia precursora del CODENPE.

Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, mediante un decreto presidencial, luego de que las organizaciones de los afroecuatorianos demandaran contar con una instancia propia.

En el año 1999, la coincidencia entre diferentes factores ocasionó una de las crisis económicas más grandes del país. La disminución de los precios del petróleo, la catástrofe natural de “El Niño” y la crisis financiera asiática produjeron el colapso de los bancos, el congelamiento de los ahorros de todos los ciudadanos, así como la utilización de más de un tercio del presupuesto nacional para salvar a los bancos. A pesar del cierre de los bancos, se estima que aproximadamente 8 mil millones de dólares norteamericanos salieron del país de la noche a la mañana. El resultado fue una pérdida total de confianza en el gobierno, una tasa de inflación del 60% y una devaluación de la moneda nacional de un 260% (Maldonado 2006).

### ***4.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en Ecuador desde el año 2000***

Entre los años 2000 y 2007 Ecuador ya tuvo cuatro presidentes.<sup>115</sup> En comparación con la inestabilidad política general, las instituciones responsables de las políticas públicas para los pueblos indígenas se mantuvieron relativamente estables. El CODENPE sobrevivió a todos los cambios de gobierno e incluso consiguió aumentar considerablemente su presupuesto. La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) se mantuvo como entidad estatal independiente. Adicionalmente se creó una dependencia para la educación intercultural bilingüe en el Ministerio de Educación. En 2002 se estableció asimismo un nuevo departamento en el Ministerio de Salud Pública para la salud de los pueblos indígenas, la Dirección Nacional de Salud Indígena (DINASI). También en otros ministerios sectoriales se crearon diversos departamentos para

---

<sup>115</sup> Gustavo Noboa (2000-2003), Lucio Gutiérrez (2003-2005), Alfredo Palacio (2005-2007) y Rafael Correa (2007-).

asuntos indígenas, entre ellos en el Ministerio de Bienestar Social y en la Presidencia, pero con la tarea explícita de implementar pequeños proyectos.

En el año 2002 se fundó el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI), como proyecto sucesor del fondo PRODEPINE, con el Banco Mundial y el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola).<sup>116</sup> Sin embargo, debe tomarse en cuenta que sólo fue posible crear todas estas instancias por decreto presidencial (Maldonado 2006). En realidad se puede afirmar que todos los gobiernos eran conscientes de la importancia del movimiento indígena como protagonista político y por lo tanto, algunos estuvieron dispuestos también a recoger información sistemática relacionada con la situación de los pueblos indígenas en Ecuador y defender su creciente inclusión, al menos en forma retórica.

El siglo XXI comenzó en Ecuador el 15 de enero de 2000, con un levantamiento del movimiento indígena y otros movimientos sociales. El 21 de enero se realizó una marcha hacia Quito con la ocupación del Parlamento, la Corte Suprema de Justicia y el Palacio de Gobierno. Esta vez no se buscaba la dimisión de un presidente sino el establecimiento de los llamados parlamentos populares a nivel local, regional y nacional, como estructura de poder alternativa para las instituciones oficiales ya existentes. Se ocuparon edificios administrativos y gubernamentales en todas las regiones del país, se efectuaron prolongados bloqueos de vías de comunicación y se llevó a cabo una huelga general en cooperación con los sindicatos urbanos, sobre todo en la industria petrolera.

Un grupo de oficiales del ejército, bajo el mando de Lucio Gutiérrez, se negó a disparar contra los rebeldes y se unió a ellos. El mismo 21 de enero se creó una “Junta de Salvación Nacional”, a la que pertenecían Lucio Gutiérrez y Antonio Vargas de la CONAIE. Se depuso al presidente Jamil Mahuad y se entregó el gobierno al vicepresidente Gustavo Noboa (2000-2003). Se introdujo el dólar norteamericano como moneda

---

<sup>116</sup> PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador) fue un fondo especial con un total de 50 millones de dólares norteamericanos creado con apoyo del Banco Mundial y FIDA.

nacional, con el fin de aportar a la estabilización macroeconómica y bajar las tasas de inflación. Para esta operación se fijó un tipo de cambio controvertido hasta el día de hoy, lo cual condujo a un alza enorme del costo de vida y transformó al país de la noche a la mañana en uno de los más caros para la inversión extranjera. Desde ese momento, la economía –con un crecimiento negativo– se sostiene en su mayor parte gracias a los altos precios del petróleo, las remesas de los migrantes y el lavado de dinero procedente del narcotráfico.

A pesar de que el levantamiento del año 2000 no logró ningún cambio político profundo, sí resultó en un nuevo rol político del movimiento indígena: éste se convirtió de un movimiento particular en una fuerza política relevante para el conjunto de la sociedad, constituyéndose en el aspecto más notable de los acontecimientos en Ecuador a comienzos del siglo XXI.<sup>117</sup> Esto lo expresa claramente el eslogan político “nada sólo para los indios”. Al mismo tiempo, el movimiento indígena todavía no contaba con un proyecto político para el conjunto de sociedad (Maldonado 2006) y por consiguiente, no fue capaz de aprovechar a cabalidad este momento histórico. En los siguientes meses se produjeron disensos entre las bases de la CONAIE, que esperaban la solución a sus problemas específicos, y los líderes, los cuales se alejaban cada vez más de la agenda indígena y se concentraban ante todo en su propia carrera política (Maldonado 2006).

En otoño de 2002, Lucio Gutiérrez, aquel oficial que se había unido al levantamiento en el año 2000, se presentó a las elecciones al frente del “Partido Sociedad Patriótica 21 de enero”, fundado por él mismo en alianza con Pachakutik, y salió ganador. En él se concentraron las esperanzas de reformas sociales y de un alejamiento de la política de ajustes estructurales. Sin embargo, el limitado espacio económico para las reformas, así como las normas de las instituciones financieras internacionales hicieron que Gutiérrez moderara las expectativas. Frente a las instituciones financieras declaró en forma reiterada que deseaba cumplir con todas las obligaciones. Dos ministros indígenas ingresaron al Consejo de Ministros en 2003,<sup>118</sup> aunque luego de 8 meses se retiraron del gobierno junto con

---

<sup>117</sup> Esta evolución es comparable con el desarrollo de los movimientos indígenas y cocaleros en Bolivia.

<sup>118</sup> Luis Macas y Nina Paccari de la CONAIE.

Pachakutik. La alianza electoral entre el movimiento indígena y las fuerzas armadas no produjo ningún programa de gobierno en conjunto, sino sencillamente el consenso relativo a un Estado plurinacional. Luego del retiro de Pachakutik, el gobierno de Gutiérrez desarrolló una serie de estrategias para debilitar al movimiento indígena, y comenzó a implementar una política paternalista y clientelista en las comunidades indígenas por medio de donaciones de víveres, herramientas, etc. Los indígenas eran presentados públicamente como pobres, ignorantes y abandonados, a fin de debilitar la imagen del movimiento indígena ante la opinión pública.

En el año 2005, los movimientos sociales urbanos<sup>119</sup> fueron los que más incrementaron su influencia política con una fuerte crítica al sistema político en general, y sobre todo al desprecio de Lucio Gutiérrez por las normas democráticas fundamentales: Gutiérrez había reemplazado incluso a los titulares de la Corte Suprema de Justicia con sus seguidores. Las organizaciones indígenas participaron poco esta vez, principalmente por la propia participación en el gobierno y por divisiones internas, promovidas además por la política de cooptación de Gutiérrez. El 20 de abril de 2005, luego de una semana de manifestaciones, las Fuerzas Armadas y la policía retiraron su apoyo al presidente. Una vez más el gobierno tuvo que ser asumido por un vicepresidente, en este caso por Alfredo Palacio, hasta principios de 2007. Durante este tiempo, Palacio intentó negociar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica en el año 2006. En marzo de 2006 se realizó una marcha de protesta de las organizaciones indígenas andinas y amazónicas con bloqueos de las vías de comunicación en protesta contra el Tratado de Libre Comercio planeado. En abril de 2007, el Relator Especial para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, visitó Ecuador invitado por el gobierno de Palacio.

Luego de varios meses de debates internos que se extendieron desde abril hasta agosto de 2006, la CONAIE decidió finalmente presentar a su dirigente Luis Macas como candidato para la presidencia, en lugar

---

<sup>119</sup> Este movimiento fue insultado públicamente por Gutiérrez, quien los llamó “forajidos”, apodo que adoptaron en forma irónica como descripción de sí mismos.

de apoyar al candidato Rafael Correa en la campaña electoral. Sin embargo, Luis Macas recibió solamente el 2,19% de los votos, con lo cual quedó en sexto lugar de un total de 15 candidatos. De esta forma la CONAIE perdió una gran parte de su influencia política, así como su capacidad de crear alianzas con otros movimientos sociales.

A pesar de la participación temporal de Pachakutik en el gobierno y de diversos ministros indígenas, no fue posible definir políticas públicas para los pueblos indígenas que merezcan ese nombre. Si bien el CODENPE cuenta con una autonomía institucional y con un presupuesto propio que asciende a la cifra impresionante de unos 12 millones de dólares norteamericanos anuales,<sup>120</sup> funciona principalmente en base a proyectos para las organizaciones indígenas. El directorio del CODENPE, con representantes de cada una de las 14 nacionalidades indígenas, tiene además la facultad de proponer al director o la directora, que luego son simplemente confirmados por el presidente. Pero estas condiciones institucionales favorables hasta ahora no han podido ser utilizadas de una forma política realmente efectiva por causa, en primer lugar, de la inestabilidad política, y en segundo lugar, por la falta de una perspectiva más política del movimiento indígena.

En 2006, el CODENPE publicó un documento que se titula engañosamente “Las políticas públicas [para los pueblos indígenas] del CODENPE...”.<sup>121</sup> En realidad se trata sólo de una simple estrategia institucional, en la que se describe el estatus jurídico del CODENPE, su estructura interna y sus objetivos institucionales. El documento refleja una concepción muy limitada de las políticas públicas para los pueblos indígenas: se trata de un enfoque “de indígenas para indígenas y entre indígenas”. En todo caso, no constituye ni una orientación conceptual de las políticas públicas para pueblos indígenas ni tampoco una estrategia para influenciar a otras instituciones públicas o proponer otros principios y proce-

---

<sup>120</sup> En 1998, el presupuesto proveniente de fondos nacionales del CODENPE se limitaba a la reducida cantidad de US\$ 120.000 (Maldonado 2006).

<sup>121</sup> “Las políticas públicas del CODENPE y su sistema de Monitoreo y Evaluación”, AECI, Embajada de España en Ecuador, FORMIA, Proyecto de Fortalecimiento de los Municipios Indígenas Alternativos en el Ecuador y CODENPE, Quito 2006.

dimientos políticos. Los proyectos y programas se limitan al reconocimiento de las organizaciones indígenas, a cursos de formación especializada para alcaldes indígenas y a una serie de proyectos en zonas rurales relativos a la producción y la infraestructura, así como a iniciativas para la medicina tradicional y la artesanía. El directorio del CODENPE cuenta con 17 representantes de diferentes nacionalidades, pero ni un solo representante de instituciones públicas.

La denominación “nacionalidad” adquirió un nuevo significado en Ecuador con la creación del CODENPE en 1998. Según éste, una nacionalidad puede constar de varios pueblos diferentes, los cuales cuentan con raíces compartidas, tales como un territorio o un idioma en común, autoridades propias, formas organizativas y prácticas sociales, cada una de las cuales es diferente a las de otras nacionalidades. En el marco de amplios procesos de consultas, el CODENPE identificó junto con las organizaciones indígenas a 14 pueblos indígenas que tenían derecho a un lugar en el directorio del CODENPE. De esta forma también se contrarrestaba el principio según el cual “todos los presidentes de las organizaciones indígenas tienen derecho a un lugar en el directorio del CODENPE”, para lograr que la institución no se transformara en el juguete de las organizaciones indígenas. Pero también se trataba de asegurar la influencia de la CONAIE en el CODENPE, así como de varios representantes quichuas, para impedir el peso excesivo de los muchos pueblos indígenas pequeños de la región amazónica<sup>122</sup> en el directorio del CODENPE. Con este fin se inventó un sistema electoral complicado para la representación de las nacionalidades. Sin embargo, durante la última fase del gobierno de Gutiérrez se descartó este principio, y el Directorio se amplió para incorporar a todos aquellos representantes que reclamaron un puesto. Desde ese momento, el CODENPE corre el riesgo de quedar indefenso frente a los conflictos internos de las organizaciones indígenas y a merced de las concepciones de algunos líderes, que luchan entre sí por los proyectos y podrían degradar a la institución convirtiéndola en una especie de “botín”.

---

<sup>122</sup> Véase van Cott 2002, que ofrece información mucho más detallada al respecto.

Un buen ejemplo para este tipo de politización de proyectos y fondos indígenas es la crítica de la CONAIE al ya mencionado Fondo Indígena del Banco Mundial, del FIDA y del Estado ecuatoriano, cuya segunda fase fue rechazada con el argumento del “imperialismo” de los bancos internacionales. El proyecto PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador) fue criticado con argumentos de que dividía a las organizaciones indígenas, creaba nuevas organizaciones artificiales, implementaba proyectos de manera clientelista con organizaciones no gubernamentales que si bien utilizaban la fórmula del “desarrollo con identidad”, en realidad sencillamente llevaban a cabo proyectos de cooperación para el desarrollo y de lucha contra la pobreza. Sin embargo, este fondo indígena había sido administrado por funcionarios indígenas, y gracias a esta ayuda había sido posible disponer por primera vez de cantidades mayores de dinero (50 millones de dólares norteamericanos) para implementar proyectos directamente administrados por las organizaciones indígenas de base, las que pudieron definir, solicitar e implementar para este fin sus propias propuestas.<sup>123</sup> Este fondo había sido especialmente importante durante el período inicial del CODENPE, cuando esta institución contaba sólo con un pequeño presupuesto propio de aproximadamente 120.000 dólares norteamericanos (Maldonado 2006).

Mientras tanto, el peligro de extinción no solamente amenaza a los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario. Muchas comunidades indígenas se enfrentan a la interrogante de cómo actuar ante las empresas mineras y petroleras sin contar con ningún tipo de apoyo estatal. El vacío político es tal que las empresas petroleras elaboraron un reglamen-

---

<sup>123</sup> A pesar de la solicitud para su prolongación presentada por el CODENPE, y en base a las protestas políticas de la dirección de CONAIE de aquel entonces, el proyecto PRODEPINE se cerró a fines de 2004, luego de cuatro años de haber fomentado iniciativas indígenas con sus 247 contrapartes en 19 provincias, 108 cantones y 434 parroquias rurales (CODENPE 2006). Este supuesto ejemplo de “malas prácticas” dificultó la creación de fondos similares en otros países, debido a la poca disposición de los gobiernos nacionales de solicitar este tipo de créditos para los pueblos indígenas, y la falta de unidad entre los dirigentes indígenas con respecto a la instalación e implementación de tales fondos. Sin embargo, entre la población indígena de base, este tipo de proyectos y fondos fueron recibidos con frecuencia muy favorablemente.

to para el derecho a consultas, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, el que fue aceptado por el Ministerio de Energía y Minas y aprobado como decreto ministerial. En él se restringe considerablemente el derecho al consentimiento y a la consulta voluntaria anticipada. Hasta este momento no existe ninguna norma jurídica para consultas.

En noviembre de 2006, poco antes de finalizar el gobierno del presidente Palacio, se realizó otro seminario nacional sobre políticas públicas para los pueblos indígenas con representantes de instituciones públicas y organizaciones indígenas,<sup>124</sup> esta vez no por iniciativa estatal sino convocado por ex-funcionarios indígenas en conjunto con las organizaciones indígenas. Durante la presentación de los enfoques de las políticas públicas financieras, económicas y sociales, así como de otros sectores públicos, se hizo evidente que entretanto se recogen datos en Ecuador sobre la situación de los pueblos indígenas y las consecuencias de los programas sociales para los mismos. Sin embargo, los programas sociales se dirigen en forma igual a todos los pobres en general, sin tomar especialmente en cuenta a los pueblos indígenas y sin adaptar los programas a criterios culturales específicos. Sencillamente no se plantea la interrogante sobre si los pueblos indígenas deben ser promovidos o no en su desarrollo.

Muchos altos funcionarios del gobierno de Palacio, entre ellos varios ministros, desfilaron como ponentes en el seminario y demostraron su disposición a mantener un diálogo directo con los representantes indígenas. Ninguno de ellos expresó dudas en relación a los derechos indígenas, ni siquiera los derechos colectivos. El discurso político indígena es generalmente conocido y no es cuestionado por lo menos en público. A pesar de ello, todavía no se produce un diálogo intercultural. Los objeti-

---

<sup>124</sup> El seminario “Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI” fue organizado por la “Escuela de Gobierno y Políticas Públicas” en noviembre de 2006, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en la Universidad Andina. En este evento participaron 250 hombres y mujeres representantes de organizaciones locales, regionales y nacionales, quienes ya habían elaborado recomendaciones para políticas públicas para los pueblos indígenas en diversos seminarios en sus regiones. Se reunieron con representantes del Gabinete Social, el Ministerio de Bienestar Social, la Corte Suprema de Justicia, el Frente Social (la instancia institucional coordinadora de la política social), el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Defensa Nacional, etc. Cada uno presentó su concepto de políticas públicas para los pueblos indígenas.

vos institucionales de los organismos públicos no se basan en un consenso social intercultural ni se complementan entre sí, un hecho que es válido hoy en día para todas las políticas públicas en Ecuador. A pesar de su Constitución, la cual reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas, no existe hasta el día de hoy una política explícita para implementar estos derechos.

#### ***4.4. Resumen y conclusiones***

A fines de los años 90, con el nuevo marco institucional y financiero para las políticas públicas para los pueblos indígenas, así como a inicios del año 2000 con la participación de Pachakutik en el gobierno, comenzó una fase prometedora, que sin embargo no pudo satisfacer las intenciones y expectativas originales. A pesar de la alta prioridad de la temática indígena en la agenda ecuatoriana, no existen hasta ahora en el país políticas públicas articuladas para los pueblos indígenas de mediano o largo plazo. Es más, a la fecha ningún gobierno ha formulado una política pública explícita para los pueblos indígenas y, de forma similar que en Bolivia, las diferentes iniciativas han respondido hasta ahora más que nada al clientelismo político, a los intentos de una cooptación política dirigida al debilitamiento de las organizaciones indígenas y no a un serio interés en la temática.

La implementación de medidas específicas a favor de los pueblos indígenas depende en su mayor parte de la voluntad política de cada uno de los gobiernos y de determinados ministros. Los constantes cambios de gobierno han traído consigo constantes modificaciones o la anulación de los esfuerzos de las gestiones anteriores. Está pendiente un inventario sistemático de las diferentes políticas en distintas instituciones públicas, y hasta ahora no se lleva a cabo una coordinación interinstitucional sobre políticas públicas para los pueblos indígenas. La creación de instancias especiales, desde el Ministerio de Asuntos Indígenas como regalo electoral populista, hasta instituciones estatales “indígenas” paralelas, como es el caso del CODENPE para políticas públicas especiales para los pueblos indígenas y la DINEIB para la educación intercultural bilingüe, han conducido hasta hoy solamente a la formulación de estrategias y planes de acción institucionales. A la fecha no existe una institución estatal encargada de

coordinar una política contra la discriminación y el racismo. En la actualidad, muy pocos ministerios<sup>125</sup> cuentan con departamentos para asuntos indígenas.

Por otro lado, la institución especializada para pueblos indígenas no posee la suficiente transparencia ni las competencias políticas y técnicas para coordinar las diferentes instituciones públicas entre sí y para orientar la política de los gobiernos en general. De esta forma, su función se reduce a la implementación de proyectos y a la administración de las demandas de los líderes indígenas en el directorio. La falta de mecanismos institucionalizados de coordinación con otras dependencias públicas favorece además una especie de existencia en un nicho separado para el CODENPE y la DINEIB. Esto sucede a pesar de la participación directa de las organizaciones indígenas en los consejos directivos de estas instituciones y sus mejores condiciones financieras y capacidades administrativas, al menos en comparación con Guatemala. También en este caso, la oposición al empleo de personal no indígena con conocimientos especializados conlleva el riesgo de crear una clase de discriminación a la inversa, cuya utilidad real no salta a la vista. Los salarios bajos en Ecuador son poco atractivos para personal indígena altamente calificado y para profesionales no indígenas, los cuales trabajan preferentemente en el sector privado o en el extranjero. Al igual que en otros países, hay una alta rotación entre los funcionarios públicos, quienes además se encuentran poco informados en relación a los enfoques de las políticas públicas, orientaciones, experiencias, etc.

Sin embargo, en el caso de la educación bilingüe se realizó una cooperación seria, técnica y científica con instituciones académicas y con diferentes ONG, las cuales han educado por más de ocho años a profesionales indígenas. No han existido iniciativas comparables en otros sectores estatales del Ecuador.

Ecuador ratificó relativamente tarde el Convenio 169 de la OIT. Al igual que para el cumplimiento de la Constitución, tampoco existe

---

<sup>125</sup> Como ejemplo tenemos al Ministerio de Bienestar Social.

hasta ahora una legislación adaptada a este convenio en forma sistemática. Por lo tanto, la sensación es de mucho discurso y poco contenido. Una experiencia ecuatoriana supone que, en el caso de una redistribución seria y una política pública real y sistemática en beneficio de los pueblos indígenas, poco quedaría de la alta visibilidad del tema indígena en los discursos políticos en Ecuador, y la resistencia se haría más evidente (Moya 2006).

En la política social por lo menos se ha iniciado un proceso de recolección sistemática de datos sobre los pueblos indígenas, para una nueva orientación de las políticas sociales con prioridad para los pueblos indígenas. Sin embargo, en los debates oficiales del pasado no hubo un consenso en cuanto a si era preferible realizar programas especiales para los pueblos indígenas o una lucha contra la pobreza en general. A pesar de la participación en el pasado reciente de diversos representantes indígenas como ministros de Estado o en otros puestos importantes en la administración pública y en fondos especiales para los pueblos indígenas, con recursos financieros relativamente considerables, al parecer las organizaciones indígenas más grandes siguen percibiendo al Estado más como “botín” que como un instrumento necesario para la implementación de los derechos indígenas y las relaciones interculturales en el Estado y en la sociedad (Maldonado 2006). O según las palabras del coordinador para la política social del gobierno de transición del presidente Palacio: “No siempre la participación de las organizaciones indígenas en las políticas públicas fue informada o bien orientada, y los funcionarios indígenas (por ejemplo, en la educación intercultural bilingüe) a veces no contaron con el apoyo de las organizaciones indígenas en la formulación e implementación de las políticas” (Salazar 2006: p. 60).

En Ecuador existe aparentemente una mayor libertad de acción para políticas públicas para los pueblos indígenas que en los otros países de este estudio. Sin embargo, ésta no se utiliza en forma sistemática. Debido a los constantes cambios de gobierno, se presenta un problema de legitimación del Estado y de los gobiernos, lo que lleva a que un compromiso con las políticas públicas parezca poco atractivo, mal retribuido y poco exitoso.

Ecuador no es un país pobre y cuenta con considerables ingresos petroleros para el presupuesto <sup>126</sup>estatal, los cuales reemplazan cada vez más a los créditos del extranjero. Por consiguiente, las instituciones

especiales como el <sup>127</sup>CODENPE disponen entretanto de un considerable presupuesto propio, aun sin los grandes fondos indígenas de donantes internacionales. Al mismo tiempo, los gastos públicos para el sector social ascienden a un monto mucho mayor que los gastos especiales para los pueblos indígenas. En el año electoral 2006, los gastos sociales de Ecuador supuestamente se triplicaron, pero del presupuesto total para la educación se gastó menos del 5% en la educación intercultural bilingüe, y en el sector salud no se contó con ningún presupuesto específico para los pueblos indígenas (Salazar 2006). Poco se toman en cuenta los rápidos cambios en las condiciones de vida de la mayoría de la población indígena, la cual migra del campo a la ciudad o al extranjero. Al igual que antes, predominan ante todo los conceptos de desarrollo rural, los que muchas veces no constituyen una alternativa real y económica para los pequeños campesinos indígenas con muy pocas tierras (Maldonado 2007).

Por otro lado, las organizaciones indígenas cuentan con pocos conocimientos sobre cómo funciona el aparato estatal y no siempre logran diferenciar entre demandas propias y políticas públicas para los pueblos indígenas. La relación entre organizaciones indígenas e instituciones públicas no es muy clara, los respectivos ámbitos de acción no están claramente delimitados y las responsabilidades poco definidas. En Ecuador prevalece la idea de que las organizaciones indígenas deben negociar directamente a nivel político con los gobiernos y con el Estado para lograr el respeto a sus derechos. El rol de las instituciones especiales como el CODENPE es reducido a una ayuda técnica para la implementación de determinadas acciones específicas ya negociadas. La necesidad de una coordinación directa y permanente con diversas instituciones públicas y

---

126 Recién ahora se está dando inicio a un debate relacionado con posibles alternativas que sustituyan la explotación petrolera como fuente de ingresos presupuestarios, con el fin de no dañar aun más a los pueblos indígenas y al medio ambiente.

127 Tomando en cuenta un presupuesto anual del CODENPE con US\$ 12 millones en el año 2006 (sin cooperación internacional), para un total aproximado de hasta 4 millones de habitantes indígenas, las sumas invertidas pueden compararse de todas formas con las de México, aun cuando los sueldos de los empleados públicos en Ecuador son diez veces menores a los de México. De un presupuesto de US\$ 900 millones para la educación en el año 2006, se pusieron a disposición solamente US\$ 41 millones para la educación intercultural bilingüe (Salazar 2006).

sus representantes en un espacio institucionalizado, como por ejemplo el directorio del CODENPE, al parecer no fue considerada necesaria hasta el momento. Se diría que muchos líderes indígenas sienten el temor de ser puestos bajo la tutela del CODENPE o ser sustituidos por este organismo.

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ

### *5.1. Aproximación y visión panorámica*

Perú y México tienen en común un discurso político oficial de integración a la cultura dominante que tiende a ocultar las especificidades socioculturales indígenas y las diferencias étnicas. Al igual que en México, también en el Perú el mestizo fue el modelo a seguir durante largo tiempo. Desde mediados del siglo XX, el indígena que llega a la ciudad se denomina “cholo”, un término común en toda la región andina y al cual muchas veces, al igual que al mestizo, se le atribuye una completa “desindianización”. En efecto, el “cholo” peruano personifica, al igual que en Bolivia y en Ecuador, la presencia indígena en la ciudad,<sup>128</sup> solamente que las “cholas paceñas” en Bolivia desarrollaron su propio traje típico, mientras que los cholos en el Perú –tanto hombres como mujeres– adaptaron completamente su vestimenta al estilo occidental.

Sin embargo, todos los “cholos andinos” comparten una característica: mantienen también en la ciudad las redes familiares y sociales con sus regiones originarias rurales, sus prácticas culturales y sistemas de valores, y el uso de su idioma materno entre sí. No obstante, esto ocurre en el Perú de una forma mucho más encubierta que en Bolivia y Ecuador. Los “cholos peruanos” son en todo momento capaces de asumir o descartar los símbolos de su identidad indígena de acuerdo a cada contexto, o de encarnar el papel de mestizos en la ciudad y de indígenas en el campo,

---

<sup>128</sup> Ver las reflexiones De La Cadena 2006 en torno al debate de Aníbal Quijano y José María Arguedas sobre cholos, mestizos e indios.

alternativamente. Se trata de una estrategia de ampliación de identidades y no de un abandono o negación total de la identidad indígena.

El Perú se compone de tres regiones geográficas sumamente diferentes: la franja desértica de la costa representa solamente un 11,7%, las tierras altas andinas un 28,3% y la cuenca tropical del Amazonas casi un 60% del país. Hasta el año 1940, dos terceras partes de la población peruana vivían en regiones rurales, la mayoría en la zona andina. Desde ese entonces se ha producido una migración masiva de la población desde los Andes hacia la costa y hacia la zona amazónica.<sup>129</sup> En comparación con los países vecinos, esta migración no sólo fue mucho más extendida, sino que se produjo de una zona climática a otra, y atravesando grandes distancias. El hecho de que la capital peruana se encuentre en la costa –y no en los Andes como en los países vecinos– es también considerado por muchos como un factor determinante para la supuesta “desindianización” masiva en el Perú.

Hasta los comienzos de los años 90, la proporción entre la población rural y la población urbana fue invertida por completo –dos terceras partes de la población viven ahora en las ciudades del desierto en la costa. De esta forma, la región geográfica más pequeña del Perú es actualmente la más densamente poblada, y el aparato Estatal continúa siendo muy centralizado y concentrado en la ciudad capital Lima.

Hasta hoy en día no han existido en el Perú políticas públicas coherentes, articuladas y continuas para los pueblos indígenas. Este hecho se debe entre otras razones a que, en comparación con los países vecinos, el rol político de los movimientos indígenas ha sido hasta ahora menor, y no es posible realmente comparar su influencia con los de Bolivia y Ecuador.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Al igual que en Ecuador y Bolivia, en el Perú también se promovió la colonización dirigida de la Amazonía por el Estado, lo que facilitó el cultivo intensivo de la hoja de coca.

<sup>130</sup> Sobre este punto se ha discutido ampliamente citando diversos argumentos que son mencionados en mayor detalle en otras partes de este capítulo. Muchos académicos opinan que no existen en el Perú movimientos indígenas si se les compara con Ecuador y Bolivia (Pajuelo 2006, Urrutia 2006). Esta opinión es rechazada vehementemente por líderes indígenas andinos y amazónicos del Perú. Sin embargo, en comparación con Bolivia y Ecuador, no existe una elite indígena visible. Quien en el Perú tiene la posibilidad de aprender un oficio y migrar a la ciudad, generalmente abandona los símbolos visibles de su identidad étnica.

A diferencia de lo que sucede en estos dos países vecinos, el tema indígena no forma parte de la agenda política nacional. Sin embargo, a pesar de ello, el Perú se encontraba en el tercer lugar entre los países con legislación indígena en América Latina al inicio del siglo XXI (BID 2004).

Las sangrientas experiencias con la guerra civil interna y el movimiento Sendero Luminoso, que costaron la vida a 70.000 personas, un 75% de ellas indígenas (especialmente quechua y asháninka),<sup>131</sup> aumentaron la sensibilidad general frente al tema (Trapnell/Neira 2006). Sin embargo, prácticamente no forma parte del discurso político nacional. En los círculos académicos el debate gira actualmente alrededor de la relevancia de la interculturalidad para la sociedad en su conjunto. Este tema ha reemplazado al antiguo debate indigenista sobre los pueblos indígenas y su integración a la cultura dominante o su etno-desarrollo. Y si bien el debate actual presupone el respeto a los derechos indígenas, éstos no aparecen en primer plano.

