

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO POLÍTICO**

TESIS DOCTORAL



**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS A LOS
PUEBLOS INDÍGENAS EN EL MARCO
CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA, BOLOVIA Y
ECUADOR**

AUTOR

**M.Sc. Martha Elena QUIVERA
Abogada**

**Director:
JOSÉ MARÍA CAYETANO NÚÑEZ RIVERO**

2015

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACION A DISTANCIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO POLÍTICO**

TESIS DOCTORAL

**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS A LOS
PUEBLOS INDÍGENAS EN EL MARCO
CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA, BOLIVIA Y
ECUADOR**

AUTOR

**M.Sc. Martha Elena QUIVERA
Abogada**

Director:

JOSÉ MARÍA CAYETANO NÚÑEZ RIVERO

Agradecimiento

A Dios por colmarme de grandes bendiciones y darme sabiduría para el logro de mis objetivos haciéndome percibir su maravillosa presencia en cada momento de mi vida.

A la Universidad Nacional de Estudios a Distancia (UNED) y a la Universidad del Zulia (LUZ), por permitirme obtener el título de doctora en el área del conocimiento jurídico, como lo es el Derecho político en su mención Derecho Constitucional, en concordancia con los derechos humanos, sin ese esfuerzo conjunto no hubiese resultado posible el objetivo alcanzado.

A mi madre YSABEL QUIVERA, por el don de la vida, por su grandioso amor y dulzura, por inculcarme valores que siguen moldeando mi ser.

A mi hijo SANTIAGO QUIVERA, por ser mi motor de vida.

A LIBES GONZALEZ GONZALES, por sembrar en mí la pasión de la investigación, por su apoyo incondicional en el desarrollo del presente estudio jurídico.

Al Doctor CAYETANO NUNEZ, por su incondicional apoyo y solidaridad, por ser mi norte y modelo a seguir, por creer en mí desde el principio, por ser mí guía en la construcción de nuevos saberes científicos y humanos.

A JUDITH BATISTA, por su amistad incondicional, por estar siempre a mi lado en los momentos de luz y de penumbra, y por atreverse a transitar conmigo senderos desconocidos que nos han permitido crecer en lo académico y lo personal.

A mi familia por ser el cimiento firme sobre el cual puedo erigir un futuro seguro y con quien puedo contar ahora y siempre.

ÍNDICE

	Pág.
AGRADECIMIENTOS	3
ÍNDICE	4
ÍNDICE DE CUADROS	9
CAPÍTULO INTRODUCTORIO	11
CAPÍTULOS	
I. MARCO HISTÓRICO-CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LATINOAMÉRICA	18
1.1. Marco histórico sobre los pueblos indígenas	14
1.2. Las Leyes de Indias	19
1.2.1. Las Leyes de Burgos - 1512	20
1.2.2. Las Ordenanzas de Granada – 1526	21
1.2.3. Las Leyes Nuevas de Indias – 1542	22
1.2.4. Las Ordenanzas de Poblaciones – 1573	25
1.2.5. Las Ordenanzas de Alvaro -1612	25
1.2.6. La Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias – 1680	21
1.3. Principales ideas derivadas de las Leyes de Indias	29
1.4. Marco conceptual sobre la participación política de los pueblos indígenas	31
1.4.1. Pueblo indígena	31
1.4.2. Tutela indígena	34
1.4.3. Movilización indígena	37
1.4.4. Derecho consuetudinario indígena	41
1.4.5. Participación política	42
1.4.6. Participación política de pueblos indígenas en el Derecho Internacional	45
1.4.7. Autodeterminación de los pueblos indígenas	49
1.4.8. Dimensión participativa de los derechos colectivos indígenas	54

1.5. Panorama reciente sobre la nuevas propuestas surgidas de la participación política indígena en América Latina	58
1.5.1. El derecho a recursos naturales para la vida	59
1.5.2. Reclamo de sus derechos colectivos	59
1.5.3. El derecho a la justicia	60
1.5.4. El derecho al desarrollo propio	60
1.5.5. El derecho a la propiedad intelectual y diversidad biológica	62
1.5.6. Derecho a la participación política	63
1.6. Marco metodológico para el alcance del objetivo propuesto	65
1.6.1. Nivel normativo	67
1.6.1.1. Suficiencia temporal	68
1.6.1.2. Recursos	70
1.6.1.3. Libertad	71
1.6.1.4. Representatividad	71
1.6.1.5. Contenido sustantivo	72
1.6.2. Nivel Descriptivo	72
II. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN COLOMBIA	75
2.1. Factores sociales, económicos y culturales que influyen la participación política de los pueblos indígenas colombianos	77
2.2. Aspectos demográficos de la población indígena colombiana	79
2.3. Regulación constitucional de Colombia sobre los derechos indígenas	82
2.4. Reivindicaciones del derecho indígena. Constitución colombiana de 1991	92
2.5. Sobre la Constitución de 2001 y la participación política indígena	101
2.6. Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas colombianos	106
2.7. Organizaciones políticas indígenas en Colombia	110
2.8. Criterios sobre los derechos de participación política de los pueblos indígenas en Colombia	115
2.8.1. Suficiencia temporal	115
2.8.2. Recursos	117

2.8.3. Libertad	119
2.8.4. Representatividad	120
2.8.5. Contenido sustantivo	123
III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN ECUADOR	125
3.1. Factores sociales, culturales y demográficos que influyen la participación política de los pueblos indígenas ecuatorianos	126
3.2. Movimientos y organizaciones indígenas en el Ecuador	130
3.2.1. Federación Ecuatoriana de Indios (FEI)	131
3.2.2. Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN)	132
3.2.3. Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE)	133
3.2.4. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)	135
3.3. Pachakutik: Desde el imaginario indígena ecuatoriano hasta partido político	138
3.4. Regulaciones constitucionales de los derechos indígenas ecuatorianos	142
3.4.1. Constitución ecuatoriana de 1998	143
3.4.2. Constitución ecuatoriana de 2008	145
3.4.2.1. Ratificación del Convenio No. 169 de la OIT en la Constitución de 2008	148
3.4.2.2. Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Constitución de 2008.	149
3.4.3. Participación directa reconocida en la Constitución de 2008	151
3.5. Criterios sobre los derechos de participación política de los pueblos indígenas en Ecuador	154
3.5.1. Suficiencia temporal o consulta previa	155
3.5.2. Recursos	158
3.5.3. Libertad	161
3.5.4. Representatividad	164
3.5.5. Contenido sustantivo	165
IV. PARTICIPACIÓN POLITICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN VENEZUELA	168

4.1. Factores sociales, económicos, culturales y demográficos que influyen la participación política de los pueblos indígenas venezolanos	171
4.2. Organizaciones y partidos políticos indígenas en Venezuela	176
4.3. Evolución constitucional sobre derechos políticos de los indígenas venezolanos	180
4.4. Sistema electoral y participación política de los pueblos indígenas	196
4.5. ¿Municipios, Comunidades o Consejos Comunales indígenas?	201
4.6. Criterios sobre los derechos de participación política de los pueblos indígenas venezolanos	209
4.6.1. Suficiencia temporal o Consulta previa	210
4.6.2. Recursos	214
4.6.3. Libertad	217
4.6.4. Representatividad	220
4.6.5. Contenido sustantivo	223
V. DERECHO COMPARADO SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN COLOMBIA, ECUADOR Y VENEZUELA	230
5.1. Comparación sobre la concepción de pueblo indígena	231
5.2. Comparación sobre el derecho a la libre autodeterminación	235
5.3. Comparación sobre los factores que han influido en la participación política de los pueblos indígenas de Colombia, Ecuador y Venezuela	240
5.3.1. Factores económicos, sociales y culturales que influyen la participación política de los pueblos indígenas	241
5.3.2. Distribución demográfica de los pueblos indígenas	243
5.3.3. Carácter progresista de las constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela con respecto al derecho de participación política indígena.	244
5.4. Derecho comparado sobre la participación política de los pueblos indígenas	248
5.4.1. Suficiencia temporal o Derecho a la consulta previa	251
5.4.2. Recursos	255
5.4.3. Libertad	257
5.4.4. Representatividad	259
5.4.4.1. Representación política indígena en Colombia	264
5.4.4.2. Representación política indígena en Ecuador	265

5.4.4.3. Representación política indígena en Venezuela	265
5.4.5. Contenido sustantivo	266
5.5. Consideraciones sobre la interrogante de investigación	269
5.5.1. Participación o representación proporcional	270
5.5.2. Democracia y participación política indígena	275
VI. CONCLUSIONES	283
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	290

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro		Pág.
1.	Instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas	46
2.	Dimensión participativa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas	56
3.	Metodología a seguir para el alcance del objetivo propuesto	73
4.	Distribución de los Resguardos Indígenas en Colombia	80
5.	Población que se declaró indígena, en el Ecuador. Censo 2001	129
6.	Los derechos colectivos (Constitución de 1998)	144
7.	Localización de los pueblos indígenas en Venezuela	173
8.	Población indígena en Venezuela	174
9.	Derecho comparado y concepción de pueblo indígena	232
10.	Criterios del Convenio OIT para definir a los pueblos indígenas	234
11.	Derecho comparado sobre el derecho a la libre autodeterminación	236
12.	Ejercicio del derecho a la organización indígena derivado del derecho a la autodeterminación	238
13.	Diferencias económicas, sociales y culturales más relevantes de los pueblos indígenas estudiados	242
14.	Distribución de la población indígena en Colombia, Ecuador y Venezuela	243
15.	Carácter progresista del derecho a la participación política indígena	245
16.	Participación política: Derecho Internacional vs Constituciones consultadas	249
17.	Derecho Comparado sobre la Consulta Previa en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela	252
18.	Derecho Comparado sobre los Recursos en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela	255
19.	Derecho Comparado sobre Libertad en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela	258
20.	Derecho Comparado sobre la Representatividad en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela	263
21.	Derecho Comparado sobre el Contenido Sustantivo en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela	267

22.	Visiones sobre la Democracia y participación política indígena	281
-----	--	-----

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

Dentro de la geopolítica de los Estados, a nivel mundial, el discurso de los movimientos indígenas, ha venido estableciendo un vínculo cada vez más claro entre territorialidad, autogobierno y jurisdicción, como expresiones del derecho a la libre autodeterminación con el que cuentan todos los seres humanos. Este derecho otorga a los pueblos la potestad de perseguir el desarrollo material, cultural y espiritual como grupo social e implica controlar su propio destino a través de la autonomía y la autogestión. La autonomía se vincula directamente con la independencia político-administrativa, proporcionándoles el derecho de dirigir sus asuntos, según sus propias leyes; mientras que, la autogestión está relacionada con los distintos mecanismos que implementa cada pueblo, gracias a su creatividad, para la supervivencia económica y cultural.

Lo anterior no ha significado plantear la separación o el aislamiento de estos pueblos, por el contrario, el intento ha sido dirigido a promover una mayor participación indígena en la sociedad con el fin de fortalecer sus culturas e instituciones para construir modelos de Estados más incluyentes. De lo que se trata, es de la búsqueda de un equilibrio entre la participación indígena en el Estado y el respeto a la autonomía de sus instituciones.

Los pueblos indígenas de todo el mundo se consideran parte de los sistemas políticos que no son suyos sino que, han sido creados y definidos por los gobiernos de turno. Durante los últimos años, estos pueblos han ido ganando experiencia en sus relaciones con estos sistemas, optando por diferentes estrategias.

Algunos han tenido influencia sobre el contexto político de sus respectivos países, como es el caso de los indígenas Kuna de Panamá o los Inuit de Groenlandia. Sin embargo, las formas de opresión, marginación y exclusión que han enfrentado los indígenas en el ámbito global y bajo diferentes contextos políticos, pueden tomarse como una experiencia en común.

En el contexto latinoamericano, estos pueblos indígenas han ido alcanzando numerosos derechos de rango constitucional en sus respectivos países. Estos alcances no han sido fortuitos, considerando que el movimiento indígena latinoamericano inició, hace cuarenta años, un proceso de organización y lucha tendiente a reivindicar sus derechos como pueblos, los cuales habían sido avasallados durante casi cinco siglos.

Sus movilizaciones, sus discursos y la forma de hacer política apuntan a reivindicaciones propias. Lo más importante de estas movilizaciones y de la constitución del movimiento social indígena en Latinoamérica es que la acción colectiva de los grupos étnicos tiene como centro de la estrategia política la identidad étnica, que se constituye en la base de la solidaridad grupal. Esa capacidad de movilización se ha traducido no solo como movimiento social, sino que también como estrategias de negociación, representación y presión ante instancias internacionales y nacionales.

La participación política, como derecho constitucional reconocido, de los pueblos indígenas constituye un derecho de suma importancia porque les concede autonomía para articularse a la sociedad nacional mediante la reproducción de sus culturas, contribuyendo así con el desarrollo nacional tanto en el orden gubernamental como en el económico.

En este sentido, la participación es entendida como el proceso mediante el cual los pueblos indígenas e individuos intervienen en las diferentes instancias públicas de toma de decisión, con el fin de incidir en los asuntos políticos, económicos, culturales y sociales que le conciernen directa o indirectamente.

Este derecho se encuentra consagrado, de manera expresa en todas las constituciones latinoamericanas, en las cuales se reconoce como un derecho colectivo de los pueblos para asumir la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. En resumen, representa un principio básico que ordena las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Sin embargo y a pesar de la importancia que reviste este derecho constitucional para los pueblos indígenas, se observa con preocupación que no todas las constituciones latinoamericanas reconocen de igual manera, la existencia de sociedades pluriculturales en donde coexisten formas sociales diversas y convenciones particulares de entender y relacionarse con el mundo que las rodea. Esta desigualdad jurídica acarrea problemas y deficiencias al verse enfrentada a realidades plurinacionales, que se traducen en un trato discriminatorio hacia las minorías nacionales. En consecuencia, estos instrumentos jurídicos destinados al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en la práctica siguen siendo insuficientes para garantizar el ejercicio político pleno y equitativo, condición necesaria de una democracia participativa que tiene como base el respeto por los principios constitucionales de la diversidad cultural y étnica.

La situación antes planteada se convirtió en el problema a resolver a través de la presente investigación la cual se fijó como meta

comparar la participación política, como derecho constitucional reconocido, de los pueblos indígenas que hacen vida en los países latinoamericanos, específicamente, en Colombia, Ecuador y Venezuela. Ello con el fin de encontrar una explicación lógica, formal y jurídica a las semejanzas y diferencias que imperan en estos contextos nacionales y así obtener un mayor conocimiento y entendimiento de sus realidades sociales, en cuanto a lo que el ejercicio de la autodeterminación de estos pueblos se refiere.

Para alcanzar esta meta, la investigación se propuso dilucidar la siguiente interrogante: ¿En qué medida, los países antes mencionados otorgan a los pueblos indígenas una representación proporcional de participación política, como derecho constitucional reconocido, ante las cámaras legislativas regionales y nacionales?

Esta y otras interrogantes son aclaradas a lo largo de este trabajo, siguiendo los principales lineamientos exigidos por la metodología del derecho comparado, en el rango de la micro-comparación. La aplicación de esta metodología involucra el desarrollo de tres fases que consisten en identificar, describir, y explicar los sujetos comparados que, en este caso específico se trata de los países seleccionados, en términos de lo que estipulan sus constituciones con respecto a la representación proporcional de participación política de los pueblos indígenas, ante las instancias mencionadas.

El desarrollo de las tres fases indicadas en el párrafo anterior, incluye a esta investigación dentro del tipo documental y descriptiva con un diseño de investigación bibliográfico. Para ambas tipologías se asumió como método la observación directa de la bibliografía relacionada con los tópicos de la investigación, empleándose como técnica la hermenéutica para el análisis del discurso contenido en los

documentos consultados. La recopilación de los datos provenientes de esta observación se plasmó en una matriz diseñada para tal fin que permitió identificar, describir y explicar las semejanzas y diferencias existentes en los instrumentos jurídicos analizados, correspondientes a los países seleccionados.

A objeto de cumplir con las fases inherentes a la metodología del derecho comparado, esta investigación se estructuró en cinco capítulos. En el Capítulo I, se identifican y definen los principales conceptos relacionados con la participación política, como derecho constitucional reconocido, para ofrecer una visión panorámica y general de este derecho, consagrado en la mayoría de los instrumentos jurídicos a nivel mundial. La descripción específica y el denominador común de las diferentes realidades sociológicas y los supuestos de hecho establecidos en las constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela, para la solución legal de la participación indígena como derecho reconocido se esboza, por separado, en los Capítulos II, III y IV respectivamente.

Finalmente, en el Capítulo V se presentan y explican las semejanzas y diferencias entre la norma jurídica aplicable a dichos supuestos y la solución legal, que puede tener aspectos importantes pero, diferentes en los textos legales aplicables en las sentencias de cada país. En este apartado también se destaca lo que verdad importa a los ojos del Derecho Comparado, es decir, las funciones que se cumplen a través de las decisiones judiciales, en relación con la representación proporcional de participación política de los pueblos indígenas, como derecho constitucional reconocido, en las instituciones jurídicas, representadas en este caso por los países mencionados.

Esta tesis culmina con las conclusiones y recomendaciones generadas a lo largo del proceso de investigación las cuales servirán de sustento a las legislaciones de los países estudiados para la mejora del derecho propio en cuanto al respeto de la autodeterminación político-administrativa, como derecho universal y el ejercicio de la autonomía de participación política proporcional para los pueblos indígenas. Todo esto contribuirá con su participación directa tanto, en la elaboración de leyes que afectan sus especificidades culturales como, en la forma de elección de sus autoridades, según sus costumbres, actuando como representantes e interlocutores legales frente a las relaciones con el Estado.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO-CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LATINOAMÉRICA

En este capítulo se presenta el marco histórico, conceptual y metodológico que sirve de pilar fundamental al análisis comparativo, pautado como objetivo general de esta tesis doctoral. Para el marco histórico se realiza una revisión exhaustiva de carácter bibliográfico, basada en el análisis hermenéutico de los contenidos que se exponen acerca de las constantes luchas llevadas a cabo por los pueblos indígenas para ejercer el derecho a la participación política, dentro de los contextos latinoamericanos. Esta revisión se construye con el estado del arte de las investigaciones politológicas sobre este derecho e incluye los supuestos legales y jurídicos que han tratado de proteger a los pueblos indígenas en pro de la equidad en dichos contextos a lo largo de la historia.

El marco conceptual lo conforman las definiciones del conjunto de principios que desde una perspectiva jurídica y universal, giran en torno al derecho de la participación política en general y de la indígena en particular, por tratarse del tema central de esta tesis. Sobre la base de los supuestos teóricos y conceptuales presentados, se describen los procedimientos y técnicas utilizados para el alcance del objetivo propuesto, lo cual se constituye en el marco metodológico de la investigación.

1.1. Marco histórico sobre los pueblos indígenas

El inicio de esta sección, parte de la premisa de que no es posible someter a juicio ni comparar, los ordenamientos legales vigentes en la actualidad, acerca de la participación política indígena, como derecho constitucional; sin antes hacer un recorrido histórico sobre el tratamiento jurídico que se le ha venido dando a este derecho desde épocas remotas. Identificar los orígenes de estos ordenamientos, permitirá comparar y analizar cómo ha sido el comportamiento de esta participación en los Estados seleccionados para este estudio, en las últimas décadas.

Tal como se mencionara en la introducción de este trabajo, el denominador común que han tenido los pueblos indígenas de Latinoamérica para poder optar al reconocimiento e incorporación a la vida pública nacional en sus diferentes países de origen ha estado signado por distintas formas de opresión, marginación y exclusión a través de un largo proceso de luchas y contradicciones, avances y retrocesos, siendo desconocidos como sujetos de derechos hasta mediados del siglo pasado.

Estas reclamaciones ancestrales, algunas aceptadas hoy en las normas vigentes, se remontan a las formulas del Derecho Indiano. Legados, tan importantes como la inajenabilidad e imprescriptibilidad de sus territorios no se encuentran incluidas en las legislaciones de los primeros años del siglo XX, sino que se remontan a la legislación indiana. De allí que, este recuento histórico tenga como punto de partida esta legislación, promulgada por los monarcas españoles para regular la vida social, política y económica entre los pobladores indígenas, bajo la Monarquía Hispánica.

1.2. Las Leyes de Indias

A sabiendas de que el término de *Las Indias*, proviene del nombre genérico que se le asignara a las tierras descubiertas por Colón, se está de acuerdo con Osuna¹ (1991:1), cuando afirma que la legislación indiana del siglo XVI “constituye un monumento jurídico de excepcional importancia y modélico en su pretensión de establecer justicia en el gobierno de pueblos conquistados”. Sin embargo, esta legislación, ordenada por el Rey Carlos II, en 1680 e integrada por las reales cédulas u órdenes, pragmáticas, instrucciones y cartas relativas al derecho público de Hispanoamérica; tuvo como desventaja legislar para cada caso y cada lugar, no tomando en cuenta ni la integración de un programa orgánico de gobierno, ni las enormes distancias que existían entre la metrópoli y sus dominios ultramarinos.

Vale aclarar que, el objetivo de esta sección no aspira ofrecer un tratamiento histórico-filosófico acerca de lo que realmente fue la conquista y el dominio de lo que se llamó el nuevo continente, lo que se intenta es presentar los propósitos políticos que perseguían cada una de estas leyes, enmarcadas bajo las Leyes de Indias o derecho indiano. En este sentido, Mayorga define este último derecho como:

El conjunto de leyes y disposiciones promulgadas tanto por los Reyes españoles como por las demás autoridades subordinadas a ellos -residentes en España o en América- con el objeto de establecer un régimen jurídico especial para las Indias. En sentido amplio, sin

¹De acuerdo con Osuna (1991:1) “desde la filosofía del derecho se ha prestado atención a aspectos filosóficamente relevantes de aquella legislación: su referencia al derecho natural y de gentes, su toma de postura a favor de doctrinas humanistas entonces en boga y su condición de instrumento para la obra de transmisión de una fe religiosa y una cultura”. Osuna, Antonio (1991). *Ética y política en las Leyes de Indias del siglo XVI. ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO VIII (1991) 77-102*. Madrid.

embargo, hay que considerar como elementos integrantes del Derecho Indiano no sólo las normas especiales dictadas para las Indias, sino también las normas referidas a Castilla, vigentes muchas de ellas también para las Indias, y cuya vigencia se extiende, en algunos casos, a la época independiente. Forma parte también del Derecho Indiano el Derecho consuetudinario indígena, respetado por el español en la medida que no se opusiera a los principios cristianos o a lo establecido por las leyes hispanas; e, incluso, a los usos de la gente de raza negra².

Se trata, por lo tanto, de las Leyes, Decretos, Pragmáticas Sanciones, Reales Órdenes, entre otros, que conformaron un cuerpo jurídico que puede ser descrito como una “lucha por la justicia”³, es decir, la justicia en la ocupación de territorios descubiertos, del régimen político allí instaurado y justicia del dominio impuesto a aquellas poblaciones. En este sentido, a continuación se presenta un esbozo sobre estas leyes que se inicia con los objetivos políticos contenidos en la Las Leyes de Burgos de 1512 y culmina con las Leyes de los Reinos de Indias de 1680.

1.2.1. Las Leyes de Burgos - 1512

Estas leyes fueron promulgadas el 27 de diciembre de 1512, siendo consideradas como la primera declaración de derechos humanos, abordaban, por primera vez, la cuestión de la libertad, los derechos de los indios y la prioridad de la evangelización, a la vez que humanizaba notablemente la práctica de la encomienda. Constituyen una primera regulación general sobre la condición y el tratamiento legal

² Mayorga, García, F (1985). Boletín de Historia y Antigüedades, Academia Colombiana de Historia, N° 818, P. 592.

³Así la define, el famoso historiador Lewis Hanke (1988) en su obra: La lucha por la justicia en la conquista de América, Ed. Istmo, Madrid, P. 9.

de los indios en América, convirtiéndose en la primera piedra de lo que luego se llamó *Compilación de las Leyes de Indias*, que después influyó en todos los ordenamientos jurídicos hispanoamericanos. Consta de 35 leyes, artículos diríamos hoy, en los que se regulan el régimen de los indios, sus condiciones personales de vida y de trabajo, sus derechos, los límites a su utilización como mano de obra, entre otros. Representan un texto legal para proteger al indio y ésta es una de sus novedades trascendentales, del reconocimiento de su condición como hombre libre y titular de derechos humanos básicos, como el de la libertad y la propiedad.

Las disposiciones de las Leyes se referían básicamente, a la forma de proceder en la evangelización del indio (construcción de iglesias, obligaciones de culto, y obligaciones de los españoles para con ellos en esta materia); a las obligaciones de los españoles en relación con el trabajo de los indios encomendados⁴, (alimentación, vivienda, vestido, etc.) y a las obligaciones de los indios en relación con su trabajo⁵, que ya no era voluntario desde 1503.

1.2.2. Las Ordenanzas de Granada – 1526

En virtud de las continuas críticas hechas a las leyes anteriores, por su persistente acento de las encomiendas en el territorio de las Indias, se convocó una junta cuyas deliberaciones duraron de mayo a noviembre de 1542. El resultado fue la promulgación de 39 leyes con el

⁴Como afirmaba Las Casas, fuera de las dos primeras, "las demás van oliendo y sabiendo a la sustentación de la tiranía", pues se daba por supuesto que los españoles eran dueños naturales de los indios y sólo se preceptuaba que ese dominio se ejerciera benévolamente y con cierta compensación por los trabajos exigidos. *Historia de las Indias*, 1. 111, c.8 : l.c. p. 187.

⁵Para Osuna (1991: 89), la redacción de estas leyes "se debe a la sección del Consejo con responsabilidad en Indias, los cuales, es necesario decirlo, tenían muchos intereses creados en la perduración de las encomiendas".

título de Ordenanzas, que fueron suscritas por el emperador en Barcelona, el 20 de noviembre de 1542.

Se trataba de unas reales provisiones y se publicaron bajo el rótulo de "Leyes y Ordenanzas nuevamente hechas por su Majestad..."⁶.

Los aspectos más destacados que contenían estas Ordenanzas, estaban dirigidos a los Capitanes españoles de la Conquista, centradas en la enseñanza de buenas costumbres a los naturales, apartarlos de los vicios e instruirlos en la fe cristiana. Quienes habían promovido esta avanzada legislación, entre ellos Las Casas, seguidor de cerca de los pasos de su elaboración, volvieron a reclamar contra algunos aspectos en los que les parecía que la ley quedaba todavía corta, como eran los referentes a los tributos, a la prohibición de las guerras de conquista y a la liberación inmediata de los indígenas, así como su petición de imponer un escarmiento ejemplar a quienes habían maltratado a los indios. Según De La Peña (1982), estas normas fundamentales se insertaron desde 1526 hasta 1540 en las Capitulaciones, junto a las Instrucciones, y en el texto del Requerimiento⁷

1.2.3. Las Leyes Nuevas de Indias – 1542

Las Leyes Nuevas de Indias representan otro legado importante dentro del Derecho Indiano que intenta recopilar el conjunto de leyes ordenado por Carlos I, promulgado en 1542 con el nombre de Leyes Nuevas. Se trataba de remediar los abusos; cumplir con el mandato evangelizador de las bulas de 1493, dando así legitimidad a la

⁶Consúltese a Morales, Francisco en su obra: Teoría y leyes de la Conquista (Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1979) p. 374-379; y La Ética en la Conquista de América (Corpus Hispanorum de Pace, v. XXV) (Madrid, CSIC, 1984). 24.

⁷Sobre el desarrollo de las leyes de 1542 en Cédulas, Instrucciones, Ordenanzas, entre otros, consúltese a JUAN DE LA PEÑA, en su libro: De bello contra insulanos (Madrid, CSIC, 1982) t. I, p. 123 ss y t., II, p. 533-35

conquista y colonización españolas; consolidar la conquista y el dominio español en las Indias: es decir, se trataba de hacer posible el sistema colonial cuestionado. Pero, sobre todo, se intentaba dar legitimidad jurídica a la declaración de humanidad de los indios. Si, desde 1537 los indios eran hombres y tenían alma no podían ser esclavizados, se ponía en tela de juicio el sistema de encomiendas, y con ello, todo el sistema colonial español. Con estas disposiciones, quedaban dos cuestiones planteadas, mientras se hacía la historia de la América española, tal como lo afirma Grenni⁸ (2007:65)

La primera tenía que ver con la viabilidad del sistema colonial y era de índole económica: si los indios eran personas, como afirmaba la bula de 1537, tendrían todos los derechos inherentes a ello y no podían ser esclavizados, pues eran súbditos de la Corona. Esto implicaba afrontar el problema de la mano de obra en la colonia: ¿quién trabajaría para los españoles, entonces, que habían venido a conquistar, si los aborígenes no podrían ser esclavizados? La firme postura de la Corona española a este respecto no pudo evitar que los funcionarios americanos encontraran muchas formas de eludir las disposiciones reales, y por lo tanto el Derecho Indiano, encontró nuevas formas de esclavitud disimulada, como la mita y la encomienda. La segunda cuestión tenía que ver con los títulos y era de orden jurídico en el ámbito del Derecho Natural: si los aborígenes “eran personas”, “que tenían alma”, tenían los mismos derechos que los habitantes españoles de la península, y no sólo no podían ser esclavizados, sino que podían participar en las decisiones, de la misma manera que los otros súbditos de la Corona. Por lo tanto, podían poseer tierras, tributar, decidir en cuestiones comunales, conquistar, ejercer cargos públicos, etc.

Lo planteado por Grenni, conlleva a considerar un ámbito más elevado de los derechos de los indígenas en esa época: el derecho

⁸Grenni, H. Las ideas constantes en las Leyes de Indias en Revista Teoría y Praxis, 10 Universidad de Don Bosco, 2007 P.65.

humano (o derecho natural) y la igualdad de las personas en todo el mundo. Si los aborígenes americanos eran personas, Europa dejaba de ser el centro del mundo, porque la Historia se podía escribir también desde otros lugares⁹

1.2.4. Las Ordenanzas de Poblaciones – 1573

Como urgía legislar sobre solicitudes de nuevas conquistas, se compusieron las nuevas “Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación”, que, una vez presentadas al Consejo de Indias, fueron promulgadas por Felipe II el 13 de julio de 1573 y son conocidas como Ordenanzas Ovandinas¹⁰.

Lo más significativo de estas nuevas ordenanzas es la desaparición definitiva del término *conquistas*. Al respecto la ordenanza 29 establece:

“los descubrimientos no se den con título y nombre de conquistas, pues habiéndose de hacer con tanta paz y caridad como deseamos, no queremos que el nombre de ocasión ni color para que se puedan hacer fuerza ni agravio a los indios¹¹”

Tal y como se observó en las Ordenanzas de Granada (1526), en las mismas no se prohibía la guerra contra los indios, aunque sí daba preferencia a toda forma de encuentros pacíficos y se ponían muchas condiciones, como por ejemplo aquella que establecía que para: “hacerles la guerra, hacer en ella aquello que los derechos de nuestra

⁹Grenni., H., Las Leyes de Indias. Un intento por considerar a los indígenas como personas con derechos, en revista Teoría y Praxis 4, Universidad Don Bosco, 2004, P. 116.

¹⁰Este nombre se debe a que *Juan de Ovando* había sido designado presidente del Consejo de Indias. Desde su nuevo cargo se convirtió en centro de cumplimiento de la política del rey. Empezó reestructurando el funcionamiento del Consejo de Indias para hacerlo más adaptado a la nueva política mediante las Ordenanzas del Consejo de Indias (25 de septiembre de 1571).

¹¹ Para consultar esta y otras ordenanzas pueden verse en *F. Morales Padrón*, Teoría y leyes. ..., p.489- 518.

sancta fe e religión cristiana permiten, e non en otra manera, ni en otro caso alguno¹²". Se entiende entonces que en esta legislación la conquista es sustituida por pacificación.

1.2.5. Las Ordenanzas de Alfaro -1612

Estas disposiciones deben su nombre al oidor don Francisco de Alfaro, quien en 1612, dictó las ordenanzas que disponían la creación de pueblos de indios en las remotas fronteras del Río de la Plata, Paraguay y Tucumán. Para ser considerados tales, las antiguas aldeas indígenas -o las escasas familias dispersas que a menudo las habían reemplazado- debían ser fijadas en tierras propias e inalienables y contar con un sistema de autoridades que sumaba a los caciques tradicionales un número variable de alcaldes y regidores. Según Palomeque "esta reducción, apuntaba a facilitar el adoctrinamiento religioso y la recaudación de un tributo, de cinco o diez pesos, de acuerdo con la antigüedad de la encomienda, que reemplazaría al generalizado y oprobioso servicio personal"¹³.

1.2.6. La Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias – 1680

La Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias, mandadas a imprimir por iniciativa de la Majestad Católica del Rey don Carlos II, fue publicada en 1680. Se recopilaron en este inmenso esfuerzo jurídico las

¹²Por estas fechas ya los teólogos y juristas habían dejado en claro la no procedencia de las guerras ofensivas. Con esta determinación se daba la razón, aunque fuera después de muerto, a Las Casas. El había escrito: "llamar conquista y poner debajo de su yugo y servidumbre las gentes ... por la ignorancia y ceguedad de los del Consejo. . . destos vocablos se usó muchos años en el Consejo de Indias, en tanto que duró la ceguedad suya susodicha". *Historia de las Indias*, 1. 111, c. 124: 1 .c. p. 475.

¹³Palomeque, Silvia. 2000 "El mundo indígena. Siglos XVI-XVIII" en Enrique Tandeter (director de tomo), *Nueva Historia Argentina. La sociedad colonial*, Buenos Aires, Sudamericana, pp.87-144.

leyes anteriores que se refieren a la situación de los indios en el sistema colonial español, y señala el intento de la Corona española de darle continuidad y orden a la legislación que ponía en relieve la humanidad de los indios. Esta Recopilación, al presentar todas las leyes anteriores referidas al trato de los indios, pone en evidencia las disparidades de las Leyes de Indias ya que, compendia tanto las leyes que favorecen a los indios como las que guardan los derechos de los encomenderos. La resistencia de los encomenderos en el cumplimiento de las leyes obligó a dar marcha atrás en muchas de las disposiciones anteriores, incluidas las de 1542.

Esta resistencia llegó incluso hasta la rebelión armada como en Perú, y hasta al asesinato de funcionarios y obispos, como en el caso del obispo de León, Nicaragua. Con todo, la insistencia en este aspecto hace evidente la intención de la Corona de favorecer a los indios. Ya desde sus primeras disposiciones, la Recopilación establece que:

Habiendo de tratar en este libro la materia de Indios, su libertad, aumento y alivio, como se contiene en los títulos de que se ha formado: Es nuestra voluntad encargar a los Virreyes, Presidentes, y Audiencias el cuidado de mirar por ellos, y dar las órdenes convenientes, para que sean amparados, favorecidos, y sobrellevados, por lo que deseamos, que se remedien los daños que padecen, y vivan sin molestia, ni vejación, quedando esto de una vez asentado, y teniendo muy presente las leyes de esta Recopilación, que les favorezcan, amparan ,y defiendan de cualesquier agravios¹⁴

Se infiere entonces que a partir de estos derechos y prohibiciones se busca crear las circunstancias necesarias para la inserción de los indios en el sistema colonial. De esta inferencia,

¹⁴Ley de Felipe II en Madrid, 1580, en Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Tomo Segundo, Libro Sexto, Ley j, P. 189.

Grenni¹⁵ opina que se generan dos lecturas: en primer lugar, el atropello cultural que implica la presión jurídica para obligar a la inserción de una multitud de personas en una cultura que no le es propia. Por otra parte, el intento de insertar a los indios en el sistema colonial, en condiciones que dejen de lado su marginalidad.

No cabe duda de que, la repetición de estas disposiciones, algunas con diferencias de muchos años, ponen en evidencia muchas discrepancias, entre las cuales cabe mencionar: que las leyes no siempre se cumplían, demostrando la impotencia de la Corona en hacerlas cumplir, a miles de kilómetros de distancia; la corrupción de los funcionarios coloniales y, a pesar de lo anterior, la decisión de la Corona de *humanizar* la situación de los indios dentro del sistema colonial. Asimismo, vale mencionar que estas últimas buenas intenciones, se discutían y decidían en España, lugar donde fueron promulgadas todas las leyes citadas. En este sentido, Sánchez asegura:

“La ley indiana solía surgir de la lectura y opinión letrada sobre la masa de papeles —representaciones, memoriales, cartas, expedientes, etc. — que llegaban a la Península desde distintos lugares de América en las flotas, galeones y navíos de registro. Se desplegaba entonces un trámite burocrático, con intervención inicial del fiscal y otros ministros o agentes. Sobre el dictamen de aquél y los informes de éstos, cuando lo había, el Consejo deliberaba y resolvía. Con estos elementos se redactaba el despacho real, cédula, provisión, carta, etc., según correspondiese. Una copia del despacho quedaba en los libros-cedularios generales o particulares. La serie de libros, que suman varios cientos, guardando una continuidad desde 1493 hasta el siglo XIX en Nueva

¹⁵Grenni, H. Las ideas constantes en las Leyes de Indias en Revista Teoría y Praxis, 10 Universidad de Don Bosco, 2007 P.66.

España, y sólo hasta 1717 en el Perú. En sus textos, de variada índole, se esconde toda una política de gobierno indiano y una línea legislativa que el historiador del Derecho puede detectar”¹⁶

Aparte de lo antedicho, los indios no fueron consultados acerca de las leyes que regirían su vida en la colonia. El intento de que los indios recibieran un buen trato fue una preocupación constante de la Corona, tal y como se demuestra en las constantes disposiciones que a lo largo de tres siglos fueron plasmadas en el Derecho Indiano, que insisten una y otra vez en ello y así quedó plasmado en la Recopilación de 1680. Como ejemplo de esto, obsérvese la siguiente disposición de Felipe II:

“Uno de los mayores cuidados, que siempre hemos tenido es, procurar por todos los medios, que los Indios sean bien tratados, y reconozcan los beneficios de Dios nuestro Señor en sacarlos del miserable estado de su Gentilidad, trayéndolos a nuestra Santa Fe Católica, y vasallaje nuestro. Y porque el rigor de la sujeción, y servidumbre era lo que más podía divertir este principal, y más deseado intento, elegimos por medio conveniente la libertad de los naturales, disponiendo, que universalmente la gozasen, como está prevenido en el título que de esto trata, juntando esto a la predicación y doctrina del Santo Evangelio, para que con la suavidad de ella fuese el medio más eficaz; y conviene que a esta libertad se agregue el buen tratamiento: Mandamos a los Virreyes (.) y castigando a los culpados con todo rigor, y poniendo remedio en ello, procuren que sean instruidos en nuestra santa Fe Católica, y muy bien tratados, amparados, defendidos, y mantenidos en justicia, y libertad, como súbditos, y vasallos nuestros, para que estando con esto la materia dispuesta, puedan los Ministros del Evangelio conseguir más copioso fruto en

¹⁶Sánchez, Rafael. Las Leyes de Burgos de 1512 y La Doctrina Jurídica. *Revista Jurídica de Castilla y León*. N.º 28. SEPTIEMBRE 2012. P. 55.

beneficio de los naturales, sobre que a todos les encargamos las conciencias”¹⁷

Con esta disipación quedaría claro el principio general de que los indios son libres y por lo tanto, no pueden estar sujetos a servidumbre. Sin embargo, la misma fue objeto de numerosas discusiones que pusieron en riesgo la dignidad de los indios y el lugar que ocupaban en el sistema colonial, marcado fuertemente por la cuestión de la encomienda.

1.3. Principales ideas derivadas de las Leyes de Indias

En este sucinto recorrido histórico sobre el derecho indiano, durante tres siglos de existencia, se han develado cuatro ideas importantes que marcaron la actuación española en América: La legalidad de los españoles en Indias, a partir de su arribo a estas tierras; la justicia de las personas que debían ejecutar las leyes emanadas de la Corona; los resultados de sus acciones, y los acontecimientos vinculados con las relaciones humanas. Estas ideas marcaron una constante evolución de la legislación que normaba el sistema español en los siglos XVI al XVIII.

En cuanto a la legalidad de los españoles en Indias se tiene que, a pesar de las recomendaciones de gran envergadura jurídica y moral, el Derecho Indiano nunca logró suprimir en forma decidida la encomienda. Esto, debido a que los intereses en juego superaban las consideraciones acerca de la humanidad de los indios americanos. Su centro de atención estuvo más enfocado a la optimización del sistema, que en la humanización de la condición de los naturales.

¹⁷ Leyes de Felipe II de 1563 y 1580, y de Felipe III de 1635, ley iij, en *op.cit.*, P. 273-4.

Las vacilaciones del Derecho Indiano en torno a la cuestión de la encomienda revelan la decisión de la Corona española en cuanto al buen trato que debía dársele a los indios; pero a su vez, la inoperancia del sistema administrativo colonial, incapaz de llevar a cumplimiento las leyes.

La idea de justicia muy ligada a la de dignidad estuvo fuertemente asociada al trato que se dio a los indios en las colonias, y al lugar que éstos tenían en el sistema colonial. Su situación de igualdad con respecto a los españoles y a la libertad a la que tenían derecho, se quedó en las leyes escritas. Sin embargo dentro del contexto del marco estructural se puede extraer: el derecho escrito, el derecho positivo, que dejó sentado en las estructuras jurídicas, un sistema que intentó incluir a la población indígena en el sistema colonial en paridad de derechos con sus colonizadores, a pesar de que estas leyes no se cumplieran con la frecuencia esperada.

Algunas de estas disposiciones que en los siglos de la colonia estaban enunciadas ya en el derecho positivo, y que en su tiempo despertaron polémicas, en la actualidad, no se ponen en duda. Entre éstas, por ejemplo, la necesidad del buen trato en las relaciones o de consultar los impuestos con quienes han de pagarlos¹⁸.

No obstante, su mayor grandeza radica en el campo de las relaciones humanas: el haber llevado a abrir con sinceridad un debate acerca de la dignidad de las personas, haciendo con ello un dramático llamado a la igualdad, constituye un antecedente valioso a la consideración de los derechos humanos que se dio con posterioridad. Ello llevaba implícito una postura sin prejuicios de raza. El mestizaje resultante, tanto étnico como cultural, es una muestra de ello.

¹⁸ *Idem* 15. Grenni, H... P. 86.

Vale acotar que la nueva relación de fuerzas, tanto dentro de las nuevas naciones que iban naciendo en el siglo XIX, como en las relaciones internacionales, no mejoró la situación de los indios. Las nuevas naciones plantearon la cuestión en otros términos: la incorporación al sistema era la condición *sine qua non* para la supervivencia. De esta forma, las comunidades indígenas vieron cómo iban desapareciendo sus tierras, su cultura, su lengua y su identidad. Aquello que había sido motivo de profundas reflexiones y debates durante tres siglos, era ahora dejado de lado por la nueva situación: los indios no tuvieron cabida en los nuevos estados.

1.4. Marco conceptual sobre la participación política de los pueblos indígenas

En esta sección se definen y describen los principales conceptos que son manejados a lo largo de este trabajo y que giran en torno al tema central de esta tesis. Dada la característica documental de la misma se recurre a la óptica de diferentes autores quienes, basados en postulados jurídicos, elementos de historial político y variables de contexto socio-económico, han abordado este tema. Este marco conceptual, no obedece a un orden alfabético sino que su hilo conductor se establece atendiendo a la prioridad de los términos que se suscitaron en el transcurso del proceso investigativo. Es por ello que el primer concepto fundamental a definir lo constituye el pueblo indígena.

1.4.1. Pueblo indígena

Establecer un concepto que incorpore la amplia totalidad de características y especificidades de los propios pueblos indígenas,

implica una tarea difícil ya que se puede correr el riesgo de caer en generalidades o ambigüedades. Sin embargo, para efectos de investigación se acepta el concepto presentado por Oliva, quien los define como:

Los pueblos indígenas son aquellas comunidades etnoculturales que a lo largo de la historia han sido sometidas a un proceso de conquista, subyugación, subordinación o asimilación por poblaciones llegadas de ultramar o sus descendientes, que han sido incorporados a los Estados nacionales en contra de su voluntad o sin su consentimiento y cuyos miembros, en la actualidad, mantienen una conciencia de identidad colectiva diferenciada, comparten una lengua y una cultura común, se perciben y definen a sí mismos como participantes de una tradición y de una historia compartida que les distingue de otros individuos que están insertos en tradiciones diferentes y mantienen, en la práctica o en el imaginario colectivo, un apego especial a unos territorios ancestrales¹⁹.

Se adopta la definición de Oliva por su manera de abarcar tanto el reconocimiento de especificidades histórico-culturales como la aceptación de diversidad al interior de los pueblos, es decir que no sugiere homogeneidad al interior de los pueblos indígenas. Además, representa una definición que permite realizar investigación desde la ciencia política; diferenciándose así de otras definiciones, provenientes sobre todo de la Antropología, las cuales hacen énfasis en aspectos étnico-culturales, omitiendo o abreviando elementos como la situación de los pueblos indígenas o su conciencia de identidad colectiva.

¹⁹OLIVA MARTÍNEZ, Daniel. 2005. *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*. Madrid: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL). - Oliva establece que una definición mínima de pueblos indígenas debe contener seis premisas: a) eliminación de criterios biológicos o raciales; b) no ser confundidos con minorías étnicas y tener prioridad en el tiempo en relación con posteriores ocupaciones; c) tomar en cuenta su posición de subyugación y vulnerabilidad; d) la especial vinculación con un territorio; e) su especificidad comunitaria; y f) asunción de identidad colectiva en su proceso de lucha e identificación con otros pueblos indígenas en su práctica política. (Oliva, 2005: 65-66).