A causa de las grandes distancias y la inaccesibilidad de muchas regiones, el Estado peruano no está presente en gran parte del territorio nacional, o su presencia se reduce a puestos militares y escuelas. En regiones apartadas, en realidad es muy frecuente la autodeterminación de los pueblos indígenas, la cual sin embargo no siempre es oficialmente reconocida en forma explícita.

No obstante, el Perú es un caso especial cuando se trata de políticas sectoriales específicas para pueblos indígenas: Si se le compara con los

---

<sup>131</sup> A diferencia de lo que ocurrió en Guatemala, estos muertos no son el resultado de una política directamente orientada a la exterminación por parte de los militares contra la población indígena peruana, sino el resultado de la reacción a los ataques de Sendero Luminoso. No obstante, en la primera mitad de los años 80 también se produjo en el Perú –bajo asesoramiento militar argentino y especialmente en los Andes centrales– una fase especialmente brutal de represión en la lucha contra Sendero Luminoso, con torturas y desaparecidos. Durante la segunda mitad de los años 80 y en los años 90, los militares peruanos aparecían crecientemente como liberadores (por ejemplo, en la región amazónica en el caso de la esclavización de los asháninkas por parte de Sendero Luminoso) o como combatientes junto con los Comités de Autodefensa o los “ronderos” de las comunidades campesinas y nativas. Más de la mitad de las muertes fueron causadas por el mismo Sendero Luminoso, de acuerdo a los datos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, las otras por los militares. Muchos de los combatientes de Sendero Luminoso eran estudiantes, procedentes de comunidades quechuas. Por el contrario, muchas víctimas eran civiles inocentes aprisionados entre dos frentes.

otros cuatro países de esta investigación, el Perú puede ser considerado un país pionero en la educación intercultural bilingüe, la propiedad colectiva de tierras y el reconocimiento oficial de las comunidades campesinas con personería jurídica propia. En el caso de la educación intercultural bilingüe en la Amazonía, el Estado depende de la cooperación directa con las organizaciones indígenas. Por lo tanto, existe desde hace varias décadas una gestión compartida entre el Ministerio de Educación y las organizaciones indígenas amazónicas sobre este tema, y la participación indígena es muy real. Se trata más bien de una cooperación intercultural entre profesionales de origen indígena y no indígena, y no de un programa predominantemente indígena, como en algunos otros países del estudio.

El Perú es además el país con la mayor diversidad cultural y étnica entre todos los países de este estudio comparativo. Se cuentan más de 70 diferentes pueblos y 52 grupos lingüísticos, a cada uno de los cuales pertenecen varios pueblos. A ello deben agregarse grandes diferencias dentro de una misma familia lingüística, especialmente entre los pueblos quechuas procedentes de diferentes regiones, los cuales —si bien son todos quechua-hablantes— exhiben rasgos distintos según cada región y compiten entre sí por causas históricas (Montoya 2006). Lo mismo se aplica a las múltiples formas de adaptación a condiciones ambientales y climáticas específicas en los valles y en las montañas, en la agricultura y en la ganadería, con su respectiva gran diversidad de prácticas culturales y de referentes espirituales entre los quechuas, que determinan sus identidades ante todo locales. Paralelamente, el proceso de modernización avanza a diferentes ritmos en las diversas regiones del país (Matos Mar 1976).

En el pasado, casi no existían datos estadísticos en el Perú sobre los pueblos indígenas, pues sólo se registraba a las comunidades oficialmente reconocidas.<sup>132</sup> Por encargo del Banco Mundial, en el año 2005 se realizó finalmente una investigación para determinar las cifras de la población indígena en base a las estadísticas existentes, y se llegó al siguiente resultado: Entre el 25% y el 48% de los hogares en Perú se autodenominan

---

<sup>132</sup> El último censo poblacional de 2005 no recogía ningún dato sobre este tema, el anterior de 1993 diferenciaba solamente entre ciudad y campo, y sólo registraba la población de las comunidades rurales oficialmente reconocidas.

indígenas, dependiendo de cada variable.<sup>133</sup> Por lo tanto, en una población total de 26 millones de peruanos se trataría de entre 6,5 y 12,5 millones de personas indígenas. De esta forma, el Perú pertenece, junto con México, a los países de este estudio que poseen la mayor población indígena en números absolutos. El estudio mencionado también permitió estimar por primera vez a la población indígena urbana: 36% de la población urbana en la costa y 50-57% de la población en las ciudades andinas se auto-denomina indígena<sup>134</sup> (Trivelli 2005 a). De este modo fue posible dar visibilidad por primera vez a los niveles de pobreza más pronunciados de la población indígena en el Perú, evidencia que hasta entonces había sido sistemáticamente ocultada: la pobreza afecta a más del doble de los hogares indígenas en comparación con hogares no indígenas, y la extrema pobreza a más del triple<sup>135</sup> (Trivelli 2005 a).

## ***5.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en el Perú***

Algunos autores opinan que en el Perú no se produjo una integración de los “indios” sino, por el contrario, una conquista lenta e inadvertida de la costa por indígenas y mestizos de los Andes. Esta “andinización” de Lima y alrededores a través de migrantes quechuas y aymaras procedentes de la región andina transformó fundamentalmente y para siempre a la capital, que hasta ese momento se caracterizaba por un pasado colonial y los valores y formas de vida de una clase alta criolla (Golte/Adams 1990).<sup>136</sup> Este

---

133 En el censo nacional de 2001 se diferenciaba entre un total de cinco indicadores: lengua materna indígena, autoidentificación como indígena; ambas opciones juntas; uso del idioma indígena en la vida diaria; padres, abuelos o pareja con idioma materno indígena.

134 El 77% de los hogares indígenas es quechua, el 11% aymara, el 3,3% proviene de la región amazónica, el 9% ya no habla ningún idioma indígena. La región del sur andino, conocida también como la mancha india, muestra una mayor presencia de quechuas y aymaras; en el norte del país, la presencia indígena es mucho menor (Trivelli 2005).

135 Si bien entre 1990 y 2001 se observó una tendencia a la reducción de la brecha entre hogares indígenas y no indígenas, perversamente esto no ocurrió por el progreso de los indígenas, sino debido al empobrecimiento en los hogares no indígenas (Trivelli 2005).

proceso de mezcla con la población urbana fue comparado con “el caballo de Troya”: Se expresa ante todo en la influencia y penetración directa inadvertida “a escondidas” de las prácticas y costumbres de la mayoría de la población de Lima y otras grandes ciudades de la costa, así como en identidades y prácticas indígenas encubiertas en las ciudades, las cuales han ido cambiando y evolucionando con el correr del tiempo. Como ya se mencionó, los cholos en el Perú están acostumbrados a dejar atrás sus símbolos étnicos y culturales cuando se encuentran lejos de sus lugares de origen, y a retomarlos nuevamente a su regreso. En realidad se trata de una estrategia de resistencia contra la discriminación y exclusión diferente a las empleadas en Ecuador y Bolivia donde surgieron elites indígenas visibles. En el Perú recién comienza un cambio en los valores hacia una mayor reivindicación étnica y cultural, bajo la influencia del proceso de globalización y la búsqueda de identidades propias y específicas. Los movimientos indígenas internacionales y la crisis de los sindicatos campesinos también contribuyeron a una revaloración de la propia identidad cultural, al igual que el turismo en su variante comercial y el turismo ecológico, el cual es a menudo organizado por o con comunidades indígenas.

Sin embargo, el reconocimiento oficial de muchos derechos ciudadanos de la población indígena fue muy tardío en el Perú, aunque una gran parte estuvo ya vigente de facto mucho tiempo antes de obtener el reconocimiento legal y oficial (especialmente la ocupación y el uso de las tierras de las haciendas). Hasta fines de los años 60 del siglo XX se dio un proceso sumamente contradictorio de reconocimiento, abolición y nuevo reconocimiento de derechos ciudadanos indígenas.<sup>137</sup> El trabajo gratuito

---

<sup>136</sup> En todas partes de Lima surgieron clubes de provincianos, generalmente con el nombre del departamento, de una población específica o de una característica especial del paisaje (como el nombre de la cima visible de una montaña o un lago, por ejemplo “Brisas del Titicaca” en vez de Club Aymara).

<sup>137</sup> Se abolieron repetidamente los derechos ya concedidos y se reintrodujeron las obligaciones ya suprimidas, como los tributos obligatorios y los trabajos forzados en las haciendas. Desde la perspectiva de los derechos ciudadanos modernos, la iniciativa contenida en la Constitución de 1920 en relación al primer derecho de protección de los indígenas en el Perú fue sumamente controvertida: Por la declaración de la intransferibilidad de las tierras de las comunidades, se obtuvo la protección contra las invasiones de los latifundistas a costa de la limitación de la igualdad de derechos de los indígenas en comparación con la población no indígena. De todas formas, la mayor parte de las comunidades campesinas reconocidas en la región andina correspondía a las zonas de repliegue y no a territorios

obligatorio y la servidumbre en las haciendas peruanas fueron legales mucho más tiempo que en los países vecinos hasta fines de los años 60 (hasta la reforma agraria de 1969). Los analfabetos obtuvieron el derecho a voto recién con la Constitución de 1979. Hasta el día de hoy, millones de personas en regiones especialmente aisladas no están en condiciones de ejercer plenamente sus derechos ciudadanos, ya que no poseen ni un certificado de nacimiento ni documentos de identidad, y tienen poco o ningún acceso a la educación e información.

En el Perú, al igual que en México, las primeras instituciones públicas para el tema indígena fueron los museos estatales como el Instituto de Antropología y Arqueología en los años 40. En 1945 se fundó también en el Perú una dependencia del Instituto Indigenista Interamericano, I.I.I. (De la Cadena 2006). Sin embargo, y contrariamente a lo sucedido en México, el apoyo estatal para la investigación científica antropológica disminuyó de tal manera en los años 60 que sólo fue posible continuarla con fondos internacionales. El enfoque histórico y cultural de los indigenistas a principios de las décadas del 40 y del 50 fue suplantado por un enfoque puramente económico utilizado tanto por la izquierda como por la derecha. Los conceptos conservadores transformaban a la población rural indígena en agricultores, granjeros o mestizos urbanos, mientras que los conceptos de la izquierda los convertían en trabajadores agrícolas, pequeños campesinos o agricultores de subsistencia.<sup>138</sup>

Desde la década del 50 surgieron los primeros sindicatos campesinos, especialmente en las haciendas de caña de azúcar en la costa, y se

---

138

originales indígenas, por lo que se trataba de tierras poco fértiles o alejadas y de poco interés para las haciendas. Sin embargo, hasta el día de hoy en el Perú actual los derechos comunales a la titulación colectiva de sus tierras son un mecanismo de defensa sumamente importante para las comunidades campesinas (andinas) y nativas (amazónicas).

De la Cadena (2006) también describe a los indigenistas latinoamericanos como “indo-americanistas” con una posición anti-imperialista, tomando como ejemplo su conexión a través del Instituto Indigenista Interamericano, especialmente con México y los Estados Unidos de Norteamérica. Muchos de ellos provenían de las provincias, eran abogados o arqueólogos y conocían bien sus lugares de origen (descubrimientos arqueológicos, folclor, documentos coloniales, lenguas indígenas y formas de vida, etc.). Entre los indigenistas más conocidos en Perú se encontraban Julio C. Tello, un arqueólogo de principios de los años 20 con un título de la Universidad de Harvard, y Luis E. Valcárcel, Director del Museo Nacional de Arqueología, Antropología e Historia del Perú, fundado en Lima en 1930.

llevaron a cabo tomas de tierras en diferentes partes del país. En los años 50 se crearon las primeras escuelas públicas en algunas comunidades nativas de la región amazónica, de acuerdo al convenio con el ILV (Instituto Lingüístico de Verano).

Las primeras reformas agrarias parciales se implementaron bajo el gobierno militar de Pérez Godoy en los años 1962<sup>139</sup> y 1963, con una reforma agraria especial para el valle La Convención-Lares cerca de Cusco. En mayo de 1964, el gobierno democráticamente elegido de Belaúnde (1963-1968) llevó a cabo la primera reforma agraria nacional, continuada en 1969 y de forma mucho más firme por otro gobierno militar, el de Velasco Alvarado (1968-1975).

El primer período de Belaúnde nombró a José María Arguedas<sup>140</sup> como presidente de la Comisión Nacional de Cultura, fundada en 1962 por los militares, cuya prioridad se centraba en el apoyo a la población indígena. No obstante, la orientación de la política oficial de Belaúnde se concentraba, al igual que en México, más bien en utilizar las culturas indígenas antiguas más desarrolladas con fines políticos en vez de promover a la población indígena contemporánea. La reforma agraria de 1964 ofreció a los empobrecidos pequeños campesinos andinos la colonización de las tierras amazónicas como alternativa a la migración hacia Lima. En los años 60 surgieron los primeros grandes conflictos por tierras entre los pobladores andinos y amazónicos. La adjudicación duplicada de títulos de tierras en las zonas de colonización llevó varias veces a luchas violentas, las cuales eran favorecidas directamente por la política pública de colonización.

---

139 La primera reforma agraria fue aprobada mediante la Ley de Bases de Reforma Agraria.

140 José María Arguedas (1911-1969) es un conocido escritor y antropólogo peruano, de origen quechua de Andahuaylas, autor de "Todas las Sangres", "El Zorro de Arriba y el Zorro de Abajo", etc. De la Cadena (2006) describe a Arguedas como un autor peruano "controvertido", que se percibía a sí mismo como un intelectual no indígena y como un individuo quechua, como antropólogo y como escritor. En los años 60 rompió las fronteras de las ciencias en la sociología y en la antropología en el Perú describiéndose a sí mismo como "un hombre civilizado, que continúa siendo en el fondo un indígena peruano" (cita de Arguedas en Dorfman 1970, citada a su vez por De la Cadena 2006). De esta forma cuestionaba radicalmente el concepto nacional del mestizo como civilizado en contraste con el indígena como un ser de poco valor y poca inteligencia. Véase también De la Cadena (2006) respecto del debate entre José María Arguedas y Aníbal Quijano sobre la identidad de los cholos.

Bajo la influencia de los partidos de izquierda, muchas federaciones campesinas locales y regionales se organizaron tomando como modelo los sindicatos urbanos, sin diferenciar entre quechuas, aymaras o mestizos. Entre 1956 y 1964, alrededor de 300.000 campesinos en los Andes centrales y del sur participaron en ocupaciones de tierras. Para ello recibieron un amplio apoyo de los sindicatos, partidos políticos de izquierda, grupos religiosos y asociaciones de maestros y estudiantes, los cuales se opusieron al Estado considerándolo el representante de los latifundistas o de los grandes capitales. Se fundaron las primeras federaciones regionales de comunidades de Junín, Pasco y Huancavelica, así como también de Cusco y Puno (Matos Mar 1976) con demandas por la propiedad de la tierra. Sólo en la cuenca amazónica surgieron en los años 70 organizaciones de comunidades nativas que presentaban también demandas culturales junto con las económicas.

Paradójicamente, las políticas públicas más consecuentes para los pueblos indígenas –que en gran parte mantienen vigencia hasta el día de hoy– no fueron implementadas en condiciones democráticas, sino durante el gobierno militar del General Velasco con su así llamado “tercer camino”, que se inspiró en la revolución cubana de 1959 pero a la vez tomó distancia frente al socialismo. La reforma agraria de Velasco<sup>141</sup> incluía, por ejemplo, la abolición de los latifundios y “todo tipo de tenencia antisocial de tierras”, la creación de empresas agrícolas asociativas y de cooperativas agrícolas estatales, la reconstrucción o el fortalecimiento y reconocimiento de las comunidades campesinas en los Andes y el fomento de la agroindustria en el campo.

El así llamado Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) estaba a cargo tanto de la movilización como del control de la población indígena rural.<sup>142</sup> Durante los años 70, el Estado se transformó también en el Perú en un importante empleador. El Ministerio de Agricultura abrió su propia Dirección General para Comunidades Campesi-

---

<sup>141</sup> La reforma agraria de Velasco fue aprobada con la Ley No. 17716 del 24 de junio de 1969.

<sup>142</sup> Durante la primera fase del gobierno revolucionario de los militares, un cartel de SINAMOS hacía propaganda con el lema “SINAMOS eres tú” (Ansión 1986).

nas. Allí se elaboraron proyectos de ley para el reconocimiento de los derechos colectivos de tenencia de la tierra y de autogobierno comunal en las regiones andinas y amazónicas. En sus aspectos centrales, dos leyes sumamente significativas para las comunidades andinas y amazónicas tienen validez hasta el día de hoy (Chirif 2006).<sup>143</sup>

En el marco de la reforma de educación del General Velasco, ya en 1972 se institucionalizó la Política Nacional para la Educación Bilingüe,<sup>144</sup> la cual en aquel entonces todavía no incluía explícitamente el concepto de interculturalidad y estaba dirigida solamente a población con idiomas maternos indígenas. Esta limitación se conservó también en los siguientes documentos de política de educación bilingüe de 1989 y 1991, aunque ampliando la oferta de la escuela primaria a todos los niveles del sistema de educación. A pesar de una prioridad para la educación bilingüe variada según el régimen o período, es posible afirmar que desde entonces la educación bilingüe ha sido institucionalizada como política pública en el Perú, y ha logrado sobrevivir a los posteriores cambios de gobierno.

En el año 1972, la Comisión Nacional de Cultura se transformó en el Instituto Nacional de Cultura (INC). La primera fase del gobierno de Velasco hasta 1975 contó con la participación de reconocidos académicos, con lo que se logró un alto nivel de calidad en el plano político, cuyos efectos se observan hasta la actualidad.<sup>145</sup> El discurso de Velasco fue nacionalista, aunque sin considerar seriamente a las culturas indígenas como fundamento para la unidad de la Nación peruana.<sup>146</sup> Pero en las políticas públicas de educación, cultura y agricultura se desarrollaron enfoques interesantes para los pueblos indígenas, los cuales no necesariamente re-

---

143 La primera ley para comunidades nativas en la Amazonía, Ley de Comunidades Nativas, DL. 20653 de 1974, y la correspondiente ley para comunidades campesinas en la zona andina, Ley de Comunidades Campesinas de 1974, las cuales no han sido derogadas a pesar de haber sido modificadas en varias oportunidades.

144 Política Nacional de Educación Bilingüe, PNEB.

145 El SINAMOS fue disuelto en 1978 por el presidente del gobierno militar Morales Bermúdez, con lo cual se abandonó la política de movilización "desde arriba".

146 En forma similar a México, el gobierno de Velasco utilizaba ante todo símbolos de culturas indígenas desaparecidas o de héroes, como por ejemplo con el "Plan Inca" (plan gubernamental) y el reconocimiento oficial de Túpac Amaru como héroe nacional.

presentaban un esfuerzo coordinado y concertado<sup>147</sup> (Ansión 1986). Más allá de ello, la política oficial incluía un enfoque participativo de administración conjunta o cogestión (Ansión, *ibíd.*), el cual —contrariamente al indigenismo participativo de México— no se limitaba a la población indígena rural. No sólo se trataba de un sistema cooperativo estatal guiado por el modelo del “koljós” (explotación agrícola colectiva) del Este europeo con participación de los trabajadores rurales, sino también de la cogestión en la industria, con la participación de los trabajadores urbanos en una forma jurídica de la propiedad social.

Velasco intentó utilizar un discurso cercano al pueblo para reducir la brecha entre el pueblo y los militares y legitimar a su dictadura ante la sociedad. Su modelo de desarrollo con una participación controlada por el Estado desembocó en la creación de sindicatos oficiales paralelos, entre ellos una central sindical nacional (Confederación de Trabajadores de la Revolución Peruana - CTRP)<sup>148</sup> y un sindicato de trabajadores rurales (Confederación Nacional Agraria - CNA) que representaba ante todo a los trabajadores del campo en cooperativas estatales. Esta última fue organizada de forma paralela a la Confederación Campesina del Perú (CCP) que funcionaba desde 1946, la cual representaba principalmente a las comunidades campesinas en los Andes del sur,<sup>149</sup> así como a diversas otras organizaciones ya existentes en la región andina y la costa.

La movilización oficial “desde arriba” no impidió, a pesar de la dictadura de Velasco, el surgimiento de incontables organizaciones a nivel local e independientes del gobierno. Por el contrario: La reforma agraria y

---

147 En el Ministerio de Educación, al cual estaba adscrito el Instituto Nacional de Cultura (INC), en SINAMOS y en el Ministerio de Agricultura trabajaban intelectuales de prestigio. SINAMOS desarrolló un discurso diferente al del Ministerio de Educación y del Ministerio de Agricultura. La Casa de la Cultura del Perú se transformó en 1972 en el INC y estaba previsto que debía evolucionar lentamente hacia un Ministerio de Cultura. Sin embargo, a mediados de 1976 se retiró la conocida directora del INC, lo que significó prácticamente el fin de la política cultural, a pesar de que el INC sobrevive hasta hoy en día.

148 Ésta fue organizada en paralelo a la central obrera principal, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP).

149 La CNA fue abolida oficialmente por el presidente Morales Bermúdez. No obstante, subsiste hasta hoy en forma independiente del gobierno, aunque en forma modificada. La CCP existía en esos tiempos en todo el sur andino, y la Federación Departamental de Campesinos de Piura (FEDECAP) predominaba en el norte del país (García Sayán 1982).

las políticas públicas para los pueblos indígenas –por primera vez visibles– fortalecieron en gran medida la auto-organización de la población indígena rural, la cual súbitamente encontró un interlocutor para sus demandas. En la región andina, la CCP luchó durante años contra las cooperativas estatales y en pro de la distribución de tierras a las comunidades. Nunca antes había sido posible entablar relaciones directas con el Estado peruano y con la sociedad sin mediación de los latifundistas (García Sayán 1982). En la cuenca amazónica se fundaron diferentes organizaciones, las cuales también se hicieron notar públicamente por primera vez hacia fines de la década de los 70 con el registro oficial de sus comunidades nativas con títulos colectivos de tierras en el Ministerio de Agricultura y en el Registro Público.

Junto con la reforma agraria y la ya nombrada reforma de la educación, la “revolución de Velasco” tuvo ante todo efectos simbólicos, entre otros con la declaración de Túpac Amaru como héroe nacional del pueblo y el retiro del cuadro del conquistador español Pizarro del Palacio de Gobierno. El concepto del “indio”, en aquel momento fuertemente devaluado, fue reemplazado por los conceptos de “campesino” para los pequeños agricultores en los Andes y “nativo” para los pobladores originarios de las tierras amazónicas, a fin de iniciar una revaloración y superar la discriminación. Estas denominaciones impuestas “desde arriba” fueron adoptadas tan rápido por la propia población que probablemente ya habrían sido usadas con anterioridad. Se consideraba que contenían una menor carga histórica y expresaban menos desprecio. El concepto del “indio” estaba tan unido a la servidumbre, los trabajos forzados y la falta de propiedad de tierras, y por consiguiente, al escaso valor y los maltratos, que nadie quería autodenominarse como tal.

Particularmente interesante resulta la descripción de aquella época en retrospectiva por académicos directamente involucrados (Chirif 2006; Varese 2006). Junto con la influencia de los movimientos sindicales de izquierda, en ese momento existía solamente el Convenio 107 de la OIT, con una tendencia abierta de integración a la cultura dominante y una débil defensa de los derechos indígenas a la tenencia de tierras y al uso de los bosques tropicales naturales. En aquel entonces en la región amazónica sólo existían unas pocas organizaciones indígenas. Los conceptos

desarrollados hoy en día sobre pueblos indígenas, territorios, autodeterminación, derechos de propiedad intelectual, etc. todavía no se conocían en esa época.

A principios de la década del 70, en el Perú resultaba prioritario asegurar y consolidar los derechos a la propiedad de la tierra: En la Amazonía, especialmente en las zonas de colonización con invasiones provenientes de todas partes, se trataba de asegurar legalmente las tierras de comunidades nativas frente a la invasión por parte de terceros. Sin embargo, en este contexto se utilizó inicialmente un modelo andino también para la región amazónica, de acuerdo al cual cada comunidad tenía derecho a una cantidad limitada de hectáreas<sup>150</sup> según la cantidad de familias. En 1978 se revisó una vez más la ley de 1974<sup>151</sup> para comunidades nativas con el fin de adaptarla a las condiciones específicas de la Amazonía. La ley de 1978<sup>152</sup> es válida hasta la actualidad y posibilita la concesión de títulos de tierras con un número mucho mayor de hectáreas a una comunidad nativa que en la región andina. De hecho, varias comunidades nativas colindantes pueden crear territorios enteros en la Amazonía, a través del reconocimiento de varios títulos de propiedad colectivos colindantes entre sí, aun sin el reconocimiento oficial del derecho a territorios y al autogobierno de los mismos.<sup>153</sup> En casos excepcionales fue posible incluso registrar bajo un solo título de propiedad las tierras de varias comunidades nativas que se extienden sobre cientos de miles de hectáreas.<sup>154</sup> Hasta fines del siglo XX se otorgaron títulos de propiedad por más de diez millones de

---

150 De acuerdo al modelo para comunidades andinas, establecido en la Ley de Comunidades Campesinas.

151 El D.L. 10654 de 1974 para comunidades nativas garantizaba la protección estatal para la integridad territorial de las comunidades nativas y reconocía oficialmente los tres derechos en relación con la intransferibilidad a terceros, los cuales anteriormente aparecían sólo en la Constitución (inembargables, imprescriptibles, inalienables).

152 El D.L. 22175 de 1978 contenía un nuevo artículo 11, que declara al Estado dueño de todas las tierras clasificadas como zonas de bosque amazónico. En el caso de una coincidencia con los territorios de comunidades nativas, el Estado les confía estos territorios con el apoyo de un contrato de uso exclusivo (García 1999).

153 El derecho a territorios y su autogobierno no es reconocido oficialmente en el Perú hasta hoy en día, aunque sí es reconocido el autogobierno de las comunidades nativas y campesinas.

154 Chirif menciona el ejemplo de los matsés, que cuentan con un sólo título de propiedad colectiva con 400.000 hectáreas para diez comunidades nativas (Chirif 2006).

hectáreas para comunidades nativas en base a la legislación de la época de Velasco, incluyendo dos millones de hectáreas para reservas comunales, una categoría de área natural protegida con la participación de la población allí establecida (hay solicitudes pendientes para 2,5 millones de hectáreas más). También se concedieron dos millones de hectáreas como territorios naturales para pueblos indígenas en aislamiento voluntario (Chirif 2006).

Durante la época de Velasco se repartieron considerablemente menos hectáreas de terreno a comunidades campesinas en los Andes que en la Amazonía, ya que las haciendas de mayor extensión y productividad fueron inicialmente administradas por cooperativas estatales o asociaciones de trabajadores agrícolas, y recién en los años 80 fueron lentamente repartidas a los antiguos trabajadores de las haciendas y a las comunidades campesinas. Sin embargo, no existe ninguna información confiable sobre el total de hectáreas distribuidas a comunidades campesinas en los Andes, tanto en el marco de las diferentes reformas agrarias como posteriormente.

En comparación con el gobierno de Velasco, otros gobiernos democráticos han tomado relativamente pocas medidas a favor de los pueblos indígenas peruanos. Las frecuentes interrupciones del proceso democrático en el Perú entre 1968 y 1980 a causa de golpes militares, y entre 1990 y 2000 por el autogolpe de Fujimori en 1992, así como la guerra civil entre 1980 y 1992, han contribuido a la militarización de regiones indígenas apartadas y zonas de frontera, en las cuales casi no había presencia del Estado hasta ese momento. Por consiguiente, a pesar del fuerte estímulo durante los años 60 y 70 al movimiento indígena, las posibilidades para los ciudadanos y movimientos indígenas de gozar de sus derechos ciudadanos y participar políticamente fueron sumamente restringidas hasta fines del siglo XX.

A fines de la década del 70 se inició un proceso de democratización con elecciones para una Asamblea Constituyente y la aprobación de una nueva Constitución en 1979. En dicha Constitución se reconocieron por primera vez los idiomas quechua y aymara como idiomas oficiales del país, así como el derecho a traducción al idioma materno en el sistema judicial. La Constitución respaldó además la legislación para las comunidades campesinas y nativas del gobierno de Velasco.

En 1980 fue elegido nuevamente Fernando Belaúnde como presidente. Su gobierno de 1980 a 1985 devolvió los medios de comunicación expropiados por Velasco a sus antiguos dueños. La política agraria de Belaúnde se concentró en la promoción estatal de la colonización de la Amazonía y en la disolución de las cooperativas agrarias en las zonas andinas y su distribución a los trabajadores del campo o a las comunidades campesinas colindantes. La cultura política y el Instituto Nacional de Cultura (INC) sobrevivieron, aunque con mucho menor peso que antes. El Instituto Indigenista Peruano<sup>155</sup> fue transferido al Ministerio de Trabajo, pero continuó su existencia como una dependencia pequeña, que se limitó a realizar estudios y a tomar algunas medidas para la coordinación del Convenio 107 de la OIT.

A partir de 1980 se produjeron tanto la legalización de organizaciones indígenas ya existentes como también la creación de nuevas: A nivel nacional se crearon y reconocieron oficialmente las dos centrales más grandes de la región amazónica de las organizaciones de comunidades nativas, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)<sup>156</sup> y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).<sup>157</sup> Ambas organizaciones pusieron mayor énfasis en el reconocimiento de su identidad indígena y sus derechos culturales especiales que los sindicatos campesinos andinos.

En el norte del Perú, en Chota (Cajamarca), una región andina con pequeños propietarios individuales de tierras no agrupados en comunidades campesinas, surgieron en 1976 las organizaciones de las “rondas campesinas”<sup>158</sup> o “ronderos”, las cuales fueron oficialmente reconocidas en 1986. Otras dos nuevas organizaciones andinas fueron fundadas no como sindicatos sino como ONG: la Asociación de Defensa y Desarrollo

---

<sup>155</sup> Como instancia de coordinación con el Instituto Indigenista Interamericano, I.I.I., en México.

<sup>156</sup> Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, AIDSESP, fundada en 1980 y reconocida legalmente en 1985.

<sup>157</sup> Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú, CONAP, fundada en 1987.

<sup>158</sup> En realidad se trata de una especie de grupos campesinos de autodefensa creados para protegerse del robo de ganado. Durante los años 80 también jugaron un papel importante en la lucha contra Sendero Luminoso.

de las Comunidades Andinas del Perú (ADECAP),<sup>159</sup> una organización de comunidades campesinas andinas de la región andina central de Huancavelica y Huancayo, y Chirapaq,<sup>160</sup> una red de mujeres provenientes de los Andes y de la zona amazónica.<sup>161</sup> En Puno surgió –aparte del sindicato CCP– una nueva organización de los aymaras, la Unión de Comunidades Aymaras (UNCA),<sup>162</sup> la cual no solamente defiende reivindicaciones económicas sino también culturales. Más allá de esto existe una diversidad de organizaciones a nivel local y regional en los Andes y en la Amazonía.

Con las elecciones y el regreso a la democracia en 1979, surgió en Ayacucho el movimiento armado y de orientación maoísta Sendero Luminoso, el cual hizo su aparición pública quemando urnas electorales en diversas provincias de los Andes centrales. Sin embargo, no se le dio importancia en la capital Lima hasta mediados de 1982. Recién en 1983 alcanzó gran notoriedad luego de graves atentados a una fábrica de Bayer en Lima, a un local perteneciente al partido de gobierno Acción Popular (AP)<sup>163</sup> y a un local de la Confederación General de Trabajadores de Perú (CGTP), la central obrera principal. La reacción fue una estrategia militar de “guerra sucia”, con torturas, masacres y desaparecidos en las tierras andinas (Favre 1987).

La colonización dirigida por el Estado en la región amazónica había conducido al aumento del cultivo de coca y al narcotráfico, que utilizó la guerra civil para sus propios fines. El gobierno de Belaúnde formuló un Plan de Desarrollo del Trapecio Andino para los Andes del sur. De esta forma el Estado debía invertir más en esta región. En mayo de 1983 se llevaron a cabo por primera vez elecciones municipales, las cuales no pudieron realizarse en algunas provincias de Ayacucho y Huancavelica por causa del boicot de Sendero Luminoso.

---

159 Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Perú, ADECAP, fundada en noviembre de 1985.

160 Chirapaq fue fundada en 1986 por mujeres quechuas provenientes de Ayacucho.

161 Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas impulsado por Chirapaq.

162 Unión de Comunidades Aymaras, fundada en 1985.

163 Acción Popular, AP, el partido de gobierno de Fernando Belaúnde.

Las elecciones de 1985 fueron ganadas por el APRA y Alan García. El gobierno de Alan García (1985-1990) disolvió las últimas cooperativas agrarias en las zonas ganaderas de los Andes del sur y distribuyó un millón de hectáreas de tierras en Puno entre los trabajadores de las ex-cooperativas agrarias y las comunidades campesinas colindantes. El gobierno intentó además hacer más visible la presencia del Estado por medio de una serie de consultas públicas, los llamados “rimanakus” (en quechua “dialoguemos”) para la población indígena rural en diferentes regiones andinas y amazónicas. Los interesantes resultados, si bien fueron documentados en forma escrita, no tuvieron consecuencias visibles a nivel político. En 1987 se aprobó una nueva ley para la delimitación y el reconocimiento legal de derechos colectivos a la tierra para las comunidades<sup>164</sup> a fin de encontrar una solución especial contra la duplicación de títulos de propiedad. En 1988 se aprobó una ley para la descentralización del aparato estatal, que dividía al Perú en once regiones, en las cuales debían crearse parlamentos regionales. Sin embargo, este proceso fue recién comenzado a fines del gobierno de Alan García en el año 1990 y fue anulado por Alberto Fujimori luego de su autogolpe en abril de 1992.<sup>165</sup>

En el año 1990 fue elegido Alberto Fujimori (1990-2000), quien forjó una alianza con los militares en el marco de la lucha contra Sendero Luminoso y llevó a cabo un golpe de Estado contra su propio gobierno en 1992. Contrariamente a sus promesas electorales, implementó una política drástica de ajustes estructurales, los cuales fueron iniciados relativamente tarde en el Perú en comparación con sus países vecinos. En 1992 fue apresado Abimael Guzmán, el jefe máximo de Sendero Luminoso, con la mayor parte de sus líderes, con lo cual la guerra civil llegó prácticamente a su fin. El retorno de los desplazados y el esclarecimiento del destino de los asesinados y desaparecidos duraron más de una década.

---

<sup>164</sup> Se trata de la Ley de Deslinde y Titulación de Territorio Comunal, Decreto Ley 24657. Otra ley, el Decreto Ley 838, posibilitaba la adjudicación de tierras a las comunidades por parte del Estado sin pago en regiones especialmente pobres o afectadas por la violencia.

<sup>165</sup> El gobierno de Fujimori creó nuevas instancias regionales, los CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional), y nombró a los presidentes de estas instancias (en su mayor parte militares).

La política de educación del gobierno de Fujimori fue tan contradictoria como todo su período de gobierno. En 1991 se aprobó una nueva política quinquenal (1991-1996) para la educación intercultural bilingüe, la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural (PEIEB), la cual ampliaba el principio de la interculturalidad a todo el sistema de educación y reconocía oficialmente las diferentes culturas y lenguas del país. En 1996 y poco tiempo antes del vencimiento de esta política, se cerró la Dirección Nacional de Educación Intercultural<sup>166</sup> y se redujo a una unidad<sup>167</sup> de la Dirección Nacional de Educación Básica (Trapnell/Neira 2006).

A pesar del autogolpe de Fujimori, se redactó una nueva Constitución en 1993, que se mantiene vigente hasta el día de hoy. Perú firmó el Convenio 169 de la OIT recién en 1994, después de la aprobación de la nueva Constitución, de tal manera que este Convenio no fue tomado en cuenta, y desde entonces la legislación nacional tampoco ha sido adaptada en forma sistemática al Convenio. Sin embargo, la Constitución de 1993 reconoce y protege la pluralidad cultural y étnica de la Nación, así como el derecho fundamental a la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas y a la identidad étnica y cultural de todas las personas (artículo 2, párrafo 19 y artículo 89). Reconoce y define a los pueblos indígenas como “pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autoreconocen como tales”. Entre éstos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados. La denominación “indígenas” comprende y puede emplearse como sinónimo de “originarios”, “tradicionales”, “étnicos”, “ancestrales”, “nativos” u otros vocablos...” (artículo 89). También se reconoce expresamente el derecho de las comunidades legalmente reconocidas “a la autonomía en su organización, en el trabajo comunal, en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo...” (artículo 89). Las

---

<sup>166</sup> Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, DIGEBIL.

<sup>167</sup> Unidad Nacional de Educación Bilingüe, UNEBI.

autoridades elegidas por las comunidades y las rondas campesinas<sup>168</sup> tienen la potestad de ejercer oficialmente el derecho consuetudinario dentro de su territorio o de las comunidades, mientras que éste respete los derechos fundamentales de cada individuo y se coordine regularmente con los jueces de paz u otras instancias jurídicas. Se reconocen todas las lenguas indígenas como idiomas oficiales de los correspondientes espacios territoriales de los pueblos referidos y se fomenta expresamente la educación intercultural bilingüe. Mediante una resolución especial se dictamina la elaboración de un mapa detallando el patrimonio cultural lingüístico, las familias lingüísticas y los idiomas peruanos.

Sin embargo, no se reconoce el derecho a territorios. Los derechos de las comunidades indígenas andinas y amazónicas siguen vigentes, a pesar de varios intentos contrarios. No obstante, se anuló una cláusula crucial relativa a la inviolabilidad de las comunidades campesinas de la Constitución anterior de 1979,<sup>169</sup> la cual había declarado las tierras colectivas no sólo como intransferibles sino también como imprescriptibles.<sup>170</sup> Asimismo, los recursos naturales se mantienen en poder del Estado, el cual puede continuar otorgando concesiones a empresas privadas para la explotación de hidrocarburos a pesar de los títulos colectivos de las comunidades, dado que el subsuelo sigue perteneciendo al Estado.

---

168 Una especie de grupos de autodefensa de pequeños campesinos y ganaderos andinos del norte de Cajamarca contra ladrones de ganado (abigeos) y para administrar justicia nivel local.

169 Literalmente “inalienables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables”.

170 Esta modificación resultaría fatal más adelante, cuando en el año 1997 se aprobó una nueva ley, el Decreto Ley 26845 de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, con nuevos reglamentos para la adjudicación de títulos de propiedad de tierras (comparable con la abolición de los derechos especiales de los ejidos en México en 1992, con el objetivo de aumentar las inversiones agrícolas). Por medio de este Decreto Ley 26845 se autoriza a las comunidades campesinas en la vertiente occidental de los Andes, localizadas por debajo de los 2.500 metros de altura, a decidir y hacer las gestiones correspondientes para la privatización y la parcelación de sus tierras colectivas y su venta mediante una simple reunión comunal. De esta forma podrían establecerse grandes proyectos, como por ejemplo, el proyecto de irrigación de Olmos en la costa norte en terrenos de propiedad de comunidades campesinas. La privatización y el mercado para la compra de tierras fueron allí expresamente fomentados. En la última parte de la ley se modifica además el artículo 2 del Decreto Ley 24657 de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, por lo demás aún válido. De esta forma podría utilizarse la Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa también para todas las comunidades campesinas andinas. El resultado es una legislación contradictoria, libre a cualquier interpretación.

Durante el gobierno de Fujimori, la pequeña dependencia encargada de asuntos indígenas fue trasladada en 1998 del Ministerio de Trabajo al entonces nuevo Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), creado dos años antes. En el PROMUDEH se le dio el nombre de Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI). Las funciones de la SETAI incluían la formulación de políticas, la coordinación y el apoyo, la identificación participativa de los intereses de las comunidades indígenas, así como la coordinación y formulación de proyectos. El Consejo Consultivo de la SETAI estaba conformado por dos representantes indígenas amazónicos y dos andinos. Dado que la SETAI no contaba con presupuesto propio, no estaba en condiciones de actuar fuera de la capital Lima.

La relación con las instituciones públicas durante los años 90 se caracterizó ante todo por la mala calidad de los servicios estatales en las regiones rurales, un trato despectivo y discriminatorio por parte de los empleados públicos o militares, y un desinterés general por la situación de los pueblos indígenas, los cuales se sintieron “utilizados” como masa electoral. Las elecciones de 1995 fueron controladas y manipuladas por los militares a favor de la reelección de Fujimori, sobre todo en las regiones alejadas. A pesar de ello se dieron múltiples relaciones directas durante los años 90 entre organizaciones indígenas e instituciones públicas, que iban desde la protesta con el bloqueo de vías de comunicación y huelgas pasando por juicios contra elites locales, hasta la negociación de propuestas. Continuamente se formaban comisiones de representantes locales y regionales para viajar a Lima y negociar sobre temas específicos de cada una de las regiones (por ejemplo, con el Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Energía y Minas o la Comisión Nacional del Medio Ambiente). La voluntad para negociar o el mero establecimiento de contacto con cada ministerio en la capital dependían en general de la disposición individual del responsable respectivo y eran, por lo tanto, muy variables. En algunas regiones, las organizaciones se dedicaron con éxito al tema del empleo de personal indígena en instituciones públicas, especialmente en el área de la educación intercultural bilingüe en el Ministerio de Educación.

En general, las acciones del Estado se limitaron a medidas individuales, en el mejor de los casos a ayuda de emergencia luego de

conflictos armados, a favor de los desplazados, los deudos, las víctimas del hambre, los enfermos o los afectados por las epidemias. En el peor de los casos, la corrupción y el desconocimiento de los funcionarios estatales llevó al agravamiento de conflictos, como por ejemplo, a través de la duplicación de títulos de propiedad a comunidades nativas y colonos andinos, las concesiones a empresas privadas de tierras ya reconocidas a comunidades indígenas o en áreas naturales protegidas, el condicionamiento político de ayudas alimentarias u otros servicios públicos, etc.

En los Andes peruanos, los símbolos indígenas son utilizados con mayor frecuencia por mestizos provincianos que por la población indígena. De esta forma, por ejemplo, el “chullo” (el gorro andino que cubre las orejas, introducido por los españoles) se convirtió en el símbolo del partido FRENATRACA en los Andes del sur, fundado y liderado por antiguos latifundistas y comerciantes. Esto sucede más que nada para demostrar a los demás partidos políticos y a los “centralistas”<sup>171</sup> costeños un supuesto apoyo masivo de la población rural a los políticos de provincias. También otros políticos provincianos mestizos, como por ejemplo el primer vicepresidente y parlamentario del partido de Fujimori, Máximo San Román, esperaban obtener muchos votos para su propia candidatura con el impulso a la creación de una organización nacional indígena, la Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP). Tanto la COPPIP como la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI)<sup>172</sup> fueron reconocidas oficialmente en el año 1998.

---

<sup>171</sup> Se refiere a la elite política de la capital Lima, así como al sistema político peruano orientado y concentrado en Lima.

<sup>172</sup> En el correr de pocos años, la CONACAMI aumentó su radio de acción para incluir también temas de culturas, idiomas e identidades étnicas (Montoya 2006).

### **5.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en el Perú desde el año 2000**

El gobierno autoritario de Fujimori terminó abruptamente en noviembre del año 2000 con la huida de éste al Japón luego de graves escándalos de corrupción y violaciones de derechos humanos. El nuevo gobierno de transición fue encomendado al entonces presidente del Congreso, Valentín Paniagua, quien sólo estuvo en el poder durante siete meses –desde noviembre de 2000 hasta fines de julio de 2001. Pérez de Cuellar<sup>173</sup> presidió un gabinete ministerial altamente calificado del gobierno de transición, cuyas funciones principales fueron la organización de elecciones democráticas –tanto presidenciales como parlamentarias– y la constitución de un sistema de lucha contra la corrupción. La estrategia del gobierno de transición consistía en dialogar con la sociedad civil<sup>174</sup> porque se carecía del tiempo, de la legitimación por medio de elecciones y de las mayorías necesarias en un Parlamento todavía ocupado por fujimoristas como para poder lograr cambios reales.

Un paso fundamental del gobierno de Paniagua consistió en el nombramiento de una Comisión de la Verdad (CVR), encargada de esclarecer los acontecimientos durante la lucha armada de Sendero Luminoso. Una zona particularmente afectada por la crisis en la región amazónica central mereció la particular atención del gobierno de transición. Una Comisión de Emergencia Asháninka, fundada en 1993 con el apoyo de las confederaciones indígenas ARPI<sup>175</sup> y AIDASEP, no sólo fue recibida por

---

<sup>173</sup> Pérez de Cuellar fue Secretario General de las Naciones Unidas de 1982 hasta 1992.

<sup>174</sup> Esta estrategia fue también denominada como “concertación como muro de contención”.

<sup>175</sup> La asociación regional ARPI (Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Peruana) pertenece a la asociación nacional AIDASEP, y representa a una región en la cual hasta hoy subsisten remanentes de grupos armados de Sendero Luminoso, que en los años 90 esclavizaron a comunidades enteras del pueblo asháninka y las expulsaron de sus tierras. La región amazónica central es accesible con cierta facilidad desde la capital Lima, y por lo tanto, representa un foco de conflictos especialmente explosivo entre miembros de Sendero Luminoso, narcotraficantes, militares, colonos, empresas madereras, gasíferas y petroleras, y las comunidades indígenas. Las principales demandas de la Comisión Interministerial se referían a la pacificación de la región y la erradicación de Sendero Luminoso; el reconocimiento oficial y la indemnización de los familiares de los integrantes de los comités de autodefensa de las comunidades que cayeron en la guerra civil; la garantía legal de la propiedad de tierras, sobre todo de las comunidades desplazadas por la guerra civil que deseaban retornar a sus

seis diferentes ministros, sino incluso por el propio presidente. Como resultado de este encuentro se creó una comisión ad-hoc especial de ministros y una mesa de diálogo para las comunidades nativas de la región de la Amazonía central,<sup>176</sup> con el fin de analizar los temas propuestos con representantes de los sectores estatales responsables. Este nuevo y repentino espacio de negociación entre las organizaciones indígenas y las instituciones estatales tuvo una gran trascendencia en toda la región amazónica, mucho más allá de la selva central.

A pesar de estructuras estatales débiles e inadecuadas y la carencia de recursos financieros, en esta nueva mesa de diálogo participaron intensamente organizaciones indígenas, ONG cercanas y organizaciones internacionales, y fue subvencionada con el trabajo voluntario de las organizaciones y algunos fondos de la cooperación internacional. Ocho grupos de trabajo –sobre temas prioritarios definidos conjuntamente– trabajaron en estrecha colaboración, junto con los altos asesores de los ministros de la Comisión Especial Multisectorial. Un plan de acción con objetivos, acciones, responsables y un cronograma sobre los distintos temas priorizados<sup>177</sup> fue formulado en forma participativa y negociada con todos los participantes.

Todavía durante el gobierno de transición, algunas instituciones estatales comenzaron a implementar el plan de acción. Para ello crearon nuevas dependencias y asignaron recursos financieros, o planificaron re-

---

áreas de origen; el control del daño medioambiental causado por las empresas madereras, el narcotráfico y los colonos andinos; el reconocimiento de las reservas forestales y naturales administradas por las comunidades; y mejoras en la educación intercultural bilingüe.

176

177

Comisión Especial Multisectorial y Mesa de Diálogo para Comunidades Nativas.

Entre los temas figuraban el reconocimiento jurídico de las comunidades nativas y la titulación de sus tierras colectivas; la ampliación de la educación intercultural bilingüe a la enseñanza preescolar y secundaria, así como a los cursos especializados de formación docente; la creación de un sistema de salud intercultural y la ampliación de los servicios estatales en el sector salud hasta las regiones apartadas del territorio amazónico; la pacificación y la seguridad para las comunidades nativas en zonas de guerra civil, de conflictos por tierras e invasiones por parte de empresas, colonos, narcotraficantes, terroristas, delincuentes, etc.; las normas para la administración participativa y vigilancia de las áreas naturales protegidas; el reconocimiento de las reservas comunales de las comunidades indígenas; el apoyo a formas sostenibles de explotación de recursos naturales de los bosques tropicales por parte de las comunidades nativas, medidas especiales para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, y del conocimiento colectivo de los pueblos indígenas.

ursos adicionales para el siguiente presupuesto. En este contexto se hizo notoria la falta de una instancia estatal para políticas públicas para los pueblos indígenas, responsable de coordinar la implementación del plan de acción y los procesos de negociación. En el año 2000, durante el gobierno de transición del presidente Paniagua, se restableció la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI) (Trapnell/Neira 2006).<sup>178</sup> Otro resultado de los procesos de diálogo consistió en el inicio de la participación activa de las organizaciones y comunidades nativas en la administración de las reservas de bosques naturales.<sup>179</sup>

El 27 de julio de 2001, un día antes del cambio de mando, se publicó el Plan de Acción para Asuntos Prioritarios de la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas en el diario oficial “El Peruano”. También se instaló por decreto supremo la mesa de diálogo permanente para las comunidades nativas de la Amazonía bajo la presidencia de la ministra del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, con la expectativa de que el recién elegido gobierno de Toledo (2001-2006) mantuviera activa a esta instancia. El Congreso que se constituyó en 2001 contó por primera vez con parlamentarios indígenas, que se autodenominaban como tales.<sup>180</sup>

La asunción del mando del presidente Toledo en julio de 2001 (2001-2006) se realizó en una solemne ceremonia en Machu Picchu, cerca al Cusco, en la cual la primera dama Eliane Karp –de origen belga– pronunció un discurso en quechua vestida con una tenida moderna con diseños inca. Al mismo tiempo, los presidentes de los cinco países andinos firmaron en Cusco la “Declaración de Machu Picchu”, que hace un llamado al reconocimiento de la diversidad cultural como importante recurso para todos los países, así como al fomento y la protección de la igualdad

---

178 Se elaboró una Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación, pero ésta nunca obtuvo reconocimiento oficial.

179 En el Perú existen diferentes modalidades jurídicas para las áreas naturales protegidas en bosques tropicales, entre ellas las reservas comunales, zonas reservadas, parques nacionales, etc.

180 Por primera vez, el Congreso en Lima contaba con una parlamentaria vestida con “polleras” (el traje típico andino para la mujer): Paulina Arpasi es aymara de Puno y ex secretaria de la Federación Departamental Campesina de Puno (FDCP). Además es miembro del partido del entonces presidente Alejandro Toledo “Perú Posible”.

de derechos y los derechos especiales de los pueblos indígenas. También proclama la intención de acelerar la promulgación de la Declaración Americana de Derechos Indígenas en la OEA, y la instalación de un grupo de trabajo en la Comunidad Andina de Naciones para los derechos de los pueblos indígenas con participación de representantes indígenas. Lamentablemente, este acto público no fue seguido ni en el Perú ni en la OEA por una política seria para los pueblos indígenas. El gobierno de Toledo nunca formuló una política pública oficial para los pueblos indígenas, ni tampoco tomó conocimiento oficialmente del plan de acción para la región amazónica central, promulgado apenas un mes atrás.

La mesa nacional de diálogo para la región amazónica, creada por ley durante el gobierno de transición y abierta a una amplia participación, nunca fue convocada. En lugar de ello, en noviembre de 2001 –poco después de asumir su mandato– el gobierno de Toledo instituyó por decreto supremo una especie de consejo asesor paritario, la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA).<sup>181</sup> Hasta el año 2003, esta comisión sólo había sesionado tres veces sin llegar a ponerse de acuerdo sobre decisiones importantes (IWGIA 2002/2003). La presidencia de la comisión no fue asumida por una ministra sino por la esposa del presidente Toledo, Eliane Karp, la cual sin embargo no podía ejercer ningún cargo oficial ni contar con funcionarios o un presupuesto propio, según las leyes peruanas vigentes en ese momento. Después de que el presidente Toledo estableciera específicamente por decreto el Despacho de la Primera Dama, la CONAPA se constituyó de hecho en una suerte de apéndice de dicho despacho.<sup>182</sup>

Como integrantes de la CONAPA se nombró a algunos pocos representantes de organizaciones indígenas nacionales andinas y amazónicas,<sup>183</sup> delegados de instituciones estatales y algunos académicos. Sin

---

<sup>181</sup> Decreto Supremo DS 111-2001-PCM.

<sup>182</sup> El Despacho de la Primera Dama fue abolido por el presidente Alan García inmediatamente después de asumir el mando en 2006.

<sup>183</sup> Mientras que la CCP y la CNA nunca participaron directamente en esta instancia de diálogo, la CONACAMI, AIDSESP, COPPIP y varias otras organizaciones de base sí estuvieron representadas en la CONAPA por invitación del gobierno. A fin de legitimar a la CONAPA, Eliane Karp propuso

embargo, la CONAPA no contaba con ninguna competencia de ejecución y —al no tener presupuesto propio— se basaba en la colaboración voluntaria ad honorem. Al mismo tiempo, la única instancia estatal oficial —la ya mencionada Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI)— fue disuelta al crearse la CONAPA, y un proyecto administrado por la SETAI con fondos del Banco Mundial (el Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Afroperuanos - PDPIA) fue anexado a la CONAPA junto con un crédito de 5 millones de dólares norteamericanos.<sup>184</sup> Luego de que algunas organizaciones protestaran por sospechas de corrupción y una falta de competencias de implementación, el proyecto fue finalizado anticipadamente por el Banco Mundial.

En general, a partir del año 2000 las organizaciones indígenas a nivel nacional han iniciado una etapa más activa. Después del fracaso de una iniciativa de la CONAPA para una reforma constitucional, la COPPIP llevó a cabo en 2003 una serie de campañas para la inclusión de los derechos indígenas en la Constitución y para la creación de una institución pública encargada de la coordinación de políticas públicas para los pueblos indígenas. Además, la COPPIP organizó consultas a nivel nacional a delegados de las organizaciones indígenas en todas las regiones del país. Se estableció un Foro Indígena en el Congreso con la entrega de propuestas para cambios constitucionales y una ley de creación de una instancia descentralizada para las políticas públicas para los pueblos indígenas. Por primera vez, tanto las organizaciones andinas como las amazónicas se identificaron conjuntamente como indígenas. También se propuso un proyecto de ley para la protección de los pueblos en aislamiento voluntario.<sup>185</sup>

---

la elección de representantes indígenas a través de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Sin embargo, la Defensoría del Pueblo se pronunció en el sentido de que la ONPE no tenía competencia para supervisar elecciones internas dentro de las organizaciones de la sociedad civil.

184 En la práctica, este proyecto fue administrado con notable intransparencia por asesores sin especialización en asuntos indígenas pero con lealtad absoluta a la esposa de Toledo. A causa de múltiples denuncias se abrió un proceso de investigación en el Congreso y se entabló una demanda judicial contra todos los involucrados, con resultados todavía pendientes.

185 En el Perú viven 14 pueblos indígenas en aislamiento voluntario oficialmente reconocidos. Sus espacios de refugio en las zonas fronterizas con países vecinos son invadidos crecientemente por empresas petroleras, gasíferas y madereras.

En enero de 2002, el Ministerio de Salud creó por primera vez un Instituto Nacional de Medicina Tradicional,<sup>186</sup> el cual en julio de 2004 fue rebautizado como Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI).<sup>187</sup> Una comisión extraordinaria del Ministerio de Salud para la región amazónica –la Comisión Nacional para la Salud Amazónica– recibió el encargo de preparar un plan de acción para la atención de salud de los pueblos indígenas en la Amazonía.<sup>188</sup>

En noviembre de 2002, el gobierno de Toledo emprendió un nuevo intento de descentralizar el Estado mediante la promulgación de nuevas leyes.<sup>189</sup> La ley de descentralización también reconoce la interculturalidad y contiene varios artículos sobre la educación intercultural bilingüe (EIB). Incluye la superación de toda forma de exclusión y discriminación, la participación de las comunidades indígenas y la educación escolar con principios interculturales. Por primera vez se realizaron no sólo elecciones municipales sino también regionales, para las cuales se aplicó la nueva cuota prescrita por ley de un 15% de representantes indígenas en todas las listas electorales. Sin embargo, esta cuota generó confusión, desunión y competencia entre las organizaciones indígenas, puesto que los líderes de una misma organización aparecían al mismo tiempo como candidatos en diferentes listas electorales de partidos rivales. También la descentralización en total fue percibida como un proceso “de arriba hacia abajo” y se dejaron oír muchas críticas porque la participación política indígena sólo era favorecida en forma condicionada.

En julio de 2002 se realizó una marcha nacional organizada por la CONACAMI en contra de la explotación minera (de oro, plata, zinc y otros metales). Más de 3.000 comunidades se encuentran afectadas por las repercusiones directas –tanto sociales como ecológicas– de la explo-

---

186 Instituto Nacional de Medicina Tradicional, INMETRA.

187 Entre las tareas del CENSI están la formulación de propuestas políticas y estratégicas para una salud intercultural, la promoción, la coordinación y el apoyo a acciones especiales para los pueblos indígenas, con el fin de superar la brecha entre la atención de la salud para la población indígena y no indígena.

188 El nombre oficial es Plan Integral de Salud para Poblaciones Indígenas Amazónicas del Perú.

189 En 2002 se promulgaron las siguientes leyes: la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (LMGE). Esta última, sin embargo, no hace ninguna referencia a la interculturalidad.

tación minera, sin que se las haya consultado debidamente.<sup>190</sup> El presidente Toledo prometió establecer un foro de diálogo entre el Estado, las empresas mineras y las comunidades, pero nunca cumplió con esta promesa (IWGIA 2002/2003).

En 2003 se promulgó una nueva Ley General de Educación,<sup>191</sup> cuyo artículo 20 proclama la educación intercultural bilingüe para todo el sistema educativo, con educación intercultural para todos y educación bilingüe para los hablantes de idiomas indígenas como lengua materna (Trapnell/Neira 2006).

El 4 de septiembre de 2001, la Comisión de la Verdad (CVR) fue rebautizada por el gobierno de Toledo como Comisión de la Verdad y la Reconciliación. El informe de la CVR fue presentado públicamente a mediados de 2003, con lo cual se hizo palpable la profunda división entre el Perú oficial y la vida real en las comunidades indígenas. El resultado de la lucha armada interna entre 1980 y 2000 fue de casi 70.000 muertos, de los cuales el 75% eran quechuas y ashánincas. A Sendero Luminoso se le asignaba la responsabilidad del 54% de las víctimas. Los militares fueron acusados de haber atentado sistemáticamente contra los derechos humanos y de haber violado a las mujeres, con lo cual habrían cometido delitos de lesa humanidad. El informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación incluye una serie de recomendaciones detalladas de tipo político e institucional, que representan un marco de referencia importante para una política pública para los pueblos indígenas en el Perú.<sup>192</sup>

La creación de una institución encargada de políticas públicas para los pueblos indígenas forma parte de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. En febrero de 2004 se instaló

---

<sup>190</sup> Según datos del Ministerio de Agricultura (Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT), en 1999 existían 1.267 comunidades nativas en la cuenca amazónica, y en el año 2001 se estableció que había 5.826 comunidades campesinas en las zonas altoandinas.

<sup>191</sup> Ley General de Educación, LGE, No. 28044 del 28.7.2003.

<sup>192</sup> Las recomendaciones incluyen el reconocimiento y la integración de los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas en la legislación nacional y la creación de una institución estatal encargada de coordinar políticas públicas articuladas para los pueblos indígenas; el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en la Constitución; la interculturalidad como política oficial del Estado; el reconocimiento del derecho a contar con sistemas judiciales indígenas, con respeto de los derechos humanos y un mejor acceso al Poder Judicial oficial.

una comisión multisectorial para la implementación de las acciones y la política pública de la paz, las indemnizaciones colectivas y la reconciliación nacional. Sin embargo, debido a la escasez de fondos y la poca presencia de las recomendaciones de la CVR en la agenda pública, esta comisión no dio muchos frutos. Un resultado importante fue la fundación de una instancia para la indemnización de las víctimas de la guerra civil, pero esta última también carecía de recursos financieros.

Después del descrédito de la CONAPA bajo la conducción de Eliane Karp, el proyecto de ley para la creación de una institución encargada de la coordinación de políticas públicas para los pueblos indígenas –preparado ya en 2001 por las organizaciones indígenas– fue finalmente asumido por el presidente Toledo en julio de 2004 y presentado al Congreso. La ley de creación del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), autónomo con rango ministerial, fue promulgada el 16 de diciembre de 2004. El INDEPA estaba adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros como “organismo público descentralizado” (OPD), con un estatuto jurídico y un presupuesto propios.<sup>193</sup> Desde esa posición, el INDEPA debía ejercer influencia sobre todo el aparato estatal. Sin embargo, la creación del INDEPA tuvo lugar en el último año de gobierno del presidente Toledo, con una escasa capacidad de acción debido a la falta de estructuras y a su dotación de funcionarios acusados de ser profesionalmente incompetentes y políticamente corruptos, que provenían del entorno personal directo de Eliane Karp.<sup>194</sup>

---

193 El INDEPA es responsable de formular y coordinar políticas públicas a favor de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. La creación por ley del INDEPA debería haber facilitado una cierta continuidad institucional. No obstante, la ley promulgada no mantiene la paridad propuesta originalmente entre representantes indígenas y del Estado en el directorio del INDEPA.