A partir de esta definición es posible afirmar que los pueblos indígenas son el sector poblacional más pobre, desigual y excluido de América Latina²⁰. Tales calificativos son corroborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuando explican:

En América Latina, la diversidad étnica, cultural y de orígenes quedó asociada, a través del sistema estamental de la colonia, a la desigualdad social, económica y eso no desapareció a pesar de que, posteriormente, se asumiera la ideología liberal de la igualdad ante la ley. Se pasó a regular implícitamente la participación política y el acceso a los recursos a partir de las diferencias culturales –hablar o no el castellano, vestir de una u otra forma– y, con base en ello, se creó la ciudadanía y su negación. Dado que la nación se concibe como uniforme, hay resistencia a que exista una cultura distinta a la oficial: el idioma oficial será el castellano, la religión, la católica, el derecho, romano. De ahí surgirá el discurso de *asimilar* a los indígenas, de incorporarles a la nación a través de su castellanización²¹.

Los factores que han contribuido a esta pobreza son múltiples, para Kempf²² las causas de la pobreza indígena se resumen en: a) la violación de los derechos de los pueblos indígenas y la pérdida de su tierra; b) los efectos de la migración y de la discriminación racial en las áreas urbanas; c) las visiones estereotipadas y prejuicios respecto a los pueblos indígenas; d) el impacto de la globalización y de las políticas económicas internacionales sobre los pueblos indígenas; y e) la aplicación de teorías de desarrollo y programas anti-pobreza inadecuados.

²⁰En datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006), la población indígena en América Latina alcanza poco más del 10% de la población total de la región (entre 40 y 50 millones de personas). Los pueblos indígenas reconocidos directa o implícitamente por los estados son 671, de los cuales 642 están en América Latina y 29 en el Caribe, mismos que hablan alrededor de 860 idiomas y variaciones dialectales.

²¹PNUD, 2005... P. 18.

²²KEMPF, Isabel. *Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades*. Madrid: CIP-FUHEM. 2003. P 6-11.

Los aspectos resumidos por Kempf, no cabe duda que, se deben a la herencia dejada por la estructura colonial, bajo la discriminación y el supuesto de *inferioridad natural de los indígenas* que justificó el despojo territorial, la explotación económica y la subordinación política. En opinión de Clavero²³, el Derecho los definió como *menores, rústicos y miserables*. En consecuencia, los pueblos indígenas fueron considerados como no aptos para gobernarse por sí mismos, de manera que el Estado recurrió a su tutela como instrumento de expropiación de la capacidad para controlar su destino por sí mismos. Se considera pertinente aclarar este término para efectos del estudio de su evolución después del periodo colonial.

1.4.2. Tutela indígena

La tutela indígena es otra de las herencias derivadas de la estructura colonial y acompaña al nacimiento y desarrollo de los Estados latinoamericanos. A pesar de que existen otras categorizaciones sobre las formas de tutela indígena en América Latina, como por ejemplo los indigenismos²⁴, Yrigoyen propone una clasificación breve y concisa que resulta útil para los objetivos a cumplir en este análisis.

²³CLAVERO, Bartolomé. *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. México: Siglo XXI. 1994.

²⁴Oliva (2005) los cataloga como: 1) Indigenismo segregacionista colonial de los siglos XVI al XVIII, 2) Indigenismo asimilacionista republicano del siglo XIX, y 3) Indigenismo integracionista del siglo XX. Para Marzal (1993), los elementos definidores de los tres tipos de indigenismo son: que el indigenismo colonial perseguirá que "las sociedades y culturas indígenas deben conservarse como tales bajo control (defensa-explotación) de la sociedad dominante; por su parte, el indigenismo republicano defiende que las sociedades indígenas deben "asimilarse" a la sociedad nacional para formar una sola nación mestiza; finalmente, el indigenismo moderno promueve que las sociedades indígenas deben "integrarse" a la sociedad nacional, pero conservando ciertas peculiaridades propias (Marzal, 1993: 44)

Yrigoyen²⁵ reconoce que han existido dos formas de tutela indígena en América Latina: el modelo asimilacionista y el modelo integracionista. El primer modelo de tutela indígena tiene su aparición junto con los Estados Latinoamericanos en la época de las independencias, en donde se adopta un constitucionalismo liberal e instituciones republicanas bajo un modelo de Estado-nación (un solo pueblo, cultura, idioma y ley para todos). Así, las políticas dirigidas hacia los pueblos indígenas tenían la intención de controlarlos bajo el ideal liberal de *convertir a los indios en ciudadanos*, buscando así una homogeneidad nacional. Al respecto, Aparicio²⁶ aclara:

La única trayectoria posible para las llamadas sociedades primitivas sería un esfuerzo de mimetización gradual en términos de los patrones alcanzados por las sociedades consideradas más avanzadas. Las sociedades indígenas no eran vistas, desde esta perspectiva, como una realidad cultural propia que encierra en sí misma todo un potencial diferenciado. Al contrario, se le consideraba como un estadio primitivo e inicial de un proceso unilineal de evolución.

El segundo modelo de tutela indígena, según la autora mencionada, surge a partir de la Revolución Mexicana y con el consecuente inicio de un constitucionalismo social, el cual intentó superar el individualismo y romper con el modelo liberal. Una parte central de este constitucionalismo social fue la incorporación de la figura de la tenencia colectiva de la tierra, lo que a la postre derivó en la atención de los pueblos indígenas considerándolos no con signos identitarios diferenciados (lengua, cultura, organización política) sino

²⁵YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. "De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación". Evento sobre consulta previa. Agencia Nacional de Hidrocarburos. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2008.

²⁶APARICIO WILHELMI, Marco. "Los pueblos indígenas y la formación del Estado-Nación en América Latina." En Marco Aparicio Wilhelmi (Coord.). *Caminos hacia el 361*. 2005. P. 325.

como un sector vinculado a los problemas de la tierra, concibiendo así a las organizaciones y comunidades indígenas como parte del sector campesino. Dentro de este modelo integracionista, casi como un sinónimo, surge el indigenismo, el cual fue una política adoptada por los Estados latinoamericanos con el objetivo de integrar a sus pueblos indígenas a la sociedad nacional con buena parte de su bagaje cultural pero proporcionándole herramientas de modernización capitalista.

Sobre este aspecto, Oliva²⁷ asevera que a diferencia del enfoque liberal-republicano en materia indígena, el integracionismo indigenista trató de incorporar a los indios a la sociedad nacional, convertir la estratificación étnica de castas en una estratificación económica de clases, integrar a los indios al sistema capitalista nacional de producción y consumo, mediante la eliminación de su dependencia económica, al tiempo que se respetaban los valores de sus culturas y su dignidad como hombres concediéndoles una carta de derechos y obligaciones sin barreras discriminatorias derivadas de diferencias raciales, sociales o culturales.

Estas estrategias de integración por medio de la *proletarización* o *acampanización*, enunciadas por los autores citados, no sólo no cumplieron su cometido, sino que además profundizaron la pobreza y marginación social, política y cultural para los pueblos indígenas latinoamericanos. Uno de los efectos colaterales de las políticas integracionistas fue la reorganización de colectivos y comunidades indígenas que, a la postre, permitió sentar las bases de movimientos políticos de demandas indígenas²⁸, los cuales cuestionaron el modelo

²⁷ *Idem* 24 P. 193-194

²⁸ Para Zúñiga en el siglo XX se puede hablar de tres etapas del movimiento indígena latinoamericano: 1) Décadas de 1930-194, en donde se puede hablar de movimiento organizado; 2) Décadas de 1960 y 1970, donde el movimiento adquiere fuerza; 3) Década de 1990, donde se marca el momento más importante de la emergencia del movimiento indígena. ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, Nieves. 2004. "El movimiento indígena en América Latina: de <<objeto>> a <<sujeto>>". En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja.(Coord.) *Etnicidad*,

tutelar, esgrimieron reivindicaciones e instauraron bases conceptuales e institucionales para el etnodesarrollo²⁹. A partir de la politización de las relaciones entre grupos diferenciados por marcadores culturales se postulan identidades indígenas que impulsan la acción colectiva y perfilan el tipo de demandas de los pueblos indígenas a través de las movilizaciones que se definen seguidamente.

1.4.3. Movilización indígena

Las movilizaciones indígenas se sustentaron en la politización de la etnicidad y se incrustaron en un periodo propicio, teniendo así un impacto institucional tanto en el ámbito internacional como en los distintos ámbitos nacionales. En este sentido, Maíz en su obra del 2004, afirma:

la identidad indígena actual se postulará como el resultado contingente, interna y externamente contestable (y de hecho contestado), uno entre los varios posibles, de la movilización política y sus estrategias organizativas y discursivas, producto de un trabajo de filtrado, selección e innovación a partir de la heterogénea materia prima étnica disponible en cada caso (cultura, lengua, tradiciones, mitos, símbolos, memorias...), por parte de los intelectuales, líderes y organizaciones indigenistas.³⁰

A propósito de estos ámbitos, se dieron dos condiciones favorables para la emergencia e impacto de las movilizaciones de demandas indígenas en América Latina, a comienzos de la década de

autonomía y gobernabilidad en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 35-52.

²⁹BELLO, Álvaro. Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). 2004. P.246.

³⁰MÁIZ, Ramón. "Yawar Mayu: la construcción política de identidades indígenas en América Latina". En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja. (Coord.) (2004). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. 2004. Pp.325-366.

1990, a saber: un contexto, es decir una estructura de oportunidades políticas³¹ y una organización. Con respecto al contexto, el mismo se caracterizó por el agotamiento de los proyectos nacional-desarrollistas y las formas burocrático-autoritarias, así como por la liberalización de los sistemas económicos y políticos. Lo que Zovatto catalogó como la *transición doble*³².

Dentro de este contexto, se llevaron a cabo diversos procesos (tales como movimientos, reformas, creación de instituciones, etcétera) encaminados a revitalizar los derechos humanos (sobre todo, los derechos políticos) de los ciudadanos latinoamericanos. Lo que desde la politología se denominó *democratización*³³. Sin embargo, esa democratización, como alternativa a las dictaduras y los sistemas autoritarios en América Latina, significó restringir el entendimiento y operación de la democracia³⁴ al régimen político y, en concreto, a

³¹Una oportunidad política se concibe como “las señales continuas –aunque no necesariamente permanentes, formales o a nivel nacional- percibidas por los agentes sociales o políticos que les animan o desaniman a utilizar los recursos con los que cuentan para crear movimientos sociales” (Tarrow 1999: 89). Para Martí (2004), el concepto de Estructura de Oportunidades Políticas “pone énfasis en los <<recursos exteriores>> al grupo que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué son vulnerables las autoridades a sus demandas y presiones.” (Martí, 2004: 369).

³²Zovatto cataloga a este proceso como “una transición doble: del autoritarismo a la democracia y de economías fuertemente intervenidas por el Estado y cerradas a economías abiertas y orientadas al mercado”. (Zovatto, 2001: 143). A su vez, para Cavarozzi (1991), se trató del agotamiento de la matriz Estado-céntrica que se había estructurado gradualmente en gran parte de los países latinoamericanos a partir de la década de 1930. La matriz Estado-céntrica fue un modelo de mecanismos económico-políticos sobre el que se asentó el funcionamiento de los Estados latinoamericanos durante medio siglo (desde la Gran Depresión hasta finales de la década de 1970). Las características de ese modelo fueron, en la economía, la industrialización sustitutiva, la economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación moderada. Políticamente, se basó en dos procesos: en la regulación del mercado por parte del Estado, y en el control de la sociedad civil por parte del Estado.

³³Para Garretón (1999), fueron tres los tipos de democratización política acaecida en América Latina durante ese periodo: 1) las fundaciones democráticas -realizadas mayoritariamente en Centroamérica-, 2) las transiciones -llevadas a cabo en mayor medida en el Cono Sur-, y 3) la extensión y reformas democráticas -efectuadas sobre todo en México y Colombia

³⁴En esta investigación se entiende a la democracia como la manera de conformar y ejercer el poder político que tiene como elemento decisivo –por ende, distintivo-, principio esencial y fundamento de legitimidad, al poder del pueblo. Así, la categoría pueblo (*demos*, según el significado etimológico) es el objeto y sujeto del gobierno (lo *que* se gobierna y *quien*

garantizar sistemas electorales efectivos y una competencia partidaria equitativa, los cuales ni desmontaron totalmente los esquemas de dominación autoritarios, ni sirvieron plenamente para coadyuvar al desarrollo socioeconómico de la población latinoamericana³⁵. En este proceso de democratización, tal como lo expresa Martí³⁶, es en el cual las movilizaciones indígenas van adquiriendo mayor presencia política gracias a tres aspectos: las alianzas, el discurso y el repertorio de protesta. En primer lugar, el movimiento indígena latinoamericano se apoyó en un campo multiorganizativo que, previo a la emergencia de la acción colectiva, fue dinamizado por actores externos, tales como la Iglesia Católica y protestante, los profesionales de la Antropología, los activistas políticos de los grupos de izquierda, y las redes internacionales de carácter humanitario, que le sirvió de sustento.

En segundo lugar, las movilizaciones indígenas se resguardaron en un discurso eficazmente enmarcado sobre la problemática indígena que otorgó solidez a la acción colectiva indígena. En opinión de Maíz³⁷, las estrategias enmarcadoras empleadas por los líderes e intelectuales indianistas han sido de tres tipos: a) de objetividad empírica –mostrar como realidad incontestable de la comunidad indígena un pueblo o

gobierna). Por lo tanto, la condición *sine qua non* de la democracia es que el pueblo sea el actor principal en la conformación y el ejercicio del poder político y sus instituciones conducentes (encargadas del método o las reglas procesales para la constitución del gobierno y/o la formación de decisiones políticas). Así, aun cuando existen numerosos modelos de democracia (Held, 1992), (Lijphart, 2000.), (Macpherson, 1987), las tipologías de ésta pueden definirse a partir de los grados de representación y participación del *demos* en el acceso y ejercicio del poder político.

³⁵LECHNER, Norbert. (2003). "Estado y sociedad en una perspectiva democrática." En Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. Vol. 2. No. 06. Santiago: Universidad Bolivariana.

³⁶MARTÍ I PUIG, Salvador. (2004). "Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global" En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja (Coord.) (2004). Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 367-398. MARTÍ I PUIG, Salvador. (2004). "Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global" En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja (Coord.) (2004). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 367-398.

³⁷Ibidem 30, P. 356

nacionalidad a partir de un pasado común-; 2) de responsabilidad moral –llamar la atención sobre los valores, principios y responsables de la situación negativa de las comunidades indígenas-; 3) de provisión de sentido –la recuperación de la memoria histórica como fuente de la existencia auténtica.

El tercer grupo de factores al que hace alusión Martí y que le otorgó mayor presencia política a las movilizaciones indígenas fueron las acciones (caracterizadas en la teoría de movimientos sociales como repertorio de protesta³⁸) a través de las cuales se consiguió apoyo para sus demandas. Para el autor, esto implicó un conglomerado variopinto de prácticas colectivas que fueron desde las típicas manifestaciones por las calles hasta los enfrentamientos a las fuerzas estatales, pasando por una amplia gama de prácticas movilizadoras.

En lo que concierne a la organización, la amplia gama de movilizaciones generadas, trajo como consecuencia la mirada de las organizaciones internacionales, configurándose un régimen internacional que abogó por la defensa y la protección de los derechos de los pueblos indígenas³⁹.

³⁸Según *Tarrow* (2004), son aquellos aspectos de la acción colectiva que emplea el movimiento para realizar sus representaciones públicas. Los tres principales suelen ser violencia (es el más antiguo que se conoce y el más directo), manifestación pública organizada (representa la principal expresión convencional de la actividad de los movimientos en nuestros días), y alteración creativa del orden (cruza la difusa frontera entre convención y confrontación). *Tarrow, Sydney. El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Editorial 2004: 135-154.*

³⁹Para Martí (2004), los regímenes internacionales son reglas del juego acordadas por los actores en la arena internacional (frecuentemente Estados, corporaciones y redes de ONG) que delimitan el rango de comportamientos legítimos o admisibles en un contexto específico de actividad. Para el caso del régimen internacional a favor de los derechos de los pueblos indígenas, éste ha seguido tres fases: 1) La consolidación de una masa crítica de organizaciones que terminan por introducir el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda (durante los años 70 y 80). 2) Una fase de inserción de redes organizadas en las instituciones del sistema internacional y, con ello, la capacidad de generar legislación internacional (durante los 80 y 90). Y 3) La etapa de implementación de los tratados y del diseño y la implementación de políticas específicas –mucho, por los fondos de instituciones multilaterales (fase actual). De hecho, para el autor, el movimiento indígena se expandió de lo local a lo internacional antes de establecerse a nivel nacional.

Con ello, el movimiento indígena logró un mayor impulso pues pudo insertarse en el sistema de organizaciones internacionales. Tal régimen internacional significó, sobre todo, el posicionamiento en su mayoría favorable a los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se plasmó en tratados internacionales. La cúspide de éste proceso fue la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en 1989 (en adelante, Convenio 169), que es, junto con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 13 de septiembre de 2007, el instrumento jurídico de referencia sobre los derechos de los pueblos indígenas.

De esta forma, el Convenio 169⁴⁰ establece principios de relación entre el Estado y los pueblos indígenas diferentes al modelo tutelar. Se abandona, de una vez por todas y de manera explícita, las políticas asimilacionistas e integracionistas, fundamentadas en el modelo de la tutela estatal indígena, reconociendo las aspiraciones de los pueblos indígenas a controlar sus instituciones y formas de vida, y su modelo de desarrollo.

1.4.4. Derecho consuetudinario indígena

Se entiende por derecho consuetudinario indígena al conjunto de usos, prácticas, costumbres, creencias y principios que regulan la convivencia interna y que han sido transmitidos principalmente en forma oral y aplicados de manera general y uniforme en el tiempo por los pueblos indígenas, en tanto obligatorios y susceptibles de control social

⁴⁰(En el Convenio 169 de la OIT) La naturaleza del sujeto de derecho es, eminentemente, de carácter colectivo y esto indudablemente supone un avance frente a la hegemonía de los derechos individuales, con el objetivo de garantizar la supervivencia de las culturas indígenas. A lo largo del Convenio se recogen conceptos básicos relativos al ámbito de los derechos de los pueblos indígenas (Oliva, 2005: 232).

por parte de sus integrantes, autoridades tradicionales y organizaciones. El derecho consuetudinario indígena se funda en el derecho de libre determinación y está íntimamente relacionado con la identidad cultural de los pueblos indígenas. El Derecho Internacional, al igual que diversas constituciones, reconoce el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y consagra el derecho de éstos a establecer sus propias normas jurídicas y a hacerlas valer en caso de incumplimiento⁴¹.

En consideración de lo anterior, uno de los principales desafíos del pluralismo jurídico, es decir, la coexistencia de dos o más sistemas jurídicos al interior de un mismo territorio, consiste en fijar mecanismos que resuelvan eventuales conflictos normativos, vale decir, entre el derecho de creación estatal y el derecho consuetudinario indígena, trátase de situaciones en las que han intervenido personas indígenas como no indígenas. En América Latina se constata cada vez más una aceptación de su pluralismo jurídico, y ello se aprecia con mayor nitidez en las reformas constitucionales recientes, toda vez que algunos países han dejado de considerar al derecho estatal como la única fuente del derecho, aceptándose otras expresiones normativas de carácter obligatorio como el derecho consuetudinario indígena.

1.4.5. Participación política

La participación se concibe básicamente como una acción que, yendo del ámbito individual al grupal⁴², permite realizar una actividad colectiva para satisfacer algunas necesidades; por lo que la

⁴¹Consúltese los Artículos 8° a 10 del Convenio N° 169 de la OIT

⁴²MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 4. Cuarta edición. (2001).

participación es una intervención en alguna forma de acción colectiva⁴³. En ese sentido, la participación se refiere más a un proceso que a un hecho consumado.

En lo que respecta a la participación política y tras la revisión de literatura especializada, encontramos que los autores consultados coinciden en destacar tres aspectos fundamentales. Entre estos autores, se considera la definición de Mateos, quien asevera: “En primer lugar, toda participación política hace referencia a una 'acción', en segundo lugar, esta acción tiene la función de 'influir' y, por último, el ámbito donde esa acción tiene que ejercer su influencia es 'lo político’⁴⁴.

Para Mateos, la participación política tiene como su factor determinante el objetivo de influir en las autoridades políticas (eligiéndolas o afectando en sus decisiones) y/o en la elaboración de las políticas públicas. Entonces, la participación política se ha concebido como un proceso dirigido a formar, influir y controlar tanto a los órganos de gobierno como a las políticas que de ellos emanan.

Según Anduiza y Bosch⁴⁵, la participación política es cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración, y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere por tanto de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o

⁴³FLISFISCH, Ángel. Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación. Santiago: CEPAL/ILPES. (1980).

⁴⁴MATEOS, Araceli. (2004). "Ciudadanos y participación política". Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en <http://www.usal.es/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>. [Consultado el 15-01-14].

⁴⁵ANDUIZA, Eva. BOSCH, Agustí. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel. 2004.

colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal.

Por su parte, Verba et al⁴⁶. manifiestan que la participación política se desenvuelve (y en ese sentido, puede ser estudiada) al menos desde cinco dimensiones: 1) el grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, 2) la amplitud del resultado a obtener, 3) el grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes, 4) el nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad, y 5) el grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad.

Con las posiciones de los autores citados se corrobora que existen elementos coincidentes en las definiciones mencionadas y difieren en lo que respecta a la influencia de las autoridades políticas, la elaboración de las políticas públicas y en los resultados, sobre todo en el acto de participar en lo político. Para Brugué y Galleg⁴⁷, estos resultados pueden ser la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, el empoderamiento de la ciudadanía⁴⁸, el desarrollo humano y la construcción de la ciudadanía y legitimidad o profundización de la democracia.

⁴⁶VERBA, Sidney. NIE, Norman. KIM, Jae-on. *Participation and political equality*. Cambridge: Cambridge University Press. 1978, P. 310-312

⁴⁷BRUGUÉ, Joaquim y GALLEGO, Raquel. "¿Una administración pública democrática?" en Joan Font. (Ed.) (2001). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel. (2001). Pp. 43-58.

⁴⁸Saldívar Tanaka argumenta que, a diferencia de la tendencia analítica que ve en la participación un proceso que puede redundar en un proceso de empoderamiento de los beneficiarios, la participación es mucho más compleja y en ocasiones deviene en un proceso disciplinario (de control de la autoridad hacia los ciudadanos). Por lo tanto, propone entenderla en los estudios de desarrollo como "la forma y sustancia mediante la cual se organiza la relación entre el agente de desarrollo y las comunidades receptoras. SALDÍVAR TANAKA, Emiko. Empoderamiento o disciplina: La política de participación indígena en programas de desarrollo en México. México: Universidad Iberoamericana. Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social. Serie Documentos de Investigación núm. 20, 2007, P.5. Disponible en <<http://www.uia.mx/campus/publicaciones/IIDSES/> [Consultada el 03-11-13].

Sobre la base de lo antes expuesto y atendiendo a los objetivos de esta investigación, la participación política se asume como: "la conducta individual o de grupo que incide -a veces de forma muy remota, a veces muy directa- en el proceso de gestión de los conflictos sociales⁴⁹" En consecuencia, la participación política es ese proceso mediante el cual un individuo o grupo interviene en una acción política, misma que puede ajustarse tanto a formas convencionales como a no convencionales.

1.4.6. Participación política de pueblos indígenas en el Derecho Internacional

El derecho a la participación política de los pueblos indígenas se encuentra consagrado en instrumentos generales como el Convenio 169 de la OIT (mencionado anteriormente) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Así mismo este derecho aparece también en instrumentos específicos de derechos humanos como por ejemplo sobre derechos de las mujeres, contra la discriminación racial, entre otros. Dichos instrumentos contextualizan y, en algunos casos, agregan nuevas dimensiones. En el Cuadro 1, se citan algunos de estos Artículos.

⁴⁹Definición aportada por VALLÉS, Josep M. en *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel. 2000. P. 309.

Cuadro 1
Instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas

Instrumento Internacional	Artículo sobre la participación política
Convenio N° 169 de la OIT	Art. 6. (...) b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (...)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	<p>Art. 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.</p> <p>Art. 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.</p>
Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	Art. 6. No debe admitirse ninguna discriminación por motivos de raza, color u origen étnico en cuanto al disfrute por toda persona en su país de los derechos políticos y de ciudadanía, en particular del derecho de tomar parte en las elecciones por medio del sufragio universal e igual y de participar en el gobierno. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	Art. 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Art. 7. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.
Convención sobre los derechos políticos de la mujer	<p>Art. 1. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres sin discriminación alguna.</p> <p>Art. 2. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional en condiciones de igualdad con los hombres sin discriminación alguna.</p> <p>Art. 3. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional en igualdad de condiciones con los hombres sin discriminación alguna.</p>

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en el Cuadro 1, la disposición de los contenidos de los derechos políticos de los pueblos indígenas, en estos artículos, demuestra que el Derecho Internacional no ha sido ajeno a las demandas de los pueblos indígenas, partiendo de su derecho a controlar su propio destino y a participar sobre la base de su propio derecho en y con el Estado.

Estos artículos consagran el derecho de los pueblos, como sujetos colectivos, a participar tanto en la vida política, económica, social y cultural del Estado⁵⁰. La Declaración resalta el carácter potestativo de este derecho. En ejercicio de su libre determinación o autonomía dependerá de los pueblos decidir si desean participar en las instituciones gubernamentales.

En ese sentido, al participar en instituciones electivas (Congreso, Gobierno Regionales, entre otros) y organismos administrativos, el Estado debe garantizar que sea en la misma medida que otros sectores de la población. En esa línea, el Relator Especial de los derechos de los pueblos indígenas ha señalado que el derecho a la participación implica la participación en los procesos electorales, en procesos parlamentarios, y en otros asuntos públicos de incidencia general⁵¹.

Asimismo, al implementarse mecanismos para asegurar la presencia de los pueblos en instancias de gobierno, la Declaración demanda que los representantes de los pueblos sean escogidos de conformidad con los procedimientos propios de los pueblos interesados.

⁵⁰Véase también: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observación General N° 20. Los derechos de los pueblos indígenas*. 18 de agosto de 1997, párr. 4.d.

⁵¹Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Chile. Noviembre de 2012, párr. 29.

De esta forma, el marco jurídico internacional⁵² refleja y guía un cambio significativo en la concepción y orientación políticas y del desarrollo de los pueblos indígenas⁵³: el paso del modelo integracionista al reconocimiento de las comunidades indígenas americanas como pueblos a los que les correspondería un conjunto de derechos colectivos diferenciados en el Sistema Interamericano. En este orden de ideas Stavenhagen⁵⁴, señala:

(Se trata de un) nuevo constitucionalismo pluralista (que) destaca el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos y no sólo como objetos de políticas que dictan otros; un cambio en la identidad del Estado-nación que ahora se reconoce como multiétnico y pluricultural; el derecho individual y colectivo a la propia identidad, y el reconocimiento del pluralismo jurídico.”

Este proceso implicó la concepción de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho a partir de su derecho a la distintividad, el cual reconoce que los pueblos indígenas son un sujeto distinto que tienen un nombre, una lengua, una religión, una personalidad y una forma de vida distinta que, al igual que las personas

⁵²Tres son los contextos principales de formación de los derechos de los pueblos indígenas: el contexto interamericano, el contexto vinculado a Naciones Unidas y el relacionado con la OIT. A ellos hay que añadir tres contextos menores: el iberoamericano, el andino y el africano.” (Oliva, 2005: 225).

⁵³Para Oliva, esta renovación conceptual que fue promovida por la Primera Declaración de Barbados, surgida del Simposio sobre la Fricción Interétnica en América del Sur en 1971. “Básicamente la Declaración lo que está afirmando es el derecho de los pueblos indígenas a organizarse y regirse según su propia especificidad cultural y el deber de los Estados por garantizar ese derecho y conceder la misma asistencia económica, social y sanitaria que al resto de la población, preservándolos de la explotación a la que históricamente habían sido sometidos. Se denota ya un discurso renovado que pronto empezará a estructurarse en torno a la demanda del autodesarrollo y los derechos colectivos de los pueblos indígenas.” (Oliva, 2005: 200).

⁵⁴Stavenhagen, Rodolfo. Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. México: Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2008, P. 116)

individuales, se modifican o conservan estos rasgos de vida según diferentes situaciones y realidades⁵⁵ .

Sin embargo, la asunción de los derechos colectivos en el marco jurídico internacional no ha estado exenta de conflictos, los cuales se originan por dos cuestiones. La primera fuente de conflictos de los derechos colectivos proviene del hecho de ser una categoría jurídica en formación, por lo que muchos de sus fundamentos están en ciernes, como la titularidad⁵⁶, su vinculación con los derechos individuales universalmente reconocidos para todos los seres humanos⁵⁷, o sus sistemas de control y mecanismos de protección de derechos⁵⁸.

La segunda fuente proviene de que, en cuanto preceptos destinados a reconocer y apoyar el desarrollo de grupos históricamente excluidos con base en la diferencia, y de esa forma afectar las relaciones de poder, los derechos colectivos se ven obstaculizados por actores, instituciones y concepciones que abogan por continuar con

⁵⁵SÁNCHEZ BOTERO, Esther. Consulta, participación y consentimiento en el marco de la declaración de las Naciones Unidas. Lima. Disponible en World Wide Web: <www.undg.org/docs/9511/06.-Esther-Sanchez.doc>. [Consultado el 06-10-13]. 2008, P. 6

⁵⁶Para Oliva (2005), "nos encontramos con tres tipos de titularidad vinculados a los derechos de los pueblos indígenas. Por un lado, podríamos hablar de una *titularidad individual genérica*, que es aquella que nos remite a los derechos de las personas de origen indígena en tanto que pertenecientes a este tipo de comunidades etnoculturales diferenciadas y que de alguna manera suponen un refuerzo de los derechos humanos individuales reconocidos internacionalmente a todas las personas. Por otro lado deberíamos hablar de un tipo de *titularidad individual específica*, relacionada con los derechos de los niños, los jóvenes, las mujeres, los discapacitados o los ancianos indígenas, quienes aún viendo reconocidos una serie de derechos generales manifiestan una situación de especial vulnerabilidad que exige unos derechos específicos. Por último cabe decir que nos encontramos con una *titularidad colectiva*, los pueblos indígenas que, como tales, ven reconocidos un conjunto de derechos colectivos. Estos derechos, de carácter colectivo, nos remiten a un problema añadido, esto es, una titularidad difusa que genera problemas de identificación de los titulares de estos derechos." (Oliva, 2005: 235-236)

⁵⁷Aunque, como se ha reconocido, el límite en el ejercicio de los derechos colectivos está en el inicio de la vulneración de uno o varios de los derechos humanos. (Oliva, 2005: 240-241).

⁵⁸"En efecto, hasta la fecha, no se han creado mecanismos de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los Estados, que específicamente estén destinados a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, por lo que la eficacia del Derecho Internacional en este ámbito está en entredicho." (Oliva, 2005: 238).

modelos de tutela para definir la relación de los Estados con los pueblos indígenas.

Sobre estos conflictos, Anaya⁵⁹ sostiene que: “el régimen internacional de derechos indígenas entra en tensión con nociones de soberanía estatal que continúan siendo fundamentales para el sistema internacional y que tienden a mermar la preocupación internacional por los derechos humanos”. Esta posición se muestra claramente en el derecho a la autodeterminación, la cual definimos seguidamente.

1.4.7. Autodeterminación de los pueblos indígenas

Un componente esencial de los derechos colectivos es la autodeterminación (también conocida como libre determinación), la cual inclusive ha sido catalogada como "derecho matriz" del cual emanan o se condensan el resto de los derechos colectivos. Sin embargo, puesto que en términos generales la autodeterminación se entiende como “la capacidad y derecho que un pueblo tiene para disponer de sí mismo”⁶⁰, ha sido un término ampliamente controvertido para la aceptación institucional (tanto nacional como internacional) de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pues existe una tendencia a concebirla como base para reclamos separatistas y, por lo tanto, factor de vulnerabilidad de la integridad de los Estados.

La controversia se genera por la concepción que se le ha venido otorgando al término “pueblo”, el cual ha sido un campo de disputa para los indígenas y los Estados. Muchos de quienes ostentan una posición

⁵⁹ANAYA, James. Los pueblos indígenas en el derecho internacional. Madrid: Trotta. Universidad Internacional de Andalucía. (2005, P. 30).

⁶⁰Así la define BOBBIO, Norberto, Et. Al. En el Diccionario de Política. México: Siglo XXI. 12ª Edición. Tomo I. (2000, P. 99).

a favor de la homogeneidad o en contra de la fragmentación del Estado prefieren reemplazar la categoría “pueblo” por términos como “poblaciones” o “minorías”⁶¹ para evitar la correlación con el derecho a la autodeterminación a los pueblos indígenas⁶². Esta posición es asumida por Anaya, quien plantea lo siguiente:

“Muchos han interpretado el uso del término pueblos como una restricción del ámbito de aplicación de la autodeterminación. Desde esta perspectiva, el principio de autodeterminación se relacionaría sólo con <<pueblos>> en el sentido de un conjunto limitado de comunidades definidas de forma restrictiva, mutuamente excluyentes, y con derecho en principio a toda una gama de poderes soberanos, incluida la estatalidad independiente. Esta posición ha generado un debate muy

⁶¹ Aparicio (2006) opina que en la óptica del Derecho suele ser complicado diferenciar entre pueblos indígenas y minorías, pues mucho del ámbito jurídico de éstas puede englobar la realidad de aquellos (ambos ocupan una posición de subordinación frente al sector dominante del país). No obstante, como el autor lo indica, “en el caso de las minorías el Estado es quien se encarga de su tutela y del aseguramiento de la vigencia del principio de igualdad, que deberá promoverlo activamente incluso por medio de discriminaciones positivas (siempre concebidas como medio de carácter temporal dirigido a la consecución de la igualdad real). Por el contrario, respecto a los pueblos quien teóricamente debe ser el agente definidor de los derechos que afectan a su ámbito es el propio pueblo.” (Aparicio, 2006: 405). Por su parte, Clavero (1994) sintetiza las diferencias entre minorías y pueblos indígenas al afirmar que “minoría significa protección e integración; pueblo, distinción y autonomía”. (Clavero, 1994: 84).

⁶² Es por ello, por ejemplo, como lo advierte Oliva (2005), que frente a la reticencia de algunos Estados, y en un intento por limitar jurídicamente el concepto de pueblos indígenas, se incorporó una cancela jurídica en el numeral tres del artículo 1 del Convenio 169, la cual señaló: “La utilización del término pueblo en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el Derecho Internacional.” Negando de esa forma a los pueblos indígenas el derecho a la autodeterminación. (Oliva, 2005: 50-51). Esa cancela jurídica también aparece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas al afirmar, en su artículo 46, que “Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que (...) autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”. Es por ello, por ejemplo, como lo advierte Oliva (2005), que frente a la reticencia de algunos Estados, y en un intento por limitar jurídicamente el concepto de pueblos indígenas, se incorporó una cancela jurídica en el numeral tres del artículo 1 del Convenio 169, la cual señaló: “La utilización del términos pueblo en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el Derecho Internacional.” Negando de esa forma a los pueblos indígenas el derecho a la autodeterminación. (Oliva, 2005: 50-51). Esa cancela jurídica también aparece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas al afirmar, en su artículo 46, que “Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que (...) autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”.

controvertido sobre la cuestión de si los pueblos indígenas son <<pueblos>> con derecho a la autodeterminación”⁶³.

Para el autor citado, se ha restringido la autodeterminación a los pueblos indígenas mediante tres posturas: 1) la que dice que la autodeterminación sólo puede predicarse a las poblaciones pertenecientes a territorios que se encuentren bajo condiciones de colonialismo clásico; 2) la que sostiene que los pueblos con derecho a la autodeterminación son tanto las poblaciones agregadas de los estados independientes como aquellas de los territorios coloniales en el sentido clásico; y 3) la que señala que sólo son pueblos con derecho a la autodeterminación aquellas unidades que alguna vez fueron Estados soberanos o que tienen derecho a ser Estados.

Por su parte, Oliva plantea que la autodeterminación se compone de seis dimensiones (política, económica, cultural, jurídica, territorial y participativa) que remiten a un conjunto de derechos colectivos interrelacionados y sostiene:

“La dimensión política de la libre determinación nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho al Derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa.”⁶⁴

En lo que concierne a esta investigación, la dimensión participativa es relevante tanto en términos políticos como en aspectos del desarrollo humano de los pueblos indígenas. En términos políticos

⁶³ Idem ANAYA, James ... 2005, P. 142

⁶⁴ Idem Oliva ... 2005, P. 237

porque, en el marco de una profundización de la democracia en América Latina (la democracia de ciudadanos), la dimensión participativa implica la efectividad de los procesos e instrumentos vinculados al cumplimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Este tipo de derechos está destinado a salvaguardar la concepción de los pueblos indígenas como actores plenos en los procesos políticos nacionales al interior de los Estados; estos últimos, quienes reconocen tanto la marginación política que aquellos han sufrido, como el establecimiento de derechos diferenciados para su superación. Sobre este particular, Yrigoyen manifiesta:

Los derechos de participación están estrechamente conectados a la idea de los pueblos indígenas como pueblos con igual dignidad y capacidad a otros pueblos. El respeto a la dignidad de los pueblos como colectivos supone que el Estado no debe tomar decisiones sin tenerles en cuenta. El respeto a su capacidad, supone que el Estado valora y asegura que tales pueblos mantengan o recuperen el control de su vida y destino⁶⁵.

Resumiendo las posturas de los autores mencionados y volviendo al termino definido en este apartado, encontramos que para Anaya la autodeterminación constitutiva (que indica que el diseño de las instituciones de gobierno debe reflejar sustancialmente el resultado de procesos guiados por la voluntad del pueblo o pueblos gobernados) requiere de la participación de todos los sectores poblacionales para ser efectiva al interior de los Estados. Del mismo modo, en opinión de Oliva, la autodeterminación de los pueblos indígenas requiere la

⁶⁵ YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. "De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación". Evento sobre consulta previa. Agencia Nacional de Hidrocarburos. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2008, P. 10.

obligación de que los Estados generen marcos de participación democrática que favorezcan la libre decisión y garanticen el libre desenvolvimiento de las sociedades que conviven en el interior de sus fronteras, siempre desde su propia y específica realidad; mientras que, Yrigoyen sostiene que "sólo en el marco de la participación y la consulta se pueden dar relaciones democráticas y pacíficas entre todos los pueblos y sectores que habitan en el país".

1.4.8. Dimensión participativa de los derechos colectivos indígenas

La dimensión política de los derechos colectivos de los pueblos indígenas se enmarca en lo que algunos autores han denominado como luchas y redefiniciones de la ciudadanía, procesos que plantean una mayor inclusividad en el *corpus* político basada en el reconocimiento y participación política, económica, social y cultural de los distintos actores y sus diferencias⁶⁶.

Los pueblos indígenas han realizado acción colectiva fundamentada en argumentos culturales e identitarios, que se ha expresado en resistencia armada, en diplomacia y en el derecho, y que se ha dirigido a transformar las relaciones de poder excluyentes en la comunidad política bajo la eliminación del carácter mono étnico de las formas de organización del Estado⁶⁷. Tal como lo comenta Hopenhayn, de esta forma, la dimensión participativa de los derechos colectivos

⁶⁶Para Hopenhayn (2002), la ciudadanía se ha transformado en un campo posible para el procesamiento colectivo de nuevos proyectos societales, como la afirmación de la diferencia, la promoción de la igualdad y la búsqueda autónoma de ser sujeto político para una realización más justa de los derechos económicos y sociales. A su vez, para Bello (2004), "la ciudadanía es, a lo menos, un producto no terminado, al que se le siguen sumando sustantivos y apellidos que pretenden reflejar la creciente complejidad de las sociedades a nivel mundial." (Bello, 2004: 183)

⁶⁷ Idem Bello ...2004, P 185

entronca con el horizonte político de la democracia de ciudadanos al identificar a la ciudadanía (la membresía integral a una comunidad política) como fundamento de una vida política deseable en América Latina.

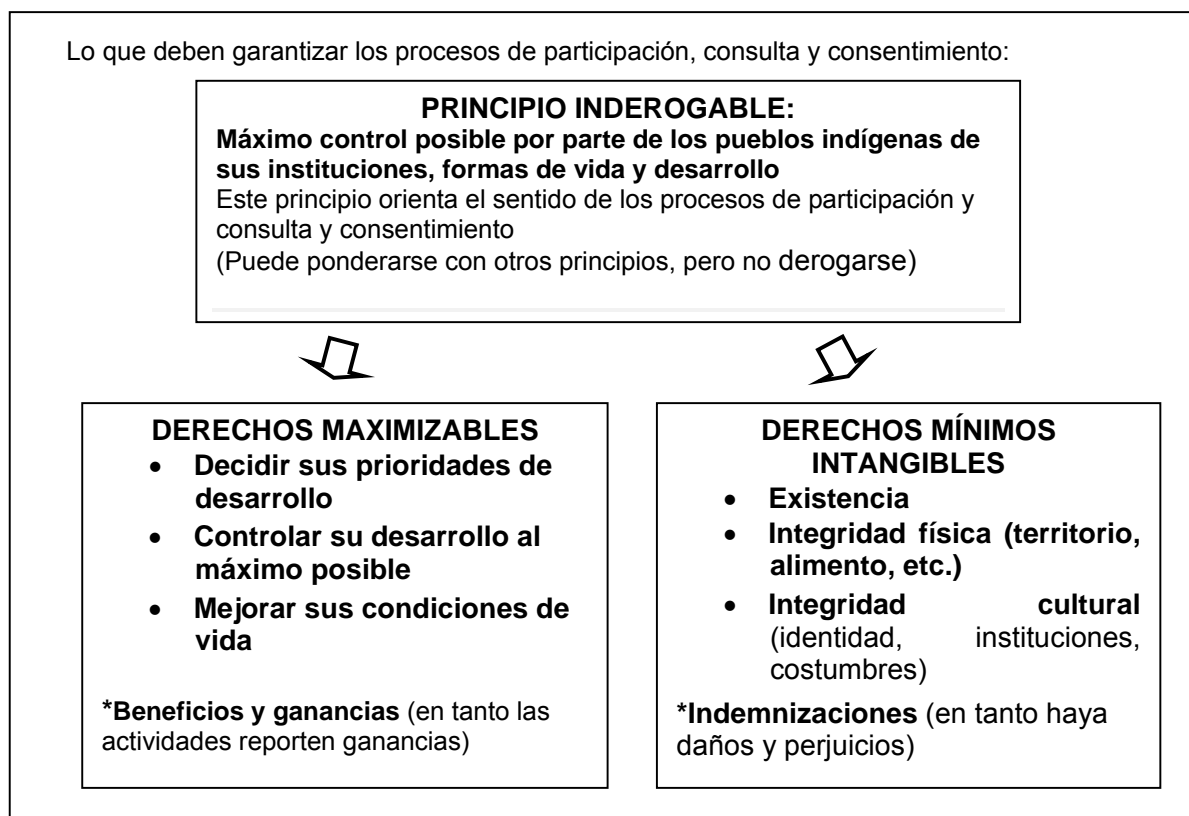
La dimensión participativa de los derechos colectivos emana y busca asegurar un principio que Yrigoyen ha catalogado como inderogable: el máximo control posible por parte de los pueblos indígenas de sus instituciones, formas de vida y desarrollo⁶⁸. Es decir, que la protección eficaz tanto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como del principio que los justifica (una nueva relación entre los Estados y los pueblos indígenas fundamentada en la igual dignidad de los pueblos), requiere que éstos “participen como ciudadanos libres e iguales en la adopción de las decisiones que afectan a su supervivencia futura como pueblos específicos”.⁶⁹

En una explicación muy ilustrativa sobre el objetivo de la dimensión participativa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, Yrigoyen distingue entre los mínimos intangibles y los derechos de obligatorio cumplimiento que deben ser maximizados, todos ellos bajo el principio de que los pueblos indígenas tengan el máximo control de su destino. El cuadro 2, detalla esta dimensión.

⁶⁸El principio del "máximo control posible por parte de los pueblos indígenas de sus instituciones, formas de vida y desarrollo", que está vinculado al principio de la igual dignidad de los pueblos indígenas, está contenido como parte del marco jurídico internacional en el Quinto considerando y artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, y tiene un mayor desarrollo en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas., el cual explicita el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su modelo de desarrollo. (Yrigoyen, 2008).

⁶⁹ Idem Stavenhagen, 2008, P.72

Cuadro 2
Dimensión participativa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas



(“Horizonte”)

(“Piso mínimo”)

Fuente: Adaptado de Yrigoyen (2008, P. 18)

Como se observa en el Cuadro 2, el derecho inderogable se refiere al máximo control posible por parte de los pueblos indígenas de sus instituciones, formas de vida y desarrollo⁷⁰. Los derechos

⁷⁰El principio del "máximo control posible por parte de los pueblos indígenas de sus instituciones, formas de vida y desarrollo", que está vinculado al principio de la igual dignidad de los pueblos indígenas, está contenido como parte del marco jurídico internacional en el Quinto considerando y artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, y tiene un mayor desarrollo en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas., el cual explicita el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su modelo de desarrollo. (Yrigoyen, 2008).

maximizables constituyen el horizonte al que se busca llegar a través de la dimensión participativa, mientras que los mínimos intangibles representan lo que dichos procesos deben evitar. Es decir, los derechos maximizables son derechos de cumplimiento obligatorio; esto es, derechos sustantivos vinculados al desarrollo respecto de los cuales depende su maximización.

Entre los derechos a garantizar están: el derecho a decidir sus prioridades de desarrollo y controlar en lo posible el mismo (art. 7.1, del Convenio 169); el derecho de los pueblos al mejoramiento de sus condiciones de vida como prioridad en los planes y proyectos de desarrollo (art. 7.2, del Convenio 169); y el derecho a beneficios y ganancias en tanto se den (art. 15, del Convenio 169).