194 AIDSESEP había presentado un reclamo constitucional contra la competencia atribuida a CONAPA de la responsabilidad estatal por la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, puesto que no se trataba de una instancia estatal formal. El INDEPA reemplazó entonces a la CONAPA en este rol y asumió con ello la conducción de un Comité de Coordinación Interinstitucional en el Ministerio de Energía y Minas, que se había instalado todavía durante el gobierno de Paniagua. En agosto de 2005 se introdujo un nuevo mecanismo para la elección de los nueve representantes indígenas al directorio del INDEPA. A mediados de diciembre fueron presentadas las personas recién elegidas, de las cuales no todas representaban a organizaciones de base. En 2006 se promulgó una nueva Ley 28736, para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario en las fronteras con Ecuador, Brasil, Colombia y Bolivia. Allí el Estado se compromete a medidas más explícitas y asume la responsabilidad por la supervivencia de estos pueblos.

A fines de 2005 se promulgó una nueva ley del medio ambiente,<sup>195</sup> que nombra explícitamente a los pueblos indígenas y prevé en su artículo 70 la consideración de los derechos indígenas en el proceso del reordenamiento territorial según criterios ambientales. Aparte de ello, se menciona expresamente la participación e integración de las comunidades indígenas en la gestión del medio ambiente.

En la campaña electoral de 2006, un ex militar participó como candidato, con un discurso a la vez indigenista y nacionalista.<sup>196</sup> Logró ganar para sí mismo el apoyo de una gran parte de los electores pobres e indígenas, sobre todo de los Andes del sur que rechazan a todos los partidos tradicionales en señal de protesta. La persona de Ollanta Humala refleja todas las contradicciones en la relación entre los militares y la población indígena en el Perú. Sin embargo, su discurso radical atemorizó a la mayoría de la población, y Alan García con el APRA volvió a ganar un proceso electoral –aunque ajustadamente y en segunda vuelta– con lo cual asumió la presidencia a fines de julio de 2006.

Las elecciones municipales de noviembre de 2006 ratificaron nuevamente la separación entre el sistema político centralista en Lima y en el interior, donde perdieron todos los partidos políticos tradicionales.<sup>197</sup> Kuska Perú, en alianza con Qatun Tarpuy –dos nuevos partidos de reciente fundación que representan a los campesinos cocaleros– ganaron las elecciones en las zonas cocaleras, en cinco distritos de la región Apurímac y en dos provincias en Huanta y La Mar en la región Ayacucho.<sup>198</sup> El 9 de

---

<sup>195</sup> Ley General del Ambiente, No. 28611.

<sup>196</sup> Ollanta Humala es un militar en retiro, cuyo padre y hermano también son activistas políticos con un discurso nacionalista. Sobre Ollanta Humala mismo pende la sospecha de haber violado los derechos humanos en los años 80 al ser comandante de una base militar amazónica, y de ser responsable por varias muertes y desaparecidos. Encabezó un levantamiento de las Fuerzas Armadas contra el gobierno de Alberto Fujimori el 29.12.2000, justamente en el momento en que el asesor de este último –Vladimiro Montesinos– huía del país. Montesinos afirmó posteriormente que se trataba sólo de una maniobra de distracción, a fin de desviar la atención pública de su fuga.

<sup>197</sup> El partido de gobierno APRA perdió 9 de los 12 gobiernos regionales, y Ollanta Humala no pudo ganar para sí ni uno de los distritos electorales, tampoco en las regiones en las que había obtenido la mayoría de votos en las elecciones nacionales.

<sup>198</sup> Kuska Perú se define como un partido pluralista con un componente indígena, que aboga por la defensa de la hoja de coca. El líder de Kuska Perú, Nelson Palomino, ha anunciado desde ya su interés en volver a ser candidato en las elecciones presidenciales del año 2011 (IWGIA 2007).

agosto de 2006 se promulgó una nueva ley contra la discriminación, que incrementa las penas por el delito de discriminación.<sup>199</sup>

#### **5.4. Resumen y conclusiones**

En el caso del Perú, la presencia de la temática indígena a nivel del Estado es menos clara que en otros países del presente estudio. No resulta fácil decidir si se trata de una exclusión política consciente y sistemática del tema por políticos dominantes y elites tradicionales, o si más bien se trata de una falta de atención inconsciente debido a la escasa prioridad que se le asigna en la agenda política. Aparte de la ya mencionada política sectorial del Estado en la educación intercultural bilingüe, las medidas para el reconocimiento de los derechos de propiedad colectivos y el autogobierno de las comunidades indígenas andinas y amazónicas podrían interpretarse como una política sectorial de largo plazo del Estado con especial consideración de los pueblos indígenas. Sin embargo, la falta de una política agraria coherente y del levantamiento estadístico sistemático en el Perú sin duda no se debe sólo a dificultades técnicas y financieras.

Una presión relativamente escasa por parte de los afectados, la capacidad aún limitada de las organizaciones indígenas para forjar alianzas con otros sectores sociales de mayor influencia, y la más bien reducida participación política en el Perú han contribuido a la poca visibilidad de los pueblos indígenas en la agenda nacional. A pesar del informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, con indicaciones concretas para una política pública para los pueblos indígenas, todavía no ha sido posible hasta la fecha colocar el tema en la agenda política y mantenerlo allí. Políticas públicas coherentes y articuladas para los pueblos indígenas de mediana duración —que trasciendan los cambios de gobierno— con documentos políticos, estrategias y planes de acción explícitos y oficiales, nunca han

---

<sup>199</sup> La Ley 28867 establece una pena por discriminación que fue incrementada de dos a tres años, y hasta a cuatro años cuando existe el ejercicio de violencia física o psicológica, o cuando el acto es cometido por un funcionario público.

existido en el Perú. Bajo ninguno de los gobiernos peruanos hasta la actualidad se ha formulado una política de gobierno para los pueblos indígenas, ni siquiera durante el gobierno del presidente Toledo, a pesar del interés manifestado por su esposa Eliane Karp en la materia. Tampoco el Acuerdo Nacional<sup>200</sup> de todas las fuerzas políticas del país hace referencia alguna a los pueblos indígenas, y fue formulado y promulgado sin ninguna participación de las organizaciones indígenas.

La nueva institución para las políticas públicas para los pueblos indígenas, INDEPA, fue fundada por ley, lo cual implica que eran favorables las condiciones formales para su rol de coordinación de las políticas públicas para pueblos indígenas. Sin embargo, debido al escaso grado de conocimiento general en el Perú, la relevancia y las funciones de esta nueva institución nunca fueron bien comprendidas. Por este motivo, no se ha llegado a establecer hasta ahora una estrategia institucional para el INDEPA, ni se ha llevado a cabo un proceso participativo de formulación de un documento de política nacional para pueblos indígenas.<sup>201</sup>

No obstante, como ha quedado demostrado por la perspectiva histórica, la legislación formal y la política oficial van muy a la zaga de la realidad. En las regiones apartadas del Perú ya se había implementado de facto aquello que en otros lugares fue necesario obtener formalmente por ley, después de largas luchas. Debido a las grandes distancias, las difíciles condiciones geográficas del país y la escasa presencia del Estado, al parecer hasta fines del siglo XX a nivel político no hubo ninguna necesidad de llegar al esclarecimiento formal de la coexistencia de las sociedades indígenas paralelas frente al sistema político oficial. Al mismo tiempo, la legis-

---

200 El Acuerdo Nacional fue elaborado durante el proceso de democratización después de la dictadura de Fujimori y fue publicado el 22.07.2002. Participaron en él todos los grandes partidos políticos, el gobierno de Toledo, las asociaciones de empresarios, los sindicatos, las iglesias y la mesa de diálogo de lucha contra la pobreza.

201 En 2007 fue revocado el estatus independiente del INDEPA como organismo público descentralizado (OPD), lo mismo que su rango ministerial, a través de una nueva ley del Congreso para la reforma del Estado. La ley sólo mantuvo a 26 de los 67 OPD existentes, y todos los demás fueron convertidos en dependencias de diferentes ministerios. El INDEPA fue integrado al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), y con ello perdió gran parte de su espacio de acción. El primer director del INDEPA bajo el gobierno del APRA –un miembro del comité central del partido con influencia– cambió de puesto inmediatamente después de este hecho.

lación específica para comunidades indígenas –con derechos de propiedad colectiva, autogobierno interno y reconocimiento oficial– proporcionaba un marco jurídico mínimo desde mediados de los años 70 que en muchos otros países no existía, y cuya ausencia hubiera podido incentivar una mayor movilización política de los afectados también en el Perú. Otra característica especial del Perú reside en que ya no existen latifundios en los Andes y la región amazónica, como sí persisten en muchos otros países de este estudio.

Por otro lado, aparentemente existe en muchos lugares del Perú un proceso de integración de la población indígena mucho más avanzado que en los países andinos vecinos. Un indicio para ello es la falta de una elite indígena de alta visibilidad. Quien en el Perú obtiene acceso a una plaza de estudios no se identifica a sí mismo públicamente como indígena. Al mismo tiempo subsiste en el país el potencial enorme y atemorizante de un resentimiento muy extendido, que en la vida cotidiana pasa más bien desapercibido, pero que sólo necesita de un pretexto o una ocasión para explotar en forma inesperada. A diferencia de los países andinos vecinos, el Perú no cuenta con ninguna tradición de movilización política con el objetivo de deponer a un gobierno. Las protestas populares peruanas responden siempre a intereses muy concretos de grupos específicos. Sin embargo, las protestas se hacen cada vez más violentas, y sólo las terribles experiencias de las luchas sangrientas en torno a Sendero Luminoso parecen mantener a raya una extrema radicalización de las posiciones y un mayor potencial de violencia. Pero tampoco los sucesos de la guerra interna fueron vividos por todos los pueblos indígenas del Perú con la misma intensidad. Muchos de ellos no tienen ninguna experiencia directa con conflictos armados internos.

El capítulo de Sendero Luminoso (1980-1992) ha dejado heridas profundas en la sociedad peruana que perduran hasta hoy: la muerte, la violencia, la destrucción de las redes sociales, la paralización, el temor, el fanatismo político, la autocensura, la desconfianza y el aislamiento son experiencias difíciles de superar. El fenómeno de Sendero Luminoso también es señal de un enorme potencial de violencia debido a la interiorización de la opresión, la subordinación y la vergüenza por parte de la mayoría de la población con raíces indígenas.

La necesidad de una reglamentación formal de la convivencia entre las sociedades paralelas oficiales y no oficiales, que se mantienen en el Perú desde los tiempos coloniales, ha surgido de modo cada vez más apremiante en los últimos diez años. Las clases medias y altas urbanas recién han entrado hace poco a debatir sobre la necesidad de la interculturalidad y la superación de las desigualdades, más allá de ciertos grupos de izquierda y movimientos sociales. Muchos de sus miembros apenas conocen su propio país fuera de Lima. Por lo tanto, no están necesariamente en contra de medidas especiales para indígenas, ni tienen una actitud tan negativa frente a las demandas de derechos especiales como muchas veces se supone. Pero sus problemas son otros, más bien comparables con los de los habitantes de otras metrópolis del mundo.

¿Ha habido en el Perú en tiempos pasados un encubrimiento consciente del tema, y se ha impedido intencionalmente la existencia de políticas públicas para los pueblos indígenas con medidas especiales? Si bien no es posible responder con un no inequívoco a esta pregunta, tampoco puede generalizarse este planteamiento. ¿Por qué no existen prácticamente en el Perú los intelectuales indígenas o una burguesía indígena, que lleven con orgullo el traje típico en público, hablen lenguas indígenas o echen una correspondiente mirada crítica a la cultura y la sociedad urbanas dominantes? ¿Podría esto tener algo que ver con la apertura relativamente mayor de la sociedad peruana, más diversa que otras, frente a lo diferente, la falta de convencionalismos y el reconocimiento de la integración económica? ¿O más bien al revés, fue en el Perú aún más difícil que en otros países conseguir incluso un puesto de trabajo como descendiente de una comunidad indígena, aunque fuera como trabajador no calificado, sin integrarse lo más rápidamente posible a la sociedad dominante? ¿Es especialmente difícil la vida en las comunidades indígenas peruanas debido al control social intensivo y las sanciones en algunos pueblos, o existe una agresión mayor en el contacto intercultural? Éstas son preguntas que en el Perú sin duda no se pueden responder del mismo modo para todos los pueblos indígenas y que van a suscitar debates durante mucho tiempo. La diversidad del Perú es tan grande en todos los sentidos —no sólo desde el punto de vista cultural y étnico— que también las estrategias individuales y colectivas tienen que ser necesariamente diversas. Al contrario de lo que ocurre en Guatemala, donde es menos sensible enfocar derechos cultura-

les que económicos, aparentemente en Perú es mucho más fácil articular intereses comunes a través de demandas económicas que a través de reivindicaciones culturales.

Al igual que en los demás países de este estudio, con la excepción de México, en el Perú hay muy pocas organizaciones institucionalizadas de tipo político, social y estatal. También en el Perú el Estado está sumamente debilitado y goza de muy poco prestigio, no sólo por los bajos salarios sino por el hecho de que hoy en día los profesionales bien calificados prefieren buscar empleo en el extranjero que poner en juego su reputación aceptando un puesto en una institución estatal. Actualmente, sólo se encuentra (con algunas excepciones) en las instituciones estatales a expertos peruanos con altas calificaciones como asesores a corto plazo y con honorarios internacionales. Tampoco en el Perú existe una carrera profesional como funcionario estatal, y la rotación y el cambio de personal en todos los niveles con cada cambio de gobierno o de ministro son tan frecuentes que es difícil garantizar la continuidad de las políticas. Aún no se ha planteado una cuota para funcionarios estatales de ascendencia indígena.

A pesar de la falta de políticas públicas intersectoriales para los pueblos indígenas, la educación intercultural bilingüe (EIB) se ha convertido en una política pública sectorial que ha logrado sobrevivir a muchos gobiernos, aunque no siempre con la misma intensidad. Por un lado, la educación primaria ha facilitado la migración y el ascenso social a muchas jóvenes generaciones peruanas que han crecido en comunidades indígenas. Por otro lado, a diferencia de lo que ocurre en la región amazónica, la educación intercultural bilingüe no ha logrado una plena aceptación en las zonas andinas, ni entre los padres ni entre los docentes. Al interior del Ministerio de Educación, incluso después de más de 30 años, la EIB sigue siendo percibida como una especie de “reserva indígena”, y tanto los maestros como los alumnos de la región andina se refieren a ella de manera despectiva, porque la EIB es vista como un obstáculo para el desarrollo de los niños. También en el caso de una política pública intercultural bilingüe, la implementación depende hasta hoy en gran medida de ONG y proyectos de la cooperación internacional, y aún no se financia por completo con el presupuesto nacional. Incluso después de tres décadas de EIB, la implementación no se encuentra bien institucionalizada, está dispersa y es discontinua, y lleva una existencia marginal como medida especial dentro

del sistema educativo en general. De este modo, en el sistema educativo peruano la EIB no constituye una opción que contribuya al respeto y fortalecimiento de la diversidad cultural y lingüística. Bajo el actual gobierno de Alan García, los nuevos intentos de reforma educativa vuelven a cuestionar el trato especial para docentes y alumnos indígenas bilingües.

Entre 1968 y 2003, el gasto total para la educación se situaba por debajo del 4% del PBI, y a veces incluso por debajo del 1%. El quinto de alumnos peruanos de mayores ingresos sigue recibiendo 326 dólares norteamericanos anuales por alumno de primaria, es decir, 96% más que el quinto más pobre. El gasto público para la EIB sólo representa una fracción del gasto educativo total y es difícil obtener datos transparentes (Trapnell/Neira 2006). Lo mismo se aplica a las medidas especiales para pueblos indígenas, los cuales no aparecen por separado en los datos estadísticos. Hasta ahora, muy pocos ministerios cuentan con dependencias especiales para asuntos indígenas.

Actualmente existen en el Perú una serie de conflictos que afectan a los pueblos indígenas. Entre éstos figuran los siguientes:

- Conflictos con empresas internacionales y nacionales en zonas ricas en recursos naturales (minas, petróleo, gas natural, oro y yacimientos minerales, bosques con maderas finas);
- Conflictos en zonas militarizadas en las regiones fronterizas o geográficamente aisladas, muchas de las cuales son utilizadas como zonas de repliegue por la mafia del narcotráfico, contrabandistas u organizaciones armadas como Sendero Luminoso;
- Conflictos por la tierra, los cuales a menudo dan lugar a enfrentamientos violentos debido a la escasa presencia de instituciones y servicios estatales, y a la corrupción imperante;
- Conflictos en torno a recursos naturales amenazados por la deforestación ilegal masiva, la migración, el turismo masivo, la caza y la contaminación;
- Riesgo de expulsión, homicidio y contagio con enfermedades mortales para los pueblos en aislamiento voluntario en la región amazónica;
- Conflictos por el acceso a reservas de agua, los cuales han aumentado considerablemente en los últimos años.

Hasta ahora, el Estado peruano se ha mantenido mayormente ausente de la solución de estos conflictos.

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA

### *6.1. Aproximación y visión panorámica*

Bolivia y Ecuador tienen aspectos históricos en común, entre ellos, una apertura relativamente temprana a los derechos indígenas y un proceso de democratización con continuas interrupciones. Bolivia fue afectada por el tránsito entre democracias y dictaduras, y el cambio entre distintos modelos de desarrollo, en fases de alrededor de unos 15 años de duración.<sup>202</sup> El notorio rol político de los militares llevó temporalmente a pactos con los campesinos. En ambos países se observan sucesivos derrocamientos de presidentes a través de golpes militares o protestas sociales, sin que —tampoco en Bolivia— haya sido posible hasta el día de hoy estabilizar un sistema político democrático basado en instituciones sólidas y funcionales. En ambos países, tal situación se debe —entre otras razones— a la disputa entre regiones y elites, entre la región andina y las tierras bajas en Bolivia, o entre la región andina y la costa en Ecuador. También tienen en común una fuerte dependencia a la explotación y la exportación de recursos naturales, sólo que Bolivia cuenta con menos petróleo que Ecuador, aunque posee en su lugar gas natural, plata, oro, cobre, etc. Asimismo, en Bolivia las reservas energéticas, especialmente los yacimientos de petróleo y gas natural, se encuentran en gran parte asentados en territorios indígenas de la cuenca amazónica y en el Chaco boliviano. Si bien en Bolivia se construyeron los oleoductos o gasoductos para la exportación a Brasil y

---

<sup>202</sup> Información aportada por Xavier Albó en entrevista personal el año 2006.

Argentina a través de tierras bajas (evitando así el macizo andino), no se pudo evitar el perjuicio social y ambiental a la población asentada en dichas zonas. Durante décadas, muchos aymaras y quechuas bolivianos trabajaron como mineros, logrando así un sustento de esta actividad. En cambio, en el caso de la explotación del gas y el petróleo, la población directamente afectada logra muy poco beneficio de esta actividad, por lo que debe soportar un extremo empobrecimiento y un deterioro adicional de sus condiciones de vida.

Una importante diferencia con la experiencia ecuatoriana la constituye la revolución boliviana de 1952, con la nacionalización de la industria minera, el derecho universal al voto y la primera reforma agraria de los países andinos en 1953. A la apertura democrática de los años 50 le seguirían 18 años de dictaduras militares, que revocarían, al menos temporalmente, parte de los derechos ya obtenidos.

Sobre todo el movimiento obrero, a través de su central sindical la COB (Central Obrera Boliviana), encabezó por décadas (1964-1982) la oposición a las dictaduras militares. Recién en los años 70 surge en las zonas rurales un movimiento sindical independiente, el mismo que se adhiere a la COB. Al igual que en Ecuador, los movimientos indígenas recibieron una fuerte influencia de los partidos políticos de izquierda, que se expresa en la lucha de clases y en el uso del término “campesino”, sin distinguir entre quechuas, aymaras u otros.

Durante décadas Bolivia se convirtió en una especie de laboratorio para experimentos políticos y modelos de desarrollo, con cambios permanentes en cuanto a fases, corrientes ideológicas, modelos económicos y formas organizativas. Estos cambios constantes provocaron un estado de intranquilidad y permanente inestabilidad, lo que llevó al país más de una vez a puntos realmente límites. De esta forma, Bolivia vivió tanto una nacionalización radical en los años 50 como una privatización igualmente radical en los 80 y los 90, la que hoy es nuevamente sustituida por otra “nacionalización” del régimen de Evo Morales. El modelo organizativo del fondo social de emergencia sirvió de referencia en Bolivia para el diseño de la ley de “participación popular” para la descentralización del Estado. Este mismo modelo también sirvió de base para el proceso de descentralización en Guatemala.

A diferencia de Ecuador, donde ha sido imposible formular políticas públicas explícitas, en Bolivia éstas fueron formuladas e incluso implementadas por algunos gobiernos; no obstante, en cada ocasión tuvieron corta existencia o fueron sustituidas poco tiempo después por otras de sentido contrario. Sin embargo, no todos los gobiernos contaron con políticas públicas para los pueblos indígenas y –al igual que en los otros países de este estudio– Bolivia tampoco mantuvo una tendencia uniforme sobre el particular, más bien se observa en el caso boliviano un ir y venir entre una atención especial a la diversidad cultural y una lucha contra la pobreza en general, que tomaba en cuenta solamente aspectos económicos (Calla 2003).

Según cifras oficiales del año 2001, la población boliviana asciende aproximadamente a 9,6 millones de habitantes, 62% de los cuales se reconoce como miembro de un pueblo indígena. En otras palabras, poco menos de 6 millones de personas se identifican a sí mismas como guaraníes, quechuas, aymaras, etc. Bolivia cuenta con 36 diferentes pueblos indígenas, 30 de ellos en las tierras bajas. De acuerdo a los resultados del censo del año 2001, 30,7% se identifican como quechuas, 25,2% como aymaras y 17% como miembros de los pueblos amazónicos de las tierras bajas y de los asentados en el Chaco boliviano.

Lo excepcional en el caso de Bolivia es que se parte de una sobrevaloración de la población indígena en términos de cifras oficiales. El censo de 2001 no ofrecía ninguna opción para una autoidentificación como mestizo,<sup>203</sup> los censados tuvieron que optar entre una identidad como blancos o la pertenencia a un pueblo indígena. Asimismo, según cifras

---

<sup>203</sup> Para ello, véase el debate relacionado con métodos de encuesta y censos poblacionales en Bolivia, entre otros en Albó 2006 c), Molina/Albó 2006 y Zuazo 2006. En Bolivia tampoco se preguntó a las personas si se consideraban “indígenas”, sino se les ofrecía opciones con los nombres específicos de los pueblos más importantes, es decir, quechua, aymara, ayorecode, etc. Albó opina que además la opción “mestizo” no debiera mezclarse con los nombres de los diferentes pueblos indígenas como alternativas para una misma pregunta, ya que muchos podrían considerarse tanto mestizos como quechuas, por ejemplo, por lo cual no deberían sentirse obligados a decidirse por solamente una de ambas opciones. Otros autores, como Zuazo, sostienen que la ausencia total de la opción “mestizo” llevó a una distorsión del censo en general, y de esa forma a la sobrevaloración de la autoidentificación como “indígena”.

oficiales, en el año 2002 el 62% de la población vivía en situación de pobreza y el 34% en situación de extrema pobreza. En las zonas rurales, ésta última se eleva hasta el 60% de la población (INE 2003/2004). La coincidencia entre la pobreza y la población indígena es muy clara en el caso boliviano.

En el caso del gobierno de Evo Morales en Bolivia se plantea la interrogante sobre si su gobierno hará más por los pueblos indígenas de Bolivia que otros gobiernos. Hasta el momento, sólo existe un Plan Nacional de Desarrollo<sup>204</sup> que postula el concepto indígena de “la buena vida” desde una perspectiva “cosmocéntrica”, para contraponerla a la anterior política neoliberal y su “visión mundial etnocéntrica de origen occidental”. El presidente Evo Morales califica su política general de gobierno como indígena, razón por la cual ya no serían necesarios organismos especiales para la implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas, ni tampoco políticas específicas para los mismos.

## ***6.2. Antecedentes de las políticas públicas para los pueblos indígenas en Bolivia***

En el año 1940 debía establecerse la sede central del Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.) en Bolivia, luego de la aprobación de la Convención de Pátzcuaro, en México. Sin embargo, esto fue impedido por los sucesivos golpes militares en Bolivia, por lo que el I.I.I. se estableció finalmente en México (Albó 2006 c).

En 1945 se organizó en Bolivia un Congreso Indígena que contó con la participación de representantes de haciendas y comunidades campesinas de toda la región andina, pertenecientes al MNR (Movimiento Nacional Revolucionario). En este evento se discutieron diversos planteamientos frente al “problema indio” y propuestas para una reforma agraria en Bolivia (Albó 1999). Por aquel entonces, el 4,5% de los propietarios

---

<sup>204</sup> Plan Nacional de Desarrollo, PND, "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" 2006-2010.

era dueño del 70% de las tierras cultivables (Calla 2003). Luego de meses de levantamientos de quechuas y aymaras en el altiplano, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, del MNR, de orientación nacionalista e integracionista, aprobó finalmente una reforma agraria, en un primer momento, a través del decreto presidencial del 2 de agosto de 1953, y varios años más tarde, el 29 de octubre de 1956, por medio de una ley.<sup>205</sup>

Los aspectos más importantes de la reforma agraria se referían a la expropiación de los latifundios, la devolución de tierras a las comunidades campesinas, la abolición de la servidumbre y los trabajos forzados, el fomento de la productividad y del comercio en la industria agraria, la protección de las reservas naturales y la colonización de la cuenca amazónica para evitar la migración a las ciudades. Sin embargo, la reforma agraria prácticamente no tuvo repercusiones en las tierras bajas bolivianas: En primer lugar, porque por ese entonces el Estado no estaba presente en dicha región, y en segundo lugar, porque allí no existían aún movimientos sociales con demandas semejantes (Muñoz 2000). Además, es muy probable que gran parte de los latifundios en las tierras bajas se originaran recién a partir de mediados de los años 50, debido a la ocupación de grandes territorios de propiedad estatal. Como ya se dijo, también formó parte de la reforma agraria la promoción de la colonización de las tierras bajas –supuestamente despobladas– por campesinos andinos. Los gobiernos de Ecuador y Perú seguirían este modelo poco tiempo después, en los años 60. En 1952 se creó la filial boliviana del I.I.I., el Instituto Indigenista Boliviano (posiblemente en el Ministerio de Agricultura), para “llevar a cabo estudios para la solución de los problemas indígenas”.

Una institución realmente influyente en los años 50 fue la Central Obrera Boliviana (COB), a la que pertenecían sobre todo los sindicatos de los trabajadores mineros y su central, la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). En realidad, en el caso de los mineros se trataba nuevamente de indígenas quechuas y aymaras, que en el movimiento sindical eran considerados en general como “trabajadores”, para

---

<sup>205</sup> Decreto Ley N° 3464.

distinguirlos de los “campesinos” asentados en las zonas rurales, sin contemplación alguna de su origen étnico. Entre 1952 y 1956, los sindicatos mineros contaban con sus propias milicias armadas. La reestructuración del sector minero suponía el desarme previo de estas milicias. De modo represivo y violento, el gobierno militar se encargó de lograr este objetivo en los años 60. De este período data la famosa biografía de Domitila Barrios de Chungara, miembro del Comité de Amas de Casa de la mina Siglo XX.<sup>206</sup>

Poco después de la nacionalización de las minas, estas empresas entran en crisis. Hasta 1964, el gobierno del MNR había otorgado 237.000 títulos de propiedad, correspondientes a 5,7 millones de hectáreas, principalmente a antiguos peones de las haciendas (Albó 1999). En el año 1964, el MNR selló un pacto con los militares a causa de la fuerte oposición de los sindicatos de trabajadores mineros, el que sin embargo concluyó en un golpe de Estado que fue seguido por 18 años de gobiernos militares. El general Barrientos, quien asumió el poder en 1964, provenía de Cochabamba y hablaba quechua. Fomentó la educación escolar en el campo, la adjudicación de títulos de propiedad de las tierras y la colonización de las tierras bajas. Adicionalmente, prometió implementar medidas de infraestructura en las zonas rurales. De esta forma se crea el pacto entre militares y campesinos (Albó, *ibíd.*), el cual tiempo después se transformaría en parte de la estrategia antiguerrilla para neutralizar la presencia del Che Guevara en Bolivia (1967-1968). Desde el punto de vista de las organizaciones campesinas andinas leales al gobierno, los militares gobernaban como una especie de “hermano mayor” y eran generalmente tolerados debido al pacto (Muñoz 2000).

Por un corto periodo a principios de los años 70, una corriente izquierdista entre los militares asumió el gobierno con Juan José Torres como presidente (1970-1971). Muy rápidamente fue reemplazado por el militar conservador Hugo Banzer (1971-1979). En 1971 se celebró también un congreso campesino en Potosí, en donde se eligió al independiente Genaro Flores como presidente de la CNTCB (Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia). Inmediatamente después del gol-

---

<sup>206</sup> El libro fue publicado bajo el título “Si me permiten hablar” de Noema Viezzer.

pe de Estado de Hugo Banzer, Flores y sus seguidores fueron objeto de persecución política, por lo que tuvieron que continuar su trabajo en forma clandestina durante los siguientes años (Albó 1999).

Durante la década de los 70, al igual que en otros países de la región, en Bolivia se expandió el aparato estatal y se multiplicó el número de empresas militares poco rentables, a pesar del incremento de precios de los recursos naturales durante la década. A comienzos de los años 80, la sucesión de gobiernos militares llegó a su fin, sobre todo debido a su propia incapacidad, a la corrupción y a su vinculación con el narcotráfico, y no debido a la protesta popular (Muñoz 2000).

Desde los años 70 se constata “el retorno del indio” (Albó 1971), pues –junto al discurso de la lucha de clases– también hacen su reaparición en la política las tendencias étnicas. Ricardo Calla divide este proceso en dos fases: la primera fase (de 1973 hasta 1985) tuvo lugar principalmente dentro del movimiento sindical, y la segunda (a partir de 1985) generó un movimiento mucho más amplio, que sobrepasó la esfera sindical y alcanzó las calles, protestando masivamente en respuesta a la nueva política del neoliberalismo.

Hasta el día de hoy, una de las organizaciones de “trabajadores campesinos” más importantes es la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB),<sup>207</sup> que surge en la década del 70 como una corriente autónoma y clandestina del movimiento sindical andino.<sup>208</sup> Como organización fue oficialmente reconocida recién a fines de 1979, durante el proceso de democratización, luego de la creación de sindicatos campesinos en toda la región andina durante los años 70. Bajo la influencia de la corriente del llamado “katarismo”,<sup>209</sup> la CSUTCB agregó un dis-

---

<sup>207</sup> La Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia fue constituida el 26.06.1979, bajo los auspicios de la COB.

<sup>208</sup> Hasta ese momento, los sindicatos rurales se atenían al pacto entre campesinos y militares del MNR de 1964.

<sup>209</sup> En Bolivia se desarrollaron tendencias ideológicas independientes dentro del movimiento indígena:

- El llamado “indianismo” se inclinaba hacia una idealización de las culturas pre-hispánicas, rechazaba dogmáticamente toda forma de lucha de clases y cualquier otra que no fuera una forma de proceder netamente cultural, y sostenía que la temática étnica debía ser la única temática central de Bolivia (Calla 2003). La organización respectiva es el Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA).
- El “katarismo” (denominado así en honor a Tupaj Katari, la figura histórica del levantamiento

curso étnico a la lucha de clases, con la reivindicación de la diversidad étnica y de las llamadas “nacionalidades” o “naciones”. El katarismo coincidió en la COB con diferentes tendencias de la izquierda clásica (anarquistas, marxistas, comunistas, etc.), defensoras de la lucha de clases. De esto surgió la llamada alianza de trabajadores y campesinos, la cual apelaba al origen indígena de la mayoría de los trabajadores para oponerse al pacto con los militares. Surgió entonces el concepto de “originario” (“culturas originarias”, “pueblos originarios”, etc.), el cual es utilizado en Bolivia en lugar del término “indígena”, pero que también coloca en primer plano el aspecto étnico. Sin embargo, la terminología utilizada por la CSUTCB se refería solamente a los campesinos andinos, dada la reducida presencia de los pueblos amazónicos en la organización por lo que este lenguaje no se modificó. Del movimiento de los kataristas, una especie de elite aymara y quechua junto con intelectuales no indígenas, surgió también el Movimiento Revolucionario Tupac Katari (MRTK) liderado por Genaro Flores, el dirigente de la CSUTCB, ya mencionado anteriormente.

La decadencia de las minas dio lugar –ya a principios de la década de los 80– a extensos sembríos de coca en las tierras bajas, cultivados por migrantes aymaras y quechuas llegados de la región andina. En 1978 y 1979 se vivieron, una vez más, procesos democráticos con elecciones sin un claro ganador. Después de la designación del presidente del Senado por el Parlamento, éste fue reemplazado –sólo tres meses después– por un nuevo golpe militar. En 1980 se realizaron nuevas elecciones, a las que siguió nuevamente otro golpe militar. Hernán Siles Suazo y su coalición electoral la UDP (Unidad Democrática y Popular), quienes habían ganado las elecciones de 1980, pudieron recién gobernar dos años después, a partir de 1982. Con Hernán Siles Suazo volvió al poder –por primera vez, desde principios de los años 60– un gobierno democráticamente elegido. Sin embargo, en 1984 se pretendió derrocarlo nuevamente en un intento fallido de golpe militar. El caos institucional general, la crisis económica

---

aymara de 1780 a 1781 contra el poder colonial) unía la lucha de clases con la diversidad cultural. La organización misma se titula Movimiento Revolucionario Tupaj Katari (MRTK) (Albó 1999).

con hiperinflación y sobreendeudamiento, herencia de la mala gestión de las dictaduras militares, junto a la falta de una mayoría parlamentaria, dejaron muy poco espacio para reformas políticas sostenibles en un período de gobierno de apenas tres años de duración. Una medida importante fue el primer intento de descentralización del país a través de la aprobación de la ley para los gobiernos municipales, en el año 1985.<sup>210</sup>

Desde los años 60 se había intensificado la producción de coca por la colonización de las tierras bajas dirigida por el Estado. Durante los 80, los Estados Unidos de Norteamérica apoyaron programas de erradicación de cultivos de coca, especialmente en la región de Chapare-Chimoré, con movilizaciones militares frecuentes. En 1988 se aprobó la Ley Antidrogas 1008, sin diferenciar entre coca y cocaína y justificando la intervención militar en la “guerra contra las drogas”. Los aproximadamente 300.000 colonos quechuas y aymaras del Chapare constituyen entonces el movimiento sindical de los productores de hoja de coca para resistirse a los despliegues militares, afirmando que la coca no es cocaína. Este movimiento, el cual tampoco incluye reivindicaciones étnicas, se adhiere tanto a la CSUTCB como a la COB.<sup>211</sup>

Entre 1984 y 1989 gobernó nuevamente el MNR con Víctor Paz Estenssoro, completando el giro hacia el neoliberalismo. Hacia fines de su período de gobierno se aprobó, por primera vez, una legislación en la cual se menciona explícitamente la necesidad del reconocimiento de los territorios para pueblos indígenas de las tierras bajas.<sup>212</sup>

El MRTK se convirtió en 1980 en un partido político y participó en las elecciones junto con otro partido de izquierda, el PRIN (Partido Revolucionario de la Izquierda Nacionalista), que contaba con Juan Lechín, líder de la COB, como candidato presidencial. Lechín retiró su candidatura poco antes de las elecciones, lo que constituiría una primera expe-

---

<sup>210</sup> Ley Orgánica de Municipalidades.

<sup>211</sup> El movimiento cocalero participó por primera vez en 1995 en las elecciones municipales y en 1997 en las elecciones nacionales, y contó con diversos alcaldes y parlamentarios (Albó 1999).

<sup>212</sup> La Ley R.S. 205862 de 1989 declara: “...la necesidad nacional y social del reconocimiento, asignación y tenencia de áreas territoriales a favor de grupos silvícolas y comunidades indígenas originarias del Oriente y la Amazonía boliviana, para garantizar su sobrevivencia y pleno desarrollo socioeconómico”.

riencia negativa con alianzas políticas entre sectores indígenas y no indígenas. Otro líder de la CSUTCB y del MRTK, Víctor Hugo Cárdenas, llegaría diez años más tarde a ser el primer vicepresidente indígena, luego de haberse presentado en otras dos oportunidades como candidato.

En 1981 se fundó la Central Indígena del Oriente Boliviano, CIDOB, con el apoyo de un grupo comprometido de antropólogos y de ONG, que habían apoyado anteriormente en el Perú la fundación de varias organizaciones indígenas amazónicas durante los años 70. Independientemente, en 1982 surgió la Asamblea del Pueblo Guaraní, APG, la cual se unió más adelante a la CIDOB.

En 1987 se reconoció legalmente la medicina tradicional.<sup>213</sup> A fines de la década de los 80 se constituyó el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, CONAMAQ, por iniciativa de una elite de intelectuales aymaras de La Paz, que tomó distancia del movimiento sindical campesino para restaurar las formas andinas de organización (Albó 2002). En 1989 resultó ganador de las elecciones el gobierno de Jaime Paz (1989-1993).

En 1990 se organizó la famosa marcha de 34 días por “el Territorio y la Dignidad”, de la Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), desde las tierras bajas hasta la sede del gobierno en La Paz, la cual modificaría para siempre el debate sobre los pueblos indígenas y su presencia visible como actores políticos en Bolivia. Con esta marcha se inició una década especialmente activa en las políticas públicas para los pueblos indígenas, como reacción a las permanentes invasiones de las tierras bajas en las que viven los pueblos indígenas dedicados a la caza y la recolección. Muchos pueblos de las tierras bajas no son del todo sedentarios y no viven sólo de la agricultura. Por lo tanto, al igual que en otros países de la cuenca amazónica, dependen de territorios mucho más extensos para asegurar su supervivencia. Por primera vez, con la llegada de la marcha procedente de las tierras bajas a La Paz, se logró formar alianzas entre las

---

<sup>213</sup> Con el apoyo de dos leyes: Reglamento del Ejercicio de la Práctica de la Medicina Tradicional Boliviana - Resolución Ministerial No. 0231 (1987) y la Ley del Instituto de Medicina Tradicional Kallawayá - Ley No. 0928 (1987).

organizaciones de las tierras bajas, las de la región andina y la elite indígena urbana (Albó 2002). Desde ese momento ya no es posible hablar en Bolivia sobre los pueblos originarios sin incluir a los pueblos de las tierras bajas.

La marcha tuvo diversas repercusiones estratégicas inmediatas y también efectos indirectos, los que coincidieron con la campaña internacional de los “500 años del descubrimiento de América” o “500 años de resistencia indígena”. La campaña motivó, entre otros pasos, la creación del Fondo Indígena internacional. En 1990, el gobierno de Jaime Paz firmó el Convenio 169 de la OIT (como el segundo país del continente luego de México). Bolivia es el único país de este estudio que posee una ley independiente (Ley N° 1257) para la implementación del convenio, que permitió que fuera incluido formalmente en la legislación nacional. Poco a poco se fue trabajando en forma sistemática en la adecuación de toda la legislación nacional al Convenio 169 de la OIT. Con anterioridad a 1990, no se utilizaba el término “pueblo indígena” en la legislación boliviana. Se hablaba sólo de “campesinos”. Desde la firma del Convenio 169 de la OIT se lograron grandes cambios en Bolivia. Entre 1991 y 1993, las organizaciones de las tierras bajas y altas trabajaron conjuntamente un proyecto de ley para una nueva Ley Indígena, la cual —si bien nunca fue aprobada— contribuyó a una sensibilización mutua y recíproca sobre la diversidad cultural del país (Albó 1999).

En el año 1990, el Instituto Indigenista Boliviano fue transformado en una institución independiente, adscrita al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Entre 1990 y 1993 se aprobaron una serie de leyes para el reconocimiento de territorios de los pueblos de las tierras bajas.<sup>214</sup> En 1993 se inauguró la sede del nuevo Fondo Indígena internacional, en La Paz.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> En 1990 se aprobaron tres leyes (Decretos Supremos N° 22609, 22610 y 22611) para el reconocimiento de los territorios Sirionó, Territorio Indígena Parque Nacional Isidoro Sécure, Territorio Indígena Multiétnico y Territorio Indígena Chimán. En 1992 se aprobaron cuatro leyes (Decretos Supremos N° 23108, 23100, 23111 y 23112) para el reconocimiento de los territorios Araona, Pilón Lajas, Yuquí y Chiquitano Uno (Lomerío). Además, en 1992 se aprobó la Ley del Medio Ambiente N° 1333, la cual preveía la participación indígena en la administración y el uso sostenible de las áreas naturales

En 1992, la educación intercultural bilingüe fue reconocida oficialmente en Bolivia.<sup>216</sup> Desde el retorno a la democracia en 1982 durante el gobierno de Siles Suazo, diversos programas de la cooperación internacional apoyaron la alfabetización y la formación escolar rural. En 1994 se aprobó la Ley 1565 de la Reforma Educativa, con una Política de Educación Intercultural Bilingüe que fue reforzada por la reforma constitucional de 1994. La reforma educativa se inició en 1996 con la educación intercultural bilingüe en 350 escuelas rurales, es decir, aproximadamente el 15% de todas las escuelas.

A fines de la década de los 80 surge un interesante fenómeno político con la fundación de dos partidos aymaras urbanos: el CONDEPA (Conciencia de Patria) y la UCS (Unión Cívica Solidaridad). Ambos fueron fundados por migrantes aymaras en La Paz. El barrio de los migrantes llamado El Alto, convertido hoy en una ciudad densamente poblada, jugó un papel importante en este proceso. Ambos partidos lograron colocar varios alcaldes en La Paz, así como varios parlamentarios. El CONDEPA fue fundado por el conocido músico de folclor y moderador radial “Compadre Palenque”, junto con su locutora “Cholita Remedios”, la cual se convertiría en la primera parlamentaria con polleras. El CONDEPA ganó no solamente las elecciones municipales en La Paz sino también varios escaños en el Parlamento. El movimiento de los llamados “Cholos Paceños” retomó el enfoque del katarismo, el cual se había identificado antes sólo con las zonas rurales (Calla 2003). De esta forma, el enfoque étnico en Bolivia a partir de 1989 se amplió también a la población indígena urbana. A principios de los años 90, la UCS —con el cervecero Max Fernández como candidato presidencial— obtuvo un impacto político de tal magnitud que Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, consideraba posible incluso una

---

protegidas del Estado. En 1993 se aprobó el Decreto Supremo 23500 para el reconocimiento del territorio Weenhayek (mataco).

215 Se trata de la Ley 1468 para la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, Fondo Indígena, con sede en La Paz, Bolivia.

216 De acuerdo al Decreto Supremo 23036, 20 años luego de la introducción oficial de la educación bilingüe en el Perú.

segunda vuelta electoral entre la UCS y el MNR, en 1993 (Calla 2003). De esta forma apareció definitivamente en la escena política una elite étnica urbana.

Desde mediados de los 80 hasta el año 2000 sobrevinieron varias reformas neoliberales<sup>217</sup> hasta la finalización del experimento neoliberal. La así llamada primera fase de reformas neoliberales constaba de una reforma tributaria, la reducción de la inflación, el cierre de las minas estatales con despidos masivos de trabajadores, la apertura de las fronteras, la liberalización comercial y la desregulación del mercado laboral. Dicha fase fue implementada por el gobierno del MNR, de Paz Estenssoro, y por el siguiente gobierno, del MIR, de Jaime Paz Zamora.

La segunda y la tercera fase de las reformas neoliberales se atribuyen al gobierno de Sánchez de Lozada. La segunda fase consistió en la privatización de seis de las empresas públicas más importantes: la empresa eléctrica, las telecomunicaciones, la línea aérea Lloyd Aéreo Boliviano, LAB, la empresa de ferrocarriles, una empresa minera y una petrolera. Esta fase fue seguida por una crisis de la pequeña empresa y por el desempleo masivo, con lo que el 83% de la fuerza laboral pasó al sector informal.

La tercera fase incluía las reformas constitucionales de 1994, con el reconocimiento de la diversidad étnica del país, los derechos de los pueblos indígenas, nuevos distritos electorales y modalidades para el Congreso, una reforma judicial con la creación de un Tribunal Constitucional, una Corte Suprema de Justicia para el nombramiento de jueces, así como una Defensoría del Pueblo.<sup>218</sup>

La presencia indígena como protagonista de la escena política boliviana alcanzó su punto más alto entre los años 1993 y 1997, con la participación indígena en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

---

<sup>217</sup> La Ley 21060 del 29.08.1984 puso fin oficialmente el “capitalismo del Estado” e introdujo la “liberalización del mercado” (Muñoz 2000). Fue acompañada por grandes créditos del FMI y del Banco Mundial y otros bancos internacionales, seguidos por diversos convenios para la financiación, flexibilización y refinanciación de las deudas.

<sup>218</sup> En este contexto, Van Cott (2002) subraya el hecho de que esta reforma constitucional no contó con una Asamblea Constituyente, y analiza mucho más detalladamente los resultados de la reforma desde la perspectiva de los derechos indígenas.

Por primera vez en la historia boliviana, un aymara se convirtió en vicepresidente,<sup>219</sup> y se formuló una política pública para los pueblos indígenas como respuesta a las protestas masivas y como forma de compensación por los ajustes estructurales ya implementados. El gobierno conservador de Sánchez de Lozada se basaba en una alianza con pequeños partidos más bien izquierdistas, como el MRTKL (Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación), surgido del MRTK, del MBL (Movimiento Bolivia Libre) y de la UCS (Unión Cívica Solidaridad), los cuales compartían un discurso político influenciado por el katarismo.

La política de gobierno se hizo pública en 1994 con el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES). En él se combinaban reformas económicas con la privatización de empresas públicas, medidas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el desarrollo humano, políticas para el medio ambiente y para el reconocimiento de la diversidad cultural, y se postulaba el fortalecimiento de la democracia con la participación popular a nivel local.<sup>220</sup>

Víctor Hugo Cárdenas definió el discurso del gobierno sobre la participación indígena y sorprendió con el uso novedoso de símbolos indígenas: discursos oficiales con partes en idiomas indígenas, la participación de su esposa Lidia Katari en traje tradicional en todos los eventos oficiales, la visita de locales públicos que discriminaban a clientes indígenas, etc., todo lo que antes hubiera resultado impensable.

Como vicepresidente, Cárdenas era al mismo tiempo presidente del Congreso, y desde esa posición influyó en la reforma constitucional

---

219 Víctor Hugo Cárdenas del MRTK. Albó (2002) informa que el MNR presentó a Cárdenas como candidato, luego de que una empresa publicitaria de opinión constatará con diversos "focus groups" que sería necesario un candidato indígena como complemento de "Goni" (apodo para Gonzalo Sánchez de Lozada) para poder ganar las elecciones.

220 Entre las reformas legislativas más importantes del gobierno de Sánchez de Lozada están la reforma constitucional de 1994 junto con una reforma judicial; la descentralización de la administración pública con la Ley de Participación Popular y Descentralización; la Ley Agraria de 1996, con la cual se reconocieron oficialmente los primeros territorios indígenas en las tierras bajas y una campaña para el respaldo legal de los títulos colectivos de tierras de las comunidades campesinas; la reforma educativa con la ampliación de la educación intercultural bilingüe; la reforma social y de las pensiones jubilatorias; la reforma del Poder Ejecutivo, etc.

de 1994. Por primera vez se reconoció oficialmente a Bolivia como un Estado multiétnico con diversidad cultural. Se estableció firmemente la educación intercultural bilingüe en la Constitución. Asimismo, formaban parte de la nueva Constitución de 1994, entre otros, el primer reconocimiento legal de las comunidades y pueblos indígenas, la utilización de fondos del presupuesto público para la creación de nuevos municipios indígenas en el marco del proceso de descentralización y los títulos de propiedad para territorios indígenas (tierras comunitarias de origen - TCO) en las tierras bajas. La nueva Ley Agraria del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), destinada a implementar este nuevo derecho a territorios indígenas, se aprobó en 1986 y condujo efectivamente a la creación de TCO oficialmente reconocidas<sup>221</sup> en las tierras bajas. De esta forma, Bolivia es el único país de este estudio en el que se han reconocido legalmente los territorios indígenas.

Con la reforma del Estado se crearon tres “super-ministerios”.<sup>222</sup> En el único ministerio del ámbito social –el Ministerio de Desarrollo Humano– se fundó una instancia para políticas públicas para los pueblos indígenas, la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE), en manos del partido MRTKL de Víctor Hugo Cárdenas. La SAE a su vez pertenecía a la nueva Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales<sup>223</sup> del Ministerio de Desarrollo Humano. En 1996, la SAE aparentemente negoció con la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que representa a los pueblos de las tierras bajas, una “Plataforma Estratégica

---

221 La Ley Agraria del INRA prevé además aclarar dentro de un período de diez años a quién pertenece un total de 107 millones de hectáreas de tierras en las tierras bajas. Luego de ocho años (2005) fue posible aclarar las condiciones de propiedad de solamente 14 millones de hectáreas, 37 millones de hectáreas se encontraban en proceso de ser aclaradas, 6,9 millones de hectáreas habían obtenido un título de propiedad, 3,2 millones de hectáreas se encontraban en proceso de obtención de dicho título y en espera de la “Resolución Final de Sancamiento”, y 3,8 millones de hectáreas se habían declarado como tierras estatales. Las organizaciones indígenas habían solicitado 216 Tierras Comunitarias de Origen (TCO), 54 en las tierras bajas y 162 en los Andes. En las tierras bajas se había solicitado 24,2 millones de hectáreas, de las cuales hasta 2005 se habían adjudicado 5,4 millones de hectáreas. En las tierras altas se trataba de 12 millones de hectáreas solicitadas, de las cuales solamente se habían titulado 188.103 (Datos del INRA, citados en IWGIA 2006).

222 Se trata de los siguientes: Ministerio de Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Ministerio de Desarrollo Económico.

223 La Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales se divide en tres subsecretarías, una para cada tema.

para el Apoyo al Desarrollo Indígena”, la que se transformó en una suerte de política gubernamental. Lamentablemente, esta fase<sup>224</sup> fue muy poco documentada.

Si bien al comienzo del gobierno de Sánchez de Lozada los super-ministerios estuvieron a cargo de miembros del partido gobernante MNR, una gran parte de otros cargos fueron ocupados por personal independiente especializado, que no pertenecía necesariamente a los partidos de gobierno. En aquél entonces, una gran cantidad de personal proveniente de las ONG ingresó a instituciones públicas, fortaleciendo las capacidades para formular propuestas y políticas. Sin embargo, las tensiones entre expertos y políticos no se hicieron esperar, y poco a poco, el gobierno cedió frente a la presión política de los partidos. Un resultado fue el nombramiento de un miembro de la UCS como Ministro de Desarrollo Sostenible, pues se requerían los votos de su partido en el Parlamento para la aprobación de las reformas. Esta decisión política llevó al traslado de las responsabilidades para el proceso de descentralización (“participación popular”) del Ministerio de Desarrollo Sostenible al Ministerio de Desarrollo Humano, donde también se ubicaba la nueva SAE (Muñoz 2000).

Un problema importante de los nuevos super-ministerios estaba en la confusión general en cuanto a la división de las competencias (Muñoz, *ibíd*), por lo que esta nueva estructura no sobrevivió al cambio de gobierno. Esta extensa y permanente reestructuración del aparato estatal disminuyó considerablemente las capacidades de implementación de las políticas.

En general, el proceso de descentralización y, en especial, la Ley de Participación Popular recibieron una atención mucho mayor que las políticas públicas para los pueblos indígenas de parte del gobierno de Sánchez de Lozada, como por ejemplo, la creación de territorios indígenas en las tierras bajas (TCO). Por primera vez desde el retorno a la de-

---

<sup>224</sup> A causa de las muchas reformas estatales y los traslados de las instituciones públicas de un ministerio a otro, la memoria institucional de las entidades públicas bolivianas es extremadamente corta, por lo que las investigaciones relativas al pasado inmediato se convierten en la maldición de Sísifo. Lo mismo se aplica a la documentación relacionada con asignaciones de fondos provenientes del presupuesto nacional.

mocracia en 1982, se inició un intento serio de superar el centralismo en la administración pública y la concentración del sistema político en la región andina, sin una adecuada presencia del Estado en las tierras bajas. Luego de la crisis minera en las zonas andinas, los centros económicos se habían reubicado en las tierras bajas con la explotación de gas y el petróleo, así como la crianza de ganado y la industria agrícola, sin que el aparato estatal se hubiera adecuado a estos cambios de forma sistemática.<sup>225</sup>

La Ley de Participación Popular también traía consigo la intención de transferir las competencias políticas del Estado hacia los niveles locales y municipales, debilitando al mismo tiempo a las elites del poder local. En efecto, esta reforma debía cambiar fundamentalmente el panorama político de Bolivia. Entre los aspectos positivos para los pueblos indígenas se encontraban: la introducción del reconocimiento jurídico de las comunidades campesinas (“ayllus”) y de su propiedad colectiva de tierras, lo cual —a diferencia de Ecuador y Perú— no había ocurrido aún en Bolivia;<sup>226</sup> la posibilidad de fundar nuevos distritos o sub-distritos indígenas en base a patrones indígenas de asentamiento, así como la posibilidad de tener acceso a fondos públicos y participar en los procesos de planificación sobre su destino y utilización, o bien de canalizar fondos directos provenientes de otras fuentes. Pero la propiedad colectiva de tierras de los ayllus en la región andina no se agrupa en territorios. La agricultura andina se basa principalmente en el acceso a tierras en diferentes pisos ecológicos para evitar el riesgo climático y permitir la diversificación de los productos. En ese sentido, se asemeja a una aglomeración de islas dispersas. Por lo tanto, y a consecuencia de la no existencia de territorios continuos en la región andina, en muchos casos no pudieron crearse distritos o sub-distritos indígenas que contaran con alcaldes también indígenas (Calla 2003).<sup>227</sup>

---

225 En forma similar a Ecuador, la inestabilidad política en Bolivia en las últimas décadas resulta de la competencia entre las elites políticas de los territorios andinos y las elites económicas de las tierras bajas.

226 Sin embargo, hasta 2002 se encontraba pendiente todavía el reconocimiento de aproximadamente el 70% de los “ayllus” como comunidades campesinas (Calla 2003).

227 Sin embargo, una parte del movimiento indígena actual en Bolivia exige también el reconocimiento de territorios en zonas andinas.

La resistencia de las elites agrarias contra la nueva ley no se hizo esperar. Ya en 1995, un año luego de la aprobación de la Ley de Participación Popular, se promulgó una nueva ley para la descentralización del Estado (Ley de Descentralización), la cual acabó con gran parte del avance obtenido (Assies 2002), debido a un fortalecimiento adicional del nivel regional frente al gobierno central y los gobiernos municipales. El fortalecimiento de los prefectos como máxima autoridad a nivel regional –los cuales en muchos casos son los terratenientes o empresarios agrícolas más importantes– hizo posible que las elites en provincias consolidaran nuevamente sus posiciones de poder.

Diversos autores critican el proceso de descentralización desde el punto de vista de la participación política de los pueblos indígenas, entre otras razones, porque la cantidad de alcaldes y concejales indígenas a nivel local no aumentó en forma continua (Assies 2002/Calla 2003/Ayo 2004, etc.).

Las organizaciones indígenas criticaron que los territorios con población indígena no se tomaran en cuenta en la definición territorial de los municipios. Las comunidades o territorios indígenas se encuentran frecuentemente divididos entre diversos distritos y, por consiguiente, las organizaciones indígenas se ven obligadas a participar simultáneamente en los procesos de planificación de diferentes distritos (Assies 2002/Camargo Manuel 2005/Yampara 2005). Fuera de ello, a través del aumento de la presencia estatal surge una estructura paralela que competía con las autoridades indígenas tradicionales en las regiones rurales, cuando en el pasado no se había interferido con ellas. Se criticó la división poco clara de competencias entre el autogobierno indígena y las nuevas estructuras públicas a nivel local, y la subordinación de las organizaciones y autoridades indígenas a los gobiernos municipales.

En resumen, el primer gobierno de Sánchez de Lozada inició una intensa fase de transformación, con las mayores reformas jurídicas y estatales del país desde la Revolución Nacional de 1952. Esta amplia política reformista –que incluía medidas especiales explícitas para los pueblos indígenas– fue, sin embargo, muy contradictoria en sí misma y dejó en Bolivia una situación política inestable. Por un lado, los pueblos indígenas se beneficiaron con importantes avances en cuanto a políticas públicas.

Pero, por otro lado, las condiciones generales para la población indígena empeoraron debido a la privatización y a la política de hidrocarburos.

En 1997 ganó nuevamente las elecciones el ex dictador Hugo Banzer con una coalición multipartidaria. Su gobierno sustituyó una vez más el enfoque de participación, desarrollo humano y diversidad étnica y cultural del gobierno de Sánchez de Lozada, por la lucha contra la pobreza en general, y una política social basada en conceptos exclusivamente económicos, en combinación con el ya conocido paternalismo (Calla 2003). En lugar de un programa de gobierno se implementó un “diálogo nacional”, el cual finalizó con un plan de acción bajo el lema “Para vivir mejor”.<sup>228</sup> Las grandes organizaciones indígenas como la CIDOB y los sindicatos como la CSUTCB y la COB participaron muy poco de este diálogo, a causa de crisis internas y la falta de credibilidad de Banzer.

El gobierno de Banzer reorganizó una vez más todo el aparato estatal y creó un nuevo Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible. A éste pertenecía el nuevo Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO) a cargo del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), el cual existió entre 1997 y 2000 (Albó 2002). A pesar de que las políticas indígenas habían pasado a una instancia de mayor jerarquía, todo parece indicar que la SAE pudo alcanzar mucho más para los pueblos indígenas que el nuevo VAIPO. Diferentes interlocutores describieron las políticas indígenas de Banzer y del MIR como clientelismo y cooptación política de representantes. Con el apoyo de la cooperación danesa DANIDA, se formuló una política gubernamental “para el desarrollo indígena y originario con identidad”,<sup>229</sup> la cual debía ser coordinada por el VAIPO. Todas las instituciones públicas debían plegarse a la implementación del principio de participación indígena y tomar en consideración los derechos colectivos indígenas (de acuerdo a la legislación nacional ya vigente), entre ellos, el derecho al desarrollo autodeterminado y a la libre elección de sus instituciones, organizaciones y tradiciones, de su cultura, idioma y lugar de residencia de acuerdo a sus costumbres y valores indígenas, etc.

---

<sup>228</sup> “Para vivir mejor”, Plan Operativo de Acción 1997-2002.

<sup>229</sup> “Política Nacional Indígena y Originaria de Desarrollo con Identidad”.

### **6.3. Políticas públicas para los pueblos indígenas en Bolivia desde el año 2000**

Poco tiempo después de entregar el gobierno a su vicepresidente Jorge Quiroga Ramírez, Banzer cae enfermo y fallece en el año 2000. Quiroga llevó a término el mandato de Banzer hasta el año 2001, a pesar de la crisis y las protestas masivas. En abril de 2000, la famosa “Guerra del Agua” en Cochabamba, con intensas protestas contra la privatización del agua potable, culmina con la re-estatización de las empresas de suministro de agua.

Con el fin de apaciguar los movimientos sociales, se funda el Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO), y sus puestos se reparten —como si fuera un “botín”— entre los líderes indígenas de diversas organizaciones. De esta forma se fusionó el antiguo Ministerio de Desarrollo Rural con la dependencia para la promoción de los derechos indígenas. El antiguo VAIPO se transformó entre los años 2000 y 2002 en el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Originarios (VAIO). Entre las funciones del VAIO se encontraba la promoción de la política para el desarrollo integral de los pueblos indígenas y originarios.<sup>230</sup>

En el año 2000 se aprobaron las leyes para el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas<sup>231</sup> y para el diálogo nacional destinado a esclarecer la situación de la tenencia de tierras en zonas rurales y entregar títulos de tierras a las comunidades indígenas, ley que fue declarada como prioridad nacional.<sup>232</sup> En el año 2001 se introdujo por decreto<sup>233</sup> un seguro básico

---

230 Contenia aspectos como la inclusión en la economía, la sociedad y el sistema judicial, conservando igualmente el respeto por los valores culturales e identidades indígenas, la garantía del cumplimiento de la legislación nacional y de los acuerdos internacionales relacionados con los derechos indígenas, el respeto frente al derecho indígena colectivo de propiedad de tierras y territorios en base al concepto de “desarrollo con identidad”.