Por su parte, los mínimos intangibles se establecen para buscar que proyectos, programas y políticas no afecten la vida, subsistencia o integridad cultural de los pueblos, o cómo se pueden determinar indemnizaciones por posibles daños y perjuicios, en tanto tales sean mínimos razonables, y qué medidas debe tomar el Estado para minimizar riesgos. Los derechos que constituyen los mínimos intangibles son el derecho de los pueblos a su existencia, la integridad física y medios para su subsistencia, y la integridad cultural (identidad y modo de vida de los pueblos) (artículos 2, 3, 4, 5 b, 7.3, 7.4 del Convenio 169). La dimensión participativa de los derechos colectivos, por tanto, tiene el objetivo sustantivo de proteger el principio inderogable, así como garantizar los derechos mínimos intangibles y los derechos maximizables. En tal sentido, se puede observar cómo han surgido nuevas propuestas en el contexto latinoamericano sobre la dimensión participativa de estos derechos colectivos indígenas.

1.5. Panorama reciente sobre la nuevas propuestas surgidas de la participación política indígena en América Latina

Tal como se ha comentado en los apartados anteriores, la lucha de los pueblos indígenas y sobre todo en América Latina, ha permitido avanzar en la reflexión y la práctica de la democracia en esta región. Los pueblos indígenas, según las condiciones particulares de cada país, se convirtieron en protagonistas activos de la recuperación de las libertades cívicas, democráticas y políticas. Los movimientos populares de otros grupos de la sociedad contaron con el aporte indígena para instaurar las condiciones de las actuales democracias. Como nuevos actores en la política nacional e internacional y mediante sus diversas participaciones han demostrado que son capaces de vivir en democracia.

Los indígenas con sus movilizaciones y protestas populares, dialogando con los gobiernos, ejecutando proyectos de desarrollo, practicando formas tradicionales de gobierno local, participación en gobiernos locales, creando partidos y doctrinas políticas propias, participando en procesos electorales, formando parte de los parlamentos nacionales, y participando en instituciones centrales de gobierno, son algunos ejemplos de su lealtad democrática. El sentido de su participación política tiene como base un paquete de propuestas para negociarlas con los gobiernos y plasmarlas en nuevas leyes y reformas constitucionales que incluyen sus derechos tradicionalmente desconocidos o, en algunos casos, subestimados. A continuación se realiza un breve recuento de cuáles han sido las demandas principales de los pueblos indígenas en el contexto de América Latina, bajo los

aportes que al respecto ha hecho Ruiz⁷¹ en su obra sobre la democracia en esta región.

1.5.1. El derecho a recursos naturales para la vida

Esto se refiere a la tierra como base de la vida económica, al territorio como espacio de reproducción social y los recursos naturales como condición para continuar la vida. En este contexto, el derecho a la tierra y los recursos naturales es postulado no sólo como medios de producción o como tierra equivalente a “la parcela”, sino como territorio y base material que permita el desarrollo físico, cultural y social de los pueblos indígenas. Por eso ellos reclaman, según sea la situación particular de cada país, la tenencia y propiedad comunitaria y colectiva, el reconocimiento de ese derecho en la constitución y las leyes, la inmovilización de tierras y territorios, la demarcación de las áreas ocupadas tradicionalmente y la titulación sobre los territorios demarcados.

1.5.2. Reclamo de sus derechos colectivos

También reclaman sus derechos colectivos, lo cual significa para ellos los derechos específicos de las comunidades culturalmente diferenciadas y enmarcadas en su derecho a la identidad étnica. Reclaman el reconocimiento como sujetos colectivos de derecho dentro del país, es decir, el "derecho al ejercicio de las identidades indígenas, al desarrollo, al crecimiento y transformación de sus culturas y a la participación de éstas en la configuración de un ser nacional

⁷¹ Consúltese la obra de Julio Ruiz Murrieta, titulada: Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina publicado por el Programa *MOST* de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2003.

pluricultural"⁷² El horizonte de este planteamiento es la configuración de Estados multiétnicos. Existe una creciente inconformidad con los modelos actuales de Estado, excluyentes y monoculturales, y se perfilan sugerencias para construir sistemas estatales participativos, incluyentes y representativos del conjunto diverso y plural del ser nacional. Por ejemplo, con diferentes énfasis y formas de puesta en público, las organizaciones indígenas proclaman su derecho al idioma propio y a la educación en sus lenguas maternas y el aprendizaje del español como segunda lengua, su derecho al patrimonio cultural, su derecho a una justicia justa y a ejercer los principios y prácticas de su derecho consuetudinario.

1.5.3. El derecho a la justicia

Uno de los derechos más reiterados en los países de significativa presencia indígena es el acceso a la justicia, el desarrollo de sus principios y prácticas jurídicas y el derecho a la autorregulación de la vida comunitaria. Para lograr esto, ellos reclamen una reforma profunda de las instituciones de justicia incluyendo las fuerzas armadas y policiales acompañado de cursos de formación sobre derechos humanos e indígenas.

1.5.4. El derecho al desarrollo propio

Este constituye otro de sus reclamos. Después de los derechos de orden civil y político, las organizaciones indígenas plantean el derecho a un desarrollo propio y a participar en el desarrollo nacional.

⁷²Iturralde, D. y Kronz, E. (Comp.) 'Desarrollo indígena: pobreza, democracia y sustentabilidad', Serie Documentos No.12, La Paz, Fondo Indígena, 1996.

Se exige al Estado el derecho a ejercer un nivel de autogestión de sus propios asuntos en el ámbito de su dinámica organizativa propia en el marco del sistema jurídico nacional. Esta reivindicación conlleva el derecho a tener sus propias organizaciones de desarrollo, a elegir sus dirigentes como lo hacían según sus usos y costumbres, sin injerencia de instancias ajenas. Reclaman también el derecho a estar informados de los diferentes proyectos de desarrollo, mucho más si afectan directamente la situación de los habitantes indígenas, y el derecho a desempeñar competencias públicas a nivel local y regional con el debido apoyo de recursos financieros.

En la elaboración y formulación de estos derechos no se presenta el desconocimiento de la unidad de los Estados latinoamericanos. Según la experiencia de Ruiz⁷³, con líderes indígenas de varios países de la región, este autor afirma que ninguno de estos países plantea la aspiración a crear Estados independientes. Para ellos, los rasgos más sobresalientes de la concepción indígena sobre su propio desarrollo son los siguientes:

- a) El desarrollo indígena es desarrollo con identidad. Un desarrollo cuyo capital inicial es precisamente la riqueza cultural y social de los pueblos potencializada con nuevos mecanismos y nuevos recursos.
- b) El desarrollo indígena es desarrollo autónomo. En la visión de los pueblos indígenas implica la existencia y el reconocimiento de la capacidad de los pueblos para decidir sobre su sistema organizativo interno, la gestión propia de su desarrollo económico, social y cultural, y la conservación de un grado razonable de competencia para autorregularse. No implica el

⁷³ Op.Cit. pp. 20-23

derecho, ni el proyecto de constituir Estados independientes como lo motivaría la autonomía o autodeterminación externa, pero sí un régimen jurídico y político nacional que permita una coexistencia armónica y complementaria de la diversidad étnica y cultural.

- c) El desarrollo indígena es desarrollo sustentable, es decir con viabilidad política, económica, social, cultural y ambiental. En este sentido, para ellos la cultura debe ser el motor del desarrollo, entendiéndose como cultura las lenguas, el arte, la música, la creatividad, los mitos, los ritos, las creencias, los comportamientos, los modos de vida y de organización, los sistemas de valores, los conocimientos y la tecnología tradicional. Además para ellos, el desarrollo sustentable tiene que asegurar la conservación del medio ambiente para de esta manera poder dar como herencia un mundo sano a nuestros descendientes.
- d) El desarrollo indígena es desarrollo nacional. Los pueblos indígenas comprenden su desarrollo como un componente del desarrollo nacional, vinculado a los grandes objetivos de los países. Las críticas frecuentes sobre el supuesto propósito de los pueblos indígenas de fundar sus propios Estados, desmembrar los países aspirar a un " desarrollo aparte", son ciertamente utópicos y regresivos y están alejadas de la mayoría del actual liderazgo indígena.

1.5.5. El derecho a la propiedad intelectual y diversidad biológica

Estos forman parte del paquete de reclamos. En los últimos años, se ha notado un visible incremento de la conciencia de los líderes

indígenas sobre la enorme riqueza de la diversidad biológica. La explotación, apropiación y usurpación de productos biológicos de los pueblos indígenas por parte de personas y organizaciones ajenas preocupa cada vez más a los representantes indígenas. Existe una disconformidad creciente con el rol de meros guardianes del medio ambiente y recursos naturales. Algunas visiones ecologistas subestimaron la importancia de los pueblos indígenas en favor de la fauna silvestre y la riqueza forestal. Sin embargo, empiezan a surgir esfuerzos conjuntos entre líderes de organizaciones indígenas y la cooperación internacional junto al interés creciente de algunos gobiernos de la región para que no quede como letra muerta los compromisos de los Estados asumidos en diversos acuerdos internacionales sobre el medio ambiente entre ellos: la Declaración de Río de Janeiro de 1992, Agenda 21, Convenio sobre Diversidad Biológica, Convenio sobre la Desertificación y Convenio sobre Cambio Climático.

1.5.6. Derecho a la participación política

Finalmente reclaman el derecho a la participación política. De forma paralela a la consolidación del proceso democrático, fue incrementándose el reclamo del derecho a la participación en la democracia desde sus propias instituciones y dinámicas como pueblos. Se nota la vocación democrática de esta reivindicación pero enraizada en sus mejores virtudes organizativas. Este fenómeno conlleva la necesidad de replantear la relación con los Estados. Cada vez es más difícil mantener las tradicionales formas de exclusión electoral, por ejemplo, por la carencia de documentos de identificación personal, y crece la inconformidad con el rol exclusivo de votante electoral. Surge como un legítimo reclamo el derecho al protagonismo político en los

niveles de los gobiernos locales y las regiones (estados o provincias en algunos países), en los parlamentos nacionales y en instancias de la administración central. Pero a pesar de los grandes avances logrados en esta actividad, hay todavía muchas imperfecciones y barreras que los indígenas tienen que vencer para hacer de la participación política el mejor medio e instrumento para avanzar en sus demandas y mejorar la democracia en la región.

En términos generales, los indígenas aún privilegian el rol del líder hombre frente a la líder mujer. El rol del liderazgo de la mujer indígena tiende a ser minusvalorada o, incluso en algunos casos, soslayada. Es común escuchar en algunos líderes indígenas que “a las mujeres les falta huevos rayados para poder asumir liderazgo”⁷⁴. En otros casos está todavía latente el autoritarismo y el colonialismo que impusieron algunos pueblos indígenas a otros pueblos, como es el caso del colonialismo incaico, maya y azteca.

Durante los años 1999-2002 Ruiz Murrieta observa la desconfianza y el rencor entre aymaras y quechuas en Bolivia así como el comportamiento político de rivalidad, antagonismo y odio entre los líderes indígenas Felipe Quispe del pueblo aymara, Evo Morales y Alejo Veliz del pueblo quechua. Las heridas que infligieron el autoritarismo y la colonización del pueblo inca al pueblo aymara nunca lograron cicatrizarse. También están presentes como una barrera a la unión indígena y a una perfecta participación política, las actitudes de menosprecio de una cultura indígena frente a otra, tal como existe entre las culturas andinas y amazónicas en países como Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, donde los andinos dicen ser más

⁷⁴ Ruiz Murrieta, J., ‘Hacia una política europea sobre pueblos indígenas’ en *Visiones Abya Yala*, pp. 126-132, 2001

superiores y más trabajadores que los primitivos y holgazanes amazónicos⁷⁵.

En resumen, en esta investigación, la participación política de los pueblos indígenas se justifica a partir de los enfoques normativo y descriptivo que la concibe como un medio, tanto para la profundización de la democracia latinoamericana por vía del fortalecimiento de la ciudadanía (democracia de ciudadanos), como para el efectivo control de los pueblos indígenas de los procesos e instrumentos vinculados a su desarrollo (enfoque de proceso basado en derechos). De tal manera que, a partir de ambos enfoques, en este trabajo se desarrolla un enfoque integral⁷⁶. Dicho enfoque se detalla en la siguiente sección.

1.6. Marco metodológico para el alcance del objetivo propuesto

A partir del marco histórico-conceptual expuesto en este capítulo, el enfoque metodológico utilizado para alcanzar el objetivo propuesto (a saber: comparar la participación política, como derecho constitucional reconocido, de los pueblos indígenas que hacen vida en los países latinoamericanos, específicamente, en Colombia, Ecuador y Venezuela), se basa en un enfoque integral que agrupa el aspecto normativo y descriptivo del sujeto del estudio y el tipo de participación política ejercida por él.

En cuanto al sujeto en estudio, se trata de los pueblos indígenas como un colectivo heterogéneo en permanente evolución, mientras que la participación se concibe como un proceso de acción política

⁷⁵ Op.Cit. pp.126-132

⁷⁶"Podemos hablar de un *enfoque integral* de los pueblos indígenas, para referirnos a las últimas propuestas en este terreno, un enfoque a partir del cual se establece una confluencia necesaria entre desarrollo, derechos indígenas y reforma del Estado y que nos sitúa ante esa dimensión jurídica y política ineludible que va más allá de las prácticas de cooperación." (Oliva, 2005: 223).

condicionado por tres factores: 1) el colectivo que la realiza, 2) el agente que la promueve, y 3) el contexto en el que se inserta. Obviamente, el colectivo se refiere al sujeto en estudio, del cual se consideran los tres tipos de derecho de la dimensión participativa, a saber, consulta, consentimiento libre, previo e informado y participación en los diferentes ámbitos de la política pública.

El segundo factor se vincula con el agente que procura fomentar el proceso participativo. En este caso, se trata de las diferentes organizaciones gubernamentales, encargadas de dictaminar las leyes y velar por su cabal cumplimiento, a través de instrumentos legales. En el caso específico de esta investigación se considera la constitución proclamada en los países sujetos a estudio, es decir las cartas magnas de Colombia, Ecuador y Venezuela, las cuales han sido justamente el resultado de la promoción al proceso participativo.

El tercer factor reconoce los elementos que al ser concomitantes a la participación política, influyen en ella. Esos elementos se agrupan en torno a lo que se ha definido y catalogado en esta investigación como contexto institucional y estructural. El contexto institucional remite al marco jurídico nacional e internacional; normativas (la democracia de ciudadanos y el enfoque de desarrollo basado en derechos) y pragmáticas (los tipos de liderazgo, la cultura política, las capacidades locales, entre otras). El contexto estructural son los aspectos económicos y sociales del territorio donde se lleva a cabo el proceso político participativo (los recursos económicos, las condiciones sociales, la historia de la comunidad o municipio).

Tanto los factores como elementos anteriores precisan las características y componentes de la metodología utilizada para la comparación de la participación política de los pueblos indígenas en los

contextos nacionales mencionados, bajo los niveles normativo y descriptivo que se explican a continuación.

1.6.1. Nivel normativo

Dentro del nivel normativo, se toma en cuenta lo que Yrigoyen catalogó como principio inderogable, derechos maximizables y derechos mínimos intangibles (Ver Cuadro 2). Se entenderá la participación política de los pueblos indígenas en las constituciones de los países seleccionados para este estudio, como un proceso que, dado su reconocimiento como derecho colectivo⁷⁷, tiene el objetivo sustantivo de que a través del mismo se respete la integridad, formas de vida y organización política de los pueblos indígenas, enmarcándose así en una profundización de la democracia sustentada en el fortalecimiento de la ciudadanía.

En este sentido, los Estados tienen la obligación de asegurar procesos de participación para los pueblos indígenas antes, durante y después de implementar medidas que pudieran afectarles. Es decir, establecer procesos de consulta antes de implementar algún proyecto que potencialmente les afecte, y, luego de obtener el consentimiento libre, previo e informado de ellos, garantizar su participación en todas las fases de esa política. Así, se engloban los tres tipos de derechos de la dimensión participativa de los derechos colectivos: la consulta, el consentimiento libre, previo e informado, y la participación. Con estos derechos, los pueblos indígenas tienen la potestad de intervenir en

⁷⁷"El reconocimiento jurídico como sujetos de derecho, como sujetos legales les otorga el pleno derecho a participar en los procesos de decisión económica y social que los afectan en sus vidas y en su integridad; como sujetos de derecho a ser beneficiarios de políticas públicas económicas, diseñadas para su atención en tanto colectividades distintivas y como sujetos de acciones afirmativas de apoyo económico, en tanto sujetos colectivos de derecho con el objeto de reparar a estos pueblos de los estragos sufridos." (Sánchez Botero, 2008: 9).

todas las fases del ciclo de diseño, ejecución y evaluación de planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo que les puedan afectar⁷⁸.

En este orden de ideas, vale acotar que según la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 46.3, los derechos de los pueblos indígenas, incluido, por supuesto, el derecho a la participación, deberán interpretarse con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe. Asimismo, tanto el marco jurídico internacional como la literatura especializada establecen diversos principios y criterios para operativizar los derechos colectivos en general, y la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, en particular.

Bajo las normativas antes citadas, en esta investigación se estableció que los derechos de participación política de los pueblos indígenas se hacen practicables a través de cinco criterios mínimos: suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad y contenido sustantivo. Dichos criterios se definen a continuación, desde la naturaleza específica del objetivo general de esta investigación.

1.6.1.1. Suficiencia temporal

Este criterio señala que el carácter temporal de los procesos políticos participativos debe tener dos características: ser previo a cualquier decisión relevante y amplia en cuanto a su duración. Entonces, la participación de los pueblos indígenas debe tener lugar

⁷⁸La participación como derecho de los pueblos indígenas se halla estipulada tanto en el Convenio 169 (arts. 2, 5, 6.1b, 6.1c, 7, 8.1, 15.1, 22.2, 22.3, 23, 25, 27, 33.2) como en la Declaración de Naciones Unidas (arts. 4.5, 14.3, 18, 22.2, 23, 27, 29.3, 31.2, 37, 41). Por ejemplo, el artículo 23 de la Declaración de Naciones Unidas dice que "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo".

antes de que se tomen medidas factibles de afectarlos y, una vez establecida, debe contar con plazos que respeten los marcos temporales de los pueblos indígenas.

Así también debe ocurrir en lo que concierne a las políticas públicas, el derecho a la participación de los pueblos indígenas comienza con la consulta, la cual se dirige a obtener su consentimiento para la adopción de la medida en cuestión. Igualmente, el carácter previo indica que la participación de los pueblos indígenas debe iniciarse con antelación al desarrollo del tema o proceso respectivo, no durante ni después. En este caso, lo que tiene que investigarse es si los tiempos que tuvieron los pueblos indígenas fueron, a su juicio, amplios y previos para concurrir a cada uno de los tipos de participación (previa y sustantiva) y tomar decisiones al respecto. En el caso de las constituciones a ser analizadas, el derecho a la participación de los pueblos indígenas debe dejar entrever que se ha realizado una consulta previa, dirigida a obtener su consentimiento para la adopción de cualquier normativa.

En fin, tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, establecen condiciones y características especiales de cómo se debe llevar a cabo este proceso de suficiencia temporal o consulta previa para que los Estados prevean adoptar medidas administrativas o legislativas que les afecten. En cuanto a las particularidades se estipulan las siguientes:

- a) **Libre:** la consulta no puede ser coaccionada ni dirigida a obtener un determinado tipo de respuesta.
- b) **Previa:** necesariamente debe realizarse antes de la adopción de la medida administrativa o legal.
- c) **Informada:** la comunidad o pueblo consultado debe acceder de

manera libre a la información necesaria que le permita tomar una decisión respecto a la consulta que se realiza.

- d) **Consentimiento expreso:** en todo proceso de consulta se debe obtener el consentimiento expreso de dichos pueblos caso contrario, no se podrá adoptar la medida administrativa o legal sujeta a consulta.

Mientras que las condiciones se encuentran bien plasmadas en el articulado que proporciona el Convenio para esta consulta, en el tema de adopciones administrativas y que tiene relación con los siguientes derechos reconocidos en dicho Convenio, a saber:

- 1) Consulta sobre si sus intereses serían perjudicados cuando el Estado es propietario de recursos del subsuelo existentes en sus tierras (Art. 15)
- 2) En virtud de reconocer la prohibición de desplazamiento de sus tierras, determina que se debe celebrar consulta previa a cualquier traslado excepcional que deba ocurrir. (Art. 16)
- 3) Consulta a los pueblos y comunidades sobre la capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre esas tierras fuera de su comunidad (Art. 17)

1.6.1.2. Recursos

Este criterio establece la necesidad de contar con recursos financieros, humanos y técnicos suficientes destinados al apoyo y eficacia de los procesos políticos participativos. Lo que se trata con este criterio es examinar la existencia de estos recursos otorgados por el agente promotor de la participación y destinados al apoyo de los procesos participativos de los pueblos indígenas en las políticas públicas.

1.6.1.3. Libertad

Indica que el proceso participativo debe procurar que la voluntad de los pueblos indígenas esté ajena de factores que puedan viciarla, tales como coerciones, manipulaciones, amenazas, intimidaciones o discriminaciones de cualquier otro tipo que vulneren su autonomía de decisión. En concreto, se indaga sobre la existencia de factores que, atribuibles generalmente al agente promotor de la participación o a otros actores interesados, puedan entorpecer la autonomía de decisión de los pueblos indígenas en los procesos participativos.

1.6.1.4. Representatividad

Por este criterio se mandata que la representación de los pueblos indígenas, elegida bajo sus propios procedimientos, sea considerada como legítimo interlocutor ante las autoridades del Estado o cualquier otro agente promotor de la participación. Este criterio tiene el objetivo de respetar e incorporar a las instituciones decisorias de los pueblos indígenas dentro de los procesos e instancias que pudieran afectarles. Se determina, entonces, la relación entre el agente promotor de la participación y los representantes de las organizaciones y comunidades indígenas que se encuentran en el ámbito de implementación de la política pública específica. Especialmente, se estudia la vinculación del ámbito directivo del órgano encargado de implementar la política pública con los representantes indígenas, así como la incorporación de éstos a los espacios de decisión de la organización gestora de la política pública.

1.6.1.5. Contenido sustantivo

Implica que los procesos participativos en los que concurren los pueblos indígenas deben realizarse efectivamente como un medio para la defensa e incorporación de sus intereses en el tema político en específico, y no para promover la factibilidad de un proyecto. Es decir, se debe evitar que la participación política de los pueblos indígenas sea, tanto circunscrita a espacios secundarios, como destinada a procesos superficiales, en este caso, dentro de la constitución. Además de implicar que el proceso participativo conlleve a resultados sustantivos sobre el tema a tratar, el criterio de contenido sustantivo requiere que haya seguimiento de los resultados y, en la medida de lo posible, que estos tengan un carácter vinculante con las decisiones adoptadas.

Se pretende evaluar entonces si los pueblos indígenas tienen la posibilidad de ejercer la voz en la organización gestora de la política pública, si participan sobre contenidos relevantes para su implementación, y si las opiniones vertidas tienen influencia en el desarrollo de la política, así como las consecuencias de esa participación tanto en las actividades específicas de la medida como en el territorio donde se lleva a cabo.

1.6.2. Nivel Descriptivo

En el nivel descriptivo se indican las directrices establecidas para analizar si las constituciones de los países: Colombia, Ecuador y Venezuela cumplen, y cómo lo hacen, con los criterios de participación política de los pueblos indígenas definidos en el apartado anterior. El Cuadro 3 a continuación detalla la metodología a seguir para el alcance del objetivo propuesto.

Cuadro 3

Metodología a seguir para el alcance del objetivo propuesto

Objetivo General: Comparar la participación política, como derecho constitucional reconocido, de los pueblos indígenas en Colombia, Ecuador y Venezuela			
Niveles de la Investigación	Nivel Normativo	Nivel Descriptivo	Nivel Comparativo/Explicativo
Objetivos Específicos	Identificar los principios normativos que guían la participación política de los pueblos indígenas en las constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela	Describir los factores políticos, sociales, económicos y culturales de Colombia, Ecuador y Venezuela en cuanto a la influencia que éstos ejercen para el apoyo a la participación política de los pueblos indígenas.	Comparar los resultados del análisis normativo y descriptivo para caracterizar y establecer las causas del fomento o no, y la forma que adopta, la participación política de los pueblos indígenas en Colombia, Ecuador y Venezuela.
Postulados teóricos y jurídicos en los que se basa la investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia de ciudadanos • Convenio 169 de la OIT • Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas 	Documentos que describen los factores sociales, económicos y culturales de Colombia, Ecuador y Venezuela.	Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela y derechos de participación política de pueblos indígenas, practicables a través de 5 criterios: suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad y contenido sustantivo

Fuente: Elaboración Propia

Como puede observarse en el Cuadro 3, esta descripción también contempla los factores políticos, sociales, económicos y culturales de cada uno de estos países para determinar la influencia que éstos ejercen en el apoyo a la participación política de los pueblos indígenas. La puesta en práctica de ambos niveles, tanto el normativo como el descriptivo, ofrecen la posibilidad de establecer comparaciones y explicaciones a partir del grado de fomento y promoción de la dimensión política participativa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en cada una de las constituciones. Estas últimas se emplean como fuentes de información central y documental para el desarrollo de esta tesis doctoral. Asimismo, en la presente investigación se combinan los postulados teóricos y jurídicos a nivel universal con los establecidos en las constituciones de los países Colombia, Ecuador y Venezuela.

Todo lo anterior, con el fin de cumplir con lo establecido por los lineamientos del Derecho Comparado, en el rango de la microcomparación, mencionados en la introducción de este trabajo. Se entiende así que la participación política, objeto de estudio en dichas constituciones, es el resultado de los acuerdos básicos de las diferentes relaciones entre los sistemas políticos de estas naciones, mismos que son ejecutados por distintas organizaciones que trabajan en un territorio espacial y temático específico pero que participan (son influenciadas e influyen) en diversos subsistemas políticos.

Bajo este entendimiento, en los próximos capítulos se procede al proceso de descripción de los factores políticos, sociales, económicos y culturales de Colombia, Ecuador y Venezuela en cuanto a la influencia que éstos ejercen para el apoyo a la participación política de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO II

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN COLOMBIA

Por ser Colombia, el primer país sujeto a estudio en esta investigación, se decidió incluir en este capítulo, las características contextuales generales que caracterizaron a Latinoamérica en términos de los procesos democráticos. En este sentido, se reconoce que los primeros vientos de democracia aparecen por primera vez en la década de los 80's. Estos vientos trajeron consigo algunos acontecimientos que fueron decisivos para dar nacimiento a movimientos sociales de todo tipo y para estimular un mayor desarrollo de las organizaciones indígenas, intensificando sus actividades políticas.

De acuerdo con Revilla⁷⁹, estos acontecimientos fueron: el establecimiento de los procesos electorales, la celebración de los 500 años del descubrimiento de América, la caída del Comunismo en la Unión Soviética y en los Países del Este, la aparición de la Teología de la Liberación en América Latina y la emergencia del tema ambiental a nivel mundial. Sin embargo, en el contexto de la crisis institucional y social de la década de los ochenta en América Latina, Colombia presenta algunas particularidades que definen el contexto en el cual ha tenido lugar la acción colectiva: en primer lugar, el país no vivió un régimen dictatorial como en la mayoría de los países del continente, y por lo tanto no experimentó un proceso de transición a la democracia.

A pesar de no haber transitado por tal proceso, tampoco se puede hablar de una democracia plena en Colombia. Al respecto,

⁷⁹ Revilla, Marisa. "Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social". En *Política y Sociedad*, Vol. 42 Num. 2, Madrid. 2005. P. 15.

García Villegas⁸⁰, opina que lo que se ha adoptado es más bien un “régimen híbrido” con elecciones regulares, pero sin pluralismo político real y sin reconocimiento pleno de derechos. En segundo lugar, el narcotráfico es un fenómeno constante en la realidad contemporánea del país que ha sostenido la economía y que le permitió salvarse de la recesión de la crisis de la deuda externa en la región, en los años ochenta; y en tercer lugar, la violencia guerrillera y paramilitar con gran capacidad de permear expresiones organizativas de la sociedad, así como de desarticularlas mediante las amenazas y los ataques a sus líderes. Según este autor:

“la movilización política en Colombia ha sido particularmente débil, si se le compara con la de la mayoría de los países latinoamericanos. La ausencia de gobiernos populistas, como consecuencia de la reducción de la política al enfrentamiento ideológico entre partidos tradicionales aislados de las bases populares; las dificultades que ha tenido la oposición para enfrentar un régimen político híbrido entre el autoritarismo y la democracia formal; la fuerza de fenómenos como el clientelismo y el gamonalismo, y la precariedad de referentes nacionales de unidad simbólica, en beneficio de identidades regionales o de identidades nacionales precarias, explican la mayor precariedad de la movilización social en el país.”⁸¹

A pesar de las limitaciones estructurales, mencionadas por García Villegas, la debilidad del movimiento social ha intentado ser remediada a través de luchas menos incluyentes, o si se quiere menos abarcadoras, pero si más culturales y más específicas, dotadas de una gran capacidad para convocar y movilizar, como es el caso de las

⁸⁰ García Villegas, Mauricio. Sociedad de Emergencia: Acción colectiva y violencia en Colombia. Defensoría del Pueblo. Bogotá. 2005: 25.

⁸¹ Idem...P: 29

luchas indígenas. Hoy por hoy en Colombia los referentes identitarios son más diversos, flexibles e incluso cambiantes, lo cual ha permitido la ampliación del concepto de ciudadanía y la conformación de movimientos de corte pluriclasista y movimientos étnicos y pluriétnicos.

Una manifestación de este cambio es la creciente participación de líderes sociales en instancias como el Congreso de la República, cargos de elección popular como alcaldías y gobernaciones y en instituciones del Estado, en donde interactúan en el diseño de políticas públicas⁸². El logro de esta participación política ha atravesado por múltiples escenarios sociales, económicos y culturales que se describen a continuación.

2.1. Factores sociales, económicos y culturales que influyen la participación política de los pueblos indígenas colombianos

Para exponer estos factores se han considerado los aportes recientes, que al respecto ha hecho Bodnar⁸³, quien manifiesta que un complemento de la situación de los pueblos indígenas en Colombia es el hecho de que en los últimos 25 años, más de 500 dirigentes indígenas han sido asesinados, lo que debe imputarse a varias razones: acciones emprendidas por las fuerzas de seguridad del Estado, por los paramilitares, los guerrilleros, los narcotraficantes y la delincuencia común. Añadiendo a esto, las frecuentes amenazas y tentativas de

⁸² Así lo sostiene María Moreno, en su artículo: La participación política de los pueblos indígenas en Colombia. 2007. P. 43-64. Disponible en http://www.ciesas.edu.mx/proyectos/relaju/cd_relaju/Ponencias/Mesa%. Consultado el 25-02-14.

⁸³Bodnar, Yolanda en "Pueblos Indígenas de Colombia: Apuntes sobre la Diversidad Cultural y la Información Sociodemográfica Disponible. Universidad Externado de Colombia/Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). 2003. P. 256.

reclutamiento ilegal de los jóvenes indígenas emprendidas por la guerrilla y los paramilitares. La violencia de los últimos tiempos se ha concentrado en las zonas rurales del país y en las regiones apartadas de las grandes ciudades, que coinciden con las áreas de resguardos indígenas, especialmente en la región del Urabá, al noroccidente del país y en los departamentos de Chocó, Antioquia y Córdoba.

Para la autora citada, otro factor que perjudica la vida, la salud, la identidad cultural y las condiciones físicas y sociales de los pueblos indígenas es la política gubernamental de represión a los cultivos ilícitos y su tráfico, lo que ha causado un incremento de la violencia, invasión de los territorios indígenas y, además, siembra de cultivos ilícitos (un 17% se localiza en resguardos o reservas indígenas). La fumigación con químicos ha causado daños de salud a la población y a los animales y cosechas legales, ya que los aviones usados en dicha operación derraman esos productos indiscriminadamente.

Es notoria también la ausencia de programas gubernamentales que propicien la siembra de cultivos alternativos. La lucha contra las drogas ha significado la militarización de muchas zonas donde viven pueblos indígenas; las regiones de cultivo son escenarios de guerra permanente que afecta a la población indígena, que con frecuencia es acusada de colaborar con la guerrilla. El desplazamiento de las comunidades a zonas más alejadas es frecuente, y en muchas ocasiones abandonan su tierra y esta es invadida por colonos⁸⁴.

En síntesis, los derechos humanos de los indígenas y su integridad física no están garantizados en concordancia con el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El balance

⁸⁴ Uribe, M. (1998), "Los grupos étnicos de Colombia: intentos de cuantificación y criterios para el Censo 1993", tesis de Grado, Bogotá, D.C., Universidad de Los Andes.

esbozado significa que el reconocimiento de la diversidad cultural en el país, en términos de justicia y equidad, tiene todavía mucho camino por recorrer y que no se ha dado de igual forma, ni al mismo nivel para los pueblos indígenas.

2.2. Aspectos demográficos de la población indígena colombiana

Para Ruiz y Bodnar⁸⁵ un aspecto importante –y que podría empeorar la situación de los pueblos indígenas en Colombia – es su debilidad demográfica. Para el año 2005, según información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)⁸⁶, derivada del Censo General de esa fecha, presenta una población indígena total para Colombia de 1.378.884 personas y una población indígena asentada en resguardos de 933.800 que incluye resguardos contemporáneos y los históricos de origen colonial y republicano.

De acuerdo con esta información institucional, en Colombia existen 445.084 indígenas que no poseen un territorio colectivo reconocido lo cual representa el 27% de la población indígena nacional. Estas cifras contradicen los pronunciamientos del Gobierno Nacional en el sentido de que la problemática de dotación de tierras a los pueblos indígenas ya ha sido superado y por lo tanto en la presente administración nacional no se les dará un centímetro de tierra más a los indígenas, tal y como lo reitera el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural⁸⁷. Por otra parte, la constitución de resguardos, es tan solo uno,

⁸⁵ Ruiz, Samuel y Bodnar, Yolanda El carácter multiétnico de Colombia y sus implicaciones censales”, Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas (LC/DEM/G.146), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. (1994).

⁸⁶ DANE (2005b), Proyecciones de población, grupos étnicos. Base de datos, Bogotá, D.C.

⁸⁷ Información extraída de Arango y Sánchez. Los Pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. DNP. 2004.

entre los derechos territoriales de los pueblos indígenas, quienes también demandan ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas existentes. La División de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior de Colombia registra un total de 796 resguardos en el territorio nacional, con una extensión aproximada de 34 millones de hectáreas (29.8% del territorio nacional), distribuidos, según se muestra en el Cuadro 4, de la siguiente manera:

Cuadro 4
Distribución de los Resguardos Indígenas en Colombia

Departamentos	Nº de resguardos en municipios	Municipios con resguardos	Poblacion indigena proyectada 2011
Amazonas	29	10	27.379
Antioquia	45	21	19.238
Arauca	26	6	4.410
Boyacá	2	2	4.700
Caldas	8	5	49.031
Caquetá	45	10	7.742
Casanare	11	4	6.691
Cauca	93	26	233.135
Cesar	11	5	42.801
Chocó	119	26	54.009
Córdoba	4	4	51.859
Guainía	25	4	16.800
Guaviare	25	3	10.267
Huila	16	10	6.699
La Guajira	26	11	241.516
Magdalena	5	5	8.421
Meta	20	6	11.034
Nariño	65	20	124.841
Norte de Santander	9	6	4.865
Putumayo	66	13	26.409
Risaralda	6	3	10.506
Santander	2	2	919
Sucre	3	3	17.823
Tolima	72	7	23.635
Valle Del Cauca	26	14	9.903
Vaupés	5	4	19.533
Vichada	32	4	30.063
Total	796	234	1.064.229

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia, 2006⁸⁸

⁸⁸ Disponible en <http://www.todacolombia.com/etnias/gruposindigenas/distribucion.html>. (Consultado el 05-02-14).

Estos resguardos constituyen una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma, amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. Según la Constitución Política de Colombia (en adelante CPC):

... los territorios indígenas son de tres clases: resguardos ordinarios (artículo 329), resguardos con rango de municipio para efectos fiscales (artículo 357) y las entidades territoriales indígenas (artículo 287). Las entidades territoriales indígenas gozan, como toda entidad territorial, de plena autonomía para la administración de sus asuntos. El resguardo indígena ha sido definido por el artículo 2o. del Decreto 2001 de 1988 como "una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una pueblo o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna, por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales".

De esta definición se infiere que, un resguardo no es una entidad territorial sino una forma de propiedad colectiva de la tierra, a la cual hace alusión el Convenio 169 de la OIT, permitiendo a los pueblos indígenas tener el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras. Con esto se demuestra que el interés del Estado colombiano se funda en el derecho de propiedad y en el mantenimiento de la integridad étnica y cultural.

Este interés está respaldado y fundamentado en el derecho a la soberanía nacional, en la necesaria conservación del orden público y la garantía fundamental de la seguridad de los habitantes del territorio colombiano en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades⁸⁹.

2.3. Regulación constitucional de Colombia sobre los derechos indígenas

Dentro del proceso histórico de conquista y colonización española en el territorio colombiano, así como en el resto de los países latinoamericanos, hubo cierto respeto y reconocimiento por las autoridades y formas de gobierno indígena, tal como se mencionara en el capítulo histórico precedente. Dicho respeto se desprende de “las cédulas reales expedidas por los reyes de España durante la colonia, que disponían entre otros aspectos, el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus autoridades y gobiernos propios y consagrando los resguardos como forma de propiedad territorial”⁹⁰. Se tiene además que, durante la época de la República, mediante la expedición del Decreto del 5 de julio de 1820, el Libertador Simón Bolívar, reconoció “*el derecho de las pueblos indígenas de tener autoridades y gobierno propio*”⁹¹.

En este proceso de inclusión y dentro de este contexto colombiano, se puede citar también la ley bolivariana de 1820, que

⁸⁹Opinión recogida de Diana Rocío Bernal Camargo en su tesis doctoral titulada: “Derechos humanos implicados en las investigaciones sobre los recursos genéticos humanos de los pueblos indígenas colombianos: Estrategias de protección”. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid, 2011. P. 138.

⁹⁰ Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). *Concepto jurídico para la sección del tribunal permanente de los pueblos (tpp) sobre el genocidio de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá. (2008).

⁹¹Idem

ordenó la devolución de tierras a los “pueblos naturales”, y el levantamiento indígena promovido Juan Chiles, Juan Tama de la Estrella y Quintín Lame⁹², referenciados como grandes héroes luchadores por los derechos de los pueblos indígenas durante el lapso que transcurrió desde mitades del siglo XIX hasta principios del siglo XX.

Para los tiempos de la colonia, la historia constitucional colombiana reflejaba claramente una posición occidental monocultural del Estado. A tal punto que la Constitución de 1886, según Castrillón⁹³:

“existió como marco referencial jurídico institucional del Estado colombiano una constitución que caracterizaba a la nación colombiana como una asociación de ciudadanos que poseían una identidad común como colombianos, que hacían uso de sus derechos y tenían obligaciones específicas con el orden jurídico y político. Colombia para dicho marco constitucional era una nación que se presumía homogénea culturalmente”.

Para Castrillón, dentro de esta Constitución de 1886 se mantuvieron en vigencia otras leyes que afectaban directa e indirectamente a los pueblos indígenas. La primera existía en la Ley 80 de 1890 que establecía un sistema jurídico especial para los grupos denominados “salvajes reducidos a la vida civilizada”, quedando entonces los pueblos indígenas al margen de la legislación vigente para esa Constitución. Esto se reforzó con la expedición de las leyes 57 y 153 de 1887 las cuales derogaron la legislación previa de los Estados Federados, reglamentando aspectos relativos a los pueblos indígenas,

⁹² Esta referencia fue realizada por el Taita Lorenzo Muelas en su discurso de apertura de la Magna Asamblea Constituyente, el cual se contempla en la GACETA CONSTITUCIONAL No 19, marzo 11 de 1991, pag. 11.

⁹³ CASTRILLÓN, O., J. D. “Dialéctica nacional e internacional. Caso Colombia”. En ORDOÑEZ C.J.E. Pluralismo Jurídico y Pueblos Indígenas. XII Jornadas Lascasianas Internacionales. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. Págs. 1 - 31

con lo cual, es en manos del poder eclesiástico en quienes queda la dirección de aquellos. Durante la vigencia de la Constitución de 1886, la ley 5 de 1905 ratificó la legalidad de la venta de los resguardos efectuados en subasta pública y los derechos correspondientes de los rematadores, y la ley 104 de 1919, hacía referencia a la división de los resguardos indígenas y la legitimidad de los castigos contra los indígenas que se opusieran al despojo⁹⁴.

Como puede apreciarse en esta Constitución de 1886 no se hace referencia alguna a los pueblos indígenas, es decir, son sujetos inexistentes para la entonces Carta Fundamental del Estado colombiano. Es así como la historia del reconocimiento de los pueblos indígenas posterior a la Constitución 1886 responde a las luchas reivindicatorias de estos pueblos en aras de lograr el reconocimiento efectivo de su titularidad para el ejercicio de derechos, pero bajo el entendido de sujeto colectivo particular y no como la simple sumatoria de individuos pertenecientes a un mismo grupo. Es decir, se trata de entender como categoría de sujeto de derecho al “pueblo”⁹⁵.

De lo anterior se desprende, la necesaria aclaración de comprenderlos como verdaderos titulares de derechos fundamentales colectivos y de derechos no fundamentales, o lo que es lo mismo, como titulares tanto de derechos de segunda y tercera generación (derechos económicos, sociales y culturales, y derechos de solidaridad), como de derechos de primera generación. En consecuencia, las reivindicaciones indígenas, para ese entonces, apuntaban a su reconocimiento

⁹⁴PINEDA CAMACHO, Roberto. *La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia*. En *Alteridades*, 7 (14), 1997, Pág. 107-129.

⁹⁵La Corte Constitucional colombiana sobre el reconocimiento de derechos fundamentales en cabeza de comunidades indígenas se pronunció mediante sentencia T-380 de 1993, haciendo referencia a estas como sujetos de derecho y sobre la facultad que tienen para hacer efectivos los derechos fundamentales no individuales de los que son titulares.

constitucional, como primer ejercicio del derecho, a la libre determinación.

Estas reivindicaciones crearon crisis dentro del Estado Colombiano en sus diferentes esferas las cuales se acentuaron en la década de los años 80 del siglo pasado, desencadenando una serie de movimientos, que finalmente dieron origen a la llamada *Séptima Papeleta* —impulsada por el movimiento estudiantil: *Todavía podemos salvar a Colombia*⁹⁶. Dicho movimiento se convirtió en la piedra angular para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1990, en la que encontraron un importante escenario los movimientos étnicos colombianos, los cuales tuvieron dos representantes en esta constituyente.

Aunque este porcentaje se consideró irrisorio, representó un primer gran paso en el reconocimiento político de las minorías étnicas en Colombia. Es evidente que con la participación de estos constituyentes indígenas, entre los cuales se destacan: Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry⁹⁷, se da un paso de gran importancia en la vida constitucional no sólo indígena, sino colombiana, pues sale de ese mundo invisible la realidad multiétnica y pluricultural de Colombia, acarreando consecuencias en materia de ordenamiento territorial, de participación política y de garantías de derechos de las colectividades indígenas.

Estas consecuencias se vieron reflejadas con la inclusión de los pueblos indígenas en la Constitución Política de Colombia de 1991, la cual a través del artículo 7° establece la diversidad étnica y cultural

⁹⁶ Consúltese sobre este tema a SANTOS, Boaventura de. VILLEGAS, Mauricio. El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídicos. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes. Bogotá: 2001. 2v. Pág. 73 a 78.

⁹⁷Idem PINEDA CAMACHO, Roberto... P. 117.

como principio rector del Estado Colombiano⁹⁸; específicamente, en el artículo 286 de la Constitución Política (C.P.), que da el carácter de entidades territoriales a los territorios indígenas⁹⁹. Todo esto se encuentra consagrado en el artículo 287 de la C.P., el cual establece que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de la constitución y la ley”. En tal virtud, los territorios indígenas como entidades territoriales, tienen la facultad de gobernarse por autoridades propias, de ejercer las competencias que les correspondan, de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Al respecto, la Corte Constitucional estableció que:

“las entidades territoriales indígenas, como toda entidad territorial gozan de plena autonomía para la administración de sus asuntos. Aquí incluso la autonomía es mayor, pues a sus consideraciones generales sobre autogobierno del artículo 287 de la Carta se añaden la prerrogativas específicas en materia de costumbres de gobierno, lengua, justicia y elecciones”¹⁰⁰.

Lo anterior resulta coincidente con el reconocimiento que el Estado colombiano hizo en el Decreto 2164 de 1995 hacia las comunidades o parcialidades indígenas¹⁰¹, que las define como:

⁹⁸“Artículo 7°. “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

⁹⁹“Artículo 286. “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”. Estos, de acuerdo a la Sentencia T-257/93 de la Corte Constitucional pueden ser de tres clases: a) Resguardos ordinarios o simplemente resguardos. b) Resguardos con rango de municipio para efectos fiscales y c) Entidades territoriales Indígenas.

¹⁰⁰ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia T-257/93.

¹⁰¹ GOBIERNO NACIONAL. Decreto 2164 de 1995. Bogotá.

“Pueblo o Parcialidad Indígena. Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otros pueblos, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes”

A su vez, el artículo 330 de la Carta Fundamental establece que los territorios indígenas deben estar compuestos por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus pueblos, y pueden ejercer las funciones de: velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir sus recursos; velar por la preservación de los recursos naturales, y representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren.

Vale acotar que ese reconocimiento constitucional de los territorios indígenas sirve de fundamento a la libre determinación de estos pueblos porque el territorio está estrechamente ligado al desarrollo de la vida de éstos. En consonancia con este reconocimiento territorial que la Constitución Colombiana confiere a los pueblos indígenas, en el art. 171 de la Carta quedó establecida la participación de estos pueblos en la vida política del Estado, al crear una circunscripción política especial para que los pueblos indígenas tuviesen representación en la conformación del Senado de la

República, por medio de dos representantes elegidos por el sistema del cociente electoral.

De igual manera, el Capítulo V del Título VII de la Carta Fundamental Colombiana creó la Jurisdicción Especial Indígena¹⁰², haciendo un reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos especiales de derecho, pero que ha sido la Corte Constitucional Colombiana la que por vía jurisprudencial ha dado mayor alcance a las disposiciones constitucionales en la materia. Así, la Corte ha reiterado la importancia de reconocer la jurisdicción indígena como reconocimiento mismo de los pueblos indígenas, señalando como reglas de interpretación las siguientes:

1. A mayor conservación de sus usos y costumbres, mayor autonomía. 2 Los derechos fundamentales constitucionales constituyen el mínimo obligatorio de convivencia para todos los particulares. 3 Las normas legales imperativas (de orden público) de la República priman sobre los usos y costumbres de las pueblos indígenas, siempre y cuando protejan directamente un valor constitucional superior al principio de diversidad étnica y cultural. 4 Los usos y costumbres de un pueblo indígena priman sobre las normas legales dispositivas¹⁰³.

Estas premisas han servido desde entonces para decidir aquellos casos en los que se debe ponderar la aplicación de derechos fundamentales constitucionales en relación a los usos y costumbres de un pueblo indígena o respecto de la actuación de sus autoridades¹⁰⁴. Es

¹⁰²ARTICULO 246. *Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.*

¹⁰³ Estas premisas se encuentran en la sentencia T-254/94- CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.

¹⁰⁴ Sentencia T – 811 de 2004.

decir, que en principio dentro del ordenamiento jurídico colombiano existe un avance importante en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho.

En este orden de ideas, La Corte Constitucional Colombiana¹⁰⁵, ha reiterado en diferentes pronunciamientos el carácter fundamental del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en los siguientes términos:

“Los pueblos indígenas han dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser sujeto de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la pueblo misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a "la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana" (CP art. 1 y 7). La protección que la Carta extiende a la anotada diversidad se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son imputables a estas pueblos como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros que, precisamente, se realizan a través del grupo y asimilan como suya la unidad de sentido que surge de las distintas vivencias comunitarias. La defensa de la diversidad no puede quedar librada a una actitud paternalista o reducirse a ser mediada por conducto de los miembros de la pueblo, cuando ésta como tal puede verse directamente menoscabada en su esfera de intereses vitales y, debe, por ello, asumir con vigor su propia reivindicación y exhibir como detrimentos suyos los perjuicios o amenazas que tengan la virtualidad de extinguirla. En

¹⁰⁵ La Corte Constitucional es el máximo órgano en la jurisdicción constitucional del Estado Colombiano, cuyos pronunciamientos son de carácter vinculante cuando se trata de sentencias de constitucionalidad o como criterios de orientación si se trata de sentencias que conoce por vía de acción de tutela (amparo).

este orden de ideas, no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva a las diferentes pueblos indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean conculcados (CP art. 1, 7 y 14)¹⁰⁶.

Para evitar confusiones entre una diversidad y otra, en lo que respecta a los términos citados, la CP aclara en el Art. 88 que:

Los derechos fundamentales de los pueblos indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. El pueblo indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (CP art. 88). En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes.

A pesar de la aclaratoria citada, Aparicio afirma que la reivindicación de la autonomía, como una situación inherente a las necesidades de los pueblos indígenas, en Colombia así como en otros Estados, se ve como un peligro emergente para la soberanía nacional, en el sentido que puede conllevar a procesos de separación de los pueblos respecto de sus Estados¹⁰⁷. Este autor opina que el proceso de reivindicación de la libre determinación interna tiene fundamento en la reevaluación de la conformación mono étnica de los Estados, que busca abrir verdaderos espacios para los diferentes grupos étnicos que

¹⁰⁶ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia T – 380 de 1993.

¹⁰⁷ APARICIO WILHEM, Marco. “La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México” En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLII, núm. 124, enero – abril de 2009. Pág. 13 – 38.

conviven y construyen los Estados actuales ya que, no se trata sólo de construir un catálogo de derechos fundamentales o de reconocer cierto grado de autonomía a cada uno de ellos – como sucede en el caso colombiano – sino que, en la práctica sea efectiva y eficiente el ejercicio de esa libre determinación y demás derechos que de ella se derivan. Así, la reivindicación de esa autonomía ha sido la piedra angular en los procesos indígenas, que particularmente se refiere al campo político e implica la facultad para el manejo de sus propios asuntos y recursos, entre lo que encontramos sus recursos biológicos y genéticos¹⁰⁸.

Vale aclarar que la autonomía que vienen reclamando los pueblos indígenas en gran parte de los países latinoamericanos ha tomado fuerza de 1992, con motivo de la conmemoración de los quinientos años del descubrimiento de América, lo cual generó una serie de movimientos indígenas en busca de la reivindicación, y en algunos casos del reconocimiento, de su capacidad de autogobierno, pero entendiendo esa autonomía, como bien lo señala Aparicio: “*no como fin en sí misma sino medio para asegurar las condiciones materiales que aseguren la diversidad cultural, que es el valor, el bien a proteger*”¹⁰⁹, y a su vez es el instrumento que tienen los pueblos para el reconocimiento y la realización efectiva de otros derechos.

En este orden de ideas, esa autonomía es un medio, como quiera que a través de la libre determinación se logra el ejercicio de otros derechos y es un fin en tanto que su consecución es uno de los objetivos primordiales de los pueblos indígenas para ejercer el pleno control de sus propios asuntos. En este proceso de lucha por el

¹⁰⁸ *Ibidem*

¹⁰⁹ APARICIO WILHEM, Marco: *La construcción de la autonomía indígena. Hacia el Estado Intercultural como nueva forma de Estado*. Universidad Complutense de Madrid, Escuela de Verano. Madrid, Junio de 2006, P.

reconocimiento de la autonomía indígena, resulta pertinente hacer mención al hecho de que la colonización europea sobre tierras americanas, abrió un nuevo curso en el desarrollo de las culturas existentes en América¹¹⁰, y en consecuencia se gesta un proceso que busca no la separación de los pueblos respecto de los Estados, sino de un reconocimiento como sujetos de derechos con las consecuencias que de ello se puedan derivar.

2.4. Reivindicaciones del derecho indígena. Constitución colombiana de 1991

Haciendo la revisión histórica de las gacetas constitucionales producto de las discusiones y proyectos presentados con ocasión de la Nueva Constitución Política Colombiana, parecería observarse un mayor interés de parte del Gobierno Nacional para reconocer y contribuir al proceso de reivindicación del derecho a la identidad, y en consecuencia la libre determinación, de los pueblos indígenas colombianos que efectivamente se reconoció en la Carta promulgada en 1991. Dentro de los proyectos propuestos por la asamblea constituyente se encuentra por ejemplo, el relacionado con el Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 2¹¹¹

¹¹⁰ Según Diana Rocío Bernal Camargo estas Culturas no se denominaban indígenas, sino que éste término (indio e indígena) fue una creación peyorativa de los conquistadores para estigmatizar a estas culturas que, a diferencia de lo que pretendía mostrar la cultura europea, tenían un desarrollo científico, cultural, económico, político, con características propias, que por diferentes a la europea, no quería decir que no existiera tal desarrollo (Op. Cit.P. 70)

¹¹¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. "Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 2" En: *Gaceta Constitucional No. 5*. Bogotá: Diario Oficial, 1991. Pág.1, 31.

presentado por el Gobierno Nacional, en el que se buscaba reformar el art. 39¹¹² de la constitución de 1886 proponiendo el siguiente texto:

“Derechos de las pueblos indígenas

“1. Se reconoce el carácter multiétnico de la Nación

“2. El estado garantiza a las pueblos indígenas el derecho a usar las tierras de resguardos de acuerdo con sus prácticas tradicionales y sin menoscabo del medio ambiente, a preservar su identidad cultural, a la protección de su lengua y adoptar autónomamente sus formas de organización interna. La ley establecerá procedimientos especiales para que las peticiones de los indígenas sean respondidas

“3. Fuera de la división general del territorio, habrá otras para que mediante un régimen especial se atiendan efectivamente los intereses de las pueblos indígenas

“4 En la adopción de decisiones que puedan afectar directamente a las pueblos indígenas, se convocaran audiencias públicas para que aquellas promuevan sus intereses, salvo cuando se trate de asuntos relacionados con la seguridad pública.”

En el primer debate de la discusión de estos artículos y otros de orden económico en el marco de la Constituyente Colombiana de 1991, el avance que se presumía iba a darse, en materia de reconocimiento de la autonomía colectiva de estos pueblos, no fue posible pese a la participación de los dos representantes de las minorías étnicas. Sólo se aprobó lo referente a las jurisdicciones especiales¹¹³.

Para el segundo debate se incluyó dentro de los principios fundamentales un reconocimiento referente al respeto por la diversidad

¹¹² El texto del artículo 39 de la Constitución Colombiana de 1886 era el siguiente: **Artículo 39.-** *Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido por las autoridades a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia”.*

¹¹³ Gaceta Constitucional No. 109, Proyecto de Reforma Constitucional aprobado en primer debate, capítulo 4, título VII De La Rama Judicial, **Artículo Único:** se reconoce la jurisdicción de las autoridades propias de los pueblos indígenas dentro de su ámbito territorial y la vigencia de las normas y procedimientos de Justicia propias que no atenten contra la Constitución y las leyes. La ley establecerá la forma de articularlas con el sistema judicial nacional (aprobado 19 de junio de 1991) (Pág. 19).

étnica en Colombia, así el artículo 7º constitucional propuesto en este segundo debate disponía que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” y por su parte, el artículo 225 del capítulo 5 del título VII, permaneció con el texto, aprobado en primer debate, respecto de la jurisdicción especial indígena¹¹⁴. Esto como producto de la paulatina evolución de ideas e instituciones políticas en gran parte de Latinoamérica como tendencia generalizada por el reconocimiento de la diversidad social, económica, política y étnica de los diferentes Estados, y que en el caso particular colombiano, a través de la constituyente del 1991, se concretó en el rechazo a la hegemonía de la población bajo la concepción de la vieja Constitución de 1886.

Otro de los proyectos propuestos para esta Reforma Constitucional de 1991, fue el signado con el No. 119, el cual proponía la necesidad de incluir los derechos específicos de las pueblos indígenas así como los mecanismos idóneos para hacerlos efectivos, así por ejemplo se mencionaba el requerimiento:

“para hacer explícito el derecho colectivo a la autonomía en sus asuntos internos y locales tales como el territorio, la lengua, la educación, la administración de tierras y recursos y el medio ambiente. Para ello se hace necesario proponer estrategias políticas globales que hagan posible que estos pueblos, con larga historia de marginamiento, puedan participar en condiciones de igualdad y con garantías para sus formas de particulares de ser, en la vida nacional. Su participación plena política y económica, debe estar acompañada del derecho a que su carácter específico se refleje debidamente en el sistema jurídico y

¹¹⁴ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. “Proyecto de Articulado de Reforma de la Constitución” En: *Gaceta Constitucional No. 109*. Bogotá: Diario Oficial, 1991. Pág. 19.

*en las instituciones políticas, con la debida consideración y reconocimiento de sus leyes y costumbres*¹¹⁵

En esta apertura constitucional también vale destacar el Proyecto No. 126 de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia, presentado por el Dr. Antonio Galán Sarmiento en el artículo 38, referente a "los derechos de las colectividades" en el cual se establecía que:

*"El Estado colombiano garantizará a las pueblos indígenas y a las demás colectividades humanas residentes en el territorio nacional el derecho a su **autodeterminación social, cultural, política, económica, lingüística, étnica y religiosa**, de manera que no se afecten sus valores y costumbres y se satisfagan sus necesidades"*¹¹⁶.

En este orden de ideas es de resaltar de manera especial la ponencia presentada por el constituyente Francisco Rojas Birry sobre "Los Derechos de los Grupos Étnicos" en la que afirma la importancia de reconocer un derecho global a la cultura acorde con uno de los artículos que fuera presentado a la subcomisión segunda de la Asamblea Constituyente, y que en su texto indicaba:

***"Artículo 33. Del Derecho a la cultura.** La cultura en sus distintas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado garantiza la participación plena e igual de todas las personas en la vida cultural y científica. Se reconoce la identidad y dignidad de todas las culturas*

¹¹⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. "Proyecto de Reforma No. 119" En: *Gaceta Constitucional* No. 29. Bogotá: Diario Oficial, 1991. Pág. 11.

¹¹⁶ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. "Proyecto de Reforma No. 126" En: *Gaceta Constitucional* No. 3). Bogotá: Diario Oficial, 1997. Pág. 17

*y lenguas que conviven en el país y el derecho de cada pueblo a preservar y reafirmar su identidad cultural*¹¹⁷

Con este postulado, el constituyente Rojas estimó conveniente que la Asamblea considerara la necesidad de efectuar un expreso reconocimiento por los derechos especiales de los grupos étnicos a través de la creación de un título o capítulo especial para tal cometido puesto que, además de ser indispensable el reconocimiento de un serie de derechos de la persona humana también la realidad colombiana exige la declaración expresa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y en especial los derechos a la identidad y a la autonomía, pues acorde con la visión indígena sobre la materia, estos derechos tienen la connotación de colectivos – no en el sentido occidental de los mismos – porque reflejan la total antropología social del pueblo como **realizaciones colectivas** que se han construido generación tras generación¹¹⁸.

Conforme a lo anterior, es evidente que la realidad que se debe reproducir es aquella que refleja el sentido de pertenencia y solidaridad existente entre los integrantes de estos pueblos, en donde la identidad étnica como principio fundamental de grupo debería ser tanto punto de partida como de llegada para la planeación y ejecución de diferentes planes, proyectos y programas de desarrollo social, político, económico, cultural, ecológico, científico, humano, entre otros.

De manera que, aquello que hace parte de esa identidad no puede verse como simple parte o elemento de ese todo que es la

¹¹⁷ Ibidem

¹¹⁸ Véase a Diana Rocío Bernal Camargo en su tesis doctoral titulada: “Derechos humanos implicados en las investigaciones sobre los recursos genéticos humanos de los pueblos indígenas colombianos: Estrategias de protección”. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid, 2011. P. 83-84.

identidad sino que debe entenderse integral y sistemáticamente, por lo que cuando se ve afectado uno de esos elementos (acorde con una visión occidental de ese concepto de identidad), en realidad se atenta contra ese complejo llamado identidad, lo cual puede desencadenar incluso un proceso de extinción del grupo mismo. En una sociedad como la colombiana, que cuenta con un importante grado de diversidad étnica, se hace realmente necesario el respeto por esa autonomía y por esa identidad, que a la postre es lo que ha de permitir la existencia misma de esa variedad de grupos étnicos.

En fin, lo que debe quedar claro es que a partir de la participación de los dos representantes de la minoría étnica ante la Asamblea Constituyente de 1991, los indígenas colombianos han venido accediendo de manera sistemática a los espacios políticos dentro de su contexto nacional. Esta manera sistemática es dividida por Sánchez y Arango¹¹⁹ en dos etapas de participación política indígena en procesos electorales.

La primera que ocurre en el lapso de 1991 a 1998, estuvo caracterizada por el aprendizaje tanto de las organizaciones como de los representantes al Congreso. El eufórico optimismo de la participación en la Asamblea Constituyente dio paso al desconcierto producido por la escueta realidad de los ardidés, componendas e intereses del debate legislativo. Sin mayores herramientas que las aportadas por la experiencia en el liderazgo organizativo, los representantes indígenas debieron pasar por la dura prueba de manejar las reglas del juego de la democracia occidental y defender su propia visión del mundo.

¹¹⁹Sánchez Enrique y Arango Raúl. *Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio*. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación. 2004, P. 187

Esta dura prueba, cargada de problemas y desafíos es resumida en la ponencia presentada por María Camila Moreno¹²⁰, en cuatro factores importantes, a saber:

1. La adopción de formas organizativas de carácter político:

Si bien las formas organizativas de reivindicación étnica constituían la base social, sin la cual los representantes indígenas no tendrían legitimidad, era claro que estas organizaciones no incluían en sus prioridades la participación electoral. Promover al interior de las organizaciones indígenas la decisión programática de apoyar a uno u otro candidato significaba, por un lado, cambiar el sentido de las prioridades organizativas y, por el otro, incorporar en la dinámica organizativa la disputa por la representación, lo cual implicaba el riesgo del debilitamiento y de la división al interior del movimiento indígena. Este debate en regiones como el Cauca, Nariño y Putumayo condujo a la creación de movimientos políticos como la Alianza Social Indígena (ASI) y la Asociación Indígena de Colombia (AICO).

2. Las dificultades de integración y comunicación entre los congresistas indígenas y las organizaciones: Una de las principales dificultades para los representantes indígenas, en esta etapa de aprendizaje, fue la de garantizar la comunicación permanente y oportuna con sus organizaciones y con el movimiento indígena en general. Las quejas de las autoridades tradicionales y de las comunidades por el desconocimiento de las actuaciones de sus representantes en el Congreso fueron (y en

¹²⁰María Camila Moreno Múnera. Congreso de La Red Latinoamericana de Antropología Jurídica. Ponencia en extenso, titulada: La Participación Política de Los Pueblos Indígenas en Colombia. P. 8-10.

buena medida siguen siendo) constantes. El alejamiento de las bases, propio del traslado a Bogotá durante buena parte del año, no lograba ser superado mediante estrategias que permitieran la comunicación y consulta con las autoridades tradicionales y las comunidades. Si bien la rendición de cuentas a las comunidades constituía un requisito obligatorio para los congresistas indígenas, estas muchas veces no trascendían el ámbito de la comunidad, resguardo y cabildo al cual pertenecía el representante indígena y no se realizaba con la frecuencia esperada. Por otro lado, el debate electoral en algunas ocasiones conllevó al distanciamiento entre los movimientos políticos indígenas y las organizaciones sociales.

3. La lenta adquisición de capacidades, por parte de los representantes indígenas, en la promoción de iniciativas propias en el Congreso: La mecánica de la participación en el Congreso distaba mucho de ser materia de conocimiento y experiencia de los representantes indígenas. Rápidamente estos entendieron que en buena medida el éxito de la gestión legislativa dependía de las alianzas logradas. Sin embargo, no siempre se contó con el criterio y experiencia necesarios para aliarse y si se convirtieron en presa fácil de los astutos políticos para ser utilizados a favor de sus intereses. Por otro lado, las exigencias técnicas del trabajo legislativo ponían en desventaja a los líderes indígenas. Para solucionar estas deficiencias estos congresistas acudieron, la mayoría de las veces, a asesores no indígenas.

4. El oportunismo político de algunos indígenas: El mecanismo de circunscripción especial indígena incentivó el oportunismo político de quienes sin hacer parte orgánica del

movimiento social indígena buscaban aprovecharse del voto de opinión urbano, que buscaba en la representación indígena la supuesta renovación del Congreso. Alrededor de algunos dirigentes o nombres indígenas se conformaron grupos electorales cuya motivación principal era alcanzar las curules de la circunscripción especial, pero sin un programa político indígena real. Algunos de estos personajes, de tradición urbana principalmente, pretendieron incluso monopolizar la representación indígena. Si bien el control social ejercido por el movimiento indígena ha logrado en buena medida canalizar el respaldo a los representantes legitimados por las mismas organizaciones indígenas, aún persisten los candidatos aislados del movimiento social, apegados a la tradición del clientelismo de los partidos tradicionales.

Los cuatro factores mencionados revelan las dificultades que debieron enfrentar las comunidades y organizaciones durante su aprendizaje y se enfocan en el desconocimiento de la mecánica política de los órganos de representación y la debilidad en las estrategias de alianza con otros sectores. No cabe duda de que esta falta de aprendizaje aunada a otros aspectos impidió que iniciativas importantes para los pueblos indígenas llegaran a buen término.

La segunda etapa, que Sánchez y Arango¹²¹ ubican a partir de 1998, se caracteriza por un avance significativo en la formulación y posicionamiento de propuestas sobre temáticas concretas de interés de los pueblos indígenas. Existe una evidente cualificación de la representación en el Congreso y una mayor apropiación de la mecánica legislativa que lleva incluso al reconocimiento nacional y público, por su

¹²¹Ibídem

labor en el Senado, de indígenas como Jesús Piñacué, quien obtuvo la tercera mayor votación en 2002.

Por otro lado, se consolida la Alianza Social Indígena como movimiento político, con la participación de sectores no indígenas y a través de alianzas con sectores como el liderado por el exalcalde Antanas Mockus o la antigua Alianza Democrática M.19, liderada en su momento por Antonio Navarro. Esta consolidación, sin embargo, no garantiza una participación coherente en el Congreso, en términos de consolidación de un programa integral que incorporara las prioridades del movimiento indígena.

En esta segunda etapa igualmente se afianza la representación indígena en cargos nacionales (Congreso) y regionales (alcaldías, gobernaciones, asambleas departamentales y concejos municipales) de elección popular. En las elecciones de cargos departamentales y municipales del año 2000, se eligieron más de veinte diputados regionales indígenas y más de cien concejales en todo el país (el 0,52% del total de concejales electos en 2000 pertenecía a AICO y el 1.32% a la ASI). En 2003, la ASI obtuvo 6 alcaldías, 140 concejales y 3 diputados departamentales y AICO 1 gobernador (departamento de Guainía), 3 alcaldías, 68 concejales y 4 diputados¹²².

2.5. Sobre la Constitución de 2001 y la participación política indígena

Diez años después de las reivindicaciones reconocidas en la constituyente de 1991, se promulga la ley 649 de 2001 en materia de participación política. En ella se desarrolló el artículo 176 constitucional,

¹²² Autoridades Indígenas de Colombia – AICO. *Reseña histórica del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia*. Bogotá. Mimeo. 2005

al disponer en el mismo que habrá cinco curules: dos para las pueblos de población negra, una para las pueblos indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior, señalando que los requisitos que establece para los candidatos de las pueblos indígenas son similares a los de la circunscripción especial para Senado.

Como puede observarse, la mencionada ley 649 dio paso a los movimientos indígenas para llegar a la Cámara e incluso para presentar candidatos en ambas corporaciones (Senado y Cámara). Para la participación en el Senado, la Constitución establece que “los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio de Gobierno.”¹²³. Asimismo, se establece que para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección. Estos requisitos también aplican para la representación indígena en la Cámara.

En lo que respecta al requisito de la edad necesaria para ser elegido como representante al Congreso de la República, el mismo ha suscitado un amplio debate, pues en lo concerniente a los indígenas se ha reclamado al Legislador considerar, apelando al principio de diversidad cultural, las particularidades culturales de los pueblos indígenas. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que la democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución se encuentra ligada a un esfuerzo progresivo de

¹²³En los artículos 171 y 176 de la Constitución colombiana se reconoce el derecho a la participación en el Congreso de la República a los pueblos indígenas, mediante la circunscripción electoral propia.

construcción histórica, durante el cual es indispensable que la esfera de lo público, y con ella el sistema político, estén abiertos al reconocimiento constante de nuevos actores sociales.

Este señalamiento obedeció, tal como lo plantea Revilla¹²⁴, al caso de la electa representante indígena (Ati Quinua) al Concejo de Bogotá, quien al momento de ser elegida no cumplía con el requisito de edad, la Corte Constitucional en su jurisprudencia argumentó el derecho a la identidad cultural como derecho que se desprende de la protección constitucional a la diversidad cultural que se materializa, entre otros, en la garantía de que las comunidades indígenas podrán ejercer sus derechos fundamentales de acuerdo a su propia manera de ver, entender y explicar el mundo.

Por otra parte y en cuanto al reconocimiento de la ciudadanía para el ejercicio de los derechos políticos, es decir de la capacidad civil que se otorga a los mayores de edad a través de la expedición del documento de identificación o cédula de ciudadanía, también ha sido un tanto problemático ya que, la mayoría de la población indígena en Colombia habita en zonas rurales. En dichas zonas, los niveles de cedulaación e incluso de identificación básica (registro civil de nacimiento) son más bajos que en las urbanas.

Aunque no existen estadísticas al respecto, es posible inferir que una población principalmente rural, muchas veces alejada de los centros urbanos y en muchos casos con dificultades de interrelación y comunicación debido a las diferencias lingüísticas presenta bajos porcentajes de registro e identificación. La falta de acceso al reconocimiento civil de las personas indígenas implica un obstáculo concreto al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

¹²⁴ Revilla, Marisa. 2005. "Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social". En *Política y Sociedad*, Vol. 42 Num. 2, Madrid

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos¹²⁵. Si bien la Constitución protege el derecho a la igualdad y la diversidad cultural, el Estado no ha asumido de forma sistemática políticas públicas y programas que garanticen a los pueblos indígenas el ejercicio de sus derechos ciudadanos, a través de jornadas masivas de registro civil y cedulaación.

Por otro lado, García¹²⁶ opina que la percepción de muchos líderes indígenas, después de más de 10 años de participar en el Congreso de la República y en otras corporaciones de elección popular, es que si bien a través de la participación política se han obtenido logros importantes en el reconocimiento de sus derechos, ha habido un debilitamiento del movimiento indígena, especialmente en su capacidad de convocatoria y movilización. Las vías institucionales que debían garantizar el acceso y realización efectiva de los derechos de los pueblos indígenas han sido insuficientes. La capacidad de exigencia de sus derechos, vía la acción colectiva y la movilización de los años 70 y 80, fue sustituida por estrategias de participación política que no han llenado las expectativas de las mayorías indígenas y que por el contrario, según líderes como Lorenzo Almendra, debilitaron también la

¹²⁵ Constitución Política de Colombia: Art. 40, 99, 103, 107, 241.

¹²⁶ García Villegas, Mauricio. Sociedad de Emergencia: Acción colectiva y violencia en Colombia. Defensoría del Pueblo. Bogotá. 2005.

unidad del movimiento indígena fundada alrededor de la lucha por la tierra y la identidad.

Aunada a la opinión de García, Bernal plantea que:

“la realidad es que existen muchos tropiezos para que los representantes de las minorías étnicas puedan trabajar en equipo e impulsar proyectos de interés para estos grupos étnicos, un caso particular que ejemplariza lo mencionado, lo constituyen algunos proyectos y discusiones que se han presentado al interior de cada corporación en materia de protección para el acceso a recursos genéticos en territorios de pueblos indígenas, los cuales, por falta de “coalición política” no han prosperado, y no será así hasta tanto existan verdaderas garantías que reconozcan y permitan la participación de los diferentes grupos étnicos existentes en el país”¹²⁷.

Los planteamientos anteriores a pesar de reconocer el hecho de que, las “minorías étnicas” hayan tenido participación a través de la Constitución Política Colombiana, lo cual representa un avance innegable en la materia, pareciera que aún faltan herramientas que permitan a los pueblos indígenas defender sus derechos acorde con su propio y particular pensamiento cultural. La herramienta que justifica este argumento existe legalmente, puesto que Colombia ha suscrito diferentes documentos internacionales, en particular el Convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia mediante la ley 21 de 1991, que directa e indirectamente buscan el respeto por los derechos de las minorías étnicas, en consecuencia, rechazan las diferentes formas de discriminación contra ellas, y reconocen ese derecho a la identidad propia, que como se ha mencionado en líneas atrás incluye el derecho a la libre determinación (autonomía colectiva).

¹²⁷ Ibidem P.84

2.6. Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas colombianos

El derecho a la consulta previa fue reconocido por primera vez en el Convenio 169 sobre “Pueblos indígenas y tribales en países independientes”, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T. en Ginebra 1989, el cual fue ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991¹²⁸, expedida el 4 de marzo de 1991. Desde el punto de vista jurídico, el fundamento del derecho a la consulta previa se encuentra en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT de la siguiente forma:

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas¹²⁹.”

¹²⁸ Op.cit.

¹²⁹ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, art. 6.

En lo que se refiere a la legislación colombiana, la consulta previa a su vez se encuentra reglamentada a través del Decreto 1320 de 1998, promulgado por el gobierno nacional el 13 de julio de 1998¹³⁰, el cual reglamenta aspectos sobre este derecho en el ordenamiento jurídico colombiano, establece que la consulta previa es un espacio en el que se analiza el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio.

La legislación existente en materia de la consulta previa ha sido complementada por la jurisprudencia, en el caso colombiano, ha sido la Corte Constitucional Colombiana la encargada de desarrollar por vía jurisprudencial el contenido y alcance de este derecho fundamental, criterio que poco a poco ha sido adoptado por el Consejo de Estado¹³¹. El derecho a la consulta previa ha sido un tema tratado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Jurisdicción Indígena y los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos, razón por la cual resulta pertinente hacer referencia a la línea jurisprudencial que sobre la materia tienen estas autoridades.

¹³⁰ Para Bernal el Decreto en mención resulta inconstitucional por vicios de forma, puesto que la referida norma está regulando un derecho fundamental (la consulta previa), y acorde con el artículo 152 constitucional “los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección” se deben regular a través de unas leyes especiales denominadas Leyes Estatutarias, que tienen unas características especiales dada las diferentes materias que regulan, así el artículo 153 constitucional dispone: *ARTICULO 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla. De esta manera el Decreto 1320, evidentemente no cumplió con el procedimiento mencionado, y en consecuencia no se encuentra ajustado a la norma constitucional referida.*

¹³¹ El Consejo de Estado es el máximo órgano en la jurisdicción contencioso administrativa dentro de la estructura de la Rama Judicial del Estado Colombiano.

El recorrido de la **Corte Constitucional** en materia de reconocimiento de derecho a la consulta previa puede sintetizarse en los pronunciamientos de esta Corporación a través de las sentencias T – 428 de 1992, SU – 039 de 1997, T – 652 de 1998, T – 634 de 1999, C – 825 de 2001, C – 418 de 2002, C – 891 de 2002, SU – 383 de 2003 y C – 620 de 2003, en las cuales encontramos los siguientes planteamientos:

En los primeros fallos, la Corte fue enfática en considerar que la consulta previa, si bien no es un simple requisito de carácter procedimental, siempre que el Estado demuestre toda su disposición con el fin de obtener la concertación respectiva con el pueblo, y ello pese a los diferentes intentos, no sea posible, entonces el Estado podría aplicar los proyectos sometidos a diálogo con la comunidad pese a no haber obtenido tal aprobación por parte del pueblo indígena, claro está siempre y cuando el proyecto sea respetuoso de los derechos de estos pueblos en relación con su propiedad integridad e identidad étnica¹³².

También ha señalado que cuando se trata de un conflicto de interés general que involucra a una comunidad indígena, se está en presencia de un conflicto entre dos intereses de tipo colectivo, de forma tal que si esta comunidad no ha sido consultada previamente entonces *“el interés de la comunidad indígena posee una legitimación mayor, en*

¹³² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C – 891 de 2002. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería. Acción de Inconstitucionalidad instaurada con el fin de obtener la declaratoria de inexecutable del Código de Minas Colombiano expedido mediante la Ley 685 de 2001, en el que se consideraba por parte de los accionantes que éste había sido promulgado sin tener en cuenta el consentimiento previo de los pueblos indígenas afectados.

*la medida en que está sustentado en derechos fundamentales ampliamente protegidos por la Constitución*¹³³.

Así mismo, esta Corte ha indicado que en aquellos eventos en los que no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe velar por la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena, y en consecuencia no es suficiente la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena sino que se deben llevar a cabo las diferentes etapas tendientes a la presentación de fórmulas de concertación o acuerdos con la comunidad, para que ésta manifieste, a través de sus representantes autorizados, su conformidad o inconformidad con determinado proyecto y la manera como se afecta su identidad étnica, cultural, social y económica¹³⁴.

Como puede observarse, la Corte ha hecho énfasis en que cuando se vulnera el derecho a la consulta previa en comunidades indígenas, no solo se conculcan derechos como la participación (C.P. art. 40-2 y párrafo del art. 330), el debido proceso (C.P. art. 29), o el derecho a la integridad del pueblo indígena (C.P. art. 330), sino que se vulnera a su vez el principio del respeto por el carácter multicultural de la nación colombiana consagrado en el artículo 7 constitucional, que puede afectar incluso el derecho a la subsistencia de los pueblos indígenas (C.P. art. 11), así mismo se entiende que el Estado incumple

¹³³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T – 428 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón. Revisión de una acción de tutela originada en un caso en el que el resguardo indígena de Cristianía, ubicado en jurisdicción del municipio de Jardín departamento de Antioquia, se vio afectado por la ampliación, rectificación y pavimentación de una carretera, vía contratada por el Ministerio de Obras Públicas con el consorcio de ingenieros Solarte. El terreno donde se halla asentada la comunidad presentaba una falla geológica, conocida con anterioridad tanto por las autoridades como por los integrantes de la comunidad, hecho que no se tuvo en cuenta al momento de tomar la decisión de ampliar la vía en mención. A lo que se agrega que la comunidad no fue consultada previamente para dicha construcciones.

¹³⁴ *Ibidem*

con los compromisos adquiridos internacionalmente e incorporados al derecho interno por medio de la Ley 21 de 1991 en materia de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas¹³⁵.

Por otro lado y lo que puede considerarse un retroceso jurisprudencial, la Corte ha señalado que el mecanismo idóneo para buscar la protección del derecho a la participación y a la consulta previa de las comunidades indígenas no es la acción de tutela, puesto que el fundamento de este derecho se encuentra en el Convenio 169 de la OIT y en el parágrafo del artículo 329 de la Constitución, que protegen un interés colectivo como lo es la participación de los pueblos indígenas, por lo que en aplicación del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuando se considera vulnerado este derecho, la vía de protección es la acción popular¹³⁶.

2.7. Organizaciones políticas indígenas en Colombia

Las organizaciones políticas de este contexto nacen en el seno de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la cual siguió el modelo del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) fundado en 1971. Se concibe la ONIC como la primera organización

¹³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T – 652 de 1998. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Acción de tutela instaurada por la Procuradora Delegada para Asuntos Étnicos en representación del pueblo indígena Embera-Katio con ocasión de la construcción del proyecto hidroeléctrico Urrá I, considerar vulnerado, entre otros derechos, el derecho a la consulta previa.

¹³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T – 634 de 1999. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Acción de tutela presentada por la Procuradora Delegada para Asuntos Étnicos, que tiene origen en la creación del municipio de Pueblo Bello, con base en la ordenanza N° 037 de 1997, la cual se considera atenta contra derechos fundamentales del pueblo indígena Arahuaco, porque para la conformación del municipio de Pueblo Bello no se realizó la consulta previa con el mencionado pueblo indígena pese a que parte del territorio del nuevo municipio ha sido reconocido como “territorio indígena” mediante resoluciones 078 de 1983 y 032 de 1996, proferidas por el INCORA.

indígena constituida a nivel nacional en 1982 y que ya en 1992 alcanza a federar 38 organizaciones regionales, departamentales, locales y "zonales", así como binacionales, en zonas de frontera. Su presencia está asegurada en el conjunto de los departamentos y la ONIC reagrupa aproximadamente el 90 % de la población indígena organizada¹³⁷. Paralela a la ONIC, existe una organización indígena gremial representada a nivel nacional como movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), con características distintas y una trayectoria equivalente.

Esta última mucho más pequeña que la ONIC, concentra su actividad en las regiones del Cauca, de Nariño y de la Sierra Nevada de Santa Marta; reúne, en gran parte, indígenas Guámbianos y Paeces, pero también Yanaconas, Ingas y Arahucos. Así como lo sugiere su nombre, la organización está fundada, ante todo, sobre el respeto a las autoridades tradicionales y a su papel, como veedores del orden político-social dentro de la comunidad y como transmisores del saber ancestral¹³⁸. Además de estas dos asociaciones (ONIC y AICO) catalogadas como gremiales, también existen unas organizaciones regionales o locales, que se reivindican como independientes y se alían de manera esporádica a una u otra de las organizaciones nacionales, principalmente a la ONIC¹³⁹.

¹³⁷Consúltese esta información en el trabajo realizado por Virginie Laurent, titulado: "Pueblos Indígenas y Espacios Políticos en Colombia: Tendencias Nacionales, Diferencias Regionales". Disponible en: www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&cd=2&fpid=3DS0486-65252002000100007%26script%3Dsci. 2007. P 15.

¹³⁸ Idem

¹³⁹Laurent afirma que se pueden citar, entre ellas, dos de las organizaciones que reúnen Arhuacos y Kogis de la Sierra Nevada de Santa Marta, la organización *Gonavindua Tayrona*, y la *CIT* (*Confederación Indígena Tayrona*); también las organizaciones *Wayá Wayuu* y *Yanama*, del departamento de la Guajira; las

Dentro de este seno de organizaciones gremiales, se han inscrito tres organizaciones políticas indígenas nacionales que son las que existen hoy en día en Colombia, a saber: la Alianza Social Indígena (ASI), el Movimiento Indígena de Colombia (MIC) y la AICO.

Al nivel de los objetivos, la Alianza Social Indígena se define como una organización que "surge cercana de las luchas indígenas, pero responde a una problemática más amplia y en ese sentido es una propuesta desde lo popular y pretende actuar en el campo de la búsqueda de una alternativa de poder"¹⁴⁰. De forma tal, la organización se articula a la vez en una lógica étnica y en una lógica de clases. Se propone participar en la construcción de una Nación que tenga como eje fundamental la diversidad cultural y el respeto de la diferencia; defender el pluralismo y la democracia, desde un nivel local y a partir de las bases hasta la estructura del Estado, así como la autonomía de organizaciones sociales y locales para la definición de su forma de vida; favorecer la convivencia de diversas formas de economías dentro de un modelo mixto con el fin de asegurar un desarrollo sostenido¹⁴¹. En otros términos, la ASI ofrece un proyecto alternativo, no solamente político sino también enriquecido por unos elementos de carácter étnico, social, regional.

Por su parte, el MIC plantea la búsqueda de una solución a la situación de estancamiento generada por el monopolio político de los partidos tradicionales. Aspira a constituir un movimiento político fundado sobre la defensa, la protección y la conservación de los recursos naturales del territorio nacional; sobre un desarrollo económico y social

organizaciones ACIT (*Asociación de Cabildos Independientes de Tolima*) y FICAT (*Federación Indígena de Cabildos Autónomas de Tolima*) del Tolima.

¹⁴⁰ Alianza Social Indígena, Perfil político y programa de la ASI , Bogotá, mimeo, p. 15.

¹⁴¹ Ibidem. Pag. 15-19

acompañado por un mejoramiento del nivel de vida; sobre una participación real de "todos los Colombianos, sin distinción de raza, sexo, religión, credo político, formación académica"¹⁴² en las distintas instancias de decisión del gobierno. Dicho movimiento insiste, además, sobre la necesidad de defender los intereses de los grupos étnicos, de los campesinos, de los marginados de los grandes sectores urbanos, de los trabajadores, de los intelectuales y de los estudiantes. De tal manera que, como la ASI, el MIC presenta un proyecto político fundado a la vez en una modificación de la sociedad colombiana, en términos de clases, y en una dimensión étnica.

El movimiento AICO es, a su vez, heredero de la organización de las Autoridades Indígenas del Sur Occidente (AISO). En 1990, esta organización toma el nombre de movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia y dice optar por concentrar su acción en dos elementos básicos: la recuperación de tierras y la puesta en marcha de los principios de autonomía, tal y como están consagrados en la Constitución del 91. Paralelamente, se propone actuar para la realización de un objetivo central: la reconstrucción económica, política y social de los pueblos indígenas de Colombia¹⁴³.

En términos de los resultados obtenidos por los diferentes partidos antes enunciados en las elecciones de 1994 y de acuerdo con los datos que reporta la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁴⁴, se puede notar que las tendencias han sido distintas al nivel nacional, regional o local. Para esta Registraduría:

¹⁴² Movimiento Indígena Colombiano, Estatutos del Movimiento Político "Movimiento Indígena Colombiano" - MIC, Bogotá, mimeo, p. 2.

¹⁴³ Entrevista realizada por Laurent a Lorenzo Muelas, senador AICO (Bogotá, 15.06.95) y a Segundo Tombe Morales, representante AICO (Bogotá, 30.05.95).

¹⁴⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil, Elecciones de Congreso 1994 (Tomo I y II), Bogotá Editorial Linotipia Bolívar y Cia, 1994.

Al nivel nacional, es decir, al nivel del Congreso, las comunidades indígenas cuentan ahora con dos representantes menos que en el 91. Al nivel regional y local, por el contrario, el número de representantes indígenas ha aumentado de manera impresionante: hoy en día, las organizaciones políticas "indígenas" cuentan con ocho alcaldes, 175 concejales y 11 diputados (14). Por su parte, las organizaciones indígenas han elaborado diferentes tipos de estrategias. Mientras los movimientos AICO y MIC han logrado acceder al Congreso, la ASI ha privilegiado un trabajo de campaña electoral y se ha afirmado al nivel local y regional¹⁴⁵.

Con estos resultados se infiere que, la presencia de los Indígenas se ha afirmado de manera clara en el juego político nacional en el momento de las elecciones del 94: sea al nivel de la movilización o al nivel de los resultados obtenidos por las distintas organizaciones. Paralelamente a estos resultados, tal como lo afirma la misma autora cuando analiza las elecciones del 94, se alcanzan a distinguir "regiones políticamente indígenas", es decir zonas en las cuales la votación ha sido particularmente marcada a favor de candidatos indígenas, en los casos de los departamentos:

- del Cauca y del Chocó, para las alcaldías
- del Cauca, del Chocó, de Antioquia, del Tolima, y de Nariño, para los consejos municipales

¹⁴⁵ Según Laurent, con la Constitución del 91 se creó una "circunscripción electoral especial" para los grupos étnicos del país (Art. 171). Con la misma, está asegurada la presencia en el Senado de dos representantes de las comunidades indígenas: los dos candidatos que alcanzan la mayor cantidad de votos a nivel de la citada circunscripción salen elegidos. A propósito de la elección del Congreso de 1994, es interesante anotar que solamente dos de los candidatos indígenas al Senado (Lorenzo Muelas y Gabriel Muyuy) han escogido este tipo de circunscripción, mientras que los otros (Floro Alberto Tunubalá, Jesús Enrique Piñacué y Francisco Rojas Birry) han preferido competir en pie de igualdad con los candidatos de la circunscripción nacional. Sin embargo, los dos candidatos de la ASI (Jesús Enrique Piñacué y Francisco Rojas) obtuvieron mejores resultados que el candidato del MIC, Gabriel Muyuy, lo que llevó a la organización a repensar su estrategia para las próximas elecciones.

- del Vichada, de Antioquia, del Cauca, del Amazonas y del Chocó, para las asambleas departamentales.

Incluso, en algunos municipios del Cauca -Corinto, Jambaló, Toribío y La Vega, se logró elegir un consejo municipal mayoritariamente indígena.

2.8. Criterios sobre los derechos de participación política de los pueblos indígenas en Colombia

Tal como se explicó en el apartado metodológico de este trabajo, los derechos de participación política de los pueblos indígenas en Colombia, así como los de Ecuador y Venezuela serán verificados a través de los cinco criterios mínimos definidos en ese mismo apartado. La práctica de estos criterios pudo ser percibida en los párrafos precedentes y a continuación se expone de manera resumida, cómo se presenta la suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad y contenido sustantivo dentro del contexto colombiano.

2.8.1. Suficiencia temporal

Este criterio, relacionado con el Convenio 169 y con el derecho a la consulta previa, discutida en el aparte anterior; establece la obligación para los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente y reconoce el derecho de dichos pueblos para decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo,

en la medida en que afecte sus vidas, y para controlar, en lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

En este orden de ideas, el derecho a la consulta previa es una expresión de la libre determinación de los pueblos. Como mecanismo de participación de los pueblos indígenas es tanto una garantía como un derecho en sí mismo. Es una garantía porque es el mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales cuyos titulares son los pueblos indígenas en desarrollo de los principios y fines del Estado Social y Democrático de Derecho. Igualmente, es un derecho fundamental —individual y colectivo— que protege las facultades de los pueblos indígenas para participar activamente en el proceso de toma de decisiones sobre todo asunto que los afecte en su integridad como pueblo, en los términos de la Constitución Colombiana y los tratados internacionales.

A pesar de lo establecido en estos documentos, se observa con preocupación que en Colombia este criterio no es respetado en su totalidad. Tal afirmación se desprende de los casos ejemplificados en las citas 126, 127, 128, 130. En tales ejemplos la suficiencia temporal no logró la efectividad material del derecho a la consulta previa como procedimiento antes de realizar las acciones relacionadas con los proyectos mencionados en tales citas. En todos estos casos La Corte Constitucional tuvo que actuar para la defensa de este derecho y bajo las sentencias mencionadas se demostró que no hubo una consulta previa para verificar la existencia o no de una situación que pudiese afectar a los resguardos de los pueblos indígenas involucrados.

Si se tiene en cuenta que el derecho a la consulta previa se trata de un derecho humano y que además ha de tratarse como una cuestión bien de orden público o político, debe asumirse que los particulares

están en la obligación, tanto jurídica como ética, de respetar este postulado, consultando y respetando la decisión de los pueblos indígenas ante la eventual puesta en ejecución de proyectos que puedan afectarles directamente.

2.8.2. Recursos

Para exponer este criterio, definido anteriormente como la necesidad de contar con recursos financieros, humanos y técnicos suficientes destinados al apoyo y eficacia de los procesos políticos participativos por parte de los pueblos indígenas de Colombia, se cuenta con la opinión recogida por Laurent, en el análisis que esta autora hace a las elecciones efectuadas en Colombia en 1994. Laurent¹⁴⁶ afirma que:

“No se puede hablar de participación y representación política sin tomar en cuenta la cuestión de la gestión de los municipios y departamentos y de la capacidad de los líderes indígenas para asumir esta tarea. El movimiento de recursos de la Nación hacia los Resguardos indígenas por medio de los municipios -o departamentos- permitido a partir de la Constitución del 91, también ha tenido como efecto la agudización de rivalidades entre unos comuneros indígenas quienes aspiran a tener acceso a cargos tanto a nivel de corporaciones públicas como dentro del Cabildo, atraídos, ante todo, por el manejo de este dinero. En consecuencia, los Cabildos tienden a perder su cualidad de "autoridades tradicionales" y a ejercer un poder cada vez más "mecánico".