231 El Decreto Supremo 25894 reconoce oficialmente los siguientes idiomas indígenas: aymara, araona, ayoreo, baaré, besiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, esse eja, guaraní, guarasú’we (pauserna), guarayo, itonama, leco, machineri, mojeño, trinitario, mojeño ignaciano, more, mosetén, movima, pacawuara, quechua, reyesano, sirionó, tacana, tapieté, toronoma, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré.

232 Ley del Diálogo Nacional, Decreto Supremo 2235.

233 Decreto Supremo 26330.

de salud para los miembros de la CIDOB y de la CSUTCB, medida considerada populista y sin mayor perspectiva.

En el año 2002 nuevamente es elegido como presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, aunque esta vez sin un vicepresidente indígena. El Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO) se transformó en el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, de Género y Generacionales (MACIGG), basado en la ex Secretaría del super-Ministerio de Desarrollo Humano de los años 90.<sup>234</sup> El VAIO se transformó en VAI, Viceministerio de Asuntos Indígenas, dentro del MACIGG. Sobre este nuevo viceministerio se ha dicho que sirvió, una vez más, de “botín” para las grandes centrales indígenas, las cuales se dividieron los puestos entre ellas en base a cuotas negociadas. Sin embargo, los constantes cambios institucionales y políticos hicieron imposible cualquier asomo de continuidad en los enfoques y programas políticos. La conquista de las instancias políticas por parte de los líderes indígenas dificultó aun más una orientación profesional del trabajo. Cada cambio en la dirección de las centrales indígenas conducía a una renovada presión política sobre la instancia estatal y al correspondiente cambio de personal, lo que ocurría con creciente frecuencia. El VAI no se encontraba en condiciones de coordinar adecuadamente los muchos y diferentes proyectos de los donantes internacionales o de influir sobre otras instituciones públicas.

El segundo período de gobierno de Sánchez de Lozada sería de corta duración. La llamada “Guerra del Gas” lo llevaría a su destitución en octubre de 2003. Sánchez de Lozada había tratado de exportar el gas recientemente descubierto en Bolivia a un precio nueve veces menor que el precio nacional. El dinero de las exportaciones se necesitaba urgentemente para superar una nueva crisis financiera en Bolivia, causada —entre otros factores— por la devaluación de las monedas en Argentina y Brasil, la disminución de las exportaciones bolivianas, demasiado caras para

---

<sup>234</sup> El Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, de Género y Generacionales fue creado con la misma lógica conceptual que la Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales en el Ministerio de Desarrollo Humano durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada.

ambos países, la reducción de las remesas provenientes de Argentina de 700.000 migrantes bolivianos, y la disminución de la producción de la hoja de coca en un 70% entre 1998 y 2002.

A esto se agregaron los altos costos de las reformas, especialmente de la reforma de las jubilaciones, así como la crisis bancaria en Bolivia (IWGIA 2005). Las devaluaciones en los países vecinos repercutieron también sobre el encarecimiento de las deudas bolivianas, las cuales habían sido fijadas en dólares norteamericanos. La amplia privatización de las empresas estatales y su entrega a firmas transnacionales, trajo consigo una reducción drástica en los ingresos tributarios provenientes de la explotación de los recursos naturales, que cayeron de un 70% a un 12%. Si bien Bolivia había recibido una condonación de sus deudas públicas bilaterales, al mismo tiempo las deudas públicas multilaterales habían crecido nuevamente al 26% del PBI. La principal fuga de excedentes se producía a través del control del 80% de los ingresos provenientes del petróleo y el gas en manos de empresas extranjeras, las que supuestamente pagaban sólo una décima parte de los impuestos adeudados al fisco (IWGIA 2005). Por ejemplo, la empresa española Repsol contaba con 22 concesiones, 17 de las cuales se sobreponían con territorios indígenas (Tierras Comunitarias de Origen - TCO) en la región amazónica y en el Chaco boliviano. A esto se agregaban las repercusiones de la construcción de un gasoducto de más de 3000 km de largo, desde Bolivia hasta Brasil, y de otro gasoducto que atravesaba 24 comunidades indígenas de los chiquitanos y los ayoreo-de, en el Chaco. Hasta el año 2004, 11 de las 18 empresas internacionales no habían declarado ningún excedente para los cuatro años anteriores. Las consecuencias se tradujeron en un aumento impositivo para la población en general, una mayor deuda externa y un incremento de la dependencia a la cooperación internacional (IWGIA 2005).

Con la ayuda de las fuerzas armadas se sofocaron una serie de levantamientos entre febrero y octubre de 2003, dejando un balance total de 67 muertos y varios cientos de heridos. Sánchez de Lozada debió huir precipitadamente del país, frente a lo cual el Congreso inició un proceso judicial contra él y sus ministros, debido a una desproporcionada y brutal represión. El gobierno fue transferido a su vicepresidente, Carlos Mesa, el cual consiguió aprobar en el Congreso una nueva reforma constitucional, en febrero de 2004. De este modo se hicieron posibles otros pasos im-

portantes, entre ellos la implementación de una Asamblea Constituyente, los plebiscitos obligatorios y la participación política directa de las organizaciones de base en las decisiones políticas, sin mediación de partidos políticos. En enero de 2004 se fundó la Unidad de Educación Intercultural Bilingüe en el Ministerio de Educación y Culturas.<sup>235</sup>

Un primer plebiscito sobre la política energética, del 18 de julio de 2004, impidió un golpe de Estado y contribuyó a la despolarización del país. Con un 60% de participación electoral, la mayoría absoluta se declaró a favor de la renacionalización de los recursos minerales e hidrocarburos de Bolivia. El gobierno de Carlos Mesa se vio confrontado con varios ultimátum para la implementación de la llamada “Agenda de Octubre”, de parte de enardecidos movimientos sociales. Sin embargo, su gobierno fue demasiado débil como para renegociar exitosamente con las empresas internacionales, por lo que se mantuvieron los planes para la exportación del gas natural. La oposición exigió a continuación un diálogo que concluyó en el llamado Pacto de Unidad, de setiembre de 2004. Se trataba de una instancia coordinadora basada en 40 organizaciones indígenas a nivel nacional, la que convocó a una Asamblea Constitucional con un total de 258 delegados, entre ellos representantes directamente elegidos de las organizaciones indígenas. Se elaboró además un proyecto de ley para la explotación de los recursos naturales. Una gran parte de las recomendaciones de las organizaciones indígenas fue adoptada por el Congreso (Cámara de Diputados), que a su vez debatió un proyecto de ley para la nacionalización de los recursos naturales, la modificación obligatoria de los contratos con las empresas privadas, el fomento de la industrialización del país y las consultas previas y a tiempo, respetando la autonomía de las organizaciones indígenas. La propuesta también preveía una participación indígena en las ganancias generadas con la ayuda de los fondos nacionales indígenas, los que debían ser administrados en conjunto por el Estado y las organizaciones indígenas. Además se propuso un fondo para indemnizaciones por daños sociales o ambientales, así como la

---

<sup>235</sup> Con la Resolución Ministerial N° 14/04

prohibición de la adjudicación de concesiones en zonas ecológicas protegidas, la participación social en el monitoreo del medio ambiente, procedimientos claros para la expropiación tomando en cuenta los derechos indígenas, etc. Sin embargo, este proyecto de ley no logró obtener mayoría en el Congreso.

El 5 de diciembre de 2004 se llevaron a cabo elecciones municipales con nuevas reglas de juego, entre ellas una cuota del 50% para mujeres en todas las listas. El ministerio a cargo de los asuntos indígenas cambió nuevamente de nombre y se convirtió en el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios - MAIPO. Finalmente, la presión ejercida sobre Carlos Mesa fue demasiado fuerte y dimitió en junio de 2005.

Un gobierno de transición a cargo del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, organizó las nuevas elecciones nacionales del 18 de diciembre de 2005. Evo Morales y Álvaro García Linares del MAS (Movimiento al Socialismo) ganaron con el 53,7% de los votos. Por primera vez en años se eligió a un gobierno con una alta aceptación entre la población. Evo Morales comenzó su período en el año 2006 con la “Agenda de Octubre” y prometió la nacionalización de los recursos energéticos, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, así como tierras y territorios para los pueblos indígenas de acuerdo a una gestión sostenible de las reservas naturales.

En el año 2006 se perfeccionó el proyecto de ley del Pacto de Unidad para la Asamblea Constituyente, con 68 distritos electorales, 10 legisladores indígenas de las tierras bajas directamente elegidos y procedentes de distritos electorales especiales, así como 16 legisladores indígenas procedentes de zonas andinas elegidos de acuerdo al principio comunitario del consenso. Sin embargo, la mayoría de los legisladores del MAS aprobó una ley de Asamblea Constituyente sin distritos indígenas especiales con el pretexto del “gobierno indígena”. La ley impone una aprobación de las modificaciones constitucionales con una mayoría de dos tercios, es decir, 170 votos, aunque esta norma fuera luego cuestionada por Evo Morales por la falta de aliados suficientes para garantizar semejante votación. En las elecciones para la Asamblea Constituyente del 1º de julio de 2006 el partido de gobierno MAS obtuvo el 50,7% de los escaños, es decir, 137 legisladores de un total de 255, provenientes de 70 distritos electorales y 9 regiones (departamentos). Finalmente, la participación de

las organizaciones indígenas en alianza con el MAS permitió la elección de cuatro legisladores indígenas procedentes de las tierras bajas: dos chiquitanos, un mojeño y un guaraní.

Luego de varios intentos durante su primer año, el gobierno de Evo Morales renegoció con éxito los contratos de gas y petróleo con un proceso que culminó, el 1° de mayo de 2006, en la Ley de Nacionalización de la Explotación de los Recursos Hidrocarbúrferos.<sup>236</sup> Con participación de organizaciones indígenas se presentaron propuestas para la reglamentación de la ley, entre ellas, una para el manejo ecológicamente sostenible y otra para las consultas previas a la explotación de recursos naturales en las regiones con población indígena. Se creó un impuesto directo a la explotación de los recursos hidrocarbúrferos (Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH) y, en diciembre de 2006, se estableció la creación un fondo especial financiado con el IDH, el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas - FDPPIOYCC.

Poco después de asumir el poder, el presidente Morales disolvió sorpresivamente el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, MAIPO, con el argumento de que los pueblos indígenas ya estaban en el gobierno y, por lo tanto, ya no eran necesarias instituciones especiales de defensa de sus derechos. Extraoficialmente se ha dicho que el motivo real para esta medida sería evitar la presión de las diversas organizaciones indígenas en pugna por ocupar puestos y controlar el botín. A fin de acabar con este riesgo potencial, el gobierno de Evo Morales decidió la disolución total del ministerio. En su lugar fue creado el nuevo Ministerio del Agua.

La política social del gobierno de Morales se concentra en el apoyo a la Misión Milagro y la ayuda médica cubana alrededor de centros quirúrgicos oftalmológicos dotados de moderna tecnología al servicio de unos 50.000 bolivianos, en la ampliación del Seguro Universal Materno-Infantil (SUMI), la alfabetización en regiones rurales, etc. Por medio del

---

<sup>236</sup> Por medio del Decreto Supremo 28701.

programa “Bono Juancito Pinto” se reparten 30 dólares norteamericanos para cada estudiante pobre, con el fin de revertir la deserción escolar a nivel de la educación primaria. Este bono es financiado a través de un fondo especial de 30 millones de dólares norteamericanos proveniente de los hidrocarburos (IWGIA 2007). La nueva Reforma de la Educación no toma en cuenta las anteriores reformas educativas o los avances ya alcanzados en campo de la educación intercultural bilingüe. En este sentido, y debido a constantes cambios ministeriales y presuntos casos de corrupción, el futuro de las políticas públicas en general se torna incierto.

El 30 de octubre de 2006 se inició la quinta marcha indígena desde las tierras bajas hacia la sede del gobierno en La Paz, en demanda de una nueva ley agraria. El motivo fue el vencimiento del período de 10 años de la ley del INRA para el saneamiento de la tenencia de tierras y el otorgamiento de títulos de propiedad colectiva, exonerada de impuestos, a las comunidades y pueblos indígenas. Los indígenas de las tierras bajas elaboraron y presentaron un nuevo proyecto de ley de reforma agraria integral, la “Ley de Reconducción Comunitaria”.

Mientras se efectuaba la marcha, este proyecto de ley fue debatido en el Congreso y aprobado en la Cámara de Diputados con la mayoría del MAS. Sin embargo, en el Senado –donde la oposición tiene la mayoría– se efectuaron modificaciones y se opuso resistencia. Cuando la marcha llegó a Palacio de Gobierno el 28 de noviembre, tras casi un mes, la ley fue aprobada esa misma noche por el Senado en una acción rápida y encubierta. Para este fin, el gobierno trajo en avión y en secreto a varios diputados suplentes, los cuales sorprendieron a la oposición con su aceptación del proyecto de ley. Esta nueva ley agraria posibilita la expropiación de tierras no cultivadas y su reparto entre comunidades campesinas y territorios con títulos de propiedad colectiva. Asimismo, el presidente obtiene la facultad de otorgar directamente títulos de propiedad a las comunidades campesinas, en el caso que las autoridades locales o regionales se nieguen a hacerlo.<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> Al mismo tiempo, no pueden preverse las consecuencias ecológicas negativas de esta ley en la cuenca amazónica, en la que los bosques y áreas naturales sin cultivar son absolutamente necesarios.

#### **6.4. Resumen y conclusiones**

Bolivia es el país latinoamericano que posee la más amplia legislación sobre derechos indígenas y explotación de recursos energéticos. Sin embargo, las leyes no suelen cumplirse, razón por la cual muchas de ellas existen sólo en papel. Desde 1990, el movimiento indígena se ha convertido en un visible protagonista político, y con ello los derechos indígenas han logrado una alta prioridad en la agenda política nacional. Incluso de modo parcial ha sido posible plasmar una agenda indígena en políticas de gobierno de algunos regímenes gubernamentales. Pero en la mayoría de los casos, estas políticas sólo fueron posibles gracias al apoyo explícito, técnico y financiero de donantes internacionales, entre ellos especialmente de DANIDA. Sin embargo, no fue posible desarrollar políticas públicas nacionales, articuladas y continuas para los pueblos indígenas, y las diferentes políticas gubernamentales sólo se implementaron parcialmente. Hasta la asunción al poder de Evo Morales y a pesar de contar con una ley nacional para la implementación del Convenio 169 de la OIT, no existían normas claras en relación con las consultas a la población afectada, sobre todo en el caso de la explotación de reservas naturales en territorios indígenas. No obstante, hoy en día Bolivia es el único país en el que se ha intentado armonizar la explotación de los recursos naturales con los derechos indígenas.

En Bolivia, al igual que en Ecuador, es imposible ignorar la tendencia al clientelismo y la cooptación de los líderes indígenas en detrimento del movimiento indígena como protagonista político. Por lo tanto, las experiencias con instituciones públicas especiales fueron contradictorias. Entre 1990 y 2006, seis diferentes instancias de seis distintos ministerios estuvieron al frente de las políticas para los pueblos indígenas sin que ninguna de ellas sobreviviera más allá de tres años. La frecuente y radical reorganización de los ministerios y de todo el aparato estatal, y la continua renovación del personal afectaron constantemente la calidad profesional y las posibilidades reales de implementación de estas políticas. Sólo pocos gobiernos tomaron en serio la necesidad de una política articulada para los pueblos indígenas. Al parecer, a mayor jerarquía de las instituciones, menor seriedad en los enfoques políticos, mayor cooptación de líderes indígenas y mayores las aspiraciones de algunos líderes indígenas por

“hacerse del botín”. Si bien esto no ocurría al principio, sobre todo desde el cambio de milenio se fue imponiendo también en Bolivia la tendencia a sostener que los organismos públicos a cargo de las políticas públicas para los pueblos indígenas debían contratar sólo a personal indígena.

La inestabilidad política en general, el constante ir y venir entre un sector y otro, y los cambios continuos de enfoque han generado un vacío en relación a documentos políticos concretos, planes de acción e instituciones responsables de políticas públicas articuladas para los pueblos indígenas, hecho que contradice la prioridad que la jerarquía política declara otorgar al tema. Paradójicamente, el gobierno de Evo Morales no cuenta hasta ahora con enfoques coherentes de políticas públicas para los pueblos indígenas, a pesar de los notables cambios en las condiciones estructurales. Sin un organismo coordinador, su gobierno tendrá serias dificultades para implementar una política articulada y coherente al servicio de los pueblos indígenas de Bolivia, a pesar de las importantes modificaciones legales, de la retórica oficial y los abundantes recursos financieros provenientes de las exportaciones de gas natural. La nacionalización de los recursos hidrocarburíferos no garantiza de por sí su menor explotación o que se consulte más a los pueblos indígenas involucrados o directamente afectados. Por otro lado, la decisión de cerrar el Ministerio de Asuntos Indígenas para evitar que las organizaciones indígenas lo tomen por asalto, resulta entendible. También en otros países se ha podido comprobar que los ministerios no son los organismos más adecuados para cumplir este rol, y que lo más conveniente es encargar la coordinación interinstitucional de las políticas públicas para los pueblos indígenas a entidades en lo posible más autónomas y flexibles. Ahora sólo cabe esperar y observar si se creará o no en Bolivia una instancia coordinadora de este tipo, más funcional y de composición pluricultural.

Al mismo tiempo, todavía no está claro si se promulgará realmente una nueva Constitución para Bolivia, y cuál será el camino elegido: Asamblea Constituyente o plebiscito. Sea como fuere, siempre existirá el peligro de retroceder en los avances alcanzados en legislaciones anteriores en cuanto a derechos indígenas. Asimismo, algunas propuestas de las organizaciones indígenas para la nueva Constitución no lograrán el consenso del conjunto de la sociedad, ni tampoco podrán ser consideradas democráticas. Tienden a exagerar las demandas en torno a derechos especiales en

desmedro del principio de la igualdad de derechos y promover el aislamiento de los pueblos indígenas frente al resto de la población boliviana, en lugar de adoptar enfoques más orientados a la interculturalidad.

Al igual que en el pasado, Bolivia se encuentra hoy muy lejos de contar con políticas públicas nacionales para los pueblos indígenas, de mediano y largo plazo. La responsabilidad de esta situación recae en parte en los propios líderes y las élites indígenas, que en el transcurso del tiempo se fueron alejando de sus valores fundamentales para priorizar intereses particulares. Al igual que en los otros países, muchos de ellos sólo poseen una limitada experiencia en cuanto a políticas públicas y confunden a menudo las reivindicaciones de participación con el rol y la responsabilidad que tienen las instituciones públicas. El problema de entender qué podría ser realmente una política pública para los pueblos indígenas, digna de tal nombre, también ha contribuido a la crisis de estas políticas en Bolivia.

Sin embargo, hasta la toma de posesión de Evo Morales –en forma similar a lo sucedido en el Perú– se produjeron avances en la implementación de políticas sectoriales. En Bolivia, los derechos indígenas fueron tomados en cuenta en determinadas áreas y sectores, sobre todo con el respaldo legal de los títulos de propiedad de tierras y territorios (TCO), en la “participación popular” con participación indígena, en la gestión y el monitoreo ambiental también con participación indígena, y en la política educativa. En el año 2003 se contaba con una educación intercultural bilingüe en el 22% de las escuelas de educación primaria del país, aunque no para todos los grados escolares. Entre 1990 y 2002, el presupuesto para la educación se incrementó de forma significativa. Dada la difícil situación de la administración pública, debido a las permanentes reformas del aparato estatal, es prácticamente imposible obtener cifras confiables sobre el presupuesto nacional para la educación intercultural bilingüe (Nucinkis 2006). Lo mismo ocurre en el caso de las asignaciones del presupuesto público dirigidas a las políticas públicas para los pueblos indígenas que, a pesar de considerables esfuerzos, no pudieron ser reconstruidas de forma confiable. Aparentemente se gastan muchos millones de dólares norteamericanos para diversos programas y fondos especiales dirigidos a los pueblos indígenas, pero no provienen del presupuesto público nacional sino más bien de la cooperación internacional. Este hecho ha generado una

dependencia nociva de todo el aparato estatal, y de los enfoques conceptuales y políticos de las políticas públicas para los pueblos indígenas de la cooperación internacional. Esto lleva a su vez a una falta de institucionalización de prioridades, de políticas y programas en la sociedad boliviana, en la cultura política nacional y en el aparato estatal. A causa de ello, el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), al final sólo lograba funcionar con la ayuda de consultores externos debido a lo escaso de su personal capacitado (MAIPO/BM 2005; DANIDA 2005).

En resumen, puede afirmarse que en el caso boliviano existieron en el pasado muchas políticas sectoriales específicas para los pueblos indígenas en las áreas del medio ambiente, el sistema judicial, la educación intercultural bilingüe, la salud, etc. Bolivia cuenta, además, con la peculiaridad de dar absoluta prioridad al concepto indígena de “una buena vida”, incluso en la orientación del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Evo Morales. No es posible otorgar mayor importancia al tema en el discurso oficial. A esto se agrega el coraje de implementar por ley medidas sumamente críticas, como la expropiación de los latifundios y la consulta previa a las comunidades indígenas ante la explotación de los recursos naturales en sus territorios, algo que aún no es posible ver en otros países. Habrá que esperar y observar si el discurso oficial y la nueva legislación llegan a plasmarse en políticas públicas coherentes y articuladas para beneficio de los pueblos indígenas, con estrategias nacionales y planes de acción explícitos, a mediano y largo plazo. Al mismo tiempo, será interesante ver si en el futuro los cuantiosos recursos financieros puestos a disposición de los gobiernos locales y regionales, luego de la nacionalización de los recursos energéticos, se utilizarán para mejorar las condiciones de vida y afianzar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

## RESULTADOS Y CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

### *7.1. Hacia una política pública articulada y coherente para los pueblos indígenas*

Una política pública nacional para los pueblos indígenas formulada explícitamente, sólo es posible encontrarla en uno de los cinco países del presente estudio: en México. En el otro extremo se ubica el Perú, en el que encontramos, hasta el día de hoy, un retraso en cuanto a experiencias con políticas públicas para los pueblos indígenas. Por su parte, Guatemala cuenta con los Acuerdos de Paz y el AIDPI como marco de referencia oficial, con orientaciones estratégicas para las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, de mediano y largo plazo. Sin embargo, aún falta la formulación explícita de una versión actual de una política nacional para los pueblos indígenas, realista y viable. Sólo en los casos de México y Bolivia algunos gobiernos han contado con una política de Estado dirigida a los pueblos indígenas, pero en todo caso, se trata de excepciones. Más frecuentes son, en los países materia de estudio, las políticas públicas sectoriales para los pueblos indígenas, con distintos énfasis, no articuladas entre sí, parciales y dispersas. En cuanto a instituciones especialmente encargadas del diseño y la coordinación de políticas públicas para los pueblos indígenas, en la actualidad sólo existen en México, Ecuador y Perú, mientras que México y Guatemala cuentan con organismos especializados en la lucha contra la discriminación y el racismo. En lo referente a los presupuestos públicos nacionales, hasta ahora sólo en México y Ecuador se asignan montos considerables a medidas especialmente dirigidas a los pueblos indígenas. Actualmente en Guatemala se percibe una mejoría en ese sentido. Sin embargo, en la práctica, los montos designados

para tal fin en estos países no guardan proporción alguna con las dimensiones reales de la población indígena. En los casos de Bolivia y Perú es muy difícil determinar qué monto del presupuesto público ha sido asignado hasta la fecha a medidas de este tipo, sin embargo, se puede inferir que se trata de montos relativamente pequeños, mucho menores que en los demás países del estudio. Sólo Bolivia cuenta con una política energética y agraria que toma en cuenta explícitamente a los pueblos indígenas. Y entre todos los países del estudio, únicamente Bolivia y Ecuador han reconocido territorios indígenas en la región amazónica.

El llamado a una mayor presencia del Estado y al impulso de políticas públicas en beneficio de los pueblos indígenas y su entorno ambiental, para la preservación y revaloración social de la diversidad cultural, para la superación de toda forma de discriminación y racismo, y para la promoción de un diálogo intercultural real y sincero, no parte de una visión romántica e idealizante de los pueblos indígenas, sino más bien de un análisis nuevo, desde una perspectiva actual: la globalización trae consigo procesos de cambio en la producción, en la toma de decisiones políticas, sociales y culturales, que llevan no sólo a una nueva definición de identidades socioculturales, sino también a procesos de reforma del Estado y una nueva orientación de la política económica, social, energética, etc. (Assies 2002).

Estos cambios demandan una reorientación fundamental de la acción pública, que va mucho más allá de un par de proyectos especiales para algunas comunidades indígenas de regiones apartadas, y también mucho más allá de políticas sectoriales dispersas. Aparte de los enfoques específicos orientados a la población indígena ya existentes en algunos sectores de la administración pública, lo que se necesita es sobre todo una perspectiva integral y coherente, un enfoque continuo de mediano y largo plazo que promueva políticas de Estado que trasciendan a gobiernos sucesivos. En este sentido, es indispensable ejercer influencia sobre la totalidad de los enfoques políticos y en los distintos sectores de la administración pública, a fin de armonizar las condiciones del marco general con las medidas especiales concretas.

El presente estudio ha podido comprobar que en la actualidad, aparte de las interrogantes básicas sobre la prioridad de políticas públicas

específicas para los pueblos indígenas, y las dificultades que atraviesan las políticas sociales en América Latina en general, los siguientes aspectos han pasado a cobrar especial importancia:

- Una imagen transformada de la propia nación como multiétnica con diversidad cultural y lingüística, que se plasma sistemáticamente para el conjunto de la sociedad en enfoques y políticas a todos los niveles;
- La inclusión explícita de grupos sociales antes excluidos, en todos los niveles de la vida pública, incluida la participación política;
- Los cambios estratégicos en el ordenamiento jurídico y social (de las condiciones a nivel macro), como la posibilidad de expropiar latifundios y proteger la biosfera y los recursos mineros y energéticos de una explotación intensiva e irracional a manos de intereses públicos o privados;
- La reglamentación y el control de empresas dedicadas a la explotación de materias primas, el derecho a consulta antes de las fases de exploración y explotación de materias primas por parte de las empresas cuando se trata de tierras indígenas, la intermediación entre las empresas y las comunidades indígenas afectadas, y la prevención o intermediación, en general, frente a conflictos sociales y ambientales de cualquier índole;
- El reconocimiento y la garantía a la igualdad de derechos para los indígenas, un mayor acceso a servicios y recursos y, a la vez, medidas compensatorias frente a desventajas de naturaleza particular (por ejemplo: exoneración de multa por no votar en las elecciones);
- El reconocimiento y la garantía de las identidades y los derechos indígenas, entre ellos, el derecho a la propiedad colectiva de tierras, la autodeterminación, a contar con autoridades y sistemas de administración de justicia propios, etc.;
- El reconocimiento y la adecuación de todas las acciones estatales a la diversidad cultural y lingüística del país y dirigidas al conjunto de la sociedad;
- Las consultas sistemáticas y la participación de las comunidades y representantes indígenas en todos los niveles, sobre todo cuando se trata de acciones que los afectan de modo directo;
- El diálogo político intercultural y la educación intercultural para todos;
- La reorientación de la política social hacia la focalización de la población en mayor desventaja, y sobre todo hacia los pueblos indígenas;
- Las acciones coherentes para revertir toda forma de discriminación y racismo, y la penalización de los mismos;

- La planificación e implementación conjunta de políticas y acciones especiales entre el Estado, las comunidades y las organizaciones indígenas, por ejemplo, en la educación intercultural bilingüe, en la administración de reservas forestales y áreas naturales protegidas, entre otros;
- La apertura del Poder Judicial oficial hacia un mayor respecto a los valores y las normas interculturales;
- Los acuerdos para la coexistencia de autoridades y la división de funciones y responsabilidades entre los pueblos indígenas e instancias estatales.

Este listado, que no pretende ser exhaustivo, muestra cuán amplios y complejos son en la actualidad los ámbitos de acción de políticas públicas articuladas y continuas para los pueblos indígenas. ¿Es posible establecer políticas de este tipo sin participación indígena en el gobierno? Esta pregunta resuena mucho más fuerte a la luz de la comparación de cinco países latinoamericanos con una numerosa población indígena, en los que las políticas públicas dirigidas a dicha población aún se encuentran en etapas iniciales, pero en los que la emergencia de los pueblos indígenas como actores políticos ha impulsado grandes cambios. Al mismo tiempo, surge la pregunta sobre si una participación indígena en el gobierno garantizaría necesariamente la existencia de una consistente política pública para los pueblos indígenas. En todo caso, está comprobado que dar prioridad absoluta al tema a nivel de los discursos políticos —como, por ejemplo, a través de un plan nacional basado en conceptos indígenas— no basta para solucionar los problemas. Sin la formulación e implementación de políticas públicas explícitas para los pueblos indígenas, no queda asegurada su vigencia, y por lo tanto, tampoco queda garantizado el mejoramiento de las condiciones de vida para la población indígena.

En los siguientes acápite se identificarán, primero, las semejanzas entre los cinco países estudiados en cuanto a políticas públicas para los pueblos indígenas. Luego, se analizarán las principales diferencias entre los países estudiados con relación a las mismas políticas. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones generales y pasos pendientes para lograr mayor profundidad en el tema y evaluar en mejores condiciones las experiencias en curso, con el fin de poder orientar de manera más apropiada las políticas públicas para los pueblos indígenas en el futuro.

## *7.2. Semejanzas entre las políticas públicas materia de estudio*

Todos los países del presente estudio han suscrito los acuerdos y convenios internacionales más relevantes al tema indígena, entre ellos, el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, Bolivia es el único país con una ley especial para implementar el Convenio 169 de la OIT y asegurar su inclusión en las políticas y la legislación nacional. Bolivia cuenta con la legislación de mayor alcance respecto de los derechos colectivos indígenas. Asimismo, Bolivia ha reconocido legalmente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados previamente a la explotación de recursos naturales en sus territorios, por parte de terceros.

Todos los países –con la excepción de Guatemala– han llevado a cabo reformas constitucionales en los años 90, reconociendo su carácter de estados multiétnicos con diversidad cultural y lingüística. Se observa una tendencia hacia el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas, sin embargo, esto no asegura necesariamente cambios en la práctica.

En todos los países del estudio, sólo en el sector educación la interculturalidad se asoma como un enfoque político oficial. La educación intercultural bilingüe ha sido oficialmente reconocida y está presente en todos los países estudiados, aunque con diferentes resultados.