En este sentido, Chindoy¹⁴⁷ plantea que la puesta en marcha de los "recursos de transferencia" no han preservado a las comunidades

¹⁴⁶ Idem.. P. 25

¹⁴⁷ CHINDOY, Miguel, "Algunas reflexiones sobre la situación de las autoridades tradicionales de los Pueblos Indígenas", en: Órgano informativo del Equipo de Trabajo del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia en el Congreso de la República, **Noticias desde el Senado** , Boletín n° 5, Enero de 1996.

de prácticas clientelistas y robos y que debido a estas dificultades, se ha evidenciado la necesidad de una mejor preparación -capacitación- de los líderes indígenas.

Ambos planteamientos hacen evidente la conjunción de los problemas de división y corrupción, así como la falta de experiencia de los líderes que han llevado al movimiento indígena colombiano hacia una situación compleja. Sin embargo, un elemento interesante se puede destacar de este contexto difícil: las organizaciones AICO, ASI y MIC se han declarado conscientes de la crisis que está atravesando el movimiento indígena. En respuesta, han tratado de asumir una posición crítica frente a las implicaciones de su participación en el juego político nacional y se han concentrado en la búsqueda de soluciones, principalmente articuladas en dos ejes prioritarios: por una parte, en una mejor correlación entre representantes elegidos y bases comunitarias; por otra parte, en la capacitación de los líderes indígenas¹⁴⁸.

Se concluye entonces que al hablar de recursos, no se trata solamente de lo monetario, sino que también de lo que representa la capacitación del indígena en cuanto a su preparación política para poder ejercer cargos en las distintas instancias del gobierno colombiano. Así lo plantea la Constitución colombiana en su Artículo 287, al establecer:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.

¹⁴⁸ Ídem

2.8.3. Libertad

La libertad como criterio a ser verificado para corroborar la participación política de los pueblos indígenas, en esta tesis, debe procurar que la voluntad de estos pueblos esté ajena de factores que puedan viciarla. Así lo establece el artículo 18, de los Derechos Fundamentales de la Constitución Política de Colombia en su Título II, referido a los Derechos, Garantías y Deberes de los ciudadanos y que a la letra dice: "Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar en contra de su conciencia".

Esta libertad de conciencia a la que hace alusión el artículo 18, en el caso de la participación política de los pueblos indígenas, pudiera estar siendo manipulada por otros intereses ajenos a dichos pueblos. Esta afirmación tiene su asidero en los resultados reportados por la Registraduría Nacional en las elecciones del 94. A partir de estos datos, Chindoy opina que:

... por muy prometedores que hayan sido, estos "logros políticos indígenas" no se dan sin tener ciertos riesgos. A nivel local y regional, las comunidades indígenas pueden estar sometidas a todos tipos de estrategias ligadas a la defensa de intereses personales y al buen funcionamiento de la maquinaria política -prácticas clientelistas impuestas por medio de "manipulaciones" de los partidos tradicionales o instigados por las mismas "fuerzas políticas indígenas"¹⁴⁹.

Por otra parte y en palabras de Laurent, vista la fuerte disparidad de la población indígena en Colombia y la multiplicidad de actitudes y

¹⁴⁹ Op.cit

reacciones que ha asumido frente a las elecciones de 1994, según los departamentos, es seguramente imposible hablar de "la" participación del movimiento indígena en la vida política nacional cómo si se tratara de una sola forma de movilización difundida en todo el país. La participación de representantes indígenas en el juego político nacional puede, indirectamente, servir para "legitimar" un sistema cerrado dentro del cual los partidos tradicionales siguen siendo ampliamente mayoritarios y al cual los "partidos indígenas" tienen acceso sólo en apariencias. A nivel local o departamental, por el contrario, parece haber unas zonas del país que, como ya se mencionó, alcanzan a distinguirse como "políticamente indígenas" a pesar de las dificultades impuestas por la presencia de los partidos tradicionales.

Por lo antes expuesto, queda en tela de juicio la aplicación de lo estipulado en el Art. 18 de la CP citada, en relación con la garantía a la libertad de conciencia.

2.8.4. Representatividad

La representatividad como criterio a ser evaluado en el marco de esta tesis doctoral, tiene que ver con el nivel de participación de los pueblos indígenas en las diferentes instancias del gobierno colombiano. En este sentido, este derecho se encuentra consagrado en el Capítulo IV del Régimen Especial, Artículo 330 de la CP (apartado No. 8) que establece: "representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren"¹⁵⁰. Tal representatividad es ejercida por estos pueblos, en las alcaldías, concejos municipales, asambleas departamentales, gobernaciones, cámara de representantes y en el senado.

¹⁵⁰ Véase la Nueva Constitución Política de Colombia. Editorial Centauros. 2013. P. 140.

Los candidatos a las alcaldías y los concejos municipales se designan localmente, mientras que los aspirantes a las asambleas departamentales, las gobernaciones y la cámara de representantes se proponen en reuniones regionales. Por último, los futuros senadores se seleccionan durante encuentros de carácter nacional. Varios meses antes de las elecciones, los delegados locales, regionales y nacionales de las organizaciones indígenas llegan a numerosos acuerdos con el objetivo de facilitar apoyos recíprocos entre ellos. Aunque no es posible descartar del todo los cambios de última hora, puesto que las fechas de las elecciones no siempre coinciden, con frecuencia candidaturas y campañas electorales indígenas a estos distintos niveles van a la par¹⁵¹.

Para Laurent¹⁵², los candidatos a las alcaldías, concejos municipales, asambleas departamentales y gobernaciones no dejan de recordar sus múltiples vínculos –verdaderos o circunstanciales– no sólo con sus comunidades de origen sino también con los proyectos políticos que se proponen llevar a cabo y las organizaciones que supuestamente los defienden. Así mismo, reiteran su respaldo a todos los que, como ellos, se comprometen a favor de una organización-madre para apoyar a un candidato nacional; en otros términos, el futuro senador.

Como contrapartida, este último puede interceder a veces ante dicha organización para asegurar, por ejemplo, la obtención de un aval para un candidato local o departamental¹⁵³. De manera que, más que de candidatos individuales se trata de especies de equipos de candidatos, formados para ayudar a una u otra de las organizaciones

¹⁵¹ Virginie Laurent. Movimiento indígena y retos electorales en Colombia. 2002. P. 166. Disponible en http://www.icanh.gov.co/ver_pagina_ingles/release/publications/revista_colombiana.

¹⁵² Op.Cit

¹⁵³ Tal como se mencionó en los párrafos precedentes, para tomar parte en los procesos electorales, los candidatos deben haber recibido el aval de una de las opciones políticas reconocidas por el Consejo Nacional Electoral.

indígenas en competición. En algunos casos, sin embargo –sobre todo localmente–, en vez de las consignas decididas en el marco de las organizaciones político-electorales se prefieren otras formas de alianzas, allí también a partir de negociaciones previas y según criterios destinados a hacer posible el apoyo mutuo en contra de la doble elección. Estas negociaciones preelectorales, autorizadas o prohibidas, se harán más en las asambleas políticas durante intercambios personales entre representantes de las organizaciones AICO, ASI y MIC, por un lado, y los líderes regionales y locales por otro¹⁵⁴.

Siguiendo con la óptica de Laurent, entre posiciones oficiales y tratos secretos, los preparativos electorales del movimiento indígena dejan entrever poca diferencia en relación con los de cualquier otro tipo de partido político. En algunas circunstancias, sin embargo, sí son más originales, haciendo alusión, a la vez, a la idea de una especificidad y de un regreso a los orígenes. En ciertas oportunidades, en efecto, las campañas electorales toman un rumbo muy distinto y algo fuera de lo común –por lo menos desconocido por parte de los partidos tradicionales– por haberse fundado en la realización de rituales bajo la responsabilidad de chamanes y haber adquirido un carácter sagrado. Así, a veces, se recurre a los *manos*, *te' walas* y otros médicos tradicionales para que pongan su conocimiento ancestral al servicio de la causa política-electoral, ayuden a la elección de candidatos o, incluso, para que expliquen las posibles victorias o derrotas¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Idem

¹⁵⁵ Al respecto pueden mencionarse las palabras de un líder kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta: “Los koguis no votamos por Chucho Piñacué, porque sabíamos (...) los mamos dijeron que no iba a salir en el senado de la república, entonces por eso (...) Nosotros, antes de votar, tenemos que hablar con los mamos, quién es que vamos a ayudar, entonces los mamos ordenan que hay que hacer con fulano (...). Entonces así es que nosotros hacemos elecciones por acá. Nosotros votamos por Samper, decían que sí va a ser presidente pero de pronto va a tener problema. Antiguamente, hace como 50, 60 años, sí lo mandaba el colono: ‘Bueno,

2.8.5. Contenido sustantivo

En este último criterio se espera que los procesos participativos indígenas persigan un medio para la defensa e incorporación de su intereses en el tema político en específico y no para promover la factibilidad de un proyecto. Al igual que el resto de los criterios antes mencionados, éste también se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia, Capítulo 5, de las Jurisdicciones Especiales, específicamente en el Artículo 246, que establece:

“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, **de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República**¹⁵⁶. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”¹⁵⁷.

Lo destacado implica que los líderes de las organizaciones nacionales indígenas deben asumir la tarea, conjuntamente con los representantes del Congreso, de definir unos mecanismos de trabajo para lograr incidir en esta instancia y así obtener la aprobación de los proyectos de ley que favorezcan los verdaderos intereses de los pueblos indígenas del país. Sin embargo, la existencia de las negociaciones pre-electorales, a las que se hizo mención anteriormente, ponen en riesgo que la participación política de los pueblos indígenas conlleve a resultados sustantivos sobre los verdaderos objetivos y proyectos que favorezcan a esta población, a

votan por ellos, vayan', y ahora no. Todos vienen a buscar, siguen viniendo, sí, para buscar. Pero no, ahora no salimos, ahora menos" (Maruámake, mayo de 1996). Sobre este mismo asunto, véase también el estudio más detallado de la campaña electoral realizada en el municipio de Páez-Belalcázar (Cauca) con motivo de las elecciones municipales de 1997, en Laurent, (2001).

¹⁵⁶ Destacado por la autora

¹⁵⁷ Op. Cit.

nivel nacional, regional o local. Estos riesgos, los resume Correa¹⁵⁸ de la siguiente manera:

A nivel nacional, se plantea la cuestión de la legitimidad de los representantes indígenas. Es posible preguntarse si los deseos del electorado indígena y/o pro-indígena serán respetados, si los nuevos líderes indígenas atenderán como es debido la representación de los intereses de las poblaciones indígenas del país, o si, una vez dentro de la arena política, se verán sometidos a la influencia de la clase política tradicional, siempre ampliamente mayoritaria.

En cuanto al nivel local y regional deben considerarse los riesgos de "manipulación" y de utilización de la "maquinaria política" dada la dimensión de los intereses territoriales, económicos, al igual que políticos. Es importante no olvidar la presencia, en algunas zonas con fuerte población indígena, de poderosos actores: partidos tradicionales, movimientos de oposición armada, compañías mineras, narcotraficantes, sectas protestantes... siendo sin duda varios los grupos que tendrán particular interés en ejercer un "control", directo o indirecto, sobre estas regiones.

Aparte de las aseveraciones que hace Correa, también es de cuestionar que si con este tipo de participación se pueden crear diferencias dentro del seno de las organizaciones indígenas intra e interculturales. Ello como consecuencia de la adecuación entre la élite indígena tradicional y la nueva élite indígena -política.

¹⁵⁸ CORREA C. Hernán Darío, "Los Wayúu: pastoreando el siglo XXI", en: CORREA, François (Editor), **Encrucijadas de Colombia Amerindia**, Bogotá, ICAN Colcultura, 1993, pp. 203-228.

CAPÍTULO III

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN ECUADOR

El Ecuador, como segundo país objeto de estudio de esta investigación, en lo que a la participación política de sus pueblos indígenas se refiere; es un país andino y equinoccial, caracterizado por su gran diversidad biofísica y cultural. Con cuatro regiones físicas bastante diferenciadas: Costa, Sierra, Oriente e Insular y con muchos compartimentos naturales más o menos cerrados (las hoyas andinas), la realidad geográfica ecuatoriana no ha sido particularmente propicia para la estructuración de un verdadero Estado unitario como señala su Carta Política¹⁵⁹. De allí que se defina como una nación heterogéneamente multicultural y que en la actualidad, los indígenas se reconozcan a sí mismos como nacionalidades y pueblos que forman parte del Estado ecuatoriano.

Así como ha ocurrido en los demás países de Latinoamérica, los pueblos indígenas del Ecuador han recorrido un proceso social de cambio que supera la visión clasista y gremial, por una toma de conciencia como pueblos y nacionalidades. Esta división de pueblos y nacionalidades ocurre desde finales de los 80 y hoy en día, forman parte, con sus planteamientos políticos, de organizaciones e

¹⁵⁹ Así lo establece la Constitución del Ecuador en su Art. 257: En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

instituciones indígenas públicas como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), que reconocen a las nacionalidades como sociedades históricas que tienen identidad, idioma diferente y viven en un territorio determinado, que poseen formas tradicionales de organización y ejercicio de la autoridad propia y constituyen sociedades anteriores a las del Estado¹⁶⁰.

Entre las nacionalidades tenemos los Shuar, Achuar, Shwiviar Guarani, Siona, Secoya, Cofán, Záparo, Chachi, Tsáchila, Epera, Awá y finalmente los Kichwas conformada por diversos pueblos que se constituyen como colectividades originarias, integradas por comunidades con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana y al igual que las nacionalidades, tienen sistemas propios de organización. Así encontramos el pueblo Cañari, Puruhá, Waranka, Panzaleo, Chibuelo, Salasaca, Quitukara, Cayambi, Caranqui, Natabuela, Otavalo, Manta-Huancavilca y Kichwa de la Amazonía¹⁶¹.

3.1. Factores sociales, culturales y demográficos que influyen la participación política de los pueblos indígenas ecuatorianos

El Ecuador se ha autodefinido como una sociedad abierta y plural, básicamente mestiza, que no es agresiva con sus minorías raciales. En realidad, no ha habido enfrentamientos graves o violentos ocasionados por lo racial. Pero algunos expertos sociales consideran que esto se ha debido a que estas minorías no representan todavía un peligro para los blancos –mestizos ni han puesto en peligro su poder¹⁶². Sin embargo, observaciones empíricas comprueban que sí existe una

¹⁶⁰Idem

¹⁶¹Josefina Aguilar Guamán. Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia, en: Estudios sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R.2007. P.67

¹⁶²Idem

segregación, y a veces incluso una violencia, que se asume como normal, disimulada por la costumbre¹⁶³.

Más allá de una auto definición o del color de la piel, ser indígena representa todo un modo de vida. Esto implica que deben existir rasgos culturales, además de raciales, para que alguien sea llamado indígena. El idioma, la religión y, las costumbres son rasgos culturales determinantes. La forma de relacionarse unos con otros o entre el individuo y la comunidad es otro rasgo cultural¹⁶⁴. El nivel de instrucción es muy bajo, pues más de la mitad ha recibido únicamente instrucción primaria, lo que no implica que la hayan concluido. La población económicamente inactiva bordea el 49%.

Según Hidalgo, entre los aspectos económicos y culturales más sobresalientes y sensibles, para la juridicidad ecuatoriana, están los llamados “territorios culturales o tierras de indios”, protegidos desde la época colonial, por leyes claras y capaces de mantener, por siglos, una llama de esperanza cultural. Los territorios indígenas se han convertido en este tiempo, en el signo más importante del cambio de la sociedad ecuatoriana, en lo que se refiere a las tierras de labranza. Ello debido a que las haciendas pertenecientes a las grandes familias de la sociedad ecuatoriana y que por tantos siglos estuvieron en sus manos, pasaron a poder de los indios que vivían en sus ámbitos, de manera precaria y sin esperanza de acceso a la propiedad de la tierra.

De lo anterior se infiere que el territorio indígena es un espacio apropiado por una comunidad, que tiene una interacción y materialización de su presencia en el territorio. En él, tienen sus viviendas, sus cultivos, sus caminos y plazas, sus lugares sagrados,

¹⁶³ Consúltese a Hidalgo, Juan. Cosmovisión y participación política de los indígenas en el Ecuador. En publicación: América Latina: cidade, campo e turismo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre 2006.

¹⁶⁴ Idem

sus recursos naturales como el agua y el bosque. Por consiguiente, su territorio no es solamente un espacio con dimensiones geométricas, sino un conjunto de elementos vinculados profundamente con el ser humano.

En cuanto a la distribución demográfica de estos indígenas en el Ecuador resulta un tanto difícil de calcular por muchas razones. En primer lugar, debido a que el mestizaje urbano es muy rápido y resulta imposible clasificar a las personas como indígenas. En segundo lugar, el sentimiento de exclusión y discriminación que haya sufrido esta población puede que aún siendo indígenas no se reconozca como tal¹⁶⁵. Finalmente y en palabras de Hidalgo, el criterio censal establecido para identificar a una persona como indígena es limitado porque depende de su auto clasificación, por lo que no garantiza los resultados.

En este sentido, el dato de que el 40% de la población ecuatoriana corresponde a los indígenas, carecería de fundamento antropológico y sería inmanejable racialmente. Sencillamente ese 40% no refleja la realidad. Es por eso que el CODENPE y el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE), organizaciones directamente vinculadas con indígenas y se encargan de asignar recursos y obras, señalan que los indígenas en el Ecuador son alrededor de 700.000, de una población de 12,5 millones de habitantes. Esas organizaciones establecen esta distribución: 620.000 Kichwas, 38.000 Shuar –achuar, 7.000 chachis, 2.500 awas, 2.000 huaoranis, 1.000 tsáchilas, 850 siona / secoya, 650 cofanes y 200 eperas. Los indígenas están concentrados en la Sierra y en algunos sectores de la Amazonia.

¹⁶⁵Dato tomado por Hidalgo, Juan en su obra: Cosmovisión y participación política de los indígenas en el Ecuador de la Asociación Paz y Esperanza, "Informe Alternativo sobre el Convenio 169 de la OIT", Pág. 2.

Sin embargo, según las estadísticas nacionales, respecto al número de personas indígenas, dieron como resultado la existencia de 830,4181 habitantes que se declararon como indígenas, equivalente al 6.4% de la población nacional, según datos obtenidos del censo de población realizado en el año 2001, por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador¹⁶⁶, distribuida según se reporta en el cuadro 5, a continuación.

Cuadro 5
Población que se declaró indígena, en el Ecuador. Censo 2001

Provincia	Total	Porcentaje
Azuay	20,733	2.5
Bolívar	40,094	4.8
Cañar	33,776	4.1
Carchi	4,263	0.5
Cotopaxi	84,116	10.1
Chimborazo	153,365	18.5
El Oro	5,505	0.7
Esmeraldas	10,543	1.3
Guayas	42,377	5.1
Imbabura	86,986	10.5
Loja	12,377	1.5
Los Ríos	5,518	0.7
Manabi	6,448	0.8
Morona Santiago	47,495	5.7
Napo	43,456	5.2
Pastaza	22,844	2.8
Pichincha	95,380	11.5
Tungurahua	64,708	7.8
Zamora Chinchipe	9,348	1.1
Galápagos	739	0.1
Sucumbios	13,476	1.6
Orellana	26,249	3.2
Zonas no delimitadas	622	0.1
TOTAL	830,418	6.4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador

¹⁶⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001: Resultados Definitivos, Población que se declaró indígena, 2001.

Vale acotar que este censo acoge el reconocimiento de las nacionalidades y pueblos indígenas declarados en la Constitución de la República vigente, identificando estadísticamente el tema de la pertenencia étnica, mediante preguntas que recogen información de idioma o lengua nativa y autoidentificación como: indígena, negro, mestizo, mulato, blanco u otro y la nacionalidad a la que pertenece. El resultado del Cuadro 4 reporta mayoritariamente las personas que declararon ser indígenas, quienes se encuentran ubicadas en la zona rural de las 22 provincias del país.

3.2. Movimientos y organizaciones indígenas en el Ecuador

Como todo movimiento social, el movimiento indígena ecuatoriano se constituye a partir de diferentes organizaciones que cooperan o compiten entre sí por recursos. Estas organizaciones formales están plenamente determinadas y se identifican con el movimiento social y sus ideas, intentando realizar los cambios sociales a que este aspira¹⁶⁷. Una serie de organizaciones de movimientos sociales con metas comparables, dentro del marco de las metas de un cierto movimiento social, constituyen una Industria del Movimiento Social (*Social Movement Industry, SMI*)¹⁶⁸.

Esto significa, para McCarthy y Zald, que una SMI es el total de organizaciones de un movimiento social que pueden cooperar o competir entre sí y que puede ser moldeada por la demanda de sus productos, las exigencias organizativas de ofrecer este producto y el grado de hegemonía ideológica y organizativa de las instituciones

¹⁶⁷ McCarthy, J. D., & Zald, M. N. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82(6), 1212. doi:10.1086/226464.1977, p. 1218.

¹⁶⁸ Idem... P. 2.

presentes en ella. En fin, para estos autores, dentro de la SMI del movimiento indígena ecuatoriano, las organizaciones nacionales más visibles son concebidas como Confederaciones y existen cuatro organizaciones nacionales que se consideran normalmente como parte del movimiento indígena, que a continuación se definen brevemente, para efectos de esta investigación y bajo la óptica de Altmann¹⁶⁹.

3.2.1. Federación Ecuatoriana de Indios (FEI)

La Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), es la más antigua organización del movimiento indígena en Ecuador y fue constituida en agosto de 1944 como filial del sindicato comunista: Confederación Ecuatoriana de Obreros (CTE) por una serie de sindicatos locales, con el apoyo activo del partido comunista. Siempre quedó limitada a la Sierra y en mayor parte a los indígenas de las haciendas. De esta forma también sufrió de una visión reducida de la situación indígena como parte de una lucha de clases, dejando de lado como secundarios los aspectos étnicos de la discriminación que sufrieron estos.

De acuerdo con Phillips¹⁷⁰, su periodo de mayor fuerza fueron los años 1940 y 1950, mientras que su éxito relativo en la lucha por una reforma agraria en 1964 llevó a su debilitamiento, dado que la lucha por la tierra se institucionalizó. Actualmente, la FEI, a pesar de una reestructuración y un cambio de nombre a Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas Campesinas del Ecuador, se mantiene en una posición débil. Según los datos del Consejo de Desarrollo de las

¹⁶⁹ Para la definición de estas confederaciones se consultó el artículo publicado por ALTMANN, Phillip, titulado: El movimiento indígena ecuatoriano como movimiento social en la . Revista Andina de Estudios Políticos, Vol. III, N° 2, pp. 6-3. 2013.

¹⁷⁰ Ídem

Nacionalidades y Pueblos del Ecuador del 2007, tiene dos organizaciones regionales o de segundo grado en dos provincias (Chimborazo y Esmeraldas) y un total de 5,655 miembros individuales¹⁷¹.

3.2.2. Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN)

La Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) fue fundada en 1965 como filial campesina del sindicato Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC), que más tarde se llamó Confederación de Organizaciones Clasistas –y actualmente Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT)–, fundada por su parte en 1938¹⁷². Desde 1968, la organización campesina se llamó Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC). Ya poco tiempo después de su fundación, en los años 1970, la FENOC pudo consolidarse como “la organización más representativa a nivel del campo”¹⁷³ en el país. Esta misma época es marcada por el desarrollo gradual de la organización del conservadurismo, pasando por la democracia cristiana hasta finalmente, a fines de la década, a un socialismo abierto. A partir de mediados de los años 1980 empieza una profunda crisis de la FENOC que le cuesta su protagonismo dentro del movimiento indígena y significa una pérdida casi absoluta de sus miembros activos¹⁷⁴.

¹⁷¹ CONAIE, 1989, pp. 31–32.

¹⁷² Ídem p. 32.

¹⁷³ FENOCIN, 1999, p. 12

¹⁷⁴FENOCIN, 1999, p. 13.

En 1994, la FENOC haciendo visible su membresía indígena como FENOC-I- participa en la fundación de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC)¹⁷⁵ que más tarde se afilia a la organización campesina internacional La Vía Campesina. La adhesión a estas organizaciones apoya la renovación organizativa y política de la FENOC-I. En 1995, la FENOC-I realiza un auto-diagnóstico y una revisión de sus ideas políticas. La organización se enfocó en el desarrollo y la interculturalidad como temas centrales¹⁷⁶ y empezó a cambiar sus estructuras organizativas hasta llegar a la estructura y el nombre de hoy día.

Según el último auto-estudio de la FENOCIN de 2011, esta “se encuentra presente en 16 provincias del país con 52 organizaciones de segundo grado integradas a la matriz nacional”¹⁷⁷. Esto significaría un considerable crecimiento con relación a las últimas cifras más neutrales, otra vez del CODENPE de 2007. Según estos datos, existen 17 organizaciones de segundo grado en 7 Provincias (Cañar, Carchi, Esmeraldas, Imbabura Loja, Pichincha Azuay) y un total de 109,278 miembros individuales.

3.2.3. Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE)

Bajo la visión de Altmann¹⁷⁸, un caso especial dentro del movimiento indígena es el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE, por su nombre hasta el 2000: Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador), dado que es

¹⁷⁵ Ídem p. 168

¹⁷⁶ Ídem p. 13

¹⁷⁷ FENOCIN, 2011, p. 7

¹⁷⁸ Op.cit

una confederación de comunidades eclesíásticas indígenas¹⁷⁹. Fue fundada en noviembre de 1980 a causa de la discriminación que experimentaron los indígenas evangélicos en las otras organizaciones indígenas, de origen católico o comunista/socialista. Al lado de la lucha general por los derechos de los indígenas, especialmente aquellos de fe evangélica, se desempeña en el desarrollo integral y comunitario. A semejanza de la CONAIE, se entiende como “entidad rectora del desarrollo integral de los pueblos indígenas evangélicos del Ecuador que [...] representa [...] a los pueblos, comunidades, organizaciones e iglesias indígenas evangélicas”¹⁸⁰.

De acuerdo con Guamán¹⁸¹, esta politización se da sobre todo a partir de 1998, cuando la FEINE comienza a entender el evangelio de una forma más política y empieza a comportarse como una organización de un movimiento social en el sentido propio. Este cambio de estrategia también se expresa en la fundación de un partido propio, Amauta Jatari³, hoy día Amauta Yuyay, el único partido puramente indígena en el país.

Mientras que las otras organizaciones indígenas tienen relaciones con organizaciones internacionales o continentales de indígenas, de campesinos o sindicales, la FEINE colabora con organizaciones eclesíásticas. Estas son el Consejo Mundial de Iglesias (CMI), con sede en Suiza; el Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI); y el Servicio Mundial de Iglesias (SMI), agencia de las iglesias históricas de los Estados Unidos¹⁸². Así, la FEINE se mueve en un ámbito internacional que no funciona según la lógica de movimientos

¹⁷⁹ FEINE, 2010, p. 2.

¹⁸⁰ Ídem p. 3

¹⁸¹ Guamán, J. en: FEINE, la Organización de los Indígenas Evangélicos en Ecuador. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Abya Yala/Corporación Editora Nacional. 2006, p. 91.

¹⁸² Ídem p. 84

sociales, sino de una forma religiosa. Según sus propios datos, la FEINE tiene 18 organizaciones de segundo grado en 21 de las 24 provincias del país¹⁸³ y 2,800 comunidades e iglesias miembros, lideradas por 1,200 pastores o 2,323 comunidades e iglesias en 18 de las 24 provincias ecuatorianas.

Los datos del CONDENPE son más moderados. En el 2007 se detectó 5 organizaciones de segundo grado en 4 provincias (Chimborazo, Imbabura, Pastaza y Cañar) y un total de 26,384 miembros individuales. No obstante, se puede confirmar el fuerte crecimiento de esta organización, debido, sobre todo, al fuerte crecimiento de las iglesias evangélicas en el Ecuador. La FEINE proclama haber tenido un crecimiento a un ritmo del 65% anual entre el 2000 y el 2010¹⁸⁴. Según otros datos¹⁸⁵, la FEINE agrupa a un 30% de los indígenas del movimiento indígena.

3.2.4. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) fue fundada en noviembre de 1986 como resultado de la cooperación entre la organización serrana de pueblos kichwas ECUARUNARI (Ecuador Runacunapac Riccharimui, El despertar de los indígenas ecuatorianos) y la organización amazónica de pueblos indígenas CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana)¹⁸⁶. Entre su membresía cuenta con 14

¹⁸³ Feine, 2010, p. 5.

¹⁸⁴ Ídem p. 15

¹⁸⁵ Véase a Chisaguano, S. en Visibilización de la Población Indígena del Ecuador. *Revista Ecuatoriana de Estadística*, Septiembre, 97–107. 2008, p. 99

¹⁸⁶ CONAIE, 1989, p. 50

nacionalidades y 19 pueblos indígenas. Especialmente después del levantamiento indígena nacional del Inti Raymi en junio 1990, se convirtió no sólo en la organización indígena más importante, sino en una de las organizaciones sociales hegemónicas del país y del continente, hasta tal punto que Bretón afirma que: “los indígenas consiguieron condensar en la CONAIE lo que probablemente haya sido hasta el momento la organización identitaria con mayor capacidad de movilización y de interpelación de América Latina”¹⁸⁷.

Básicamente desde sus inicios, la CONAIE se entendió como la “representación política de los indígenas que permitía defender nuestros derechos y levantar nuestra voz”¹⁸⁸. Esto se convirtió con el tiempo en la idea de que la “CONAIE es el gobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, [...] que lidera el proceso de construcción del Estado Plurinacional y el ejercicio de los Derechos Colectivos”¹⁸⁹. Este entendimiento de sí misma como entidad que “incluye a todos los indígenas, independientemente de sus posiciones políticas y de sus opciones ideológicas” ha sido criticada muchas veces¹⁹⁰, tanto desde las otras organizaciones indígenas que no piensan en subordinarse a la CONAIE, como desde la academia. De todas formas, esta visión de sí mismo demuestra la posición hegemónica que la CONAIE tuvo durante mucho tiempo y que –al parecer– puede defender hasta hoy.

Según los últimos datos confiables, del estudio ya mencionado del CODENPE de 2007, la CONAIE tiene 141 organizaciones de segundo grado (OSG) en 16 Provincias (Azuay, Bolívar, Cañar,

¹⁸⁷ Bretón, Vinicio. Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador. In V. Bretón & F. García (Eds.), *Estado, Etnicidad y Movimientos Sociales en América Latina: Ecuador en Crisis* (pp. 217–253). Icaria Editorial. 2003. p. 219.

¹⁸⁸ CONAIE, 1989, p. 279

¹⁸⁹ Idem p. 6

¹⁹⁰ Ospina, 2009, p. 139

Chimborazo, Cotopaxi, Esmeraldas, Imbabura, Loja Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Pichincha, Sucumbíos, Tungurahua, Zamora Chinchipe) y en total 804,801 miembros individuales a través de sus organizaciones miembros. Según Chisaguano¹⁹¹, la CONAIE organiza un 45% de los indígenas activos en el movimiento indígena.

Para Bretón, todas estas organizaciones se definen por ser construidas en forma piramidal. Visto desde abajo, el mayor número de organizaciones son las organizaciones locales o de base, conocidos como organizaciones de primer grado (OPG). Pueden ser comunidades, cooperativas, asociaciones o comunas, abarcando organizaciones de tipo tradicional, de tipo productivo y de tipo social y cultural¹⁹². Dado que en las organizaciones indígenas no existe afiliación individual, son las OPG las organizaciones que ponen la membrecía del movimiento indígena. “Uno adhiere por su participación activa, o es dirigente porque se le designa en su grupo de origen”¹⁹³. De la misma forma, todos los dirigentes son elegidos en última instancia por las OPG de donde obtienen su representatividad y con las cuales mantienen un estrecho vínculo.

De acuerdo con Martínez Valle, las OPG pueden formar parte de un tipo de organización más amplia que las organizaciones de segundo grado (OSG). Estas son unos de los principales destinatarios de proyectos de cooperación al desarrollo que los lleva a tener “características que rebasan las clásicas tipologías de organizaciones

¹⁹¹ Op.cit p. 99

¹⁹² Martínez Valle, L. Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural. In H. D. de Grammont (Ed.), *La Construcción de la Democracia en el Campo Latinoamericano* (pp. 107–132). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2006, p. 110.

¹⁹³ León Trujillo, J. Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia, la afirmación de los conquistados. In D. Cornejo (Ed.), *Indios: Una Reflexión sobre el Levantamiento Indígena de 1990* (1st ed., pp. 373–417). Quito: ILDIS/El Duende/Abya Yala. 1991, p. 402

del medio rural”. Tanto por la heterogeneidad de las OPG miembros en las OSG, como por la influencia de agentes externos, sus reivindicaciones “no siempre responden al interés general o a las prioridades del desarrollo local”.

Las OSG por su parte pueden unirse en federaciones o confederaciones regionales u organizaciones de tercer grado (OTG) que en el caso de FENOCIN, FEINE y FEI son las confederaciones nacionales. En el caso de la CONAIE, estas OTG -ECUARUNARI y CONFENIAE- se unieron para crear un cuarto nivel de organización, la CONAIE misma¹⁹⁴. Sin embargo, Altmann aclara que este sistema es esquematizado y no aplica en todos los casos. Por ejemplo, algunas organizaciones amazónicas tienen otro nivel más, haciendo que la CONAIE aparezca como una organización de quinto nivel –visto desde la Federación Shuar, por ejemplo.

Las cuatro organizaciones o confederaciones citadas sirven de base para la creación de partidos políticos ecuatorianos indígenas y no indígenas. Así por ejemplo, hay que destacar la fundación del partido Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País (MUPP-NP) en 1995/1996, que se convirtió en la más importante representación parlamentaria del movimiento indígena y de otros movimientos sociales. Dada la importancia de este partido, vinculada a la cosmovisión indígena del Ecuador desde un punto de vista cultural y político, se dedica el siguiente apartado a su definición.

¹⁹⁴ Op. Cit. Bretón p. 219-220.

3.3. Pachakutik¹⁹⁵: Desde el imaginario indígena ecuatoriano hasta partido político

Pachakutik nace desde el ideal, los sueños y aspiraciones de la sabiduría indígena, como un imaginario del colectivo en el cual se plasman los códigos de ética del no mentir, no ser ocioso y no robar. Intrínsecamente se establece la concienciación del derecho a la diferencia por condición étnica y la participación política en el que se manifiestan los códigos culturales¹⁹⁶. Basado en este imaginario del colectivo indígena, el Pachakutik, se origina desde lo extra-institucional, es decir desde la propuesta de las organizaciones indígenas y movimientos sociales que se reconocen por fuera de la institucionalidad del Estado como la Confederación de las Nacionalidades y Pueblos, CONAIE.

Sin embargo, su creación se constituía como un espacio de lucha desde lo institucional para incidir en la estructura del Estado, esta

¹⁹⁵ De acuerdo con la cosmovisión indígena cada cierto tiempo, cíclicamente y como resultado del proceso de la vida se da un cambio en todo el mundo. Este cambio se lo conoce en la cultura quichua como el PACHACUTIC, que en español, quiere decir como el regreso al origen, volver a nacer, o el cambio a algo nuevo integrando lo original, las propias fuentes o raíces. Esto además responde al llamado –tiempo circular– es decir que el tiempo y el espacio, Pacha, al avanzar hacia delante, están dando la vuelta y al dar la vuelta, están volviendo hacia atrás, aunque nunca se regresa al mismo punto, sino a otro nuevo, diferente. Después de más de 500 años de dominación, se ha completado un ciclo y hoy se puede ver y sentir un despertar de los pueblos indios en todo el continente, éste se expresa en todas las manifestaciones de la vida; en lo político, lo cultural, en las demandas para vivir dignamente; en sus propias tierras, con sus costumbres y creencias, con su idioma y manera de organizarse. En definitiva, con su propia identidad, después de haber pasado sometidos sin voz, desde la invasión europea hace 500 años (CONAIE, 1992).

¹⁹⁶ Para Aguilar, el Pachakutik plasma como principios filosóficos principalmente la noción del tiempo en una dimensión espiral, es decir de retorno a los buenos tiempos, de un tiempo que vuelve de una crisis al buen vivir, al tiempo de florecimiento. Este planteamiento está sujeto a la necesidad de un agente de cambio o transformación que debería provocar el tiempo de florecimiento; Pachakutik sería este agente de cambio mediante la incorporación de la diversidad cultural al escenario político del país. Aguilar (2007) Op.Cit. p. 74.

vez como actores directos que reivindican los derechos políticos de los pueblos indígenas y de otros sectores sociales marginados. Para autores como Aguilar¹⁹⁷, por ejemplo, el Pachakutik, es un movimiento que creó la CONAIE sobre todo como una estrategia de lucha institucional que pueda hacerlos desde la participación en diferentes cargos desde el Estado.

Su nacimiento estuvo mentalizado desde las organizaciones indígenas en confluencia con organizaciones sociales que tenían una misma tendencia ideológica y que respondían a los estratos sociales excluidos del país, más no con partidos políticos tradicionales. En este contexto Pachakutik se convierte en un espacio político que trasciende a nivel nacional como un espacio amplio y abierto, pero que se debe a las estructuras sociales indígenas y campesinas básicamente, por lo que replica las acciones de presión colectivas, principales estrategias de lucha del movimiento indígena contra el Estado¹⁹⁸.

De lo anterior se infiere que Pachakutik es el resultado de la articulación de fuerzas del movimiento indígena, especialmente la CONAIE y los movimientos sociales como la Coordinadora Social de los Movimientos Sociales, que planteó el respeto y la reivindicación de sus particularidades mediante un espacio político propio. Para ello priorizan la construcción de un Estado plurinacional que busca constituirse como un espacio político que promueva la representación directa en los espacios de poder de los que menos tienen; y en sus orígenes plantea como una primera estrategia de participación, la intervención en los gobiernos seccionales, con la perspectiva de que la localidad es el

¹⁹⁷ Op.Cit

¹⁹⁸ ARAGORT SOLÓRZANO YUBIRÍ, La democratización en los espacios de poder local y el clientelismo político: Parroquia Osuna Rodríguez (Municipio Libertador del Estado de Mérida), Revista *Fermentum*, No. 41, año 14, septiembre-diciembre, 2004.

mejor espacio para incidir en los cambios sociales y económicos. Para Aragot¹⁹⁹:

“Pachakutik es una entidad política que debe responder a los objetivos que plantean los movimientos sociales, lo que genera un conflicto en la práctica política entre lo extra-institucional y la institucionalidad. La institucionalidad implica el respeto a las leyes, la creación de instrumentos jurídicos, planteamiento de propuestas al gobierno nacional, mientras que lo extra-institucional significa acudir desde su base social al llamado para realizar acciones de protesta contra la institucionalidad del Estado. Existe una suerte de acudir a la institucionalidad pública para el reconocimiento de sus derechos, lograr el beneficio para sus comunidades pero de desconocerla y no sentirse parte de ella; esta situación puede obedecer a que el Movimiento Pachakutik fue creado como una herramienta para satisfacer las demandas de sus representados, por lo tanto quienes llegan a ser autoridades del Estado mediante este instrumento deben responder a los objetivos y mandatos que plantean las organizaciones sociales. Esta situación constituye uno de los principales conflictos del movimiento, el mismo que se evidencia en el informe del bloque parlamentario del Pachakutik en su II Congreso Nacional, que plantea como objetivos el fortalecimiento del Pachakutik mediante la promoción de la participación social, la combinación de la protesta con las propuestas”

En resumen y siguiendo a Aguilar²⁰⁰, Pachakutik actúa en el presente como un actor político de carácter nacional que busca responder a las necesidades de la sociedad ecuatoriana, especialmente de los sectores más pobres; cumpliéndose de esta forma su visión original de ser un movimiento amplio, incluyente; esta realidad hoy en día se manifiesta en documentos como el plan de gobierno democrático

¹⁹⁹ Ídem

²⁰⁰ Op. Cit. P. 76

para el 2006 denominado “Plan de gobierno democrático del Estado Plurinacional”²⁰¹.

3.4. Regulaciones constitucionales de los derechos indígenas ecuatorianos

Aún cuando han existido en Ecuador 19 reformas constitucionales, se parte aquí de la que data de 1998, en la cual el reconocimiento del Estado pluriétnico y de los derechos colectivos estimula la afirmación del proyecto político indígena, pues a raíz de esta Constitución, la CONAIE desarrolla nuevas reivindicaciones, en aras de implementar dichos derechos. Por ejemplo, el derecho de los pueblos de ejercer sus propias formas de justicia en el seno de la comunidad, pero sobre todo, mediante un nuevo tema (ausente en los proyectos políticos y proyectos constitucionales de la CONAIE hasta 1998): el reconocimiento de la circunscripción territorial indígena, que es una nueva división administrativa cuya delimitación (dentro o sobre las divisiones existentes) genera nuevas luchas políticas. La CONAIE y el Movimiento Pachakutik privilegian entonces una reforma de la representación y participación política.

²⁰¹ Véase el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País. Plan de Gobierno Democrático del Estado Plurinacional 2006. “Iniciar lo irreversible”.

Dicha reforma debería asentarse en diferentes prácticas políticas que muestran la importancia de la descentralización, la autonomía y la autogestión como herramientas de renovación de la representación política, desde el ámbito local hacia el ámbito nacional. Eso, con el propósito de fortalecer la democracia²⁰²

3.4.1. Constitución ecuatoriana de 1998

En 1998, la promulgación de una nueva constitución ecuatoriana fue la expresión de las negociaciones entre los diversos actores sociales en la redefinición del modelo de estado. El papel del movimiento indígena en estas negociaciones fue importante y permitió la incorporación de algunos principios y derechos como el reconocimiento de las circunscripciones territoriales. El artículo 228 de esta nueva constitución dice: “Los gobiernos seccionales, autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los consejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”²⁰³. Entonces, resulta evidente la prioridad otorgada por el movimiento indígena a la reconstitución de los territorios de los pueblos como espacios para el ejercicio de sus autonomías y por ende el reconocimiento de los derechos colectivos²⁰⁴. Dichos derechos se muestran se muestran en el Cuadro 6, a continuación.

²⁰² Opinión recogida del trabajo de Massal, Julie. Les processus de mobilisation politique des groupes ethniques en Equateur : vers une société multiculturelle ? Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines 28 (3): 571-611, 1999.

²⁰³ Op.cit

²⁰⁴ Sin embargo, Massal asevera que los casos de Cotacachi, Saquisilí y Guamote, se refieren a cantones en donde, sin incorporar el criterio de circunscripción, se está promoviendo una democracia participativa e intercultural bajo el liderazgo indígena.

Cuadro 6
Los derechos colectivos (Constitución de 1998)

Artículo 83.	Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afro-ecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible
Artículo 84	El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:
1.	Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
2.	Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.
3.	Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.
4.	Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
5.	Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.
6.	Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.
7.	Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.
8.	A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.
9.	A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.
10.	Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.
11.	Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.
12.	A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.
13.	Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado.
14.	14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.

Fuente: Constitución Política, Quito, 1998, Título III, capítulo 5, sección 1a.

Si bien la promulgación de la nueva Constitución ecuatoriana, con su apartado especial sobre derechos colectivos y el reconocimiento de regímenes especiales de administración territorial, no reconoce explícitamente el “Estado plurinacional”, sí avanza en este sentido. Esto porque cumple con algunos de los puntos con los que la CONAIE define al Estado plurinacional. Es decir, como un sistema administrativo descentralizado, culturalmente heterogéneo, redistributivo del ingreso; que fortalece el desarrollo económico de los territorios y regiones indígenas y afroecuatorianas, que promulga la “unidad en la diversidad” y que reconoce a las lenguas indígenas como oficiales donde se usan.

Otro ámbito que abordó la Constitución de 1998 también demuestra las orientaciones que afectaron la institucionalidad del Estado central. Por primera vez en la historia se introdujeron conceptos tales como “autonomía”, “desconcentración” y “descentralización”, así como el de “regímenes especiales” por consideraciones demográficas y ambientales²⁰⁵ para generar sus propios recursos.

3.4.2. Constitución ecuatoriana de 2008

Esta constitución fue aprobada por los ecuatorianos el 28 de septiembre de 2008, mediante referendo y entró en vigencia el 20 de octubre del mismo año²⁰⁶. Hoy en día el Estado ecuatoriano es un país intercultural y plurinacional, es decir, reconoce y garantiza la existencia de diversas culturas, caracterizadas por conservar sus propias costumbres, tradiciones, religión e idioma. Así, en la actualidad coexisten las siguientes nacionalidades²⁰⁷: Awá – Chachi, Tsáchila,

²⁰⁵ Consúltense los Artículos: 224 hasta 241 de la Constitución de 1998.

²⁰⁶ Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

²⁰⁷ La Nacionalidad es un conjunto de comunidades y pueblos indígenas, que tienen una identidad histórica, idioma y cultura en común, viven en un territorio

Manta Hancavilca, Epera, Siona, Secoya, Cofán, Waorani, Zápara, Shuar, Achuar, Shiwiar, Kichua de la Amazonía; y, la nacionalidad Kichwa de la Sierra con sus pueblos²⁰⁸: Karanki, Otavalo, Natabuela, Kayambi, Kitu – Kara, Panzaleo, Salasaka, Chibuleo, Kisapincha, Huaranka, Puruhá, Kañari y Saraguro.

El reconocimiento y garantía de existencias de estas culturas en el Ecuador se hace explícito en la Constitución de 2008, a través del Capítulo IV: Función Judicial y Justicia Indígena, en la Sección 2 a, artículo 171, que establece:

Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

Al tratar lo plurinacional, cabe acotar que la plurinacionalidad no es un concepto étnico sino un concepto político sustentado en la

determinado, mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia.

²⁰⁸ Los Pueblos son colectividades originarias, conformadas por comunidades o centros, con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de: organización social, económica, política, legal. Art. 2 inc. 3 de la Ley Orgánica de Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador.

apertura del contrato a las diferencias que pueden ser étnicas, o de género, o de cultura, o de edad, entre otros. En el caso ecuatoriano, el concepto de plurinacionalidad ha sido propuesto por el movimiento indígena para superar la condición de racismo, exclusión y violencia que caracteriza al Estado-nación moderno en contra de los pueblos indígenas. Sin embargo, la plurinacionalidad puede también generar condiciones de posibilidad para incorporar al Estado prácticas de reconocimiento a las diversidades de género, por ejemplo. Se entiende entonces que la plurinacionalidad permite el acceso y la igualdad de derechos tanto para los pueblos indígenas como para los sujetos modernos.

Además y según los Arts. 11 numeral 3, 417, 424, 425, 426 de la misma Constitución²⁰⁹, los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador forman parte del ordenamiento jurídico, y en virtud de las disposiciones constitucionales citadas al respecto, se concluye que tanto el Convenio como la Declaración también lo integran, y en ese sentido cualquier funcionario o funcionaria del Estado, juez o jueza deberá aplicar la norma y la interpretación más progresista que garantice el efectivo ejercicio de derechos humanos.²¹⁰ A continuación se presenta cómo se evidencia la adopción de estos instrumentos internacionales en la Constitución ecuatoriana del 2008, ello con miras a establecer las pautas de la metodología del Derecho Comparado.

²⁰⁹ Constitución del Ecuador, sitio web de la Asamblea Nacional del Ecuador: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf Consultado el 24 de febrero de 2014.

²¹⁰ Art. 11 numerales 3, 4 y 5 de la Constitución del Ecuador.

3.4.2.1. Ratificación del Convenio No. 169 de la OIT en la Constitución de 2008

El Convenio reconoce en el Art. 2 que los pueblos y comunidades indígenas deben participar junto con el gobierno en el desarrollo de políticas públicas con miras a proteger sus derechos. Este artículo está vinculado a la participación en la generación de políticas públicas, en los siguientes temas reconocidos también en dicho convenio:

- 1) Salvaguarda de las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos (Art. 4)
- 2) Medidas para afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo (Art. 5)
- 3) Adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos responsables de políticas y programas que les conciernan. (Art. 6.b)
- 4) Decidir sus propias prioridades sobre su proceso de desarrollo, en la medida en que afecta a sus vidas, creencias instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. (Art. 7.1 y 7.2)
- 5) El Estado debe efectuar estudios para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y ambiental que las actividades de desarrollo puedan tener sobre dichos pueblos. Los resultados de los estudios deben ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. (Art. 7.3)
- 6) Medidas que protejan el medio ambiente de los territorios que habitan. (Art. 7.4)

- 7) Medidas especiales de protección para trabajadores indígenas (Art. 20.1)
- 8) Formación profesional de dichos pueblos (Art. 22.2)
- 9) Fortalecer las artesanías, la industria rural y comunitarias y las actividades tradicionales relacionadas con su economía de subsistencia (Art. 23.1)
- 10) Planear y administrar servicios de salud comunitarios (Art. 25.1)
- 11) Desarrollo de programas y servicios de educación (Art. 27.1)
- 12) Mantener y desarrollar el contacto, relaciones y la cooperación con sus propios miembros, así como con otros a través de las fronteras en el caso de pueblos binacionales. (Art. 36.1 y 36.2).

3.4.2.2. Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Constitución de 2008.

En relación con la participación y la adopción de políticas públicas la Declaración reconoce los siguientes derechos:

- 1) Conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, que incluye el derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del país. (Art. 5)
- 2) Medidas que garanticen acceso a la educación en su propia cultura e idioma. (Art. 14.3)
- 3) Medidas para combatir prejuicios, eliminar discriminación y promover tolerancia entre pueblos indígenas y demás sectores de la sociedad. (Art. 15.1)

- 4) Medidas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y laboral. (Art. 17.2)
- 5) Medidas para asegurar que mujeres y niños indígenas gocen de protección y garantía contra toda forma de violencia y discriminación (Art. 22.2)
- 6) Determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, en particular programas de salud, vivienda. (Art. 23)

Como puede observarse, todos los artículos resumidos anteriormente, tanto de la Convención como de la Declaración, tienen que ver con la participación de pueblos y nacionalidades indígenas en la adopción de medidas relacionadas con políticas. Al respecto, el numeral 16 del Art. 57 de la Constitución reconoce la participación de pueblos y comunidades en los organismos oficiales que determine la ley, para la definición de las políticas públicas que les conciernen, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado. En consecuencia si bien no hay un reconocimiento expreso de la participación en cada uno de los temas previstos en el Convenio y la Declaración, si ha sido reconocido de manera general en el Art. 57 numeral 16 en concordancia con los Art. 11 numeral 2, 85, 95 y 100 de la Constitución.

Ahora bien, la participación en la adopción de políticas públicas, en los dos instrumentos internacionales, aparece referida a la posibilidad de participar a través de sus instituciones representativas e incluso a través de sus propios procedimientos de participación. Este estándar no ha sido incorporado en este ordenamiento jurídico de manera expresa al no diferenciarla de la participación del resto de habitantes del Ecuador y por lo tanto afecta el derecho a la

autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas.

3.4.3. Participación directa reconocida en la Constitución de 2008

Los procesos de participación directa, reconocidos en la Constitución de 2008 a todas las personas que habitan en territorio ecuatoriano, sin discriminación de ningún tipo y por lo tanto, reconocidos también a pueblos y comunidades indígenas del Ecuador se establecen en los siguientes apartados y artículos que se parafrasean a continuación:

→Derechos de Participación (Políticos)

En el Art. 61 se reconocen los derechos de participación directa, que tienen que ver con la facultad de las personas para elegir y ser elegidas, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular, desempeñar funciones públicas y conformar partidos y movimientos políticos.

El Art. 62, en concordancia con el Art. 11 numeral 3 de la Constitución, reconoce el derecho al voto a todas las personas mayores de 16 años²¹¹, sin discriminación de ningún tipo, en consecuencia el voto es universal en el Ecuador, salvo para personas menores de 16 años.²¹²

→Políticas y servicios públicos

²¹¹ El voto es obligatorio para personas mayores de 18 años y menores de 65 años. Entre los 16 y los 18, y a partir de los 65 es facultativo. También es facultativo para los miembros de la fuerza pública, los y las ecuatorianas que habitan en el exterior y las personas con capacidad diversa.

²¹² Principio de no discriminación establecido en el Art. 11 numeral 3 de la Constitución.

En el Art. 85 de la Constitución establece que, en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y los servicios públicos que garanticen los derechos humanos reconocidos en la Constitución, se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, mientras que, el Art. 95 agrega que dicha participación se orienta por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Por su parte, el Art. 100 dispone que en todos los niveles de gobierno se conformaran instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno.

→ Democracia directa

La democracia directa se percibe en el Art. 103 en el cual se reconoce el derecho a la iniciativa popular normativa ante la función legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Este derecho incluye la participación, mediante representantes, en el debate del proyecto normativo. También se prevé el derecho a presentar reformas constitucionales. El Art. 104 regula el proceso de consulta popular que puede ser solicitada por las personas, y los Artículos 105 y 106 regulan la revocatoria del mandato.

→ Representación Política

La representación política se encuentra inmersa desde el Art. 112 al 117 en los cuales se regula el derecho de las personas a ser elegidos, y que tiene relación con la facultad de conformar partidos y movimientos políticos.

→ Consejos Nacionales de Igualdad

La actual Constitución, al normar la Función Ejecutiva, crea los Consejos Nacionales de Igualdad que son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Ejercen atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con, entre otras, “temáticas étnicas” e interculturales, y establece que dichos consejos serán conformados en forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado, y presididos por quien represente a la Función Ejecutiva.²¹³

→Función de Transparencia y Control Social

A partir del Art. 204 se norma la función de transparencia y control social que entre otros objetivos dispone que “fomentará e incentivará la participación ciudadana”. Una de las instituciones que conforman dicha función es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que, según el Art. 207, tiene las siguientes facultades:

1. Promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana
2. Impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público
3. Designará las autoridades que corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley.

→ Régimen de desarrollo

“El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak

²¹³ Art. 156 y 157 de la Constitución.

kawsay.”²¹⁴ y añade que “el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución.”²¹⁵

Uno de sus objetivos es el fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.²¹⁶ Y el Art. 278, en función de la consecución del buen vivir reconoce la participación en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

3.5. Criterios sobre los derechos de participación política de los pueblos indígenas en Ecuador

Conocer la participación política directa de los pueblos indígenas del Ecuador es fundamental porque brinda un panorama del nivel de inclusión, democratización de los partidos e involucramiento de los pueblos indígenas en espacios de decisión política. Este proceso de inclusión, se ha dado gracias a procesos de lucha desde fuera del Estado, en condiciones de desigualdad e injusticia, pues si bien ha existido apertura inclusiva, el nivel de compromisos adquiridos por el Estado hacia los pueblos indígenas aún se manifiesta deficiente, lo que genera posiciones antagónicas y aún excluyentes. En fin y sobre la base de lo planteado en las secciones anteriores, a continuación se describen los criterios de suficiencia temporal, recursos, libertad,

²¹⁴ Art. 275 de la Constitución.

²¹⁵ Íbid, ídem.

²¹⁶ Art. 276 numeral 3 De la Constitución.

representatividad y contenido sustantivo dentro del contexto ecuatoriano. Esto con el propósito de establecer los parámetros de comparación entre los países seleccionados para este estudio.

3.5.1. Suficiencia temporal o consulta previa

El derecho a la consulta previa de los indígenas ecuatorianos, se encuentra consagrado en el Capítulo IV²¹⁷, referido a los Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, en su Art. 57, el cual establece:

Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

... (7) La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. ...

...(17). Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos

²¹⁷ Constitución de la República del Ecuador actualizada a abril de 2013. P.40.

De igual manera, y con respecto al derecho de consulta previa de todos los ciudadanos ecuatorianos en general, se encuentra el siguiente Artículo:

Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley²¹⁸.

A pesar de que la constitución ecuatoriana establezca estos planteamientos referidos a consultar previamente a los pueblos indígenas y a la comunidad en general, existen ejemplos documentados del incumplimiento de los mismos, sobre todo en la década de los 70 cuando el impacto de las actividades petroleras sobre el medio ambiente, la naturaleza y la vida de las poblaciones indígenas fueron desastrosas y produjeron varios conflictos entre comunidades indígenas, las empresas petroleras y el Estado ecuatoriano.

Tal es el caso que expone el Grupo de trabajo de la Dirección de Protección y de La Naturaleza²¹⁹ sobre la comunidad Kichwa de

²¹⁸ Ídem

²¹⁹ Grupo de trabajo de la Dirección de Protección y de La Naturaleza conformado por: Edgar Guatemal, Gabriela Alvear, Héctor Borja, Francisco Hurtado con aportes de los delegados provinciales de Zamora Chinchipe, Chimborazo, Azuay, Sucumbíos y Bolívar en su trabajo titulado: ESTUDIO Sobre Pueblos Indígenas y Derecho a Participar en la Adopción de Decisiones. Disponible en

Sarayaku, asentada en la provincia de Pastaza de la Amazonía ecuatoriana. En 1996 sin consultar a esta comunidad, el Estado ecuatoriano celebró un contrato de participación con la empresa Argentina (CGC), para la explorar y explotar el petróleo en el Bloque 23. Esto causó problema en la comunidad por violentar el derecho a la consulta previa, libre e informada, como también se alegó el incumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

Otro de los casos citados por el mencionado Grupo de Protección en el cual se ha hecho respetar el mecanismo de participación y la consulta de los pueblos indígenas fue en la comunidad Rural de Quito, denominada comunidad “La Toglla”, provincia de Pichincha, cuando un miembro de la comunidad con intenciones de explotar las minas o canteras adquiere ilícitamente 50 hectáreas, por lo que intenta dividir las tierras comunitarias. Una vez conocido el caso, la Defensoría del Pueblo a través de la Dirección Nacional de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas emitió una Resolución favorable para la comunidad, en la que se demostró la existencia de la propiedad comunitaria, que constitucionalmente es indivisible, puesto que para ellos el ingreso de agentes extraños produce la destrucción de la naturaleza, enfermedades, desorganización social, político, jurídico y cultural, imposición de culturas, entre otros.

En palabras del Grupo de trabajo de la Dirección de Protección y de La Naturaleza citado, jamás el Estado ha consultado a las comunidades involucradas sobre este proceso de concesión territorial, aún cuando en la Constitución del 2008, como parte de los derechos colectivos, en el artículo 57 numeral 7, no consta como derecho el

<http://www.justiciaenlosandes.org/contenido/estudio-definitivo-sobre-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-y-el-derecho-participar-en-la-adopci%C3%B3n-de-d>. (Consultado 25-02-14)

consentimiento de los pueblos indígenas a las actividades extractivistas sino como obligación, puesto que dice: [...] “Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la Ley.” Este grupo opina que es saludable que en la visión de desarrollo, se adopte el concepto intercultural del *sumak kawsai* (el buen vivir), como base para una visión diferente de desarrollo y economía.

En este sentido, los procesos de información, participación y consulta deberían servir al Estado ecuatoriano para fundamentar decisiones equilibradas, y respetuosas de los derechos y de la naturaleza, que si bien es cierto para el funcionamiento del mundo se necesita de petróleo, también es cierto que para la supervivencia y la calidad de vida o buen vivir se requiere de diversidad de ecosistemas y culturas. Se debe romper el autoritarismo en la toma de decisiones sobre el futuro del país, promoviendo y ejerciendo el derecho a la consulta previa y por ende a la participación democrática.

3.5.2. Recursos

No se puede tratar este criterio dentro del contexto ecuatoriano sin acudir al proceso de descentralización que lo caracteriza. El proceso de la descentralización en Ecuador²²⁰ es un caso particular en el contexto andino y latinoamericano, dado el hecho de que las elecciones municipales y provinciales se presentan como largas tradiciones históricas. No obstante, en la práctica, según lo plantea Ojeda²²¹, los dirigentes políticos en estos niveles han sido políticamente débiles por

²²⁰ Para un recuento analítico del proceso descentralizador ecuatoriano, véase el artículo publicado por Ojeda Segovia, 2000 en la Revista Ecuador Debate, 2004.

²²¹ Ídem

causa de la falta de transferencias económicas. Fue solo en 1998 y con una revisión modificadora de la Constitución ecuatoriana que se estableció un principio de coparticipación con una transferencia automática de un 15% del presupuesto nacional a los municipios, y fue sólo desde 1998 que los indígenas ecuatorianos llegaron a ser plenamente considerados constitucionalmente como integrantes iguales de la sociedad.

En Ecuador, como en tantos otros países, la crisis de representación del movimiento sindical y campesino (y de los partidos políticos tradicionales), creó un tipo de vacío de poder de representación, y éste, según León es el contexto en el que se ha fortalecido el movimiento indígena ecuatoriano²²² gracias al primer artículo de la Constitución ecuatoriana de 1998, en el cual se declara al Ecuador como un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico cuyo gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.²²³

Así, la descentralización se piensa como un medio para alcanzar el objetivo: la democracia local, fundamentada sobre el ejercicio de la representación y la participación mediante las asambleas y los parlamentos de los pueblos locales. Dichos pueblos, dotados de derechos colectivos, según lo establece la Constitución, podrían participar en el debate político, en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas de desarrollo, en los niveles nacional, provincial o municipal. De hecho, el concepto que manejan los actores

²²² Así lo afirma LEÓN, Jorge, investigador/ co-director del Centro de Investigación de Movimientos Sociales/CEDIME, en el periódico de Quito, el 5 de Diciembre, 2004.

²²³ Artículo 1 de la Constitución del Ecuador.

indígenas en el Ecuador, según palabras de Massal²²⁴, es el de democracia directa (más que participativa), en contraste con la democracia representativa.

En su segundo congreso (2001), el Movimiento Pachakutik²²⁵ decretó: “La democratización de los espacios locales exige la construcción de nuevas formas de representación política que vayan más allá de las viejas formas de representación en crisis que son la base de la partidocracia. Según esas formas viciadas de democracia representativa, se elige a los candidatos según sus recursos económicos y al dedo de acuerdo a las directivas de la dirigencia del partido”. De allí entonces, que lo que se pretende modificar es la modalidad de representación, más que la de participación política.

Por otro lado y dado que al referirnos a recursos, no podemos dejar de lado los recursos cognitivos reflejados en el discurso indígena del Ecuador, Melucci²²⁶, opina que estos recursos que movilizan a los pueblos indígenas siguen siendo de acceso restringido. Este autor demuestra en su investigación que el tipo de recursos cognitivos permite a una élite restringida de dirigentes orientar y controlar el movimiento social desde arriba. “De allí, se plantea el problema de la reapropiación de los conceptos por los actores de base. Más aún cuando la dirigencia de los movimientos puede ser cooptada, lo cual descabeza y desarticula los movimientos sociales y genera divisiones en su seno”.

²²⁴ Op. Cit.

²²⁵ Congreso del Movimiento Pachakutik, citado por Massal; Julie en su obra titulada: *La participation du Mouvement Pachakutik au pouvoir en 2003: une expérience originale de citoyenneté multiculturelle en Equateur? En Voter dans les Amériques*, dir. Jean-Michel Blanquer, 263-272. París: iheal, La Sorbonne-Institut des Amériques.

²²⁶ Melucci, Alberto. *Frontierland: Collective action between actors and systems*. En *Studying collective action*, eds. Mario Diani y Roy Eyerman, 238-258. 1992. Londres, Newbury Park: Sage.

Es por ello que se coincide con Massal²²⁷, cuando asevera que persisten las dudas respecto al porvenir del proyecto político indígena, debilitado por las expectativas sociales, defraudadas en torno: al cambio político alcanzado desde la década de los noventa; la corrupción, que también ha afectado al Movimiento Pachakutik; el fracaso de la experiencia de participación gubernamental en 2003; el alejamiento de las bases respecto a las directivas de la CONAIE, y el automarginamiento político de esta última.

3.5.3. Libertad

El derecho a la libertad, como criterio que contribuye a la participación política de los pueblos indígenas y que en esta tesis se concibe como el derecho de procurar que la voluntad de estos pueblos esté ajena de factores que puedan viciarla o que vayan en contra de sus propios intereses, se encuentra también establecido en la Constitución, en el Capítulo, referido a los Derechos Colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, en su Art. 57, apartados 1 y 16, estableciendo el derecho a:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.

16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.

²²⁷ Massal, considera que el cambio político y simbólico generado por los actores indígenas es importante e indudable, aunque no se haya traducido en un resultado electoral en 2006.

En este sentido y con respecto al numeral 16, la responsabilidad de que esto se cumpla está a cargo principalmente del Pachakutik ya que, por su origen y constitución, es una entidad política que debe responder a los objetivos que plantean los movimientos sociales. Esto genera un conflicto en la práctica política entre lo extra-institucional y la institucionalidad. La institucionalidad implica el respeto a las leyes, la creación de instrumentos jurídicos, planteamiento de propuestas al gobierno nacional, mientras que lo extra-institucional significa acudir desde su base social al llamado para realizar acciones de protesta contra la institucionalidad del Estado.

Según Aguilar²²⁸, existe una suerte de acudir a la institucionalidad pública para el reconocimiento de los derechos, lograr el beneficio para sus comunidades pero de desconocerla y no sentirse parte de ella; esta situación puede obedecer a que el Movimiento Pachakutik fue creado como una herramienta para satisfacer las demandas de sus representados, por lo tanto quienes llegan a ser autoridades del Estado mediante este instrumento deben responder a los objetivos y mandatos que plantean las organizaciones sociales. Esta situación constituye uno de los principales conflictos del movimiento, el mismo que se evidencia en el informe del bloque parlamentario del Pachakutik en su II Congreso Nacional²²⁹, que plantea como objetivos el fortalecimiento del Pachakutik mediante la promoción de la participación social y la combinación de la protesta con las propuestas.

En resumen Pachakutik, constituido como la expresión política de la diversidad cultural, ha caído en las mismas prácticas tradicionales de

²²⁸ Op. Cit P. 75

²²⁹ Ídem. Congreso del Movimiento Pachakutik

los partidos políticos, que lo demuestra susceptible a tropezar en la corrupción y la deslealtad política más aun cuando de por medio se priorizan intereses personales, lo que finalmente produce una debilidad institucional y política. Estas debilidades son sintetizadas por Aguilar²³⁰, de la siguiente manera:

a. Débil situación económica sostenida principalmente por las donaciones económicas de las autoridades elegidas por el movimiento.

b. Descuido en la aplicación de una política comunicacional que permita mantener articuladas a las bases políticas con sus autoridades: “Es un descuido compartido de la dirigencia nacional y provincial, no tenemos una política de comunicación propia, eso es grave, y la decisión que tomemos acá o en la CONAIE no es de ida y vuelta y eso no solo pasa en Pachakutik sino en todos los niveles con las autoridades también”.²³¹

c. Debilidad en la conducción política para la formulación de un plan de gobierno participativo que involucre a las organizaciones sociales, autoridades y Pachakutik, que tiene como consecuencia la desarticulación de las fuerzas que conforman el movimiento. Se han quedado en los enunciados ideológicos en el discurso: problema institucional.

d. Débil seguimiento y rendición de cuentas al interno de las organizaciones sociales, autoridades y Pachakutik.

²³⁰ Op. Cit.

²³¹ Extracto de la entrevista realizada por Aguilar al profesor Gilberto Talahua, Coordinador Nacional del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

3.5.4. Representatividad

Este criterio al igual que el anterior se encuentra consagrado en la Constitución del Ecuador, en el mismo Capítulo, referido a los Derechos Colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, en su Art. 57, apartado 16, en el cual se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos: “Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización”²³². De acuerdo con lo que establece el artículo 7 de la Ley Orgánica de Elecciones²³³ las dignidades que se eligen por sufragio popular y directo son: Presidente y Vicepresidente de la República, representantes al Parlamento Andino, diputados al Congreso Nacional, prefectos provinciales, consejeros provinciales, alcaldes, concejales municipales y miembros de juntas parroquiales rurales.

Sobre los derechos colectivos relacionados con la representatividad, vale destacar que la estructura organizativa de la cual goza Pachakutik constituye su mayor capital social y político. Sin embargo, Pachakutik ha subordinado las candidaturas para la primera magistratura de la República a estructuras políticas que no cuentan con una base social, que al contrario han sido creadas para y por el momento electoral, cuya principal fortaleza está sujeta a la figura profesional o pública del candidato presidencial. A partir de 1996 ha

²³² Op. Cit.

²³³ Consúltese la Constitución del Ecuador. Disposiciones transitorias.

participado en las contiendas presidenciales en alianza con el Movimiento Nuevo País y Partido Sociedad Patriótica, espacios políticos no contaminados en ese entonces de la política tradicional porque fueron creados para el efecto²³⁴.

Los pueblos y nacionalidades indígenas, a partir de 1998, a través de partidos políticos y de sus propios movimientos han tenido una importante participación en la conducción del Ecuador. Según Aguilar²³⁵, en las elecciones del año 2009, se logró obtener varias dignidades indígenas a nivel local, provincial y nacional, quienes representan y trabajan en beneficio de los pueblos indígenas y de la sociedad en general. Así, se destacan alrededor de 26 Alcaldías, 5 Prefecturas, 5 Asambleístas y decenas de Concejalías y Juntas Parroquiales, y sin contar la participación en alianzas con otros movimientos o partidos políticos.

3.5.5. Contenido sustantivo

El criterio de contenido sustantivo, tal como se definió en el Capítulo I de este trabajo, requiere que haya seguimiento de los resultados del proceso participativo y, en la medida de lo posible, que estos tengan un carácter vinculante con las decisiones adoptadas. En este sentido, los progresos logrados por los pueblos indígenas del Ecuador han tenido un carácter evolutivo. Tal como pudo apreciarse a través de los planteamientos anteriores, su participación política ha aumentado de forma significativa en los últimos años.

El proceso para ello ha sido largo desde que los pueblos indígenas son los principales protagonistas y gestores de su destino.

²³⁴ Aguilar. Op.cit. P. 78

²³⁵Ídem

Este cambio en el panorama político del Ecuador obedece principalmente al fortalecimiento del movimiento indígena como actor social que reivindica los derechos de los pueblos indígenas, a fin de lograr actualmente su visibilización ante el Estado en los diferentes espacios de decisión. Así lo establece la constitución ecuatoriana en su Capítulo cuarto: Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, en el artículo 57, apartado 10, cuando reseña:

Artículo 57. Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: ... (10) "Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes".

Como actor social, la participación política de este sector tuvo sus primeras expresiones desde 1937, tiempo en el que los espacios territoriales que habitaban los pueblos indígenas pasan a tener protección del Estado, es decir, las comunas o caseríos son reconocidas como una instancia de personería jurídica que puede administrarse por una autoridad comunitaria. Esto posteriormente llevaría a la cohesión de las comunidades en asociaciones o uniones, que luego pasarían a formar las organizaciones indígenas, bases fundamentales del movimiento social indígena.

Para Ojeda²³⁶, el fortalecimiento de las organizaciones indígenas en la década de los 80 se manifiesta como un proceso que deja atrás los discursos clasistas y sindicalistas, para abrir paso a planteamientos

²³⁶ Consúltese a Ojeda Segó, (Op. Cit) 2000 en la Revista Ecuador Debate, 2004

que recogen necesidades y aspiraciones propias. A través de las organizaciones indígenas se canalizan varios planteamientos al Estado en la que buscan principalmente la reivindicación de la cultura y el idioma. La incursión en la vida política por parte de los pueblos indígenas a finales de los 80 se hace realidad con su participación en la administración pública mediante la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB. El manejo de las áreas de interés social como la salud y economía con identidad cultural tienen cierta atención a través de las instituciones indígenas que tienen dependencia del Estado.

Posteriormente los pueblos indígenas plantean críticas al sistema de representación por su débil legitimidad y democratización de la participación. Surgen iniciativas para actuar de forma independiente y organizada por el movimiento indígena a través de un espacio propio de acción política que sea más directo, a fin de democratizar los espacios de poder mediante una representación que ponga en evidencia la realidad multicultural del país. Uno de los logros trascendentales que se obtiene de este espacio político es el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos que los reconocen como individuos y sociedades colectivas.

Lo antes expuesto corrobora la presencia del contenido sustantivo de los resultados del proceso participativo que estos pueblos han tenido en el Ecuador y el carácter vinculante con las decisiones adoptadas.

Para concluir este capítulo vale acotar que la concepción de un Estado plurinacional en el Ecuador, ayuda al proceso de reconstrucción y reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas, no solo reconociendo sus territorios sino también su institucionalidad, e incorporándola al conjunto de la vida política, económica, cultural y

social del país. El Estado Plurinacional es la condición de posibilidad de enriquecer la democracia con el aporte y la experiencia de los pueblos y las nacionalidades. El Ecuador está en un momento crucial de su historia y con el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado, habrá empezado un camino de descolonización de la democracia y de construcción de un horizonte de largo plazo en el que todas las voluntades puedan construir la unidad en la diversidad.

CAPÍTULO IV

PARTICIPACIÓN POLITICA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN VENEZUELA

El proceso histórico de reconocimiento jurídico-constitucional de los derechos políticos de los pueblos indígenas en Venezuela, tercer y último país sujeto de estudio en esta investigación, dista mucho del resto de la población venezolana. A los integrantes de los pueblos indígenas, en épocas de la colonización y conquista no les eran reconocidos sus derechos de la misma forma y condiciones que el resto de los habitantes y en ocasiones ni siquiera eran considerados sujetos titulares de derecho, lo que originó a lo largo de la historia del constitucionalismo venezolano una discriminación en este sector de la población venezolana, e hizo que los mismos pasaran a formar parte de los grupos especialmente vulnerables en el reconocimiento de sus derechos fundamentales, entre los que se cuenta el derecho de participación política.

Antes por el contrario, los pueblos indígenas constituyeron o fueron objeto de las mayores violaciones de estos derechos, situación ésta que alcanza mayor relevancia en la época de la conquista, la cual no escapó a la preocupación y consideración de los constituyentes fundadores de la nueva República en 1811.

Esta preocupación, en cierto modo, quedó proyectada en el Capítulo IX, Disposiciones Generales, de la primera Constitución que se daba al pueblo venezolano en el año de 1811 una vez lograda la independencia de Venezuela de la Corona de España, en cuyo artículo 200 se pone de manifiesto la consideración de proteger a la población indígena, reconociéndoles como ciudadanos iguales a los demás.

En efecto, el artículo 200 de la comentada Constitución de Venezuela de 1811²³⁷ disponía:

Artículo 200.- Como la parte de ciudadanos que hasta hoy se ha denominado de Indios, no ha conseguido el fruto apreciable de algunas leyes que la Monarquía Española dictó a su favor, porque los encargados del gobierno en estos países tenían olvidada su ejecución; y como las bases del sistema de gobierno que en esta Constitución ha adoptado Venezuela, no son otras que la de la justicia y la igualdad, encarga muy particularmente a los Gobiernos provinciales, que así como han de aplicar sus fatigas y cuidados para conseguir la ilustración de todos los habitantes del Estado, proporcionarles escuelas, academias y colegios en donde aprendan todos los que quieran los principios de religión, de la sana moral, de la política, de las ciencias y artes útiles y necesarias para el sostenimiento y prosperidad de los pueblos, procuren por todos los medios posibles atraer a los referidos ciudadanos naturales a estas casas de ilustración y enseñanza, hacerles comprender la íntima unión que tiene con todos los demás ciudadanos, las consideraciones que como aquellos merecen del Gobierno y los derechos de que gozan por el solo hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie, a fin de conseguir por este medio sacarlos del abatimiento y rusticidad en que los ha mantenido el antiguo estado de cosas y que no permanezcan por más tiempo aislados y aun temerosos de tratar a los demás hombres; prohibiendo desde ahora que puedan aplicarse involuntariamente a prestar sus servicios a Tenientes o Curas de sus parroquias, ni a otra persona alguna y permitiéndoles el reparto en propiedades de las tierras que les estaban concedidas y de que están en posesión, y á proporción entre los Padres de familia de los Pueblos las dividan y dispongan de ellas como verdaderos señores según los términos y reglamentos que formen los Gobiernos provinciales.²³⁸

²³⁷ CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1811. Para mayor información véase: PICÓN RIVAS, Ulises. Índice Constitucional de Venezuela. Editorial Elite. Caracas, 1944, pág.226

²³⁸ Ídem

Como puede observarse, el mencionado artículo prohibía la explotación de los indios por parte de los hacendados y la Iglesia sobre la base de los derechos y privilegios adquiridos anteriormente. Esta regulación fue enmendada en el siguiente artículo 201, el cual revocaba las leyes establecidas por los gobiernos coloniales monárquicos²³⁹. Además, en los términos del artículo 200 *in comento*, queda clara la intención del constituyente de 1811 de proteger a la población indígena, así como la posibilidad de que le sean reconocidos sus derechos por ser hombres iguales al resto de la población venezolana, aspecto éste que constituye desde el punto de vista constitucional una de las primeras iniciativas de protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, es importante resaltar que la mayoría de las etnias, pueblos originarios, se han adaptado a la convivencia de la población criolla, aunque aún mantienen su identidad étnica, el idioma, los valores culturales y ancestrales; muy diferentes a aquellos indígenas que han sido atraídos por ciudades como Maracaibo, Tucupita, Puerto Ayacucho y Caracas, en donde viven en condiciones deplorables y constituyen parte de la población urbana marginal. A continuación se destacan algunas de las características generales, propias de estos pueblos, localizados en el territorio venezolano.

4.1. Factores sociales, económicos, culturales y demográficos que influyen en la participación política de los pueblos indígenas venezolanos

Los pueblos indígenas venezolanos, cada uno como unidad, tienen homogeneidad en cuanto a su origen precolombino, su agrupación social en tribus y en familias amplias que forman

²³⁹Capítulo 9. Disposiciones generales, Art. 200, Art. 201, Constitución Federal para los Estados de Venezuela”, 1811, en: Compilación Constitucional de Venezuela, Congreso de la República, Caracas 1996, pp. 38-39.

comunidades, en sus tradiciones y parecidas creencias y conductas sociales. Sus lenguas se encuentran emparentadas con las de los demás grupos de indígenas del continente y actualmente hay variantes en este aspecto: unas etnias hablan su propio lenguaje, otras el castellano y otras un lenguaje mixto, el autóctono y el castellano. Desde sus ancestros, la gran mayoría de estos pueblos viven en chozas, algunas multifamiliares que ocupan un mismo territorio y sus técnicas primordiales de producción son: agricultura, caza, pesca y recolección y tejidos.

Los autóctonos en Venezuela son una comunidad diversificada, pertenecen a más de 35 diferentes grupos étnicos²⁴⁰ y según los datos del censo de población en 2001, el número de indígenas es de 536.863 personas, es decir el 2,3% de la población de Venezuela²⁴¹. El grupo indígena más numeroso en Venezuela son los Wayúu, habitantes del estado Zulia en donde residen también la tribu Añú, el cuarto grupo étnico más numeroso, y el grupo Yukpa. Los Warao, la segunda etnia más numerosa en Venezuela, habita en el territorio de los siguientes estados: Sucre, Monagas y Delta Amacuro.

En el estado Bolívar, el mayor grupo es el de los indios Pemón, la tercera comunidad autóctona más numerosa en Venezuela. En este estado vive también un pequeño grupo de los Eñepa. En el estado Amazonas reside el gran número de los indios Yanomami, los cuales viven en el territorio colindante con Brasil, y también los Piaroa y Jivi.

²⁴⁰ Información extraída de Mariusz Kairski, *Indianie Ameryki Środkowej i Południowej. Demografia, rozmieszczenie, sytuacja etno-kulturowa*, tomo II, Poznań-Warszawa 1999, pp. 317-318. Instituto Nacional de Estadística República Bolivariana de Venezuela, <http://www.ine.gov.ve/demografica/censopoblacionvivienda.asp>

²⁴¹ Instituto Nacional de Estadística República Bolivariana de Venezuela, <http://www.ine.gov.ve/demografica/censopoblacionvivienda.asp>

En el estado Apure se encuentran los Pumé y Jivi. El grupo Kariña vive en el territorio de cuatro estados: Anzoátegui, Bolívar, Monagas y Sucre. Esta distribución se muestra en el Cuadro 7²⁴², a continuación.

Cuadro 7
Localización de los pueblos indígenas en Venezuela

Estado	Pueblos indígenas
Amazonas	Baniva, Baré, Cubeo, Jivi (guajibo), Jodi (hoti), Kurripako, Piapoko, Puinave, Sáliva, Sánema (yanomamo), Wotjuja (piaroa), Yanomami, Warekena, Yabarana, Yekuana, Mako, Nengatú (yerá)
Anzoátegui	Kariña y Cumanagoto
Apure	Jivi (guajibo)Pumé (yaruro)
Bolívar	Uruak (arutani), Akawayo, Arawak (lokono), Eñepá (panare), Jodi (hoti), Kariña, Pemón, Sape, Wotjuja (piaroa), Wanai (mapoyo), Yekuana, Sánema
Delta Amacuro	Warao, Arawak
Mérida	Wayuu (guajiro)
Monagas	Kariña y Warao
Sucre	Kariña, Warao, Chaima y Cumanagoto
Trujillo	Wayuu (guajiro)
Zulia	Añú (paraujano), Barí, Wayuu (guajiro), Yukpa, Japrería

En lo que respecta al número poblacional actual, la comparación entre censos diferentes realizados durante el siglo XX es muy difícil ya que se han producido subregistros, derivados tanto de la definición de indígenas que las diferentes comisiones e instituciones censales han utilizado, como por las dificultades de censar los pueblos indígenas en zonas de difícil acceso. Sin embargo, Amodio²⁴³ realiza una comparación de los últimos tres censos realizados en Venezuela en los años 1985, 1992 y 2001, demostrando que es posible identificar un importante crecimiento poblacional que rediseña de alguna manera el panorama étnico nacional, saliendo a la superficie datos que, por ejemplo, demuestran que en algunas regiones y estados del país el componente indígena es mayoritario. Tal comparación es presentada en el Cuadro 8.

²⁴² Cuadro extraído de: Instituto Nacional de Estadística República Bolivariana de Venezuela, <http://www.ine.gov.ve/demográfica/censopoblacionvivienda.asp>.

²⁴³ Consúltese a Emanuele Amodio, en su artículo titulado: La república indígena. Pueblos indígenas y perspectivas políticas en Venezuela, publicado en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales v.13 n.3 Caracas dic. 2007.

Cuadro 8
Población indígena en Venezuela

PUEBLOS INDÍGENAS	TOTAL	CENSO DE COMUNIDADES	CENSO GENERAL
AKAWAYO	218	192	26
AÑU	11.205	3.854	7.351
ARAWAK	428	382	46
ARUTAN	29	29	-
ARAWAKO	45	-	45
AYAMAN	2	-	2
BANIVA	2.408	353	2.055
BARÉ	2.815	305	2.510
BARÍ	2.200	1.867	333
CAQUETÍO.	10	-	10
CARIBE	165	3	162
CHAIMA	4.084	1.202	2.882
CHIBCHA	2	-	2
EÑEPÁ (Panare)	4.207	4.040	167
GAYON	5	-	5
GUAJIBO Jivi	14.750	10.473	4.277
GUANANO	6	4	2
INGA	204	1	203
JAPRERIA	216	191	25
JIRAHARA	14	-	14
HODI (Hoti)	767	753	14
KARIÑA	16.686	11.789	4.897
KECHWA	1	-	1
KUBEO	25	13	12
KUIVA	454	428	26
KUMANAGOTO	553	1	552
KURRIPAKO	4.925	3.034	1.891
MAKO	1.130	1.113	17
MAKUCHI	83	81	2
MAPOYO	365	140	225
MATAKO	1	1	-
PEMÓN	27.157	24.121	3.036
PIAPOKO	1.939	1.486	453
PIAROA, Wotjuja	14.494	12.558	1.936
PIGMEO	1	-	1
PÍRITU	236	1	235
PUINAVE	1.307	640	667
PUMÉ	8.222	7.269	953
SÁLIVA	265	201	64
SANEMÁ	3.035	2.956	79
SAPÉ	6	-	6
TIMOTO CUICA	66	-	66
TUKANO	11	2	9
TUNEBO	11	-	11
WAIKA	78	52	26
WAIKERÍ.	2.839	1	2.838
WAPISHANA	17	16	1
WARAO	36.028	28.633	7.395
WAREKENA	513	153	360
WAYUU	293.777	33.845	259.932
YANOMAMI	12.234	12.003	231
YAWARANA	292	151	141
YEKUANA	6.523	5.505	1.018
YERAL	1.294	487	807

YUKPA	7.522	6.688	834
TOTAL VENEZUELA	511.329	183.343	327.986

Tal como lo afirma Amodio²⁴⁴, el dato poblacional urbano llama la atención, sobre todo porque contradice en gran parte los análisis sobre la desaparición de los pueblos indígenas una vez que sus componentes migran a la ciudad, además de mostrar un fenómeno nuevo muy interesante: rompiendo con el proceso de invisibilización progresiva, los indígenas migrados a las urbes criollas declaran cada vez más su etnicidad y no solamente como algo inherente a su origen sino también como condición actual. Es el caso de los wayúu en Maracaibo o de los *kariña* en Ciudad Bolívar, donde constituyen sectores importantes de la población local y, lo que es más importante, pretenden hacer valer su condición y cultura en el ámbito urbano.

El reconocimiento de estos pueblos indígenas venezolanos como sujetos políticos y no como objeto de la política social, distribuidos por el territorio nacional, ocurrió apenas en el 2001, cuando Venezuela adoptó el Convenio 169²⁴⁵. Así pues, mientras que la mayoría de los países latinoamericanos introducía en sus constituciones los derechos correspondientes a las comunidades indígenas, en Venezuela la población autóctona comenzó a ser protegida por la legislación indígena y a recibir atención de las autoridades estatales a finales de los años noventa. A partir de este entonces, la actividad política y social de estos

²⁴⁴ Amodio, Emanuele (1993b): Soñar al Otro: la identidad étnica y sus transformaciones entre los pueblos indígenas de América Latina. en Daniel Mato (ed.), *Diversidad cultural y construcción de identidades*. Caracas, Tropykos y CEAP-Faces-UCV.

²⁴⁵ Vale mencionar que el Convenio 169 no introduce el derecho de un pueblo a la autodefinición en el sentido conferido a este término en la ley internacional. Aquí la autodefinición se entiende como el derecho de las comunidades indígenas a decidir sobre su propio desarrollo dentro de los Estados en el territorio de los cuales viven y las naciones a las que pertenecen.

pueblos se desarrolla en el marco de varias organizaciones e instituciones que a continuación se detallan.

4.2. Organizaciones y partidos políticos indígenas en Venezuela²⁴⁶

De acuerdo con Krzywicka²⁴⁷, la primera, y a la vez, más antigua forma institucional de la actividad de los indígenas en Venezuela es la Federación Indígena del Estado Bolívar (FIB), fundada en 1973. Por su iniciativa fue creado, en 1989, el Consejo Nacional Indígena de Venezuela (CONIVE), el cual colaboró con el partido político Acción Democrática (AD) dentro de la Confederación Campesina. Durante la discusión sobre la constitución y la división territorial administrativa del estado Amazonas se fundó otra organización indígena que, en 1993, tomó el nombre de la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA).

ORPIA empezó una estrecha colaboración con la Oficina de Derechos Humanos de la Iglesia Católica de Puerto Ayacucho, la cual le prestó ayuda institucional. La actividad de la organización contribuyó a la inserción en el proyecto de la constitución del estado Amazonas, en 1993, de los artículos que reconocían la multiétnicidad y multiculturalidad de la población de la provincia. Más tarde, gracias a la actividad de ORPIA, la Corte Suprema de Justicia anunció la decisión que anulaba la división administrativa introducida por el gobernador del estado y permitía la participación de los representantes de la población indígena en la preparación del nuevo proyecto de la organización

²⁴⁶El resumen de estas organizaciones fue extraído del artículo publicado por: Katarzyna KRZYWICKA, titulado: Situación Jurídica de los Pueblos Indígenas en Venezuela. Dilemas de Representación y Participación, en la Revista del CESLA, No. 14, 2011, pp. 73-107.

²⁴⁷Ídem

territorial administrativa del estado. ORPIA preparó y presentó su propio proyecto en 1997.

La experiencia política de esta organización fue aprovechada en 1999, en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), durante la preparación de la nueva ley fundamental de Venezuela. En comparación con otros países de la región andina, donde las organizaciones indígenas habían sido creadas ya en los años 80, en Venezuela dichas organizaciones no han tenido una larga experiencia institucional y, con la excepción de FIB, son relativamente jóvenes y, además, están internamente divididas²⁴⁸. Actualmente en Venezuela funcionan varias instituciones, entidades y organizaciones de alcance nacional que representan intereses de la población indígena y colaboran con el gobierno. Entre ellas se encuentran el CONIVE y la Organización Nacional de Estudiantes Indígenas de la República Bolivariana de Venezuela (ONEIVE) que agrupa a los estudiantes pertenecientes a diferentes comunidades indígenas.

El objetivo de ONEIVE es mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y organizar actividades de carácter educativo, social, económico, cultural, de promoción de la salud y protección del medio ambiente. A los órganos que representan los intereses de la población autóctona pertenece la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional. En julio de 2005 fue creada la Oficina de Enlace con las Comunidades Indígenas en el marco de la actividad del Ministerio del Poder Popular para la Cultura. El objetivo de la Oficina es crear los mecanismos de la inclusión social, política y cultural de las comunidades indígenas a nivel nacional, regional y local. Dentro de la

²⁴⁸ Consúltese a Donna Lee Van Cott, en su trabajo: Movimientos indígenas y transformación constitucional en los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa, "Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales", (2002), Vol. 8, No. 3 (septiembre-diciembre).

actividad de la Oficina funciona el Sistema de Información sobre las Culturas de los Pueblos Indígenas de Venezuela (SICIV)²⁴⁹. El órgano responsable de la realización de la política del Estado hacia la población indígena es el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas creado en 2007.

Con respecto a los partidos políticos indígenas en Venezuela, Alcántara y Marengi²⁵⁰ opinan que la mayoría de ellos son de carácter regional, a excepción del mencionado ya CONIVE, una organización de alcance nacional con objetivos políticos. Atendiendo a este carácter regional se tiene que: los partidos más importantes en el estado Amazonas son: Pueblos Unidos Multiétnicos de Amazonas (PUAMA), Movimiento Unido de Pueblos Indígenas (MUPI) y la Fundación para la Capacitación, Integración y Dignificación del Indígena (FUNDACIDI). En el estado Zulia funciona el Movimiento Indígena Autónomo del Zulia (MIAZULIA).

Una característica notable de los partidos indígenas son las divisiones internas de carácter étnico, poca experiencia política y penetración ideológica. La más antigua organización indígena con objetivos políticos es el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), que agrupa alrededor de 60 organizaciones indígenas y representantes de 32 grupos étnicos. Los miembros de CONIVE representaban a las comunidades indígenas durante los trabajos sobre la constitución venezolana de 1999. CONIVE funciona dentro de las

²⁴⁹ Sistema de Información sobre las Culturas de los Pueblos Indígenas de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Cultura, <http://www.enlaceindigenas.gob.ve/>. (Consultado el 01-03-14)

²⁵⁰ Manuel Alcántara Sáez, Patricia Marengi, "Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral", en: *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Salvador Martí i Puig (ed.), Fundación CIDOB, Barcelona 2007, pp. 57-93.

estructuras de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

En Venezuela hay varias organizaciones y partidos indígenas de carácter local, por ejemplo, la mencionada anteriormente Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Zulia (ORPIZ) o la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), así como también la Unión de Comunidades Indígenas Warao (UCIW), Consejo Regional de los Pueblos Indígenas de Apure (CORPIA), Unión de Pueblos Indígenas de Monagas (UPIM), Comunidades Indígenas Unidos por el Derecho al Trabajo (CIUNDETRA), Coordinación de CONIVE de Sucre, Frente Socialista Indígena Waikae'puru, Yovara del Alto Parucito de Amazonas (OYAPAM), Organización Indígena de los Pueblos Uwottujia (OITUS), Asociación Comunitaria Kaño Grulla (ASOKAGRU), Unión Makritares Alto Ventuare (UMAV), Fundación Ñangatú de Amazonas.