La propiedad colectiva de la tierra ha sido reconocida oficialmente en casi todos los países, con excepción de Guatemala. En algunos países (México y Perú), los derechos de propiedad colectiva han sido restringidos nuevamente a principios de los años 90 sólo para favorecer la inversión privada. En Bolivia, los derechos de propiedad colectiva han sido ampliados en las tierras bajas hasta abarcar territorios; asimismo, han sido ampliadas las causales de expropiación de latifundios. Por su parte, la Constitución ecuatoriana reconoce el derecho a la propiedad de territorios y de hecho ya existen territorios indígenas, por ejemplo, en la cuenca baja del Amazonas, aunque aún no se ha dado la legislación respectiva.

En todos los países, el Estado ha implementado políticas sectoriales con medidas especiales para los pueblos indígenas –sobre todo en los ámbitos de educación y propiedad de la tierra– y a menudo a través de fondos indígenas públicos, de mayor o menor envergadura. Mucho menos frecuentes han sido los esfuerzos serios de adecuación de los enfoques políticos generales a la diversidad cultural del país, por un lado, y a las

particularidades socioculturales de cada pueblo indígena, por el otro. Llama la atención de modo especial la carencia de una política agraria coherente en casi todos los países del ámbito de estudio. El sector agrario, en general, ha perdido importancia y las políticas agrarias con incentivos para la inversión privada han tenido más bien efectos negativos para los pueblos indígenas. Casi todos los pueblos indígenas han sido siempre productores agrarios, sin embargo, los derechos de propiedad colectivos por sí solos no bastan para mejorar de forma sostenible sus condiciones de vida futuras.

En todos los países del estudio, hasta el día de hoy, no se han logrado superar las dificultades que impiden llevar los alcances de las políticas y servicios públicos hasta las regiones más apartadas. Cuando las dificultades de acceso y cobertura se combinan con diferencias culturales y lingüísticas, la acción del Estado tiende a concentrarse en las grandes ciudades y a dejar la demanda no cubierta a los gobiernos municipales y regionales, con procesos de descentralización más o menos avanzados. Si bien el presente estudio se centra sobre todo en el nivel político nacional, se puede afirmar, en base a otros estudios, que las políticas a nivel local pueden ser un buen complemento pero no un sustituto de las políticas públicas nacionales (Assies 2002, entre otros). Esto se aplica sobre todo a los países que no tienen un sistema federal, que representan la gran mayoría del estudio (todos los países con excepción de México). En los países andinos, las dictaduras militares no han llevado a cabo políticas de exterminio de la población indígena comparables con lo sucedido en Guatemala, donde la guerra civil acabó muy rápidamente con los sindicatos rurales, que fueron el blanco de una implacable persecución política.

A la fecha, en ninguno de los cinco países existen políticas que promueven de modo sistemático el diálogo intercultural. Lo mismo se puede decir (con excepción del caso de Bolivia) de los enfoques articulados que deberían orientar la regulación de la explotación de recursos naturales y la inversión privada, nacional o extranjera, en armonía con el interés común de la sostenibilidad ambiental y la diversidad cultural, y con los intereses concretos de la población directamente afectada. Todos los países han instalado alguna vez foros de diálogo entre representantes indígenas y el Estado, pero han sido transitorios o coyunturales.

Sobre todo en los países andinos, pero también en Guatemala, existen problemas relativos a la superposición de las concesiones estatales

a empresas privadas para la explotación de bosques y recursos naturales, sobre tierras y territorios indígenas de propiedad colectiva. En Bolivia queda aún pendiente evaluar la viabilidad de la nueva legislación agraria y de hidrocarburos. En todos los países se carece, hasta el día de hoy, de registros de propiedad y catastros confiables, a fin de evitar la superposición de títulos de propiedad y concesiones.

Ninguno de los consejos consultivos voluntarios de alto nivel con representantes indígenas, como la CONAPA en el Perú o la Comisión Asesora de la Presidencia en Guatemala, ha tenido mayor éxito hasta ahora, dado que no se les han asignado competencias claras ni personal ni recursos suficientes. No han podido responder a sus propias expectativas de suplir la ausencia del Estado con un organismo especializado en la materia. Por lo tanto, las instancias de este tipo bien podrían considerarse como intentos más o menos bien intencionados de funcionarios del más alto nivel, en su afán por demostrar una voluntad política positiva, pero sin posibilidades de un consenso mayor.

Los enfoques culturalistas de los años 40 y 50 de los círculos académicos de Estados Unidos, que influyeron fuertemente al Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.) y sus filiales nacionales, fueron desplazados en todos los países del estudio después de la revolución cubana (1959) por ideologías de izquierda, centradas en la denuncia de la explotación económica, y la demanda del derecho a la tierra y los derechos laborales. Por aquel entonces se crean sindicatos rurales, sin diferenciar entre los trabajadores agrícolas en general y las comunidades indígenas. Estas nuevas organizaciones contaron con el apoyo, entre otros, de los partidos comunistas y organizaciones de tendencias socialistas fundados a partir de los años 20 y 30 del siglo XX. Desde entonces, las culturas indígenas fueron relegadas a los museos estatales y a la preocupación de los arqueólogos y antropólogos, o aprovechadas simplemente para el comercio de la artesanía, el folclor o el turismo.

Si pasamos revista a lo sucedido en las últimas décadas en nuestro ámbito de estudio, observaremos —especialmente en los círculos académicos de toda América Latina— la presencia de una tendencia bastante maniquea, poco flexible en el análisis sin comprensión de las aspiraciones, a veces ambivalentes, de los pueblos indígenas por obtener un mayor acceso a la sociedad urbana dominante, sin abandonar por ello sus propias

culturas indígenas. En estos círculos académicos, la política de integración en la sociedad nacional sólo podía significar implícitamente la renuncia a la identidad indígena, como si cada individuo —hombre o mujer— estuviera obligado a optar tan sólo por una identidad: optar por ser indígena o mestizo. Del mismo modo, se planteaba una supuesta disyuntiva entre las demandas económicas vinculadas a la propiedad individual o colectiva de la tierra, y las demandas relacionadas a la identidad cultural y al desarrollo de las culturas indígenas. Estas anteojeras conceptuales, ampliamente difundidas, llevaron al surgimiento de un extraño fenómeno caracterizado por constantes giros conceptuales en la orientación de las políticas públicas para los pueblos indígenas, de las últimas décadas.

Hoy en día, pareciera que este temperamento —de opciones excluyentes— se mantiene en plano político. La novedad pareciera ser: optar por una lucha general contra la pobreza o, alternativamente, por medidas especiales para los pueblos indígenas, como si estuviera comprobado que no es posible avanzar en ambos terrenos a la vez y hacerlo, además, de un modo culturalmente adecuado. Todas las políticas públicas estudiadas en cada uno de los cinco países han oscilado entre fases con o sin políticas especiales para los pueblos indígenas. Incluso, la política social dirigida a todos ha beneficiado y sigue beneficiando, en muchos países, sobre todo a los quintiles poblacionales en mejor situación que los indígenas y asentados en lugares menos apartados. Por supuesto, también es posible (como sucede en Ecuador) que los programas sociales, en general, beneficien —acaso por casualidad— a la población indígena, o incluso sean más utilizados por ésta que por la población no indígena, aun sin basarse en sistemas de valores, idiomas y prácticas sociales indígenas. Sin embargo, esto sucede de forma fortuita y más bien de modo excepcional. Asimismo, se observa la oposición entre las instituciones estatales de coordinación interinstitucional de políticas públicas y las dependencias especializadas de los distintos sectores ministeriales, cuando en realidad se trata justamente de la coordinación y cooperación entre ambas instancias.

### ***7.3. Diferencias entre las políticas públicas materia de estudio***

Tal como ya se dijo, con excepción de México ningún otro país del estudio cuenta con una política pública nacional para los pueblos indígenas, de largo plazo. En Guatemala se ha llegado a implementar una política nacional contra la discriminación étnica y el racismo contra los pueblos indígenas. Sin embargo, aún no se han formulado políticas públicas articuladas para los pueblos indígenas de Guatemala en base a los Acuerdos de Paz.

Desde el nuevo milenio, México cuenta con una política del gobierno de Fox para los pueblos indígenas y el nuevo gobierno de Calderón está obligado constitucionalmente a formular otra. En el Perú y Ecuador, ningún gobierno ha contado hasta ahora con una política pública oficial para los pueblos indígenas. En Bolivia, por lo menos uno o incluso varios gobiernos en el pasado han formulado políticas públicas para los pueblos indígenas, pero, debido a los constantes cambios de gobierno, no fueron del todo implementadas y mucho menos documentadas oficialmente.

En México, Guatemala y Perú se han promulgado leyes contra la discriminación como delito penal, pero sólo en México y Guatemala existen organismos estatales responsables para prevenir y combatir este delito. Sin embargo, la institución correspondiente en México no se ocupa exclusivamente de la discriminación contra la población indígena, sino también de todas las formas de discriminación. Por lo tanto, tiene un carácter por completo distinto que la institución guatemalteca, en la que además trabaja sólo personal indígena.

Sólo México y Bolivia cuentan hasta ahora con una política energética oficial. En Ecuador, Perú y Guatemala existe gran confusión al respecto, situación que perjudica a los pueblos indígenas. Sólo México ha elaborado ya los reglamentos oficiales sobre consultas a los pueblos indígenas (según el Convenio 169 de la OIT) para todas las políticas y medidas que los involucran directamente. Ecuador, Perú y Guatemala no cuentan con reglamentos oficiales para las consultas de acuerdo al Convenio 169 de la OIT.

De los tres organismos especiales a cargo de la coordinación de las políticas públicas para los pueblos indígenas en México, Ecuador y Perú, actualmente sólo la CDI de México funciona como tal. En cuanto a recursos financieros asignados del presupuesto nacional, sólo la CDI me-

xicana y el CODENPE ecuatoriano cuentan con fondos considerables. Sin embargo, en el caso del CODENPE sólo se llevan a cabo proyectos y programas con organizaciones indígenas, por lo que la política institucional del CODENPE no puede ser considerada como una política pública articulada para los pueblos indígenas. Hasta la fecha, el CODENPE no tiene mayor influencia sobre otras instituciones públicas de Ecuador. En Bolivia, en el pasado han existido hasta seis diferentes organismos oficiales encargados de asuntos indígenas, pero ninguno de ellos sobrevivió más de tres años. El gobierno de Evo Morales ha disuelto la última versión del Ministerio de Asuntos Indígenas (MAIPO), puesto que se había convertido en un instrumento de abusos por ambos lados (para la cooptación política de los dirigentes indígenas desde el gobierno, por un lado, o como botín de las organizaciones indígenas, por el otro). En Guatemala hasta ahora no se ha fundado ninguna institución responsable de la coordinación de políticas públicas nacionales para los pueblos indígenas, y en el Perú se procedió a trasladar y debilitar el organismo respectivo al poco tiempo de su creación: A pesar de haber sido creado por ley, el INDEPA perdió su rango ministerial y su autonomía institucional después de sólo dos años, y fue reducido a rango de dependencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, incluso antes de que pudiera siquiera comenzar su trabajo en serio y se procediera a la legitimación de esta instancia.

En Guatemala y Ecuador, los organismos especializados emplean casi exclusivamente a personal indígena. Lo mismo sucedió durante un tiempo (poco después del cambio de milenio) en Bolivia. Sin embargo, el copamiento de entidades estatales por organizaciones o elites indígenas, y su existencia paralela como instituciones exclusivamente indígenas frente a otros organismos estatales, da la impresión de no ser una respuesta adecuada y más bien de constituir una suerte de enclave sin mayor influencia política. Una cooperación intercultural e interinstitucional resulta en este sentido mucho más prometedora. La articulación en redes de funcionarios indígenas de diferentes instituciones del Estado, como sucede en Guatemala, parece ser un modelo mucho más interesante.

No se encontraron datos sobre el número y la proporción del personal indígena y no indígena en los organismos especiales de México y Perú. Hasta ahora, sólo en Guatemala se han establecido cuotas para el personal indígena en la administración pública. Sin embargo, en este caso

se trata de una política del gobierno actual, que posiblemente no sobreviva al cambio de gobierno en 2008.

Hasta ahora, sólo en México se procede a una rendición de cuentas —oficial y sistemática— de la inversión pública dirigida a los pueblos indígenas, en todas las dependencias del gobierno federal, conforme lo establece la ley de creación de la CDI. En Ecuador existe información detallada del ámbito social, pero ésta parece ser más bien resultado del interés personal de algunos funcionarios con cargos de decisión y no producto de una política sistemática. Aparte de los datos generales sobre la pobreza de los pueblos indígenas en relación a la población en general, se registra también la manera en la que los programas sociales y de la lucha contra la pobreza en general (no dirigidos a la población indígena en especial) son aprovechados y aceptados por los indígenas, y si estos programas llegan a ellos o no. En los otros tres países, no existe un registro sistemático de la inversión pública para los pueblos indígenas. En el caso de Bolivia, ni siquiera se pudieron reconstruir, en base a fuentes confiables, los presupuestos públicos de las instancias especializadas. En Guatemala se viene luchando actualmente para obligar a todas las instituciones estatales a documentar y visibilizar sus gastos dirigidos a los pueblos indígenas de forma separada. En el Perú este tema ni siquiera ha sido tratado.

Desde el inicio del nuevo milenio, los gobiernos de tres de los cinco países (México, Guatemala y Ecuador) han invitado al Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Indígenas a una visita oficial. De esta manera se ha logrado contar con recomendaciones concretas para la implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas. Es posible solicitar apoyo de las Naciones Unidas para la implementación de programas especiales destinados a llevar a la práctica tales recomendaciones.

Cuanto más grande es el organismo encargado de las políticas para los pueblos indígenas, mayor la desconfianza que merecen las intenciones políticas de los gobiernos que lo crean. Al menos, esto es aplicable a las breves experiencias de los ministerios de asuntos indígenas en Ecuador y en Bolivia, que fracasaron en ambos casos. Más bien, muchos factores apuntan a que el modelo de la CDI mexicana fue seleccionado y diseñado con mucho cuidado, y parecería ser el más adecuado para influir sobre otras instancias estatales. Se trata de un organismo autónomo lo más versátil y flexible posible, con capacidad de influencia sobre las políticas públicas

de otras instituciones, pero sin pretensión de reemplazarlas. El modelo prevé la participación de representantes indígenas en el diseño de políticas, conjuntamente con representantes de las instituciones estatales pertinentes, el asesoramiento de estas entidades en la implementación de políticas y medidas especiales para los pueblos indígenas, y en la adecuación de las acciones en general a la diversidad cultural del país y las particularidades lingüísticas y culturales de la población indígena.

Ecuador y Bolivia son hasta el momento los únicos dos países con participación indígena en el gobierno, en uno o varios casos. En Guatemala, México, Ecuador y Bolivia se ha nombrado, en el pasado, a representantes indígenas como ministros y/o funcionarios estatales de alto nivel. En Guatemala se ha presentado por primera vez una candidata indígena a la presidencia.

No en todos los países se reconoce la personería jurídica de las comunidades indígenas, como sucede en Ecuador y Perú. En Bolivia, las comunidades indígenas recién fueron reconocidas oficialmente en los años 90, y en México este reconocimiento fue posteriormente restringido.

Los discursos oficiales y no oficiales sobre las políticas públicas para los pueblos indígenas difieren considerablemente, dependiendo de los distintos países.

En México, el discurso oficial enfoca “una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas”, así como “el desarrollo de los pueblos indígenas”. El lenguaje internacional sobre los pueblos indígenas ha sido incorporado al discurso oficial y legal desde 2001.

En Guatemala, el discurso oficial se concentra sobre todo en la “nación pluricultural, multiétnica y multilingüe”, la superación de la discriminación étnica y el racismo contra los pueblos maya, xinca y garífuna, reconocidos oficialmente en 1996, así como en los derechos culturales. El concepto de pueblos indígenas se utiliza a pesar de no haber sido introducido oficialmente hasta ahora. De manera no oficial, se habla de la “mayanización” del Estado, de un “Estado multinacional”, de políticas públicas, en general, culturalmente adecuadas y de la visibilización en todos los ministerios de los presupuestos públicos específicos dirigidos a los pueblos indígenas.

En Ecuador no existe en la actualidad ningún discurso oficial aparte de los planteamientos del CODENPE sobre pueblos y nacionalidades, sobre los que aparentemente no existe un consenso oficial a nivel de todo el aparato estatal. El término “pueblos indígenas” se utiliza tanto en forma oficial como no oficial, pero su uso todavía no parece estar muy extendido. Se reivindica el llamado “Estado plurinacional”, las “nacionalidades” y las políticas públicas culturalmente adecuadas en todos los niveles, y también la implementación de los derechos especiales colectivos y la protección de comunidades y pueblos contra la destrucción de las condiciones de vida indígena generada por la explotación de los recursos naturales. Mientras el movimiento Pachakutik participaba en el gobierno, el lema oficial era: “Nada sólo para los indios”.

En el Perú, el discurso sobre pueblos indígenas aparece recién a nivel legal en la Constitución de 1993, con el reconocimiento “de la pluralidad cultural y étnica de la nación”, pero en general, es relativamente raro y nuevo a nivel oficial, sobre todo en referencia a la región andina. Su uso recién se va extendiendo poco a poco a nivel no oficial en las organizaciones amazónicas y andinas, más allá de su uso oficial por la recientemente creada instancia especial, el INDEPA. Se sigue hablando más de campesinos (o “ronderos” en Cajamarca) en los Andes y de nativos (pueblos originarios) en la región amazónica, así como de colonos cuando se trata de los migrantes indígenas andinos asentados en la Amazonía. Recién a principios del milenio, el debate entre las organizaciones andinas y amazónicas sobre las reformas constitucionales contribuyó a una primera identificación común con el concepto de pueblos indígenas, después de que el gobierno de Toledo ya lo usara en el discurso oficial. Por lo demás, no existe desde entonces un discurso oficial en el Perú sobre políticas públicas para los pueblos indígenas, el mismo que brilla por su ausencia. El gobierno del APRA, con el presidente García, ha pasado nuevamente a la lucha contra la pobreza en general y al fomento de la exportación de productos agrícolas andinos (con el programa especial “Sierra Exportadora”). En este caso, se trata de una política de incentivos para la inversión en la producción agraria y la modernización de la misma, incluso en los últimos tiempos se toma más en cuenta los productos “típicamente andinos”, como por ejemplo, variedades nativas de la papa, con el fin de explorar nuevos mercados internacionales e incrementar los ingresos de los pequeños productores

indígenas andinos. Sin embargo, por omisión se desaprovecha una buena ocasión para revalorar los conocimientos y los productos indígenas, dado que este propósito al parecer no forma parte del discurso oficial.

El discurso académico se refiere sobre todo al diálogo intercultural, el cual sin embargo no es priorizado por las organizaciones indígenas. Muchos representantes indígenas creen que, priorizando la interculturalidad, los derechos indígenas pasan a un segundo plano, y que dicho diálogo los mantiene en posición de desventaja frente a otros interlocutores. Sus principales demandas tienen que ver con los derechos indígenas individuales y colectivos, la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, la protección frente a la destrucción de sus condiciones de vida y el medio ambiente por la explotación de los recursos naturales en la Amazonía (explotación de petróleo, gas y madera) y en los Andes (oro, plata, cobre, cristal de roca, silicio, carbón mineral, etc.), y la participación en la gestión de las reservas forestales y áreas naturales protegidas. La política energética del gobierno de Alan García, así como los grandes proyectos de infraestructura resultan peligrosos desde la perspectiva indígena. Por el momento, no se tiene la intención de proceder a una consulta previa con los afectados. Un nuevo y controvertido fondo voluntario de solidaridad de las empresas mineras, establecido en 2006, no es administrado por el Estado, y por lo tanto, probablemente no podrá utilizarse como fondo especial para los pueblos indígenas.

En Bolivia, el nuevo discurso oficial plasmado en el Plan de Gobierno de Evo Morales predica el concepto indígena de “una buena vida para todos”. Se distingue entre una cosmovisión indígena y una perspectiva no indígena. Sin embargo, este discurso a nivel macro aún no se traduce en políticas públicas articuladas para los pueblos indígenas, ni en un plan de acción que comprometa a todo el aparato estatal en acciones concretas en favor de los pueblos indígenas, debidamente presupuestado. Desde la suscripción del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas han sido incorporados al lenguaje oficial. En forma no oficial se sigue hablando de pueblos originarios para referirse a los pueblos indígenas de las tierras bajas. En los países andinos se sigue hablando de campesinos y colonos. En el caso de Bolivia, gran parte de los colonos andinos asentados en tierras bajas la constituyen los llamados cocaleros. Puede tratarse de mestizos, quechuas, aymaras o de otro pueblo originario. El discurso

boliviano no oficial es tan diverso que no puede ser resumido en pocas páginas. Enfatiza sobre todo los derechos colectivos, territorios en las tierras altas y bajas, pero no sólo en relación al derecho de propiedad, sino como unidades administrativas del Estado con derecho al autogobierno y a la administración de recursos públicos. Algunos plantean que los territorios indígenas deberían tener un estatus equivalente al de los gobiernos municipales. También se reivindica la participación política, las cuotas, la elección por consenso según el derecho consuetudinario, la participación en la gestión de las reservas forestales y áreas naturales protegidas, etc.

#### **7.4. Conclusiones generales**

Hoy en día, se requieren –por diversas razones– políticas públicas coherentes para los pueblos indígenas, con un carácter permanente y alcances que vayan más allá de la lucha contra la pobreza en general. Entre otros motivos, porque el actual proceso de reforma del Estado demanda una nueva definición de la Nación y de la sociedad nacional de cara a la diversidad cultural del país y a dinámicas de desarrollo diferenciadas y no uniformes. Otra razón es el propósito de ampliar y consolidar la democracia a través de una mayor atención a los derechos ciudadanos por parte del Estado. De lo que se trata es de la igualdad de derechos para todos y del reconocimiento de derechos especiales, de identidades individuales y colectivas. Se requiere, entonces, un nuevo rol del Estado como intermediario, regulador, negociador y protector de los sectores sociales en desventaja, y también como promotor y garante de condiciones básicas para el libre desarrollo de las sociedades y culturas indígenas.

Efectivamente, existe la necesidad de establecer una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas. Sin embargo, al parecer, ésta sólo se podrá construir a partir de una interacción más intensa entre todos los involucrados, sobre la base del respeto mutuo, la igualdad de condiciones y un amplio diálogo intercultural en todos los niveles. No se trata ya solamente de la adaptación y subordinación de los pueblos y las culturas indígenas a una cultura dominante, sino de la apertura de los sistemas de valores y prácticas predominantes hacia otras cosmovisiones y

sistemas de valores. El reconocimiento aunque tardío de la autodeterminación y del autogobierno de comunidades indígenas —que ya existían de facto en muchos lugares— también forma parte de este proceso. Asimismo, los nuevos actores políticos indígenas, por su parte, también modifican su discurso y adecuan sus demandas de acuerdo a los profundos cambios actuales.

El Estado se ha ido convirtiendo crecientemente en el campo de batalla de distintos actores de la sociedad, y por consiguiente no constituye un bloque homogéneo en defensa de los intereses de las elites como muchas veces se cree. Las organizaciones indígenas intervienen hace ya algún tiempo en esta batalla y obligan al Estado a dar respuesta a sus demandas. Un instrumento importante para la participación de las organizaciones indígenas en el diseño, aprobación e implementación de las políticas públicas para los pueblos indígenas son los foros de diálogo institucionalizados entre diferentes actores de la sociedad, funcionarios públicos y representantes indígenas con integrantes que trabajan seriamente, con conocimientos especializados y experiencias concretas para compartir un diagnóstico apropiado y diseñar propuestas de solución viables.

Sin embargo, en muchos países de América Latina, el Estado está aún demasiado débil, deteriorado, endeudado y desprestigiado como para llevar adelante este tipo de procesos a través de períodos prolongados, y remunerar apropiadamente a los funcionarios involucrados. El tratar de establecer una mejor coordinación interna y enfoques transversales, y lograr mayor eficiencia, cuando la disponibilidad de personal o sus capacidades profesionales siguen siendo las mismas o se encuentran restringidas, lleva a que las iniciativas correspondientes sólo puedan iniciarse con la ayuda de la cooperación internacional. Lamentablemente, es muy poco frecuente que las iniciativas de la cooperación internacional logren institucionalizarse en forma sostenible en la política nacional, con presupuestos públicos propios de cada país.

Existen otros aspectos que representan desafíos para las administraciones públicas debilitadas. Aquí algunos de ellos:

- Ejercer influencia en todas las políticas (a fin de lograr la “integración transversal de las políticas públicas para pueblos indígenas”), con la

obligación para todas las instituciones de implementar medidas especiales en favor de los pueblos indígenas y adecuar todas sus acciones a la diversidad cultural del país y a las condiciones socioculturales específicas;

- Una política de información sobre los pueblos indígenas y la diversidad cultural del país, dirigida a la sociedad en general;
- El cambio sistemático de las contradicciones entre la política energética, por un lado, y políticas públicas para los pueblos indígenas y el medio ambiente, por el otro;
- La reorientación de toda la política del Estado y de los presupuestos públicos hacia los grupos poblacionales en desventaja y hacia los pueblos indígenas en particular, lo cual hasta hoy no se ha podido plasmar satisfactoriamente en ningún país.

Un reto adicional consiste en impedir las prácticas negativas del abuso político que amenazan a las políticas públicas para los pueblos indígenas desde distintos lados: por parte de los gobiernos y los partidos de gobierno, con intentos de cooptación, fraccionamiento y debilitamiento de los movimientos indígenas, o con intentos de legitimar medidas oficiales perjudiciales para los pueblos indígenas; y por el lado de los dirigentes indígenas, con la tentación de alcanzar las instancias públicas para satisfacer intereses propios, como si se tratase de un botín para sus organizaciones o un escenario de luchas de poder entre líderes y organizaciones indígenas. También se han dado casos en los que los derechos especiales de los pueblos indígenas han sido utilizados como coartada para rechazar cualquier crítica de terceros dirigida a los movimientos y las organizaciones indígenas. Sin disposición a la autocrítica y a la interacción crítica por parte de todos, no será posible establecer en el futuro una interacción exitosa entre el Estado, la sociedad y las comunidades y pueblos indígenas.

Aparentemente, las mejores condiciones para políticas públicas para los pueblos indígenas, permanentes y coherentes, se presentan cuando se formulan expresamente como política nacional, de ser posible acompañadas de un plan de acción ampliamente consultado y de la creación de instituciones estatales apropiadas para la coordinación y monitoreo de la implementación de dichas políticas, las que no deben ser sometidas a constantes cambios o reorganizaciones.

Las instituciones especiales para el diseño, coordinación y apoyo a la implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas no

deberían ser ministerios, pero sí deberían contar con influencia sobre el gobierno y el gabinete. El personal debería poseer una alta calificación profesional y ser integrado de acuerdo a un criterio intercultural. Un alto grado de autonomía institucional, así como recursos suficientes (no necesariamente excesivos) para el presupuesto propio, y la influencia sobre la orientación de fondos especiales para los pueblos indígenas en los sectores estatales relevantes, representan también condiciones propicias para el éxito de las políticas públicas para los pueblos indígenas. Aparte de ello, puede ser conveniente contar con un consejo directivo paritario compuesto por representantes de comunidades y organizaciones indígenas, por un lado, y por representantes de instituciones públicas, por el otro. Asimismo, resulta absolutamente indispensable contar con el suficiente respaldo jurídico constitucional y con leyes de creación de los organismos especializados. Los foros de diálogo institucionalizados, con participación de académicos, ONG, iglesias y otros grupos sociales, también son un importante recurso.

Todavía se requiere dar pasos adicionales para evaluar las experiencias vividas y aprender de las políticas públicas para los pueblos indígenas implementadas hasta la fecha, para evitar en lo posible repetir los mismos errores en el futuro, y poder rescatar las experiencias más importantes y exitosas. Se requiere de un monitoreo permanente y de un análisis sistemático y más riguroso de las iniciativas públicas en todos los países estudiados, incluyendo la acción de los gobiernos regionales y locales, y los aportes de la cooperación internacional. También queda pendiente la investigación, la comparación y la difusión de las políticas públicas para los pueblos indígenas de otros países latinoamericanos no incluidos en este estudio. Pero sobre todo, hace falta vigilar y evaluar sistemáticamente las experiencias en la implementación de políticas públicas articuladas para los pueblos indígenas en curso, la diversidad cultural, la interculturalidad y la lucha contra cualquier forma de discriminación.

## *Bibliografía*

ABRAM, MATTHIAS L.

2006 *El Estado del Arte de la educación bilingüe intercultural*. BID, Washington, D.C.

ALBÓ, XAVIER

1991 “El retorno del Indio”, con comentarios. En: *Revista Andina 18*: Pág. 299-345. Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, Perú

ARRIAGADA, IRMA

2006 *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. CEPAL, Santiago de Chile

ASSIES, WILLEM, ET. AL (EDS.)

1999 “La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad”. En: Assies, Willem/Van der Haar, Gemma/Hoekema, André J. (Eds.). *El reto de la diversidad*: Pág. 505-543. El Colegio de Michoacán, México

BARIÉ, CLETUS GREGOR

2003 *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, La Paz, Bolivia

BENGOA, JOSÉ

2003 *Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los Estados y los Pueblos Indígenas en América Latina durante la última década*. CEPAL, Santiago de Chile

CANEPA LA COTERA, CARLOS (COMP.)