Como puede notarse, las organizaciones citadas datan de la época de los 70's ya que el reconocimiento del indígena como un hombre igual al resto de los pobladores venezolanos tuvo lugar después de varios intentos constitucionales. En las constituciones venezolanas anteriores a la del 1999, la cuestión de la población indígena había aparecido esporádicamente y de forma limitada. Sin embargo, algunas de las 25 constituciones vigentes en la historia de Venezuela hasta 1999 habían contenido referencias directas a los derechos de la población autóctona y habían introducido reglas de protección de los grupos étnicos. Para poner al relieve los cambios que han tenido lugar en la esfera del pensamiento jurídico hacia la población indígena venezolana merece la pena revisar la evolución constitucional sobre los derechos políticos de los indígenas de esta región.

4.3. Evolución constitucional sobre derechos políticos de los indígenas venezolanos

A pesar de lo establecido en la mencionada Constitución de 1811²⁵¹, los derechos de las poblaciones indígenas no se reconocían ni respetaban, muy por el contrario, los mismos eran objeto de constantes violaciones. En los sucesivos textos constitucionales, esta situación en vez de avanzar cayó más bien en decadencia, pues la mayoría de estos textos se inclinaron hacia el desconocimiento de los derechos de estas minorías que formaban parte del pueblo venezolano, particularmente en lo que a derechos políticos se refiere.

En las siguientes leyes fundamentales, la cuestión de los pueblos indígenas se limitó a la concesión de un estatuto especial a los territorios habitados por estos pueblos. La Constitución de 1858 en el artículo 4 introdujo un estatuto especial para las tierras ocupadas por las tribus indígenas y delineadas en los territorios de las provincias²⁵². En 1864, la siguiente ley fundamental subordinó los territorios con el estatuto especial, es decir, las “regiones despobladas o habitadas por indígenas no civilizados”, al poder del Ejecutivo de la Unión²⁵³. Las leyes fundamentales de 1874 y 1881 repitieron este precepto. Según los comentarios de Olimpo²⁵⁴ sobre las constituciones subsiguientes, en la Constitución de 1901, en el artículo 34, referente a la elección de los

²⁵¹Op. Cit.

²⁵² Título 1. De la Nación Venezolana y de su territorio, Art. 4, Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 31 de diciembre de 1858, en: *Compilación Constitucional...*, p. 119.

²⁵³ Sección V. Atribuciones de la Legislatura, Art. 43, pár. 22, Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 22 de abril de 1864, en: *Compilación Constitucional...*, p. 140.

²⁵⁴Véase artículo publicado por Rosa María Olimpo Torres en la *Revista Venezolana de Ciencia Política*, titulado: La participación política de los pueblos indígenas...N.º 34. Julio-diciembre, 2008. pp. 29-42.

Diputados, en su aparte Único establecía: “No se computarán en la base de población los indígenas que viven en estado salvaje”. En términos semejantes, la Constitución de 1931 en su artículo 58, referente también a la elección de los Diputados, disponía en su aparte Único: “No se computarán en la base de la población los indígenas no reducidos.”. En términos similares y a los mismos efectos se recogen estas disposiciones en las Constituciones de 1909 y 1945, artículos 38 y 56, respectivamente.

Puede observarse entonces que hasta esa fecha, en los referidos textos constitucionales a los indígenas venezolanos no les eran reconocidos sus derechos políticos de elegir a sus representantes, por cuanto que los mismos, a tales efectos, no eran considerados parte de la población venezolana y por ende dichos derechos eran nulos. A pesar de que el reconocimiento de los derechos políticos del resto de la población fue avanzando, en casi la mayoría de los textos constitucionales, los indígenas seguían siendo considerados políticamente incapaces.

La situación anterior sufre un cambio con la Constitución de 1947, en la cual se reconoce por primera vez la existencia de las poblaciones indígenas al establecer:

Artículo 72. Corresponde al Estado procurar la incorporación del indio a la vida nacional. Una legislación especial determinará lo relacionado con esta materia, teniendo en cuenta las características culturales y las condiciones económicas de la población indígena.

En este artículo se utiliza los términos “indio” y “población indígena” y se indica la necesidad de crear una legislación especial,

teniendo en cuenta la especificidad cultural y condiciones económicas de la vida de la población indígena²⁵⁵.

Luego en la Constitución de 1961²⁵⁶, derogada por la actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999²⁵⁷, establecía en su artículo 77:

“El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina. La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación.”.

Esta regulación tuvo un carácter general, sin estipular derechos específicos que servirían para cambiar la situación de las comunidades indígenas. En comparación con el texto de la primera ley fundamental de 1811 que garantizaba el derecho a la tierra en que vivían los pueblos indígenas, o la constitución de 1947, la cual resaltaba la especificidad cultural y económica de los indígenas. Esta disposición constitucional carecía de las condiciones jurídico-institucionales necesarias para la real y efectiva participación política de los indígenas, de manera individual o colectiva. A pesar de lo allí contemplado, la situación en torno a los derechos de los pueblos indígenas no se vio mejorada en ningún aspecto.

De allí que, los representantes de los pueblos indígenas, en medio de la coyuntura política sobre el proceso constituyente de 1999 que experimentaba Venezuela en esos momentos, aprovecharon la oportunidad para plantear sus propuestas, requerimientos y demandas

²⁵⁵Capítulo VII. De la Economía Nacional, Art. 72, Constitución Nacional 1947, en: *Compilación Constitucional...*, p. 524.

²⁵⁶Capítulo IV. Derechos sociales, Art. 77, Constitución de 1961, en: *Compilación Constitucional...*, p. 597.

²⁵⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

de reconocimiento de sus derechos, entre los cuales se contaba su real y activa participación, como venezolanos, en los asuntos públicos del país y de formar parte de sus decisiones. La mayoría de los delegados a la Asamblea Constituyente apoyó el concepto del cambio de la situación de la población indígena propuesto por el gobierno como una forma de saldar la deuda histórica e incluir la población autóctona en el proceso de la reforma del Estado.

Vale acotar que en esta Asamblea Constituyente se discutieron varios puntos relacionados con este cambio de situación de la población indígena que merece la pena mencionar en este trabajo. Entre ellos, la cuestión sobre el uso en el texto de la constitución de los términos “pueblos indígenas” y “territorios indígenas”. En la discusión participaron los miembros de la Comisión de Derechos de la Población Indígena y de la Comisión de Seguridad y Defensa. El politólogo y jurista venezolano, Ricardo Combellas, indica que el debate fue influenciado por una marcada división de la Asamblea Constituyente entre los “nacionalistas” e “indigenistas”²⁵⁸. Para los “nacionalistas” la soberanía nacional fue la prioridad y el objetivo principal y, por consiguiente, tenían una postura crítica hacia la idea de la autodeterminación o autogestión y autonomía de los pueblos étnicos, señalando, además, los peligros para la integridad territorial de la República. Los “indigenistas”, a su vez, apoyaban la idea de conceder amplios derechos a la población indígena.

El constitucionalista venezolano, Allan R. Brewer-Carías, quien participó en el trabajo sobre la ley fundamental, opinaba que el abanico de derechos otorgados a los pueblos indígenas fue muestra de

²⁵⁸ Ricardo Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”, en: *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela*, E. Plaza, R. Combellas (ed.), tomo II, Caracas 2005, pp. 782-785

discriminación de otros grupos sociales, integrantes de la nación venezolana. Brewer-Carías advertía sobre los peligros de aceptar “un Estado dentro del Estado” al reconocer a los indígenas como una nación con el derecho a usar su propia lengua, tener su propia organización administrativa y su propio territorio²⁵⁹.

Esta opinión, la compartía otro participante de la Asamblea Constituyente, jurista, historiador y político experimentado, Jorge Olavarría²⁶⁰. También los representantes de los círculos militares indicaban los peligros para la integridad territorial de Venezuela, señalando que, si se garantiza la delimitación, demarcación y el derecho a la propiedad de la tierra habitada por los autóctonos, esto podía causar problemas, en particular, en los territorios cruciales para el Estado como por ejemplo, los territorios colindantes con Colombia, habitados por los Wayúu y con Brasil, donde viven los Yanomami²⁶¹.

En el contexto de las mencionadas discusiones, él para entonces Ministro de Relaciones Exteriores, expresó indudablemente, la esencia de la política del gobierno de turno en aquel tiempo, al reconocer a las comunidades indígenas como pueblos y aseverar que esto no constituye ningún peligro para la soberanía e integridad territorial del

²⁵⁹ Consúltese a Allan R. Brewer-Carías, *Historia constitucional de Venezuela*, tomo 2, Caracas 2008, pp. 220-222; Magaly Pérez Campos, “El sistema de derechos humanos en la Constitución de 1999”, en: *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Luis Salamanca, Roberto Viciano Pastor (ed.), Universidad Central de Venezuela, Caracas 2004, p. 194.

²⁶⁰ Jorge Olavarría, “Carta a la ANC sobre los derechos indígenas”, en: *Historia viva 1999-2000*, Caracas 2000, pp. 276-281; Jorge Olavarría, “Anotaciones preliminares para un dictamen acerca de las consecuencias de los «Derechos de los Pueblos Indígenas» consagrados en el Proyecto de Constitución”, en: *Historia viva...*, pp. 281-290.

²⁶¹ Opinión extraída de Juan Carlos Sainz Borgo, en su artículo “El territorio y los derechos indígenas. Una aproximación a su problemática”, *Tharsis. Revista para la difusión de la cultura hispanoamericana*, Año 3, Vol. 6, No. 12 (julio-diciembre), 2002, pp. 85-87.

Estado²⁶². Finalmente, se estableció un compromiso que reflejaba la correlación de fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente. En la Constitución se encontró el término “pueblos indígenas”, aunque con la explicación que el uso de la palabra “pueblo” no implica el derecho a la autodefinición en el sentido conferido por la ley internacional. El término “territorio indígena” fue reemplazado por los términos “hábitat” y “tierras”.

Todas estas propuestas y requerimientos fueron tomadas en consideración en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y se incluyeron en el Capítulo VIII de esta constitución, denominado *De los Derechos de los Pueblos indígenas*, en el cual se reconoce de forma expresa y por primera vez en la historia del constitucionalismo venezolano, la existencia de las comunidades indígenas con derechos de participación en todas las esferas de la vida pública. De esta forma, el Estado venezolano otorga rango constitucional al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en todos sus aspectos y peculiaridades, estableciendo:

Artículo 119. El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley.

²⁶² Consúltese el diario El Universal, 2 de noviembre de 1999, p. 10.

En este mismo rango constitucional se ponen de manifiesto otros derechos, como por ejemplo: el derecho de participar en la demarcación de la propiedad colectiva de sus tierras (Art.119 *ejusdem*); que sean informados y consultados del aprovechamiento que haga el Estado de los recursos naturales en los hábitats indígenas (Art. 120 constitucional); que participen en la economía nacional y en la definición de sus prioridades, e igualmente, en materia educativa “Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación” (Art. 123). En cuanto a la participación política de estas comunidades, el artículo 125 *ejusdem* contempla *stricto sensu*:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley”

Con esta disposición los pueblos indígenas tienen garantizada su participación política tanto en la Asamblea Nacional como en los órganos deliberantes estatales y municipales con población indígena, garantizándoles constitucionalmente su derecho de participación en la vida política del país en todas las instancias de los Poderes Públicos que integran el Estado. Así lo indica la Exposición de Motivos de la Carta Fundamental, al garantizarse el derecho de participación política, la población indígena deberá estar presente “en la elaboración de las distintas leyes y reglamentos del país, además de garantizarles su participación directa en las instancias de toma de decisiones de los poderes públicos que integran el Estado”²⁶³.

²⁶³ Véase GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AÑO CXXVII __ MES VI Caracas, viernes 24 de marzo de 2000 N°

En este orden de ideas, vale destacar que en el artículo 125 constitucional *in comento* se establece una discriminación positiva a favor de los pueblos indígenas previendo una representación indígena especial en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de los estados federados y municipales con población indígena. En este sentido, con esta discriminación positiva contenida en el propio texto constitucional lo que se busca justamente es la igualdad real y efectiva de la población indígena en torno a sus derechos de participación política, de tal forma que con ella se asegura la presencia de los pueblos indígenas en los cuerpos deliberantes establecidos en la Constitución²⁶⁴. Asimismo y en palabras de Carbonell, el referido artículo 125 constitucional está orientado a buscar la igualdad política, la que en términos generales establece:

... dentro de una democracia significa que todas las personas –o la amplia mayoría de ellas- que pertenecen a una comunidad pueden participar en la formulación de las normas jurídicas que rigen dentro de esa comunidad y que todas ellas son igualmente elegibles para ocupar los cargos públicos que se determinan por medio del sufragio popular²⁶⁵.

Por otro lado y siguiendo a Olimpo²⁶⁶, ésta discriminación positiva está regida por el principio de igualdad y va más allá de la igualdad formal ya que, con ella se busca la igualdad sustancial o material del derecho de participación política de los pueblos indígenas;

5.453 Ext. Asamblea Nacional Constituyente. Exposición de Motivos. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en http://www.me.gob.ve/media/contenidos/2013/d_27200_395.pdf. Consultado el 03-03-14.

²⁶⁴ Opinión extraída de Rosa María Olimpo Torres (Op. Cit. P. 36).

²⁶⁵ CARBONELL, Miguel. “El Principio Constitucional de Igualdad: Significado y Problemas de Aplicabilidad”, en *El Derecho Público a Comienzos del Siglo XXI. Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías*. Tomo III. Civitas Ediciones, S.L.Madrid. 2003., p. 2570.

²⁶⁶ Op. Cit.

discriminación positiva que encuentra justificación en lo establecido en el Segundo aparte del artículo 21, de la vigente Constitución de 1999, toda vez que en el referido artículo se prevé la posibilidad de establecer tratamientos jurídicos desiguales para alcanzar la igualdad de hecho, en este sentido, el Segundo Aparte del referido artículo 21 dispone:

Artículo 21: “Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

En fin, las fuentes básicas de la ley que definen la situación de los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela son la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999²⁶⁷ y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005²⁶⁸.

Además de eso, las garantías consagradas en la Constitución han sido desarrolladas en otras leyes y decretos ejecutivos²⁶⁹, así como

²⁶⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial*, No. 36860, Caracas, 30 de diciembre de 1999.

²⁶⁸ Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, *Gaceta Oficial*, No. 38344, Caracas, 27 de diciembre de 2005

²⁶⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública”, *Gaceta Oficial*, No. 37303, 15 de octubre de 2001; “Decreto No. 6217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Habilitante”, *Gaceta Oficial*, No. 5890, 31 de julio de 2008; “Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; Ley de Idiomas Indígenas” *Gaceta Oficial*, No. 38981, 28 de julio de 2008; “Ley Orgánica de Procesos Electorales”, *Gaceta Oficial*, No. 5928, 12 de agosto de 2009; “Ley Orgánica de Educación”, *Gaceta Oficial*, No. 5929, 15 de agosto de 2009; “Ley Orgánica de los Consejos Comunales”, *Gaceta Oficial*, No. 39335, 28 de diciembre de 2009; “Ley de Artesanos y Artesanas Indígenas”, *Gaceta Oficial*, No. 39338, 4 de enero de 2010.

también introducidas en las constituciones de los estados federales habitados por los indígenas: Bolívar (2001), Delta Amacuro (2001), Amazonas (2002), Apure (2002), Anzoátegui (2002), Monagas (2002) y Zulia (2003).

El reconocimiento del derecho al propio sistema de normas y prácticas judiciales es, como lo advierte Colmenares, una forma efectiva de protección de los indígenas venezolanos porque es precisamente gracias a estas leyes no escritas que ellos durante siglos resolvían sus conflictos, mantenían sus comunidades y su identidad, al ser excluidos y discriminados por parte del Estado²⁷⁰.

El artículo 125 garantiza a la población indígena el derecho a la participación política y representación en la Asamblea Nacional y los órganos representativos federales y locales. Este artículo está relacionado con el artículo 186, el cual, estableciendo la composición de la Asamblea Nacional, incluye en ella a tres diputados elegidos por los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela en las circunscripciones electorales especiales, de acuerdo con lo establecido por la ley y respetando las tradiciones y costumbres de los indígenas²⁷¹. A la cuestión de la participación de los representantes indígenas en los órganos de la administración estatal se refiere también el artículo 166, el cual les garantiza la participación en la actividad de los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas en cada estado.

Los pueblos y comunidades indígenas consiguieron, además, según el artículo 169, la autonomía administrativa dentro de los estados

²⁷⁰Ricardo Colmenares, *Los derechos de los pueblos indígenas*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2001, p. 98.

²⁷¹Manuel Rachadel, "El régimen electoral en la Constitución de 1999", *Revista Politea*, No. 26, Caracas 2001, p. 231.

y municipios. En opinión de Krzywicka²⁷² el artículo 126 contiene, en cierto modo, un resumen o síntesis de las prerrogativas de autogestión y los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas, indicando el arraigo histórico y cultural de la población indígena, la cual forma parte del pueblo y del Estado venezolano, soberano e indivisible. Conforme a lo establecido en la Constitución, la población indígena tiene el deber de defender la integridad y soberanía nacional. Este artículo, además, explica que el término “pueblo” no debe ser interpretado en el sentido que se le da en el derecho internacional.

La citada Constitución contiene, además, las Disposiciones Transitorias, de las cuales la Sexta y Séptima se refieren a los pueblos indígenas. La Disposición Sexta garantiza que en un lapso de dos años desde la entrada en vigencia de la Constitución se legislarían las cuestiones relativas a los pueblos y comunidades indígenas en cuanto a la educación y propiedad de tierra. La Disposición Séptima estipula las reglas y los procedimientos de la participación de los pueblos indígenas en las elecciones a los órganos representativos y que a la letra dice:

“A los fines previstos en el artículo 125 de esta Constitución, mientras se apruebe la Ley Orgánica correspondiente, la elección de los y las representantes indígenas a la Asamblea Nacional, a los Consejos Legislativos Estadales y a los Consejos Municipales, se regirá por los siguientes requisitos de postulación y mecanismos: Todas las comunidades u organizaciones indígenas podrán postular candidatos y candidatas que sean indígenas. Es requisito indispensable, para ser candidato o candidata, hablar su idioma indígena, y cumplir con, al menos, una de las siguientes condiciones: 1. Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad. 2. Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural. 3. Haber realizado acciones en beneficio de los

²⁷² Op. cit

pueblos y comunidades indígenas. 4. Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento. Se establecerán tres regiones: Occidente, compuesta por los Estados Zulia, Mérida y Trujillo; Sur, compuesta por los Estados Amazonas y Apure; y Oriente, compuesta por los Estados Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Anzoátegui y Sucre. Cada uno de los Estados que componen las regiones elegirá un representante. El Consejo Nacional Electoral declarará electo al candidato o electa a la candidata que hubiere obtenido la mayoría de los votos válidos en su respectiva región o circunscripción. Los candidatos o las candidatas indígenas estarán en el tarjetón de su respectivo Estado o circunscripción y todos los electores o electoras de ese Estado podrán votarlos o votarlas. Para los efectos de la representación indígena en los Consejos Legislativos y en los Consejos Municipales de los Estados y Municipios con población indígena, se tomará el censo oficial de 1992 de la Oficina Central de Estadística e Informática. Las elecciones se realizarán de acuerdo con las normas y requisitos aquí establecidos. El Consejo Nacional Electoral garantizará con apoyo de expertos o expertas indígenas y organizaciones indígenas el cumplimiento de los requisitos aquí señalados²⁷³.

Las garantías constitucionales otorgadas a los pueblos y comunidades indígenas ya han sido desarrolladas en la citada Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas²⁷⁴ (LOPCI) y con respecto a sus derechos de participación política se ha dedicado el *Capítulo II: De los derechos políticos* en la mencionada Ley que a continuación se transcribe:

De la participación política y el protagonismo

Artículo 63. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la participación y al protagonismo político. Para el ejercicio de este derecho se garantiza la

²⁷³Texto extraído del trabajo de KATARZYNA KRZYWICKA titulado: Situación jurídica de los pueblos indígenas en Venezuela. Dilemas de representación y participación. pp106-107

²⁷⁴Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, pp. 32-33. Gaceta oficial No. 38.344, martes 27 de diciembre de 2005.

representación indígena en los cargos de elección popular, en la Asamblea Nacional, en los consejos legislativos, concejos municipales y juntas parroquiales en los estados con población indígena, o en cualquier otra instancia tanto en el ámbito nacional, estatal y parroquial, de conformidad con las leyes respectivas.

De los representantes a la Asamblea Nacional

Artículo 64. En la Asamblea Nacional los pueblos indígenas serán representados por tres (3) diputados o diputadas conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales serán elegidos de acuerdo con la ley que regula la materia electoral.

De la participación y representación en los órganos parlamentarios internacionales de los pueblos y comunidades indígenas

Artículo 65. Se garantiza el derecho a la participación, protagonismo político y representación de los pueblos y comunidades indígenas en el Parlamento Andino y Parlamento Latinoamericano, los cuales serán elegidos de acuerdo con las leyes electorales que rigen la materia.

De los representantes indígenas ante los consejos legislativos y concejos municipales

Artículo 66. En los estados, municipios y parroquias con población indígena, se elegirán representantes indígenas para los consejos legislativos, concejos municipales y juntas parroquiales de dichas entidades, conforme al procedimiento establecido en la ley electoral en materia indígena. A los efectos de determinar los estados, municipios y parroquias con población indígena se tomarán en cuenta los datos del último censo oficial, las fuentes etno-históricas y demás datos estadísticos y otras fuentes de información.

De las normas sobre participación política indígena

Artículo 67. Las normas, procedimientos y en general todo lo relacionado con el ejercicio del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la participación política, serán desarrolladas en las leyes que regulen la materia, tomando en cuenta sus usos y costumbres, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Al analizar los derechos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 que fueron concedidos a la población indígena, bajo la óptica de Krzywicka²⁷⁵, se puede distinguir, según las esferas que los regulan, tres tipos: los que conciernen la cultura, los de tipo territorial- económico y los referentes a la política y autogestión. A las garantías de los derechos culturales se refiere ya el Preámbulo de la Constitución, donde se introduce los términos “pueblo” y “Estado multiétnico y pluricultural”. Este concepto está desarrollado en el artículo 100, en el cual se garantiza a las culturas populares una protección especial y respeto bajo el principio de igualdad. El artículo 119 reafirma el carácter histórico de los pueblos indígenas mientras que el artículo 121 garantiza la protección de su identidad étnica, el desarrollo de su cultura y la educación bilingüe e intercultural. Hay que añadir que el artículo 9, junto con el castellano, el idioma oficial de la República, introdujo el derecho al uso oficial de los idiomas indígenas en todo el territorio del país.

El segundo grupo de garantías es el de los derechos territoriales y económicos. A estos derechos se refieren varios artículos, sobre todo el artículo 119, el cual introduce los términos “hábitat” y “tierras que los indígenas ocupan ancestral y tradicionalmente”, que son su propiedad colectiva inalienable y protegida, necesaria para desarrollar sus formas de vida. Los artículos 120 y 123 garantizan a los pueblos indígenas el derecho al aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en los hábitats indígenas y el desarrollo de sus propias prácticas económicas tradicionales. Los indígenas, según el artículo 121, tienen también el derecho a mantener y desarrollar sus tradicionales lugares sagrados y de culto religioso. Según el artículo 181 las tierras de los pueblos y comunidades indígenas se quedan

²⁷⁵ Op. Cit. Pp. 91-92

exceptuadas de los ejidos. También vale la pena advertir que el artículo 327 garantiza una protección especial a los indígenas que habitan las tierras fronterizas.

El tercer tipo de garantías se refiere a los derechos políticos y de autogestión. Para hacer un breve análisis con respecto a los logros alcanzados por la población indígena, se tiene que en el artículo 119 se reconoce la organización social y política tradicional de los pueblos y comunidades indígenas en las tierras que ocupan. Este artículo reconoce la personalidad jurídica colectiva de los indígenas. Según los artículos 119, 121 y sobre todo 260, se garantiza a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a mantener y practicar en su hábitat la jurisdicción indígena tradicional para aplicarla hacia los integrantes de su comunidad, según las normas y reglas que no estén en contradicción con la Constitución y otras leyes nacionales. Además, el sistema de jurisdicción de los pueblos indígenas debe estar coordinado con el sistema judicial nacional.

Este derecho de participación política de los pueblos indígenas, como integrantes del pueblo venezolano, se proyecta también en un deber. Por tanto, en términos constitucionales, los indígenas venezolanos también tienen el deber de facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (artículo 62 CRBV), como el deber de participar solidariamente en la vida política del país (artículo 132 CRBV). Vale acotar que, con el establecimiento de este conjunto de normas Constitucionales relativas al reconocimiento del derecho de participación de los pueblos indígenas y en particular el de la participación política, Venezuela estaría dando cumplimiento a sus compromisos asumidos internacionalmente en esta materia, toda vez que ha ratificado diversos instrumentos internacionales relativos a la protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Tal es el caso del *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, adoptado por la Conferencia General de la OIT (Convenio N°169) el 27-06-1989, el cual entró en vigor el 05-09-1991; publicado en *Gaceta Oficial* N° 37.305 del 17-10-2001, y que contiene normas vinculadas a garantizar la participación política de los pueblos indígenas, que los Estados Miembros están en la obligación de observar.

Por otro lado, la tarea de velar por los derechos de los pueblos y comunidades indígenas ha sido encargada, en virtud del artículo 281, párrafo 8, de la Constitución, al Defensor del Pueblo. Sus competencias incluyen la protección de los derechos de pueblos y comunidades indígenas y realización de las acciones necesarias para su garantía y protección²⁷⁶. Las regulaciones sobre esta cuestión han sido desarrolladas en 2004, en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo²⁷⁷. El artículo 15, pár. 7, repite la mencionada garantía constitucional.

En virtud del artículo 38, se ha creado en cada uno de los estados la Defensoría Delegada Especial Indígena cuyo objetivo es promover, vigilar y defender los derechos de los pueblos indígenas, establecidos en la Constitución, convenios internacionales, leyes y decretos ejecutivos. El artículo 39 define el procedimiento de la designación del Defensor Delegado, el cual debería tener experiencia en la lucha por los derechos de los indígenas y conocimientos en el ámbito de la protección y defensa de los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades indígenas.

²⁷⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial*, No. 36860, Caracas, 30 de diciembre de 1999.

²⁷⁷ Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, *Gaceta Oficial*, No. 37995, Caracas, 5 de agosto de 2004, pp. 16-17

La designación del Defensor Delegado es realizada por los pueblos indígenas en las asambleas organizadas según sus propios procedimientos y costumbres. El artículo 40 establece que el nombramiento del Defensor Delegado lo realiza la persona que ejerce el cargo del Defensor del Pueblo, después de haber oído la opinión de la asamblea de los pueblos y comunidades indígenas.

4.4. Sistema electoral y participación política de los pueblos indígenas

El sistema electoral de los pueblos indígenas en Venezuela se encuentra esbozado en la Ley Orgánica de Procesos Electorales²⁷⁸, la cual regula de manera detallada todo lo relativo al sistema de elección de los representantes indígenas en los diferentes cuerpos legislativos nacionales, regionales y locales, ratificando el sistema de elección por votación abierta, establecido en el régimen transitorio de la Constitución. Es decir, no se escogió un sistema de elección mediante circunscripción propiamente indígena, en el sentido de creación de un registro electoral indígena específico para cada circunscripción, de modo que sólo votarían por los candidatos presentados, los indígenas debidamente inscritos.

Este sistema fue dejado de lado y se asumió el sistema de votación universal por circunscripciones. Sus disposiciones son bastante completas y establecen lo relativo a circunscripciones electorales indígenas, registro electoral, postulación de candidatos, apertura de centros electorales, derecho a postular, auditorías, sistema de elección propio, determinación de poblaciones indígenas, requisitos

²⁷⁸Ley Orgánica de Procesos Electorales publicada en la Gaceta Oficial N° 5.928, Extraordinario, del 12 de agosto de 2009.

de postulación y vocería indígena en cada una de esas instancias. Las disposiciones más importantes, extraídas por Bello²⁷⁹ y resaltadas por la autora, son las siguientes:

Artículo 19. Para la elección de los cargos nominales a los cuerpos deliberantes, el Consejo Nacional Electoral conformará circunscripciones electorales que se regirán por los lineamientos siguientes: 1. Para la elección de cargos nacionales y estatales, la circunscripción electoral podrá estar conformada por un municipio o agrupación de municipios, una parroquia o agrupación de parroquias, o combinación de municipio con parroquia, contiguas y continuas de un mismo estado, **a excepción de las circunscripciones indígenas las cuales no tendrán limitación de continuidad geográfica.**

Artículo 33. El Consejo Nacional Electoral, por órgano de la Comisión de Registro Civil y Electoral, establecerá y administrará lo conducente a la ubicación de los lugares en los cuales funcionarán los centros de inscripción y actualización, con los siguientes criterios: 1. Facilidad de acceso para los electores y las electoras. 2. Presencia en los sectores de difícil acceso y/o de mayor concentración poblacional. 3. Garantía para todos los sectores de la población. Las organizaciones con fines políticos, comunidades organizadas, comunidades y **organizaciones indígenas**, podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral la apertura de centros de inscripción y actualización.

Artículo 47. Únicamente tendrán derecho a postular candidatos y candidatas para los procesos electorales regulados en la presente Ley, los siguientes: 1. Las organizaciones con fines políticos. 2. Los grupos de electores y electoras. 3. Los ciudadanos y las ciudadanas por iniciativa propia. 4. Las comunidades u organizaciones indígenas.

²⁷⁹ Véase el trabajo de Luis Bello, titulado: El derecho a la participación política de los pueblos indígenas y la representación indígena en los cuerpos legislativos. El desarrollo normativo de los derechos de los pueblos indígenas en las leyes nacionales. En el Capítulo 7, pp. 184- 217 del libro compilado por el mismo autor, titulado El Estado ante la Sociedad Multiétnica y Pluricultural.

Artículo 157. Las organizaciones con fines políticos, los grupos de electores y electoras, los candidatos o las candidatas por iniciativa propia y **las comunidades u organizaciones indígenas tendrán derecho a tener testigos ante los organismos electorales subalternos.**

Artículo 174. Las comunidades u organizaciones indígenas tienen derecho a la participación, protagonismo político y representación, por lo cual podrán postular diputadas o diputados, legisladores o legisladoras, concejales o concejales y otros que determine la ley.

Artículo 175. Corresponde al Consejo Nacional Electoral la conformación de las circunscripciones electorales indígenas, a los efectos de determinar los estados, municipios y parroquias con población indígena. Para elegir los y las representantes indígenas, se tomarán en cuenta los últimos datos del censo oficial con las variaciones estimadas oficialmente por los organismos competentes, las fuentes etnohistóricas y demás datos estadísticos.

Artículo 176. A los efectos de determinar los estados, municipios y parroquias con población indígena se tomarán en cuenta los datos del último censo oficial, las fuentes etnohistóricas y demás datos estadísticos.

Artículo 177. El sistema de elección correspondiente a la representación de los pueblos indígenas establecida en la Constitución de la República, las leyes y convenios internacionales, es el de mayoría relativa de votos válidos.

Artículo 178. Se consideran electores y electoras de la circunscripción electoral indígena todos los inscritos e inscritas en el Registro Electoral Definitivo, para la elección de la representación indígena en los distintos cuerpos deliberantes.

Artículo 179. La circunscripción para la elección de diputados o diputadas por la representación indígena a la Asamblea Nacional estará integrada por tres regiones: 1. Occidente: Conformada por los estados Zulia, Mérida y Trujillo. 2. Sur: Conformada por los estados Amazonas y Apure. 3. Oriente: Conformada por los estados Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre. El Consejo Nacional Electoral podrá conformar las circunscripciones electorales indígenas mediante agrupaciones de estados, municipios o parroquias o por

una combinación de éstas sin limitaciones de continuidad geográfica.

Artículo 180. El número de diputados o diputadas por la representación indígena a la Asamblea Nacional es de tres, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Artículo 181. Son requisitos indispensables para postularse como candidato o candidata a diputado o diputada indígena a la Asamblea Nacional, ser venezolano o venezolana, hablar su idioma indígena, y cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: 1. Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad. 2. Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural. 3. Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas. 4. Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

Artículo 183. En cada estado, establecido como circunscripción indígena, con población superior o igual a quinientos indígenas se elegirán un legislador o una legisladora a los consejos legislativos, con su respectivo suplente, siempre que dicha población esté constituida en comunidad o comunidades indígenas y sus decisiones sean colectivas.

Artículo 184. En cada municipio, establecido como circunscripción indígena, con población superior o igual a trescientos indígenas se elegirán un concejal o una concejala a los concejos municipales y su respectivo suplente. Para los demás cuerpos colegiados de elección popular, el Consejo Nacional Electoral establecerá la base poblacional y el número de cargos a elegir. Para la vocería indígena en los concejos municipales y demás cuerpos colegiados de elección popular, la población deberá estar constituida en comunidad o comunidades indígenas y sus decisiones deben ser colectivas.

Artículo 185. Para la elección de legisladores o legisladoras a los consejos legislativos, concejal o concejala a los concejos municipales, se establece como circunscripciones electorales indígenas a los estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia. El Consejo Nacional Electoral para la conformación de estas circunscripciones

electorales podrá constituir las por agrupaciones de estados, municipios, parroquias o una combinación de éstas sin limitaciones de continuidad geográfica.

Artículo 186. Los candidatos o las candidatas indígenas postulados o postuladas a los consejos legislativos y concejos municipales y demás cuerpos colegiados de elección popular deberán ser venezolanos o venezolanas, hablar su idioma indígena como requisito indispensable y cumplir con al menos uno de los siguientes requisitos: 1. Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad. 2. Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural. 3. Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas. 4. Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

A pesar de todas estas disposiciones expresas favorables, en concreto no se ha desarrollado ni implementado en el país la posibilidad de un régimen municipal específicamente indígena según lo previsto en la Constitución, la Ley Orgánica de Pueblos Indígenas y en la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal. El tema de la implementación de los municipios indígenas ha quedado relegado en la agenda política del Estado, el cual en sus diferentes órganos se ha centrado en los últimos años en el desarrollo y consolidación de otras experiencias locales comunitarias, cuya expresión particular son los Consejos Comunales.

En este sentido, es evidente que aún cuando las leyes especiales en la materia desarrollan los principios y normas de funcionamiento de los entes municipales indígenas, en la práctica su implementación ha sido dejada a un lado, ya que las diferentes instancias del Estado y más propiamente del Gobierno, se han abocado a la constitución de otras estructuras locales de participación a nivel de

pueblos y comunidades indígenas, llamadas Consejos Comunales Indígenas, cuyos aspectos generales también están regulados en la ley.

Si bien el Consejo Nacional Electoral, es el encargado de designar las circunscripciones en las cuales los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho a la participación política, no queda muy claro que tipo de condiciones tomará en cuenta este Consejo para agruparlos. Hasta este momento, las leyes sugieren municipios, comunidades y consejos comunales indígenas, términos estos que entran en contradicción jurídica, de acuerdo con lo que se expone a continuación.

4.5. ¿Municipios, Comunidades o Consejos Comunales indígenas?

Para observar mejor estas contradicciones se citan los artículos correspondientes a la creación de las organizaciones mencionadas. En primer lugar se tiene la *Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*²⁸⁰ con la siguiente definición de municipio:

Artículo 50. El Municipio Indígena es la organización del régimen de gobierno y administración local, mediante la cual los pueblos y comunidades indígenas definen, ejecutan, controlan y evalúan la gestión pública de acuerdo a los planes previstos en su jurisdicción territorial, tomando en cuenta la organización social, política y económica, cultural, usos y costumbres, idiomas y religiones, a fin de establecer una administración municipal que garantice la participación protagónica en el marco de su desarrollo sociocultural. La organización municipal de los municipios indígenas será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

²⁸⁰ *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*

En lo que respecta a los Consejos Comunales, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales del 2006, definió estas instancias en su artículo 2, indicando que:

Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Esta ley fue modificada en el año 2009²⁸¹, eliminando dentro de sus definiciones lo relativo a “comunidades indígenas”. Se limitó a establecer, en lo relativo a la base poblacional, que para conformar consejos comunales una comunidad indígena debe integrar un número mínimo de 10 familias indígenas (Artículo 4, numeral 3). Seguidamente, en el artículo 11, se ratifica lo dispuesto por la ley anterior, en cuanto que en los pueblos y comunidades indígenas la postulación y elección de voceros o voceras se hará según lo previsto en esta ley y tomando en cuenta sus usos, costumbres y tradiciones. Esta disposición señala textualmente:

Artículo 11.- “Los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva tendrán derecho a participar y postular voceros o voceras a las unidades del consejo comunal, de acuerdo a los requisitos establecidos en esta ley (...). En los pueblos y comunidades indígenas la postulación y elección de voceros o voceras se hará según lo previsto en esta Ley y tomando en cuenta su uso, costumbres y tradiciones.”

²⁸¹ Ley de los Consejos Comunales. Aprobada el 09 de abril de 2006.

Tal como se señaló anteriormente, la vigente Ley Orgánica de los Consejos Comunales no incluyó en su texto la definición de “comunidades indígenas” a los efectos legales correspondientes como lo hacía la ley anterior. Tanto las disposiciones de la Ley de los Consejos Comunales (2006), como los nuevos preceptos de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), establecen lo relativo a la base poblacional para determinar el número de familias que pueden conformar un consejo comunal, que en ambos casos es de diez familias; y también señalan que en lo relativo a la postulación y elección de sus miembros, las mismas se deben hacer según sus usos y costumbres.

Sin embargo, el texto legal que regula los consejos comunales en la actualidad, no entra a definir las particularidades y especificidades que deberían tener los consejos comunales indígenas, en cuanto a nuevas estructuras públicas de participación en los pueblos y comunidades indígenas, ni tampoco se definen los parámetros de funcionamiento para estas nuevas entidades de participación y decisión comunitaria. Es en este aspecto donde se podrían formular algunas observaciones a la creación de consejos comunales en pueblos indígenas.

Si bien la forma comunitaria ordinaria y la estructura colectiva de los consejos comunales pueden tener semejanzas con la organización tradicional de las comunidades indígenas; la creación y funcionamiento de los consejos comunales en pueblos indígenas, pueden tener fuertes impactos socioculturales, sobre todo en el funcionamiento de su organización propia (social, política, económica y cultural según el artículo 119 constitucional); en la estructura del ejercicio de las autoridades tradicionales y en lo relativo a la toma de decisiones

comunitarias sobre sus propios asuntos, lo que comúnmente se denomina la autonomía interna.

Desde esta perspectiva, la ley vigente pareciera tener un vacío legal, en el sentido de que se ha previsto expresamente que la postulación y elección de los voceros y voceras de los consejos comunales en pueblos y comunidades se debe hacer según sus usos y costumbres, pero no se han establecido los principios para garantizar su funcionamiento según la especificidad cultural y la identidad propia de los pueblos indígenas. Es en este sentido, donde se formulan las principales críticas hacia la creación de estas nuevas estructuras en pueblos y comunidades indígenas.

Dentro de estas críticas a favor y en contra se encuentran, en primer lugar las realizadas por Amodio, en su estudio sobre los pueblos indígenas y las perspectivas políticas en Venezuela. Este autor señala que es precisamente el cambio político e institucional hacia los pueblos indígenas lo que permite repensar la conformación étnica y cultural del estado definido constitucionalmente como multiétnico y multicultural²⁸². Amodio reconoce que la coherencia entre formas políticas tradicionales y formas de origen foráneo a las comunidades han sido históricamente problemáticas, como lo demuestra la experiencia de las alcaldías en los municipios presentes en territorios indígenas en el estado de Amazonas,

“(...) donde formas ajenas han tenido dificultad de coordinarse con los sistemas de poder tradicionales de los distintos pueblos que, de manera violenta, han sido agrupados sin considerar las diferencias étnicas y culturales. Por esto, la adhesión indígena actual a la formación de Consejos Comunales resulta sugerente, ya

²⁸² Amodio Emanuele, 2007: La República Indígena. Pueblos Indígenas y Perspectivas Políticas en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol 13. N° 3. Caracas. P. 175.

que se trata de formas de agregaciones más cercanas a las tradicionales de cada comunidad indígena. Para agosto de 2007 se contabilizaban en todo el territorio nacional 600 consejos comunales indígenas, lo que puede representar un importante cambio en las estructuras de poder tradicional, pero no necesariamente de tipo destructivo, sobre todo si estos consejos consiguen articular lo tradicional con el proyecto nacional que, de manera explícita, reconoce la autonomía, aunque es en la práctica de la relación entre estas nuevas formaciones y el Estado central donde se demostrará su potencialidad²⁸³.”

Por su parte, el reconocido aliado de la causa indígena, Mosonyi, ha sostenido una posición más crítica sobre lo que considera un modelo impuesto a los pueblos y comunidades indígenas en detrimento de la estructura socio-política propia, garantizada paradójicamente por la Constitución. Considera Mosonyi que la creación forzada y visiblemente unilateral de consejos comunales y comunas en territorios indígenas, invierte los valores constitucionales, colocando nuevamente a los pueblos indios como receptores²⁸⁴.²² Más recientemente, el profesor Mosonyi ha expresado fuertes críticas sobre el impacto que estarían teniendo los consejos comunales en los pueblos indígenas, sobre todo a partir de la situación de los pueblos Yukpa (estado Zulia) y Mapoyo (estado Bolívar). Al respecto el académico señala:

“En efecto, el pueblo yukpa –entre tantos otros– corre un serio peligro de ser víctima de un etnocidio largamente anunciado. Aún no se le reconocen las tierras ancestrales –ya perdidas en un 90%– ni la jurisdicción indígena, ni la especificidad de su cultura, ni el uso público de su idioma y –a modo de corolario– tampoco su derecho a una razonable autonomía de su organización

²⁸³ *Ibidem*. P. 185-186.

²⁸⁴ Véase a Mosonyi Esteban Emilio, Balance General de los Diez Años del Proceso Bolivariano: Pueblos Indígenas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 2009: Vol. 15, N° 1. Caracas P. 170.

sociopolítica. Se le ha encasquetado un conjunto de Consejos Comunales completamente eurocéntricos y centralizados en la capital de la República, inclusive en el aspecto financiero. Este nuevo “modelo” nada tiene que ver con el avanzado articulado de nuestra Constitución Bolivariana. Tampoco refleja, en modo alguno, los centenares de años de resistencia indígena hecha operativa a partir de mediados del siglo pasado. Desde allí sirvió de trasfondo ideológico fundamental al actual proceso revolucionario bolivariano aunque –como todo lo indígena hoy esté sumergido en el olvido, frente a una amenaza de regresión al ya inoperante Socialismo Real del Siglo XX. Ahora nuestros pueblos originarios, en lugar de proporcionar insumos novedosos a una inédita realidad sociopolítica, parecen nuevamente sentenciados a recibir más de lo mismo: un enlatado decimonónico dirigido a suprimir de manera definitiva cualquier rasgo de especificidad y originalidad que les quedan a estos pueblos, al cabo de quinientos años de opresión y exterminio (...). Los mapoyo nunca recuperaron sus tierras –por el contrario todavía las siguen perdiendo se hizo caso omiso de sus solicitudes por una verdadera Educación Intercultural Bilingüe y un plan compartido de recuperación lingüística y cultural. Pero el tiro de gracia que está acabando con su identidad y existencia como pueblo es haberlos obligado a sustituir su organización tradicional y autoridades legítimas por un Consejo Comunal de naturaleza idéntica a cualquiera que hallamos en el resto del país; vale decir, en nuestras ciudades y en el campo criollizado. Se trata de un golpe mortal a nuestra sociodiversidad y la vigencia de las sociedades indígenas que hacen vida en el país; especialmente si nos percatamos que el mismo recetario oficial se viene aplicando a todas y cada una de nuestras comunidades originarias, tal como sucede en Perijá. Hasta se pretende acelerar el proceso al propiciar enfrentamientos en el seno de las mismas, con pueblos indígenas vecinos y con el mundo no indígena, mucho más fuerte y evidentemente privilegiado por las autoridades civiles y militares del país, al igual que en los tiempos pre-revolucionarios.”²⁸⁵.

²⁸⁵ Mosonyi Esteban Emilio, *La Crisis de Perijá: Momento Crucial para la*

Otro autor reconocido, el profesor Luis Fernando Angosto, de la Universidad Bolivariana de Venezuela, ha realizado una reflexión sobre el desarrollo de las nuevas estructuras de participación en los pueblos y comunidades indígenas, y ha formulado críticas muy bien fundamentadas sobre el impacto que las mismas y la nueva geometría del poder (NGP) tienen en la vida cultural y el ejercicio de la autonomía. Angosto enfatiza que:

“En el marco de las políticas gubernamentales impulsadas por el Minpi, la NGP, que en lo referente a creación de unidades territoriales indígenas supone un alejamiento de los preceptos constitucionales, ocupa un lugar nuclear. Desde la misma aparición del Ministerio se ha puesto énfasis en que una de sus labores fundamentales es la del fomento de los consejos comunales indígenas (...) Las unidades político territoriales indígenas impulsadas por la NGP ya no se asocian a la posibilidad de libre determinación, sino que quedan inextricablemente ligadas a la idea de «desarrollo endógeno» y a la constitución de comunas productivas (...). La nueva geopolítica nacional está vinculada al fortalecimiento del denominado Poder Popular, y para los pueblos indígenas está por tanto ligado a la constitución de consejos comunales indígenas y a la creación de comunas. Estas ya están siendo impulsadas desde el Minpi, que ha presentado varias comunas «piloto» que reciben financiamiento público, capacitación y publicidad para sus proyectos. Las obras en estas comunas también se utilizan como ejemplo de los logros del Gobierno (...). Al proceso de promoción de la NGP se han sumado entusiastamente un buen número de ciudadanos y comunidades indígenas desde las que se han conformado consejos comunales y algunas comunas, mientras que para otros sectores de la población indígena ese proceso no resulta atractivo. De mantenerse la comuna y la NGP como la única vía de territorialización indígena y como representante de un

Resistencia Indígena. Intervención en evento realizado en la sede del Parlamento Latinoamericano. 2011: Caracas. 02 de junio de 2011. Mimeografiado.