2007 *Ciudadanía y Derechos Indígenas*. Congreso de la República, Lima, Perú

## Bibliografía

CEPAL

- 2006 “Capítulo III: Pueblos indígenas de América Latina: antiguas equidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI”. En: *Panorama Social de América Latina*: Pág. 143-286. Santiago de Chile

COTLER, JULIO

- 2004 “La nacionalización y democratización del Estado, la política y la sociedad”. Documento Anexo, Siete tesis sobre el Estado en América Latina, Pág. 121-128. En: UNDP *La Democracia en América Latina*

DEGREGORI, JUAN CARLOS

- 1999 “Pueblos Indígenas y Democracia en América Latina”. En: *Sociedades multiculturales y Democracias en América Latina*: Pág. 177-210. Nieto Montesinos, Jorge (Ed.). UNICEF, México

GROS, CHRISTIAN

- 2000 “Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad” En: *Políticas de la Etnicidad: Identidad, Estado y Modernidad*: Pág. 97-115. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogotá, Colombia

MEENTZEN, ANGELA

- 2000 *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, D.C [http://www.iadb.org/sds/IND/publication/publication\\_133\\_1963\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/IND/publication/publication_133_1963_e.htm)
- 2003 “Ambivalenzen und Widersprüche in der partizipativen Gestaltung indigener Staatsbürgerschaft und staatlicher Politik für indigene Völker in Peru”. En: *Indiana 17/18*: Pág. 135-157. Zeitschrift des Iberoamerikanischen Instituts Berlin
- 2005 “Indigena und Politik im Andenraum: Peru”. En: *KAS Auslandsinformationen 1/2005*: Pág. 30-56
- 2007 “La participación política indígena en América Latina: el reto del reconocimiento de nuevos sujetos políticos”. En: *Diálogo Político*, Buenos Aires, Argentina

MENCHÚ, RIGOBERTA

- 2007 *Entrevista en la Conferencia Anual del BID*. Guatemala

NOHLEN, DIETER

- 2000 “Von Hoffnung und Misere - Demokratieentwicklung in Lateinamerika”. En: *Forschungsmagazin Ruperto Carola*, Universität Heidelberg 3. Alemania
- 2003 *El contexto hace la diferencia: Reformas constitucionales y el enfoque histórico empírico*. Claudia Zilla (Editora). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México
- 2004 “Demokratie ohne Vertrauen: Herausforderungen für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika”. En: *Internationale Politik und Gesellschaft 2*: Pág. 80-106. Heidelberg, Alemania
- 2006 *El institucionalismo contextualizado: La relevancia del contexto en el análisis institucional*. Ortiz Ortiz, Richard (Editor). UNAM/Porrúa, Ciudad de México

O'DONNELL, GUILLERMO

- 2002 *Acerca del Estado en América Latina*. UNDP
- 2003 “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”. En: *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la Democracia en América Latina*: Pág. 25-147. O'Donnell, Guillermo / Iazzetta, Osvaldo / Vargas Cullerl, Jorge (Comps.). UNDP, Santa Fe, Argentina

PAZ Y ESPERANZA

- 2006 *Agendas Públicas en una Visión Intercultural. Exclusión e Inclusión de los Pueblos Indígenas de América Latina*. Encuentro Internacional. Memoria, Lima, Perú

RICE, ROBERTA AND VAN COTT, DONNA LEE

- 2006 “The Emergence and Performance of Indigenous Peoples' Parties”. En: *South America: A Subnational Statistical Analysis 39; 709 Comparative Political Studies*. SAGE Journals Online. <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/39/6/709>

SIEDER, RAQUEL (ED.)

- 2002 “Recognising Indigenous Law and the Politics of State Formation in Mesoamerica”. En: *Multiculturalism in Latin America*: Pág. 184-207. Institute of Latin American Studies, Londres

STAVENHAGEN, RODOLFO

- 1972 *Sociología y Subdesarrollo*. Siglo XXI, México
- 1999 “Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas”. En: *Sociedades multiculturales y Democracias en América Latina*: Pág. 17-36. Nieto Montesinos, Jorge (Ed.). UNICEF, México

Bibliografía

- 2002 “Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate”. En: *Multiculturalism in Latin America*: Pág. 24-44. Institute of Latin American Studies, Londres
- STEIN, ERNESTO, ET. AL (EDS.)  
2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. BID Washington, D.C.
- TERRY LYNN, KARL  
2003 “América Latina: Ciclos virtuosos o perversos”. En: *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la Democracia en América Latina*: Pág. 269-280. O'Donnell, Guillermo / Iazzetta, Osvaldo / Vargas Cullell, Jorge (Comps.). UNDP, Santa Fe, Argentina
- THORNE, EVA T.  
2004 *Ethnic and Race-Based Political Organization and Mobilization in Latin America: Lessons for Public Policy*. Inter-American Development Bank
- UNDP  
2004 Informe *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York
- VAN COTT, DONNA LEE  
2001 “Party system development and indigenous populations in Latin America: The Bolivian case”. En: *Party Politics*, 6(2): Pág. 155-174  
2002 “Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations”. En: *Multiculturalism in Latin America*: Pág. 45-73. Sieder, Raquel (Ed.). Institute of Latin American Studies, Londres  
2003 “From exclusion to inclusion: Bolivia's 2002 elections” En: *Journal of Latin American Studies*, 35(4): Pág. 751-776  
2005a *From movements to parties in Latin America: The evolution of ethnic politics*. New York: Cambridge University Press  
2005b “Building Inclusive Democracies: Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in Latin America”. En: *Democratization*, Vol.12, No.5, December: Pág. 820-83, Taylor and Francis
- VELLINGA, MENNO (COORD.)  
1997 *El cambio del Papel del Estado en América Latina*. Siglo XXI, México

ZOLLA LUQUE, CARLOS (COORD. GEN.)

- 2006 *Pacto de Pedregal. Informe de Evaluación del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004*. Universidad Nacional Autónoma de México

## **CAPÍTULO MÉXICO**

ALDÁZ HERNÁNDEZ, HUBERTO

- 2007 “La política indígena estatal en México”. En: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica*: Pág. 35-60. Fundación Konrad Adenauer, Perú

BONFIL SÁNCHEZ, PALOMA

- 2007 Entrevista personal, México

CDI

- 2005 *Una nueva relación: Compromiso con los Pueblos Indígenas*. Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México
- 2006 *Informe de Rendición de Cuentas (tercera etapa)*
- 2007 PIBAI, *Libro Blanco 2003-2006*

CDI / ALEPH

- <http://200.38.75.78/ALEPH>. *Catálogo público*. Archivo Histórico del Fondo Documental. México D.F.

GACETA PARLAMENTARIA

- 2002 *Senado, México D.F., No. 33*  
*Senado, México D.F., No. 87*

GÁLVEZ, XOCHITL

- 2007 Entrevista personal, México

HERNÁNDEZ, ROSALVA AÍDA /PAZ, SARELA/SIERRA, MARÍA TERESA (COORDS.)

- 2004 *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: Neoindigenismo, legalidad e identidad*. CIESAS, México

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, JUAN CARLOS

- 2007 “Comentarios”. En: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica*: Pág. 60-68. Fundación Konrad Adenauer, Perú

MASFERRER KAN, ELIO

- 1988 “La proyección del Instituto Nacional Indigenista en América”. En: *INI 40 años*: Pág. 209-219. México

## Bibliografía

### MÉXICO INDÍGENA

- 1978 *INI 30 años después*, revisión crítica. Número Especial de aniversario. Diciembre, México D.F.

### INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA INI

- 1978 *INI 30 años de Trabajo*, México D.F.  
1988 *INI 40 años*  
*INI Informe 1989 - 1994*  
*INI Informe 1970 - 1976*  
*INI Informe 1995 - 2000*  
2003 *54 años de trabajo con los Pueblos Indígenas*. Revista Nueva Época, Vol. 2, No. 4

### NOLASCO ARMAS, MARGARITA

- 2003 “Medio Siglo de Indigenismo y de INI”. En: *México Indígena*, Vol. 2, No. 4

### PARRA, MANUEL GERMÁN

- 1988 “Las grandes tendencias de la Evaluación histórica de la política indigenista”. En: *INI 40 años*, México

### STAVENHAGEN, RODOLFO

- 2000 “El indigenismo en México: ideología y política”. En: *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*: Pág. 69-83. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México  
2007 *Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes anuales del Relator Especial*. Documento A/HRC/4/32/Add.4 del 26 de febrero. Capítulo IV-E México, párrafos 65-71, Pág. 21-22

### CAPÍTULO GUATEMALA

#### ACEVEDO, SARÍA

- 2006 *Mayanización y Vida Cotidiana, La Transfiguración del Estado en Guatemala*. Ponencia presentada en Congreso Centroamericano de Ciencias Sociales. Antigua, Guatemala

#### ALVARADO DE SALOJ, BLANCA

- 2007 “Participación política de pueblos indígenas en Guatemala”. En: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica*: Pág. 85-101. Fundación Konrad Adenauer, Perú

BRETT, RODDY

- 2006 *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996*. F&G Editores, Guatemala

CELY S., NATHALIE/MOSTAJO, ROSSANA/GREGORY, PETER

- 2003 *Guatemala: Hacia un Gasto Social más eficiente, equitativo y transparente. Retos y Recomendaciones*. ASIES, Guatemala

CASAÚS ARZÚ, MARTA E.

- 2000 “En Busca de la Identidad Perdida: Reflexiones en torno a la consulta popular para las Enmiendas a la Constitución”. En: *Desarrollo y Diversidad Cultural en Guatemala*, Pág. 157-174. Casaus, Marta E. / Gimeno, Juan Carlos (Eds.). Universidad Autónoma de Madrid, AEI, Cholsamaj, Guatemala

COJTI, DEMETRIO

- 1991 *Configuración política del pensamiento político del pueblo maya*. Asociación de Escritores Mayenses de Guatemala. Quetzaltenango, Guatemala
- 2002 “Educational Reform in Guatemala: Lessons from Negotiations between Indigenous Civil Society and the State”. En: *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Pág. 103-128. Sieder, Rachel (Ed.), Londres
- 2005 *La difícil transición al Estado Multinacional. El caso del Estado Monoétnico de Guatemala: 2004*. Cholsamaj, Guatemala

COMG / DIAKONIA

- 2004 *Cumplimiento del Convenio 169 en Guatemala. Tercer Informe*. Guatemala

CONSEJO ASESOR PARA PUEBLOS INDÍGENAS DE LA PRESIDENCIA DE GUATEMALA

- 2005a *Propuesta Conformación del Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas para la Presidencia de la República de Guatemala*
- 2005b *Consulta estratégica para la Conformación del Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas a la Presidencia de la República de Guatemala*

CONSORCIO GESO/DEYGE

- 2006 *Políticas Públicas, Pueblos Indígenas y Diversidad Étnico-Cultural en Guatemala*. Manuscrito

GEORGES MILDRÉ, SERGIO FLORES

- 2002 *Elite Ladina, políticas públicas y pobreza indígena*. Instituto de Estudios Interétnicos. Noruega / Guatemala

## Bibliografía

### GOBIERNO DE GUATEMALA

- 2006 *Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social para la Reducción de la Pobreza*. Informe Final

### GÁLVEZ BORRELL, VÍCTOR (ED.)

- 1997 *¿Qué sociedad queremos?. Una mirada desde el movimiento y las organizaciones mayas*. FLACSO, Guatemala

### GTZ

- 2004 *Estudio sobre la Cooperación Alemana con Nacionalidades y Organizaciones Indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala*. Tomo 2: Estudios de Países, caso Guatemala, Pág. 5-66

### IWGIA

- 2007 “Guatemala”. En: *El Mundo Indígena 2007*: Pág. 105-115. Dinamarca

### MENDIZABAL, SERGIO

- 2006 *Dinámicas de Mayanización en las Políticas de Transformación estructural de la Sociedad Guatemalteca*. Guatemala

### PLANT, ROGER

- 1999 “Los Derechos Indígenas y el Multiculturalismo Latinoamericano: Lecciones del proceso de paz en Guatemala”. En: *El reto de la diversidad. Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina*. Pág. 57-97. Assies, Willem/Van der Haar, Gemma/Hoekema, André. El colegio de Michoacán, México

### UNDP GUATEMALA

- 2005 *Diversidad étnico-cultural: La ciudadanía en un estado plural*. Informe de Desarrollo Humano

### QUEMÉ CHAY, RIGOBERTO

- 2006 “Retos para la Participación Indígena en la Democracia Guatemalteca”. En: *Incidencias de Participación Política de los Pueblos Indígenas. Un intercambio de experiencias de Bolivia, Ecuador y Guatemala*. Pág. 19-24. Fundación Konrad Adenauer, Guatemala

### RUBIO, FERNANDO E.

- 2006 “La Educación Bilingüe en Guatemala”. En: *La EIB en América Latina bajo examen*: Pág. 185-249. López, Luis Enrique / Rojas, Carlos (Eds.) GTZ, BM Plural, Bolivia

SEPAZ

- 2005 *Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas en el Marco de los Acuerdos de Paz 2005-2012*. Resultado de los talleres Antigua I, II, III, Junio-Julio

STAVENHAGEN, RODOLFO

- 2007 *Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes anuales del Relator Especial*. Documento A/HRC/4/32/Add.4 del 26 de febrero. Capítulo IV-D. Guatemala, párrafos 58-64, Pág. 19-21

TORRES-RIVAS, EDELBERTO

- 2006 *Guatemala, Desarrollo, Democracia y los Acuerdos de Paz*. Manuscrito, Guatemala

WARREN, KAY B.

- 1999 *Pan Mayanism in Guatemala*. Princeton
- 2002 “Voting against indigenous rights in Guatemala: Lessons from the 1999 referendum”. En: *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*: Pág. 149-180. Kay B. Warren and Jean E. Jackson (eds.). University of Texas Press, Austin

## **CAPÍTULO ECUADOR**

ALBÁN GÓMEZ, JORGE ET AL.

- 2005 *Gobernabilidad Ambiental y Social de la producción hidrocarburífera en el Ecuador: Análisis y Propuestas*. Quito, Ecuador

DÁVALOS, PABLO (COMP.)

- 2005 *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina

DÍAZ POLANCO, H. (COMP.)

- 1995a “Naciones Indígenas y Estados Nacionales en América Latina hacia el año 2000”. En: *Etnia y Nación en América Latina. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes*, México D.F.
- 1995b *La gestión de la multiculturalidad y la multiétnicidad en América Latina*. MOST, Documentos de Debate - N° 5, UNESCO, París
- 2001a “Ethnic discrimination, economic inequality and Political Exclusion in Ecuador”. En: *IRDH Seminar The Economics of Racism*, Ginebra
- 2001b “Pueblos Indígenas en América Latina y reformas neoliberales”. En: *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, FLACSO, San José

## Bibliografía

ESPINOSA, MARÍA FERNANDA

- 1999 “Políticas Étnicas y Reforma del Estado en Ecuador”. En: *El reto de la Diversidad*. Pág. 101-117. Assies, Willem / Van der Haar, Gemma / Hoekema, André J. (Eds.). El Colegio de Michoacán, México

GARCÉS V., FERNANDO

- 2006 “La EIB en Ecuador”. En: *La EIB en América Latina bajo examen*: Pág. 111-184. López, Luis Enrique / Rojas, Carlos (Eds.). GTZ, BM Plural, Bolivia

GONZÁLEZ CASANOVA (COORD.)

- 1984 “Notas para una historia política del campesinado ecuatoriano”. En: *Historia Política del Campesinado en América Latina*, Volumen III, UNAM y Siglo Veintiuno Editores, Ciudad de México
- 1991 “Los pueblos indios como nuevos sujetos sociales en América ‘Latina’” En: *Nueva Antropología* No. 39. México D.F.

GUERRERO, ANDRÉS

- 1993 “De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990”. En: *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Adrianzén, Alberto y otros. IEP, Lima, Perú
- 2000 “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura”. En: *Etnicidad*: Pág. 9-60. FLACSO, Quito, Ecuador

ITURRALDE, DIEGO

- 1984 “Legislación Ecuatoriana y Población Indígena”. En: *Política Estatal y Población Indígena*. Pág. 21-33. Quito.

LEÓN T., JORGE

- 2001 “Conflicto étnico, democracia y Estado”. En: *Iconos 10*: Pág. 48-56. Quito, Ecuador

MALDONADO RUIZ, LUIS

- 2006 “Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador: De la Reivindicación al Protagonismo Político”. En: *Los Pueblos Indígenas en la Agenda Democrática. Estudios de Caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú*: Pág. 79-154. CAF, Bolivia 2006
- 2007 “Políticas Estatales para Pueblos Indígenas en el Ecuador”. En: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica: Avances, problemas, desafíos: Un intercambio de experiencias*: Pág. 111-130. Fundación Konrad Adenauer, Perú

MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL/EDICIONES ABYA YALA

1984 *Política Estatal y Población Indígena*. Quito, Ecuador

MOYA, RUTH

1984 “Políticas Estatales para la Educación y la Cultura frente a la Población Indígena”. En: *Ministerio de Bienestar Social. Ediciones abya yala. Política Estatal y Población Indígena*. Pág. 303-352. Quito, Ecuador

SALAZAR, PABLO

2007 “Políticas Públicas Sociales para Pueblos Indígenas”. En: *Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI. Memorias del Seminario Nacional*: Pág. 49- 62. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas/Fundación Konrad Adenauer, Ecuador.

STAVENHAGEN, RODOLFO

2007 *Informe sobre visita a Ecuador*. UN Generalversammlung. Documento A/HRC/4/Add. 2, Quito

VAN COTT, DONNA LEE

2002 “Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations”. En: *Multiculturalism in Latin America*. Pág. 45-73. Sieder, Raquel (Ed.), Londres

## **CAPÍTULO PERÚ**

ANSIÓN, JUAN

1986 *Anbelos y sinsabores. Dos décadas de políticas culturales del Estado Peruano*. Gredes, Lima, Perú

ASOCIACIÓN PAZ Y ESPERANZA

2006 *Informe Alternativo 2006. Sobre el Convenio 169 de la OIT*. Perú

CHIRIF, ALBERTO

2006 “The author and his work”. En: *Witness of Sovereignty. Essays on the Indian Movement in Latin America*. Varese, Stefano. IWGIA: Pág. 14-23

COTLER, JULIO/PORTOCARRERO, FELIPE

1976 “Organizaciones campesinas en Perú”. En: *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Pág. 267-310. Mar, José Matos (Comp.). IEP, Lima, Perú

## Bibliografía

DE LA CADENA, MARISOL

- 2006 *From Production of other knowledges and its tensions: From Andeanist Anthropology to Interculturalidad?*  
[http://www.raman.net/documents/06\\_documents/\\_libro/9\\_De\\_La\\_Cadena%20Final.doc](http://www.raman.net/documents/06_documents/_libro/9_De_La_Cadena%20Final.doc)

FAVRE, HENRI

- 1987 *Perú: Sendero Luminoso y Horizontes ocultos*. UNAM, Separata Cuadernos Americanos No. 4, México

PEDRO GARCÍA

- 1999 *Derechos de los Pueblos Indígenas según la legislación nacional e internacional. Manual del Grupo de Trabajo*. Racimos de Ungurahui/Comisión de Emergencia Asháninca, CEA

GARCÍA SAYÁN, DIEGO

- 1982 *Tomas de Tierras en el Perú*. DESCO, Lima, Perú

GOLTE, JÜRGEN/ADAMS, NORMA

- 1990 *Los Caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. IEP, Lima, Perú

IWGIA

- 2002/2003 “Perú”  
2004, 2005 En: *El Mundo Indígena*  
2006, 2007 Dinamarca

LAJO, RODRIGO

- 2006 *El Movimiento Indígena en el Perú*. <http://www.willkapampa.org>

MATOS MAR, JOSÉ

- 1976 *Comunidades indígenas del área andina*. En: *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Pág. 179-217. Mar, José Matos (Comp.). IEP, Lima, Perú

MEENTZEN, ANGELA

- 2003 “Ambivalenzen und Widersprüche in der partizipativen Gestaltung indigener Staatsbürgerschaft und staatlicher Politik für indigene Völker in Peru”. En: *Indiana 17/18*: Pág. 135-157. Zeitschrift des Iberoamerikanischen Instituts Berlin  
2004 *Indígena und Politik im Andenraum*. Länderbericht Peru. Fundación Konrad Adenauer, Berlín

MONTOYA ROJAS, RODRIGO

- 2006 “¿Por qué no hay en Perú un movimiento político indígena como en Ecuador y Bolivia?”. En: *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. Vol II. Gutiérrez, Raquel/Escárzaga, Fabiola (Coords.), México

PAJUELO TREVES, RAMÓN

- 2006 *Participación política indígena en la sierra peruana*. IEP/Fundación Konrad Adenauer, Perú

TRAPNELL, LUCY/NEIRA, ELOY

- 2006 “La EIB en el Perú”. En: *La EIB en América Latina bajo examen*. López, Luis Enrique/Rojas, Carlos (Eds.): Pág. 253-366. Banco Mundial, GTZ, Plural, La Paz, Bolivia

TRIVELLI, CAROLINA

- 2005a *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa*. Documento de Trabajo, IEP Lima, Perú
- 2005b *Estrategias y Políticas de Desarrollo Rural. Economía y Sociedad*. CIES, Perú

URRUTIA CERRUTI, JAIME

- 2007 “Población indígena y políticas públicas en el Perú”. En: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias*: Pág. 177-185. Fundación Konrad Adenauer, Perú

VARESE, STEFANO

- 1974 *Las Minorías Étnicas y la Comunidad Nacional*. Ediciones del Centro de Estudios de Participación Popular / SINAMOS. Lima, Perú
- 2006 “Economía política moral y territorialidad indígena en la Amazonía” En: *La sal de los cerros*: Pág. 329-343. Varese, Stefano. Biblioteca del Congreso, Lima, Perú

VINCENT, SUSAN

- 2005 *Cooperación Internacional, desarrollo y comunidades campesinas*. IEP, Lima, Perú

## **CAPÍTULO BOLIVIA**

ALBÓ, XAVIER

- 1999 “Diversidad Étnica, Cultural y Lingüística”. En: *Bolivia en el Siglo XX. La Formación de la Bolivia Contemporánea*: Pág. 451-482. Harvard Club de Bolivia

## Bibliografía

- 2002 *Pueblos Indios en la Política*. CIPCA, La Paz, Bolivia
- 2006a “Ciudadanía étnico-cultural en Bolivia”. En: *Conferencia desarrollo y democracia*. UNDP, La Paz, Bolivia
- 2006b *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías. Para el informe de desarrollo humano 2006 sobre el estado del Estado en Bolivia*. UNDP, La Paz, Bolivia
- 2006c Entrevista Personal con Xavier Albó. Manuscrito. La Paz, Bolivia
- ANTEZANA E., LUIS
- 2006 *La Política Agraria en la Primera Etapa Nacional*. Plural, La Paz, Bolivia
- ASSIES, WILLEM
- 2003 “La Descentralización a la Boliviana y la ‘Economía Política’ del Reformismo”. En: *Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina. Innovando la Gestión Pública*: Pág. 135-160 Willem Assies (Ed.), El Colegio de Michoacán, México
- AYU, DIEGO
- 2004 *Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular*. 14 entrevistas. Descentralización y Participación No. 7, ILDIS/Plural, La Paz, Bolivia
- BAZOBERRY CHALI, OSCAR
- 2007 “Bolivia: Democracia Occidental y el éxito de la organización indígena”. En: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas desafíos: un intercambio de experiencias*. Pág. 147-160. Fundación Konrad Adenauer, Perú
- CALLA, RICARDO
- 1999 “Indígenas, Ley de Participación Popular y Cambios de Gobierno en Bolivia (1994-1998)”. En: *El reto de la Diversidad*. Pág. 149-179. Assies, Willem / Van der Haar, Gemma / Hoekema, André J. (Eds.). El Colegio de Michoacán, México
- 2003 *Indígenas, política y reformas en Bolivia. Hacia una etnología del Estado en América Latina*. ICAPI, Guatemala
- CAMARGO MANUEL, ENRIQUE
- 2005 “Visiones indígenas de descentralización: una mirada guaraní”. En: *Visiones Indígenas de descentralización*: Pág. 25-36. Fundación Friedrich Ebert / ILDIS, La Paz, Bolivia

LÓPEZ, LUIS ENRIQUE

- 2005 *De rescuicos a boquerones. La educación intercultural bilingüe en Bolivia.*  
Plural PROEIB Andes, Cochabamba, Bolivia

MAIPO

- 2004 *Plan Estratégico Institucional Período 2005-2010.* La Paz, Bolivia  
2005 *Compendio de Legislación Indígena.* La Paz, Bolivia  
2006 *Informe de Gestión 2005-2006.* La Paz, Bolivia

MAIPO/BANCO MUNDIAL

- 2005 *Sistematización de experiencias y aprendizajes del Proyecto LIL / Indígena.*  
*Fase de Inversión.* La Paz, Bolivia

MOLINA B., RAMIRO/ALBÓ C., XAVIER (COORDINADORES)

- 2006 *Gama étnica y lingüística de la población boliviana.* UNDP, La Paz,  
Bolivia

MUÑOZ ELSNER, DIEGO

- 2000 *Políticas públicas y agricultura campesina. Encuentros y desencuentros* IIED,  
La Paz, Bolivia

NUCINKIS, NICOLE

- 2006 “La EIB en Bolivia”. En: *La EIB en América Latina bajo examen,*  
Pág. 25-110. López, Luis Enrique / Rojas, Carlos (Eds.). Banco  
Mundial, GTZ, Plural, La Paz, Bolivia

SELIGSON, MITCHELL A./MORENO, DANIEL/VANDERBILT Y OTROS (EDS.)

- 2006 *La cultura política de los bolivianos: Aproximaciones cuantitativas.* USAID,  
LAPOP, Ciudadanía. Cochabamba, Bolivia

SELIGSON, MITCHELL A./MORENO, DANIEL/VANDERBILT Y OTROS (EDS.)

- 2006 *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006.* USAID, LAPOP,  
Ciudadanía. Cochabamba, Bolivia

UNDP

- 2007 *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*  
2007. La Paz, Bolivia

VILLAUME, GARY

- 2006 “Derechos Indígenas e incidencia Política”. En: *Participación Polí-  
tica Indígena, mitos y realidades:* Pág. 61-66. Fundación Konrad  
Adenauer, Bolivia

## Bibliografía

YAMPARA H., SIMÓN

- 2005 “Descentralización y autonomía desde la visión de los pueblos originarios”. En: *Visiones Indígenas de descentralización*: Pág. 37-58. Fundación Friedrich Ebert/ÍLDIS, La Paz, Bolivia

ZOAZO, MOIRA

- 2006 *¿Ueste los mestizos. Acerca de la discusión sobre mestizaje y condición indígena en Bolivia*. Diálogo con tres estudios. Manuscrito, La Paz, Bolivia

## *Lista de siglas*

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ADECAP	Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Perú
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, Perú
AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos Indígenas, Guatemala
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní, Bolivia
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana, Perú
ARPI	Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Peruana, Perú
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania
CACIF	Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras, Guatemala
CCP	Confederación Campesina del Perú

*Lista de siglas*

CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - Naciones Unidas
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala
CENSI	Centro Nacional de Salud Intercultural, Perú
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad, México
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDOB	Central Indígena del Oriente Boliviano, Bolivia
CNA	Confederación Nacional Agraria, Perú
CNPI	Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, México
COB	Central Obrera Boliviana, Bolivia
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación para Chiapas, México
COCOPLAS	Comités Comunitarios de Planeación, México
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas, Guatemala
COMG	Consejo de Organizaciones Maya de Guatemala
CONACAMI	Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería, Perú

CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo, Ecuador
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, Bolivia
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONAPA	Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Perú
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México
CONDEPA	Conciencia de Patria, Bolivia
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, Ecuador
CONIC	Consejo de Organizaciones y Naciones Indígenas del Continente, Colombia
CONPLADEIN	Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
COPPIP	Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
CPIB	Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Beni, Bolivia
CSUTCB	Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación, Perú
DAI	Departamento de Asuntos Indígenas, México
DEI	Departamento de Educación Indígena, México
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena, Guatemala

*Lista de siglas*

DGEI	Dirección General de Educación Indígena, México
DIGEBI	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, Guatemala
DIGEBIL	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, Perú
DINAPIN	Dirección Nacional de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, Ecuador
DINASI	Dirección de Salud Indígena, Ecuador
DINEBI	Dirección Nacional de Educación Bilingüe, Perú
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, Ecuador
D.L.	Decreto Ley
D.S.	Decreto Supremo
DRI	Desarrollo Rural Integrado
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
EU	Unión Europea
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional, México
FDPCP	Federación Departamental de Campesinos de Puno, Perú
FDPPIOYCC	Fondo de Desarrollo para Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, Bolivia
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios, Ecuador

FEINE	Federación Nacional de Indígenas Evangélicos, Ecuador
FES	Fundación Friedrich Ebert
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODEPI	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Ecuador
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, Guatemala
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz, Guatemala
FRENATRACA	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos, Perú
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
GANA	Gran Alianza Nacional, Guatemala
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos, Bolivia
IERAC	Instituto de Reforma Agraria y Colonización, Ecuador
III	Instituto Indigenista Interamericano
ILV	Instituto Lingüístico de Verano
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia, México
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, México
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala
INC	Instituto Nacional de Cultura, Perú
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Perú

*Lista de siglas*

INE	Instituto Nacional de Estadística, Guatemala
INI	Instituto Nacional Indigenista, México
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria, Bolivia
FMI	Fondo Monetario Internacional
KAS	Fundación Konrad Adenauer
MACPIO	Ministerio de Asuntos Campesinos de Pueblos Indígenas y Originarios, Bolivia
MAE	Misión Andina del Ecuador
MAIPO	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Bolivia
MAS	Movimiento al Socialismo, Bolivia
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Bolivia
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario, Bolivia
MOSEIB	Modelo de Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, Ecuador
MRTK	Movimiento Revolucionario Tupac Katari, Bolivia
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación, Bolivia
NAFTA/FTAA	North American Free Trade Agreement/Free Trade Agreement of the Americas: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio - Naciones Unidas.

OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional de Trabajo de las Naciones Unidas
ONG	Organización no gubernamental
ORDPI	Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido de Acción Nacional, México
PBI	Producto bruto interno
PIBAI	Programa de Infraestructura Básica, México
PNPDMG	Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, Guatemala
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento, Guatemala
PPI	Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina de la KAS
PPII	Pueblos Indígenas
PRD	Partido de la Revolución Democrática, México
PRI	Partido Revolucionario Institucional, México
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, Perú
PRONEBI	Programa Nacional de Educación Bilingüe, Guatemala
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers: Papeles de la Estrategia de Reducción de la Pobreza

*Lista de siglas*

REPSOL	Repsol YPF, empresa española de petróleo y gas
SAE	Subsecretaría Nacional de Asuntos Étnicos, Bolivia
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social, México
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, Guatemala
SEP	Secretaría de Educación Pública, México
SEPAZ	Secretaría Presidencial de la Paz, Guatemala
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer, Guatemala
SETAI	Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas, Perú
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, Perú
TCO	Tierras Comunitarias de Origen, Bolivia
UDP	Unidad Democrática y Popular, Bolivia
UCS	Unión Cívica Solidaridad, Bolivia
UNCA	Unión de Comunidades Aymaras, Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNEBI	Unidad Nacional de Educación Bilingüe, Perú
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
VAI	Viceministerio de Asuntos Indígenas, Bolivia
VAIO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Originarios, Bolivia
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Bolivia

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA  
LOS CASOS DE MÉXICO, GUATEMALA, ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA

se terminó de imprimir  
en los talleres gráficos de  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
Pasaje María Auxiliadora 155 - Lima 5 - Perú  
Telf: 0051-1-424-8104 / 332-3229  
E-mail: tareagrafica@terra.com.pe