único modelo de desarrollo reconocible por el Estado, se contravendría uno de los principios básicos de la CRBV: el de respetar las formas de organización política, social, de los pueblos indígenas (...) aunque tácticamente se presente a los consejos comunales y las comunas como ejemplos de organización con esencia «indígena», una y otra cosa no son iguales. Los consejos comunales, aunque basados en principios de democracia directa presentes en muchos modelos de organización política amerindia y flexible en cuanto a su estructura interna, departamentalizan institucionalmente la vida política de una comunidad y contribuyen a solidificar cambios en los perfiles de liderazgo político existentes en esos modelos. La Ley de los Consejos Comunales de 2006 establecía que «[los] pueblos y comunidades indígenas elegirán los órganos de los consejos comunales de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones, y por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas» (Art. 12), pero esta perseguida sensibilidad institucional no se ha traducido en la práctica, y en la mayoría de casos las comunidades indígenas han necesitado seguir el procedimiento administrativo ordinario, que no reconoce autoridades tradicionales en las comunidades, ante la agencia encargada de procesar el reconocimiento y registro oficial de los consejos comunales (Fundacomunal). En definitiva, y aunque se constituyan voluntariamente, los consejos comunales forman parte de la estructura del poder público estatal y vienen a sustituir formas de organización sociopolítica de los pueblos indígenas cuya posibilidad de mantenimiento la CRBV (y la legislación derivada) proponía reconocer²⁸⁶.”

A pesar de las críticas hechas por los autores precedentes, vale acotar que en términos de recursos, durante los últimos años, varias instituciones y programas del Estado como el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, el Ministerio de las Comunas, la Misión Guaicaipuro, varias gobernaciones y alcaldías, se han dedicado

²⁸⁶Angosto Luis Fernando, Pueblos Indígenas, Multiculturalismo y la Nueva Geometría del Poder en Venezuela. *Revista Cuadernos del CENDES*. 2010: Año 27. Nº 73. Tercera Época. Caracas. Universidad Central de Venezuela. P. 121-125.

a la promoción, constitución y financiamiento de consejos comunales en comunidades indígenas de todo el país. Según información del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, para el año 2007, había un total de 1159 consejos comunales indígenas en Venezuela, de los cuales 625 habían recibido proyectos de financiamiento del Ministerio con competencia indígena²⁸⁷. Con el objetivo estratégico de avanzar aceleradamente en la construcción del nuevo modelo democrático de participación popular, el Ministerio se propuso como política promover el ejercicio del derecho de consulta del poder popular indígena y sus organizaciones, en los asuntos locales o comunales que puedan afectarlos directa o indirectamente²⁸⁸.

4.6. Criterios sobre los derechos de participación política de los pueblos indígenas venezolanos

Los criterios de suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad y contenido sustantivo, garantes de la participación política de los pueblos indígenas venezolanos que a continuación se

²⁸⁷ Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas: Memoria y Cuenta a la Asamblea Nacional 2007. P. 39.

²⁸⁸ En este sentido, y según lo destaca la Memoria y Cuenta de la Asamblea Nacional 2007 se destacan como logros la conformación de consejos comunales indígenas, el financiamiento de proyectos comunales, sociales y productivos, y la constitución de la Federación de Consejos Comunales Indígenas Revolucionarios “Cacique Guaicaipuro”, que realizó el Primer Congreso de Voceros y Voceras de los Consejos Comunales de los Pueblos Indígenas con asistencia de 350 personas. Por su parte, la Memoria y Cuenta del año 2008, dentro de la política de promover la participación protagónica de los pueblos indígenas en la gestión pública, a través de la organización de los consejos comunales indígenas, hace referencia al financiamiento de 285 consejos comunales en proyectos vinculados a tres grandes áreas: 106 en agua potable por un monto total de 37.007.222,90 Bs. F; 85 en aspectos socioproductivos por un monto total de 16.830.422 Bs. F; y 79 en infraestructura por un monto total de 51,962.309,58 Bs. F.16 Durante el período correspondiente al año 2010, el Ministerio de Pueblos Indígenas reporta un financiamiento de 75 proyectos a consejos comunales, discriminados en las mismas áreas socioproductivas, agua potable e infraestructura.

discuten, tienen su basamento legal en los instrumentos jurídicos citados a lo largo de este capítulo. En primer lugar, este derecho de participación política quedó establecido en el artículo 125 de la CRBV en los siguientes términos: “Los pueblos indígenas tienen el derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley”. No obstante, a continuación se especifican los criterios mencionados que respaldan este derecho.

4.6.1. Suficiencia temporal o Consulta previa

Este derecho se encuentra consagrado en el Capítulo II: De la consulta previa e informada en la LOPCI, el cual, en su artículo 11 establece:

Artículo 11. Toda actividad susceptible de afectar directa o indirectamente a los pueblos y comunidades indígenas, deberá ser **consultada** con los pueblos y comunidades indígenas involucrados. La consulta será de buena fe, tomando en cuenta los idiomas y la espiritualidad, respetando la organización propia, las autoridades legítimas y los sistemas de comunicación e información de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas involucrados, conforme al procedimiento establecido en esta Ley. Toda actividad de aprovechamiento de recursos naturales y cualquier tipo de proyectos de desarrollo a ejecutarse en hábitat y tierras indígenas, estará sujeta al procedimiento de información y consulta previa, conforme a la presente Ley.

Algunos autores han señalado que los derechos políticos de los pueblos indígenas, si bien se encuentran en todo el texto constitucional, están resumidos y encuentran su génesis particular en el artículo 125 de la Constitución. Al respecto, se ha indicado que:

“De todos los derechos indígenas constitucionalizados, el derecho de participación constituye una manifestación de la autonomía de los pueblos originarios, pues los indígenas (...) aspiran articularse a la sociedad nacional mediante la reproducción de sus culturas, pero no restringidas sólo al interior de sus territorios o áreas de influencia, sino también en el desarrollo nacional, tanto en el orden político como en el económico y social. Más específicamente, el derecho de consulta de los pueblos indígenas permite a sus miembros participar previa y activamente en todos los niveles de actuación de la administración pública, de manera especial en aquellas medidas legislativas o administrativas que afecten sus intereses, así como en las actividades de los particulares susceptibles de afectar el desarrollo cultural de dichos grupos sociales (...). La participación aparece como un derecho que se ejerce de forma activa, pues la idea de cambio o propuesta a nivel político, económico y social, nace en forma directa de los actores indígenas (...). Por el contrario, la consulta se origina en cuanto exista previamente una información por parte del ente público o privado que advierte la posibilidad de afectar los intereses individuales o colectivos de los diversos pueblos y comunidades indígenas²⁸⁹.

De acuerdo con lo anterior, la participación es entonces el mecanismo directo mediante el cual los indígenas ejercen el derecho, y la consulta es el medio indirecto para lograr tal participación. Partiendo de este supuesto, Colmenares²⁹⁰, propone una clasificación del derecho a la participación de los pueblos indígenas en tres niveles diferentes, pero articulados: la participación directa, la participación compartida y la consulta o participación indirecta: “La participación propiamente dicha se da en aquellos casos que obedezcan a razones de política de

²⁸⁹ Colmenares Olivar Ricardo. El Derecho de Participación y Consulta de los Pueblos Indígenas en Venezuela. Separata de la *Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia*. N° 8. Caracas. Tribunal Supremo de Justicia. 2003: P. 24-25-37.

²⁹⁰ Íbidem

Estado o a principios rectores del nuevo modelo pluricultural y democrático reconocido constitucionalmente.”²⁹¹.

En los modos de participación directa destaca la participación política en los términos de los artículos 125 y 186 de la Constitución, y la participación en la administración de justicia según el artículo constitucional 260. En la participación compartida los supuestos operan en aquellos casos en los cuales la responsabilidad de crear ciertas directrices nace de manera simultánea tanto para el Estado como para los representantes de los pueblos indígenas, incluyendo, como ejemplos, la participación en la demarcación del hábitat y tierras colectivas (Artículo 119 de la Constitución) y la participación en el desarrollo económico (Artículo constitucional 123). Por su parte, con relación a la consulta previa o participación indirecta, ésta opera en aquellos casos en los cuales hay planes de desarrollo o aprovechamiento de recursos naturales por parte del Estado o de particulares, que afectan los intereses de los pueblos indígenas.

A nivel jurisprudencial un antecedente importante, citado por Bello²⁹², sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas a La demanda fue presentada por la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA) y otras organizaciones, señalando que la entonces Asamblea Legislativa había aprobado dicho texto legal, sin consulta previa y efectiva a los diferentes sectores de la población del Estado de Amazonas, especialmente a las comunidades indígenas que representan más del 50 % de la población total de la entidad.

En la sentencia, la Corte evidenció los vicios constitucionales y legales denunciados, dictaminando la violación del derecho a la participación de los pueblos indígenas, anuló parcialmente la ley y

²⁹¹ Íbidem

²⁹² Op. Cit. p.186

ordenó la aprobación de una nueva que se adaptara a la especificidad sociocultural de la región. La decisión señala que:

“En este sentido, la Corte examina la alegada violación del derecho a la participación política, en la formación de la ley (el acto impugnado) mediante la consulta popular y referendos a las comunidades indígenas (...). Se aprecia este derecho por considerarlo de contenido esencial de protección de la comunidad indígena (...) por ser el derecho a la participación política en una sociedad democrática un principio general de rango constitucional, lo que la doctrina define como gobernabilidad participativa (...). La participación en los asuntos públicos se considera hoy día como un principio constitucional en la defensa del interés general, de la comunidad, lo que permite una ósmosis recíproca entre el Estado y la sociedad y una reafirmación de la legitimidad del Poder Público”²⁹³.

La Corte consideró que en el caso no se demostraba el cumplimiento de la normativa en cuanto a la participación política, por lo cual la ley impugnada carecía de legitimación originaria proveniente de la consulta popular. Al respecto:

“La Corte observa que en el presente caso no se demostró el cumplimiento cabal de la normativa en cuanto a la participación ciudadana, restándole al acto impugnado la legitimación originaria conferida por la consulta popular. Por otra parte, el hecho que se consultaron los referidos organismos nacionales (actuación idónea) no exime la obligatoriedad de cumplimiento de la consulta popular sobre todo en una materia en la cual están involucrados el régimen de excepción de las comunidades indígenas (de rango constitucional), el carácter multiétnico y pluricultural, la biodiversidad, la cultura, religión y lengua propia de las comunidades indígenas, el derecho a la tierra que

²⁹³ Corte Suprema de Justicia de la República de Venezuela: *Sentencia de Nulidad de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas*. 05 de diciembre de 1996. p. 29.

respecto a dichas comunidades es de interés social e inalienable.”²⁹⁴.

De acuerdo con Bello²⁹⁵, la sentencia reafirma los derechos de los pueblos indígenas en la formación de las leyes, ya que “Estima este alto Tribunal que en la formación de una ley de división político-territorial del Estado, como lo es el de Amazonas, con la cual se modifican las condiciones económicas y sociales de la región, se cambia el entorno vital del individuo, se establecen los municipios y sus límites, se modifica la normativa jurídica (consecuencia de la mencionada división), se afecta la tenencia de las tierras, se ordena el territorio bajo un nuevo régimen, se cambia la vida cotidiana de la población, no debe desestimarse la expresión de la voluntad de los mismos indígenas”. Más aún, su participación debe ser considerada con especial atención, en vista de que los indígenas constituyen uno de los grupos sociales más expuestos a la violación de sus derechos humanos, por sus condiciones socio-económicas, culturales, y aislamiento, por cuanto en su hábitat intervienen intereses distintos y a veces contrarios a los legítimos, derechos de la población autóctona.

Como puede observarse en el ejemplo extraído del trabajo de Bello, la consulta previa a los pueblos indígenas sobre este caso, no se llevó a cabo y quizás cuantos casos como éste habrá dentro de su vida como sujetos políticos que no han sido sacados a la luz.

4.6.2. Recursos

En lo que respecta a los recursos con los que cuenta la población indígena venezolana para poder ejercer su participación política en las

²⁹⁴ *Ibidem*

²⁹⁵ Op. Cit. P. 189

contienda electoral, son mínimas las expectativas de victoria de estas organizaciones, identificadas con un sector étnicamente distintivo y minoritario de la población, que tienen desarrollo programático mínimo o inexistente, que tienen pocos recursos organizacionales o financieros y que no cuentan con ninguna maquinaria electoral. Esto sucede a pesar de que, la CRBV establece:

El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley.

Sin embargo, sólo con el respaldo de partidos políticos, aparecen opciones de éxito, y éstos, además de por cuestiones de principios, tal como lo afirma Angosto²⁹⁶, se acercan a la población indígena y a sus organizaciones por al menos dos motivos pragmáticos identificables:

“Por un lado, los pueblos indígenas se han convertido en referentes simbólicos del proceso de refundación republicana asumido como bandera política por los gobiernos bolivarianos desde 1999. Los principales partidos del llamado bloque bolivariano, se han presentado a sí mismos como defensores de los derechos de los pueblos indígenas y de la pluriculturalidad. En el campo opositor también se busca el acercamiento discursivo a la población indígena en una república sancionada como multiétnica y pluricultural, por el valor político que esto puede generar. Por otro lado, los curules garantizados a la representación indígena tienen por supuesto el mismo peso decisorio que cualquier otro. Y, dado el polarizado panorama político que existe en el país, conseguir el

²⁹⁶Consúltase a Luis Fernando Angosto Fernández en el artículo titulado: La competencia por la representación indígena en las elecciones venezolanas (2004-2010). Revista Cuestiones Políticas. Vol. 27. N° 46, enero-junio 2011, pp.13 – 54.

apoyo de los representantes indígenas para las votaciones en cámaras legislativas se ha convertido en objetivo deseado tanto por el “bloque oficialista” como por el “bloque opositor”²⁹⁷.

De lo citado anteriormente se infiere que, los partidos políticos en vez de contribuir para que los pueblos indígenas tengan representación propia, se aprovechan de sus debilidades sociales, económicas y culturales para alcanzar puestos clave en las diferentes instancias gubernamentales.

Por otra parte y en cuanto a los recursos que el gobierno debe proveer para estas poblaciones indígenas, la imposición de su organización en consejos comunales ha traído ventajas y desventajas. Esto se hace evidente en la entrevista realizada por Bello a un indígena Ye'kuana, quien expresa:

“A través de estas estructuras comunales se ha promovido la participación y el protagonismo en las comunidades, los recursos económicos que antes no llegaban están llegando y esto permite resolver muchos problemas de servicios públicos y obras de infraestructura como escuelas y ambulatorios médicos, electricidad, embarcaciones (...). Sin embargo, se observa mucha desarticulación entre los voceros y las comunidades, hay poca consulta en relación a los proyectos y también hay problemas de apropiación ilegal del dinero (...). Los indígenas los ven muchas veces

²⁹⁷ Según Angosto, la relación electoral entre los partidos políticos y ciertas organizaciones indígenas es publicitada abiertamente, y en las campañas electorales circulan las llamadas “chuletas” indicando a los militantes y simpatizantes de un partido cuáles son las combinaciones que se han de seguir. En el caso de CONIVE, la vinculación con el Movimiento Quinta República (MVR) primero y el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) después, ha estado reforzada por la militancia pública de muchos de los más prominentes líderes de aquella organización en estos partidos. La simbiosis entre una y otros ha sido tal que incluso en el portal de Internet de la asamblea Nacional dos de los representantes indígenas para el periodo 2005-2010, elegidos formalmente a través de la tarjeta de CONIVE, eran, sin embargo, presentados como miembros del PSUV.

como pequeños gobiernos que entran en choque con las autoridades tradicionales (...). Los proyectos y el financiamiento no son discutidos (...). También se han generado fuertes problemas y conflictos que han generado grandes divisiones en las comunidades indígenas producto del manejo irregular de los recursos, Por eso muchas comunidades se han desarticulado y hay divisiones entre ellas (...). Las autoridades tradicionales como los consejos de ancianos, los kajishanas, capitanes, en muchos casos han sido desplazadas (...) sustituidos por voceros, por promotores del Ministerio Indígena, y otros representantes²⁹⁸.

4.6.3. Libertad

Este criterio debe velar porque el proceso participativo procure que la voluntad de los pueblos indígenas esté ajena de factores que puedan viciarla, tales como coerciones, manipulaciones, amenazas, intimidaciones o discriminaciones de cualquier otro tipo que vulneren su autonomía de decisión. Este derecho se encuentra establecido en instrumentos legales como la Declaración de las Naciones Unidas, con el ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo y que en su artículo 4, estipula: “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, **tienen derecho a la autonomía o el autogobierno**²⁹⁹ en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”. Sobre la base de este derecho la CRVB, en su artículo 119, deja claro que: ... Corresponderá al Ejecutivo Nacional, **con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y**

²⁹⁸Entrevista a Esteban Rodríguez, indígena Ye'kuana, Coordinador de la Universidad Indígena de Venezuela. Caño Tauca, estado Bolívar. 19 de enero de 2011. El texto de esta entrevista se encuentra en el artículo de Bello (Op. Cit. P. 205).

²⁹⁹ Resaltado por la autora

garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley. A pesar de lo establecido en la Declaración y en la carta magna, se observa con preocupación que el estado obvia el cumplimiento de este derecho o no es acatado en su totalidad. En este sentido, Quispe³⁰⁰ plantea que:

→ Se reconocen los derechos originarios de los indígenas sobre sus tierras, pero el subsuelo siempre le pertenecerá al Estado. El Estado venezolano infringe los derechos otorgados a la población indígena y formula cargos criminales en contra de los activistas que reclaman el cumplimiento de sus derechos. En la práctica, el problema con los títulos de propiedad de tierra aparece especialmente en las áreas donde hay recursos naturales y en las zonas fronterizas donde están situadas las bases militares³⁰¹

→ La demarcación debe realizarse conjuntamente entre el Ejecutivo nacional y los pueblos indígenas, pero es el Estado el que toma las decisiones y establece los parámetros para el ordenamiento territorial. Esta situación se refiere a los yacimientos de carbón en el estado Zulia y el proyecto Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), en el marco del cual se proyectó la construcción

³⁰⁰ Pueblos indígenas-Informe Venezuela Anuario/IWGIA 2010. María Teresa Quispe – Aimé Tillett Coordinación General WATANIBA, www.elpueblosoberano.net. (Consultado el 2-03-14).

³⁰¹ Sociedad Homo et Natura, Macroproyectos: Los verdaderos enemigos de la demarcación de territorios indígenas, 16 de marzo de 1999; Bases militares violan derechos territoriales de los Yukpa, 27 de julio de 1999; Estado venezolano viola derechos humanos de pueblos indígenas y criminaliza a luchadores sociales, disponible en: <http://www.soberania.org>. (Consultado el 27-02-14)

de petroductos y gasoductos que pasarían por tierras habitadas por los indígenas³⁰².

→La legislación contempla el otorgamiento de títulos de propiedad colectiva a pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, hasta ahora el Estado no ha titulado grandes extensiones como propiedad colectiva de los pueblos, y sólo ha reconocido el uso y disfrute de las tierras y hábitats de algunas comunidades indígenas, las cuales son inalterables al considerarlas inalienables e inembargables.” (Emiten títulos de parcelas por comunidades sin reconocer el territorio integral por pueblos y reconociendo los derechos de terceros terratenientes y concesionarios mineros y madereros, por encima del derecho ancestral indígena)³⁰³.

→La forma de actividad de los Consejos Comunales limita a la población indígena en cuanto a la autonomía y el derecho a sus propias formas de actividad política, social y económica. Los Consejos Comunales, por causa de su estructura organizacional y las funciones que cumplen, niegan el principio constitucional de la descentralización y son un síntoma de centralización del poder.

→Sobre la base del Proyecto Nacional Simón Bolívar – Primer Plan Socialista, se realiza la penetración ideológica de las comunidades indígenas y su subordinación a los objetivos del gobierno, los cuales pudieran estar alejados de los verdaderos intereses de los pueblos indígenas, vulnerando así su autonomía de decisión.

³⁰² Véase más en: María Pilar García-Guadilla, “Ecosocialismo del Siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: los mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 15, No. 1 (enero-abril), 2009, pp. 187-223.

³⁰³ Ídem

Estos son algunos de los ejemplos que ponen en evidencia la ineficiencia por parte del gobierno en cuanto a la implementación de los amplios derechos otorgados a los pueblos y comunidades indígenas, en particular, los relacionados con la delimitación y propiedad de tierra.

4.6.4. Representatividad

La representatividad, como criterio relacionado con el derecho a la incorporación de los pueblos indígenas en los espacios de decisión de la organización gestora de la política pública en Venezuela, se encuentra establecida en la LOPCI, *Título III: Capítulo II, De los derechos políticos*, específicamente en el artículo 63, referido a *la participación política y el protagonismo*:

Artículo 63. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la participación y al protagonismo político. Para el ejercicio de este derecho se garantiza **la representación** indígena en los cargos de elección popular, en la Asamblea Nacional, en los consejos legislativos, concejos municipales y juntas parroquiales en los estados con población indígena, o en cualquier otra instancia tanto en el ámbito nacional, estatal y parroquial, de conformidad con las leyes respectivas.

Aún cuando esta representatividad se encuentra garantizada a través del sistema electoral de los pueblos indígenas, descrito en el apartado 4.4. de esta tesis doctoral, es esencial aclarar que esto no significa que sus organizaciones hayan pasado a convertirse en partidos políticos, como se mostró en el citado apartado, y que tiene a bien conocer quien esté familiarizado con la legislación electoral venezolana. La aclaratoria hecha en la mencionada sección permite fundamentar esta cuestión. De hecho, son los partidos políticos convencionales los que controlan buena parte de la política electoral

indígena, a pesar de que ésta es canalizada formalmente a través de organizaciones de la sociedad civil.

Junto al derecho constitucional de participación política de forma directa o por medio de representantes, la Constitución garantiza mínimos de representación indígena tanto en la Asamblea Nacional como en "...los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley³⁰⁴". Sin embargo, desde las perspectivas de la estructura de la organización política han presentado a CONIVE y otras organizaciones indígenas como partidos políticos, obviando que a pesar de participar en la arena electoral mantienen su estatus de organizaciones de la sociedad civil y que muchos de sus miembros son de hecho militantes de partidos políticos.

Lo anterior se deriva de las afirmaciones que hace Angosto, quien opina lo siguiente:

Desde el momento constituyente de 1999, en Venezuela se pretendió facilitar la participación indígena en la arena electoral nacional y, para hacerlo posible en un panorama de virtual inexistencia de partidos políticos indígenas (dejando de lado los nacidos en Amazonas: Pueblos Unidos Multiétnicos del Amazonas – PUAMA [1997] y Movimiento Unido de Pueblos Indígenas – MUPI [1997]) se habilitó a las Organizaciones y Comunidades Indígenas (OCI) para que pudieran postular candidatos a ocupar los curules de representación indígena. Esto no significa que en la práctica las OCI puedan actuar de forma autónoma en la arena electoral, y de hecho entre las principales organizaciones indígenas y los partidos se produce una explícita articulación política³⁰⁵.

³⁰⁴ CRBV, 1999: artículo 125.

³⁰⁵ Véase a Angosto (Op. Cit.) p. 37.

Para este autor, con la normativa electoral vigente, la representación indígena es elegida por el total de votantes de una circunscripción, y como son excepción aquellas en las que existe una población indígena con predominancia relativa que pudiera facilitar el voto cercano a la representación descriptiva³⁰⁶, son mínimas las expectativas de victoria de las OCI que son identificadas con un sector étnicamente distintivo y minoritario de la población, que tienen desarrollo programático mínimo o inexistente, que tienen pocos recursos organizacionales o financieros y que no cuentan con ninguna maquinaria electoral.

Es por ello que Angosto, en su artículo titulado *la competencia por la representación indígena en las elecciones venezolanas (2004-2010)*, aporta las siguientes conclusiones sobre el periodo de elecciones analizado que resultan ser pertinentes para este estudio y que a continuación se mencionan.

→ Los estudios construidos sobre la estructura de la organización política indígena no ofrecen herramientas para conocer adecuadamente la representación y práctica política que han de desarrollar los actores del movimiento indígena una vez que deciden dar el salto a la arena electoral, y tampoco ayuda la simplista categorización de organizaciones indígenas de la sociedad civil como partidos políticos, que es la que ha venido predominando en los análisis comparativos sobre las llamadas políticas indígenas en América Latina.

→ Todas las OCI y todo candidato que quiera tener opciones de elección en el actual sistema comicial debe articularse con partidos políticos (o bloques de partidos) convencionales, lo cual, dado el

³⁰⁶ Angosto se refiere a la representación definida por la cercanía demográfica y sociológica entre cargos electos y representados.

polarizado panorama político venezolano, tiende a limitar a dos el número de competidores reales por cada uno de los curules indígenas.

→ Los partidos (o bloques electorales) políticos ofrecen su maquinaria electoral a un candidato que, aunque postulado formalmente por una OCI, no tiene ninguna opción de ser electo si no cuenta con el respaldo de maquinaria electoral partidista. Este hecho, junto a otros aspectos que podrían influir como los intereses asociados a un creciente grado de profesionalización en la política de algunos actores del movimiento indígena, hace que los representantes de este movimiento que dan el salto a la arena electoral se conviertan en instrumento de la política partidista convencional³⁰⁷.

Estas conclusiones de Angosto remiten a considerar que bajo este escenario, existen muy pocas expectativas para que se atiendan aquellos reclamos de la población indígena, relacionados con algunos de sus derechos constitucionales cuando éstos no estén en la agenda de los partidos de gobierno. El caso de la titulación colectiva de tierras asociado a las formas de libre determinación indígena dentro del marco estatal que contempla el Capítulo VIII de la CRBV es un buen ejemplo de esta situación.

4.6.5. Contenido sustantivo

Este criterio que implica que los procesos participativos en los que concurren los pueblos indígenas deben realizarse efectivamente como un medio para la defensa e incorporación de sus intereses en el tema político en específico, y no para promover la factibilidad de un proyecto, se encuentra consagrado en la mayoría de los instrumentos

³⁰⁷Op.cit. pp. 53-54

jurídicos aquí estudiados, cuando establecen la protección de estas comunidades en cuanto a la posibilidad de ejercer la voz en la organización gestora de la política pública. Esto, si participan sobre contenidos relevantes para su implementación, y si las opiniones vertidas tienen influencia en el desarrollo de la política, así como las consecuencias de esa.

Además en la LOPCI, *Título I: Disposiciones Fundamentales, Capítulo I: Del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas De las normas aplicables, en su artículo 2 establece:*

Artículo 2. Lo relacionado con los pueblos y comunidades indígenas se rige por lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en los tratados, pactos y convenciones internacionales válidamente suscritos y ratificados por la República, así como por lo establecido en la presente Ley, cuya aplicación no limitará otros derechos garantizados a estos pueblos y comunidades, en normas diferentes a éstas. Serán de aplicación preferente aquellas normas que sean más **favorables** a los pueblos y comunidades indígenas.

De tal manera que, en lo que a contenido sustantivo se refiere, existen suficientes instrumentos legales que garantizan la incorporación de los intereses de los pueblos indígenas en el tema político. Esta generación de instrumentos tuvo su punto de partida a raíz de la instalación de la elección de los tres diputados indígenas al parlamento dentro de la Asamblea Nacional. Desde ese entonces, comenzó todo un desarrollo legal y normativo a través de la aprobación de leyes especiales y particulares. Entre éstas vale destacar las que se dieron en un primer momento, como por ejemplo:

- ✓ La elaboración y aprobación de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y las Tierras de los Pueblos Indígenas

(2001) como principal preocupación del movimiento indígena venezolano;

- ✓ La ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (2001) que era una antigua aspiración de las organizaciones;
- ✓ La Ley Aprobatoria del Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (2002) como una alternativa al financiamiento de proyectos;
- ✓ La discusión y aprobación de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005) como principal instrumento legal ordenado por la Constitución para desarrollar los derechos indígenas en Venezuela;
- ✓ La Ley de Idiomas Indígenas (2008), para fortalecer este importante tema frente a las amenazas de desaparición;
- ✓ La Ley de Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas (2009), en consonancia con el mandato constitucional.

En un segundo momento destaca la aprobación de otros convenios internacionales con incidencia en cuestiones comunitarias indígenas, así como de numerosas normas relativas a pueblos y comunidades indígenas dispersas en diferentes leyes particulares. Queda pendiente en la actualidad la discusión y aprobación de varios proyectos de leyes específicos, como la importante Ley de Coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena con el Sistema Judicial Nacional, ordenada por el artículo 260 de la Constitución, la Ley Orgánica para la Elección de los y las Representantes Indígenas, y la

Ley de Artesanos y Artesanas Indígenas, todas estas iniciativas elaboradas producto de discusiones públicas colectivas.

Según Bello³⁰⁸, este amplio e incuestionable desarrollo legal ha sido reconocido a diferentes niveles como uno de los logros más importantes del actual proceso de cambios en Venezuela. Además, ha sido destacado no sólo por la variedad y amplitud de las normas, sino porque los contenidos se corresponden con los avances en materia de derechos indígenas en todo el ámbito latinoamericano y mundial.

La mayoría de los informes nacionales³⁰⁹ e internacionales consultados³¹⁰, hacen referencia al reconocimiento de los avances normativos e institucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas en Venezuela³¹¹. Las observaciones más bien se refieren a la falta de implementación práctica de esas normas y derechos reconocidos ampliamente a las cuales hacen alusión los autores que se citan a continuación.

Aguilar y Bustillos³¹² opinan que:

“El reconocimiento distintivo que la Constitución confirió a esos pueblos fue sobresaliente en un país en el que la anterior Carta Magna, de 1961, sostenía una visión estatal integracionista y en el cual las organizaciones indígenas, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, no habían logrado constituirse como actores sociales de peso en la arena política nacional (...). Destacando la amplitud y alcance de esos derechos, en el análisis comparado se situó a Venezuela a la cabeza del grupo de países que, respondiendo a principios del

³⁰⁸ Op. Cit. 208-209

³⁰⁹ Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA), 2008: *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual octubre 2007/septiembre 2008*. Caracas. P. 155.

³¹⁰ En Mikkelsen Caecilie, *El Mundo Indígena*. Copenhague. Grupo Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (IWGIA). 2010, P. 158.

³¹¹ Mosonyi Esteban Emilio, 2009: op. cit. P. 155.

³¹² Aguilar y Bustillos, 2007, Op. Cit. P. 30

multiculturalismo, han otorgado reconocimiento distintivo a pueblos indígenas en Latinoamérica (...). El Legislativo venezolano ha sido prolijo en la producción normativa dedicada a los pueblos indígenas, generando expectativas que incluso llevaron a afirmar que con la legislación ya existente en el país «se ha llegado al techo máximo normativo»

Bello³¹³ por su parte agrega:

Y sin embargo, este marco legal privilegiado para los reclamos históricos de los pueblos indígenas y el posicionamiento discursivo favorable de los gobiernos bolivarianos que han hecho del concepto de indigenidad símbolo legitimador de su proyecto político no se ha traducido en un avance sustantivo en el disfrute de sus derechos diferenciados para una parte de la población indígena (...). Para esta parte de la población indígena el desajuste entre lo prescrito y lo obtenido está determinado en gran medida por el bloqueo del proceso de demarcación y titulación colectiva de hábitat y tierras indígenas. La ausencia de demarcación y titulación colectiva de «las tierras que [los pueblos indígenas] ancestral y tradicionalmente ocupan», en los términos que establece el artículo 119 de la CRBV, impide la corporeización de la libre determinación que el marco constitucional hace posible para estos pueblos y complica la materialización de propuestas como la del establecimiento de jurisdicciones especiales indígenas (...). Para el desarrollo efectivo de principios constitucionales es imprescindible la existencia de legislación primaria, como se sabe. En Venezuela, esa legislación ha ido apareciendo desde 2001(...). Aunque el corpus legal primario es considerable, la carencia de reglamentación administrativa retrasó el desarrollo efectivo de una parte clave de esa legislación (...).

A estos efectos, Mosonyi³¹⁴ alega:

... el verdadero reto en los Estados con legislación específica para los pueblos indígenas estriba en la aplicación efectiva de esas normas, y es en este espacio en donde en el caso venezolano se ha avanzado menos.

³¹³ Bello Op. Cit. 209

³¹⁴ Mosonyi Esteban Emilio, 2009: op. cit. pp. 168-169

Por un lado, es constatable el desarrollo de legislación cónsona con los reclamos globales de los pueblos indígenas y la implementación de medidas de asistencia social para estos pueblos Por otro lado, se evidencia el raquitismo en la titulación de tierras para la población indígena. Tras diez años de respaldo constitucional, ni el proceso de titulación de tierras indígenas ha dado muchos frutos ni su tendencia actual presenta consistencia con los principios constitucionales.”³¹⁵

Sobre la base de las opiniones anteriores, el constituyente indígena y ex-diputado Guillermo Guevara, del pueblo Jivi del estado Amazonas, ha asumido una posición crítica con relación a la implementación de los derechos constitucionales y legales de los pueblos indígenas, llegando incluso a afirmar que la importante Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas se está convirtiendo en letra muerta, mostrando preocupación por el incumplimiento del texto legal y el papel asistencialista asumido por el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas. Haciendo un balance de la aplicación de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, el constituyente afirma que:

“Los pueblos indígenas cumplimos con la tarea que nos impuso la ley en términos de escoger por ejemplo la directiva del Instituto de Pueblos Indígenas (...) y hasta ahora no se ha ejecutado. Allí comienza un problema que cuando las leyes no funcionan se convierten en letra muerta (...) tenemos una situación desfavorable porque no estamos ejerciendo a plenitud nuestros derechos, entre ellos los derechos políticos (...) Estuve leyendo la Memoria y Cuenta que presentó la ciudadana Ministra sobre el ejercicio del año 2007, y lo que aparecen son bolsas de comida, medicinas y ropa. Eso le hace daño a los pueblos indígenas (...) las organizaciones habían promovido la autonomía económica a través de los procesos productivos

³¹⁵Angosto Luis Fernando, 2010. op. cit. pp. 100-105- 106.

*y que ahora son ignorados por el Ministerio de Pueblos Indígenas.*³¹⁶.

Como puede observarse, a pesar de que existe suficiente contenido sustantivo para justificar la participación política de los pueblos indígenas venezolanos, pareciera que es necesario realizar un análisis más profundo para determinar con exactitud la medida de los impactos positivos y negativos de estos contenidos. No es ésta la intención de este trabajo. Sin embargo, presentar las varias visiones sobre este proceso y nuevas estructuras de participación en marcha, ayuda a entender las principales objeciones, las limitaciones y las oportunidades para su adecuado desarrollo.

³¹⁶Información recabada por Bello (Op. Cit. p. 210) del Semanario La Señal. Puerto Ayacucho, estado Amazonas. 29 de junio al 05 de julio de 2009.

CAPÍTULO V

DERECHO COMPARADO SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA, ECUADOR Y VENEZUELA

En este capítulo se sistematizan las diversas maneras en que las tres constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela³¹⁷, estudiadas en los apartados precedentes, se refieren a los derechos de la participación política de sus pueblos indígenas. Esta sistematización se basa en la comparación de las constituciones citadas con los vínculos que se han establecido a través del Derecho Internacional en términos de la incorporación de los avances más relevantes postulados por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT, 1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

El ejercicio metodológico del derecho comparado se concreta mediante cuadros en los cuales se resaltan las coincidencias o diferencias encontradas en los instrumentos legales citados, partiendo de cuatro variables que, a la luz de los estándares internacionales, representan la máxima importancia al momento de evaluar la profundidad o densidad asumida por las normas constitucionales. La primera variable trata sobre la definición de pueblo indígena, mientras que la segunda, aborda la concepción sobre la libre autodeterminación de estos pueblos. Los factores que han influenciado la participación

³¹⁷La selección de estos países obedeció a que en sus constituciones se puede apreciar claramente los articulados relacionados con los derechos de participación política de los pueblos indígenas. Esto no ocurre con tal claridad en otras constituciones latinoamericanas como por ejemplo en las constituciones de Chile y Uruguay por nombrar algunas.

política indígena, entre los cuales se mencionan: a) los económicos, sociales y culturales, b) la distribución demográfica y, c) el carácter progresista de las constituciones en cuanto al reconocimiento de los derechos de estos pueblos, conforman la tercera variable. Finalmente, la cuarta variable se constituye con la participación política de los pueblos indígenas y los cinco criterios que la respaldan, a saber: suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad y contenido sustantivo.

5.1. Comparación sobre la concepción de pueblo indígena

Las constituciones de los estados latinoamericanos y específicamente, la de los países sujetos a estudio en esta investigación, no son uniformes en cuanto a la terminología que utilizan para referirse a los pueblos, naciones, minorías, etnias, comunidades o poblaciones indígenas. Más que tratarse de un asunto semántico, la noción que se emplee tiene repercusiones jurídicas, puesto que el derecho internacional determina estatutos diferentes para cada una de esas categorías; por ejemplo, únicamente a los pueblos se les reconoce el derecho de libre determinación. En el Cuadro 9, a continuación, se observa que la tendencia mayoritaria en la región es recurrir a la expresión *pueblo indígena*³¹⁸.

³¹⁸ A propósito de la definición de pueblo indígena, véase MARTÍNEZ COBO, José (1986): «Estudio del problema de la discriminación en contra de las poblaciones indígenas», Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7 y Add. 1-4: «Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales.» Además véase la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso del*

Cuadro 9
Derecho comparado y concepción de pueblo indígena

Convenio núm. 169, Artículo 3(1)	Constitución de Colombia	Constitución de Ecuador	Constitución de Venezuela
Los <u>pueblos indígenas y tribales</u> deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.	Sentencia T-257/93: <u>“Pueblo o Parcialidad Indígena</u> . Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura	Artículo 56. Las <u>comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas</u> , el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.	Artículo 119. El Estado reconocerá la existencia de los <u>pueblos y comunidades indígenas</u> ...Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los <u>pueblos indígenas...</u>

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse en el Cuadro anterior, los tres países seleccionados casi coinciden con la adopción de los términos, cuestión que no ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos³¹⁹. Colombia utiliza los términos de *pueblo o parcialidad indígena* de manera indistinta, además en su constitución en el artículo 96.2.c, refiere a los miembros de los *pueblos indígenas* en cuanto a colombianos por adopción, y en el 246 trata sobre las atribuciones jurisdiccionales de las autoridades de los *pueblos indígenas*. Ecuador por su parte, habla de comunidades, pueblos o nacionalidades

Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007, Serie, C N° 172.

³¹⁹ Países como Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú han optado por no utilizar la expresión pueblos indígenas en sus respectivas constituciones. Así lo establece la versión resumida del artículo «*The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America*», publicado en *Pace International Law Review Online Companion*, Vol. 2, N° 2, septiembre de 2010, pp. 44-104, disponible en Internet <http://digitalcommons.pace.edu/pilronline/16/>. Consultado el 17-03-14.

indígenas definiéndose como un Estado intercultural, plurinacional y plurilingüe en los artículos 1° y 2° respectivamente. Finalmente, Venezuela utiliza los términos de pueblos y comunidades indígenas para referirse a los autóctonos de su tierra, otorgándoles los derechos a que sean informados y consultados del aprovechamiento que haga el Estado de los recursos naturales en sus respectivos hábitats indígenas (Art. 120 constitucional).

Vale acotar además que, las tres constituciones estudiadas han avanzado hacia la aceptación de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, no solo en la definición de estos pueblos sino que también en cuanto a la aprobación de la diversidad cultural como elemento estructurador del sistema político-social. En este sentido, Colombia reconoce y protege la diversidad étnica y cultural en su artículo 7; Ecuador hace lo propio cuando señala ser un estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, *intercultural, plurinacional* y laico; mientras que Venezuela, a través de la LOPCI en su artículo 4.1, establece *promover los principios de una sociedad democrática, participativa, protagónica, multiétnica, pluricultural y multilingüe en un Estado de justicia, federal y descentralizado*.

Estas consideraciones se corresponden con las precauciones tomadas por el Convenio 169 para poder abarcar una serie de criterios subjetivos y objetivos, que se utilizan conjuntamente para identificar quiénes son estos pueblos en un país determinado, por no existir una definición universal de pueblos indígenas y tribales. La aplicación de estos criterios se aclara en el Cuadro 10³²⁰.

³²⁰ Cuadro extraído del trabajo titulado: Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013. Disponible en

Cuadro 10
Crterios del Convenio OIT para definir a los pueblos indígenas

	Crterios subjetivos	Crterios objetivos
Pueblos Indígenas	Conciencia de su identidad indígena	<p>Descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales.</p> <p>Cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>
Pueblos tribales	Conciencia de su identidad tribal	<p>Sus condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.</p> <p>Están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.</p>

Teniendo en cuenta la diversidad de los pueblos que busca proteger, el Convenio utiliza la terminología incluyente de ‘pueblos indígenas y tribales’ y atribuye el mismo conjunto de derechos a los dos grupos³²¹. Con dicha designación se abarca a ambos pueblos que se encuentran en todas las regiones del mundo desde el Ártico hasta los bosques tropicales.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf Consultado el 18-03-14.

³²¹ En América Latina, por ejemplo, el término ‘tribal’ ha sido aplicado a ciertas comunidades afrodescendientes.

Según el Manual de la OIT³²², esta denominación es común para más de 370 millones de personas que se encuentran en más de 70 países del mundo, ya que estos pueblos constituyen aproximadamente el 5 por ciento de la población mundial pero el 15 por ciento de los pobres.

5.2. Comparación sobre el derecho a la libre autodeterminación

El derecho a la libre autodeterminación se encuentra consagrado en el Derecho Internacional y establece que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación o autodeterminación³²³. En virtud de este derecho, los pueblos indígenas tienen la libertad de determinar su propia condición política y de perseguir su desarrollo económico, social y cultural. El derecho humano colectivo a la libre determinación de los pueblos indígenas implica no sólo reconocer la libertad que éstos tienen para definir su propio estatuto jurídico y político, sino que es el fundamento del ejercicio de los demás derechos que les corresponden, tales como participar políticamente en la toma de decisión sobre asuntos que les interesen o afecten³²⁴.

La libre determinación de los pueblos indígenas en el marco de la unidad estatal, consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno,

³²² Véase el Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Op.cit.

³²³ Art. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 1° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 3° y 4° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

³²⁴ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, 15 de noviembre de 2007, A/HRC/6/15: «Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente» (par. 36).

a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales. Con esta amplia definición, obsérvese como se manifiesta este derecho en las constituciones de los países seleccionados para este estudio, en el Cuadro 11, a continuación.

Cuadro 11
Derecho comparado sobre el derecho a la libre autodeterminación

Declaración de las Naciones Unidas	Constitución de Colombia	Constitución de Ecuador	Constitución de Venezuela
<p>Artículo 4</p> <p>Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.</p>	<p>Sentencia T-257/93:</p> <p>“las entidades territoriales indígenas, como toda entidad territorial gozan de plena autonomía para la administración de sus asuntos. Aquí incluso la autonomía es mayor, pues a sus consideraciones generales sobre autogobierno del artículo 287 de la Carta se añaden la prerrogativas específicas en materia de costumbres de gobierno, lengua, justicia y elecciones”</p>	<p>Artículo 191</p> <p>Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas</p>	<p>Artículo 121.</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.</p>

Fuente: Elaboración propia

La definición de la Declaración de Naciones Unidas conlleva a asumir que el derecho de autodeterminación involucra el reconocimiento de tales pueblos indígenas, con sus costumbres propias, sus formas de creación de derecho y de aplicación del mismo, traspasan la dimensión de una mera asociación civil. Ello no implica, desde luego, proponer o incentivar la desintegración del Estado o propiciar demandas separatistas; por el contrario, ha sido una tendencia estable en el derecho y la doctrina internacional conceptualizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas sin el elemento separatista o secesionista. El objetivo es más bien el respeto de su autonomía para definir sus propios destinos, así como su idea y proyecto de desarrollo.

Se observa entonces cómo este derecho se encuentra bien consagrado en las Constituciones de Colombia y Ecuador no así en el caso de Venezuela. En la constitución colombiana, los territorios indígenas constituyen una de las entidades territoriales del Estado y gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, incluyendo el derecho de gobernarse por sus propias autoridades y de administrar recursos. La Constitución de Ecuador va mucho más allá, reconociendo la soberanía de estos pueblos para ejercer la autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

Contrario a lo que ocurre en las mencionadas constituciones, en el artículo 121 citado para Venezuela, el derecho a la autodeterminación tiende a confundirse e identificarse con el Derecho al Desarrollo, pues no implica: (i) la creación de las condiciones políticas de reordenamiento orgánico para compartir las responsabilidades del ejercicio de la soberanía como parte integrante de la nación, (ii) que los pueblos indígenas puedan decidir democráticamente respecto a los

valores, objetivos, prioridades y estrategias que presidirán y orientarán su propio desarrollo, como sociedades distintas que son.

En todo caso, con este derecho de autodeterminación, enunciado por Venezuela en su constitución, lo que se trata es de abarcar a las sociedades distintas a las que ahora ocupan sus territorios, la relación con los Estados en los que viven dentro de un espíritu de coexistencia con otros ciudadanos, y perseguir su propio desarrollo económico, social, cultural y espiritual en condiciones de libertad y de dignidad.

Por otra parte y en cuanto al derecho del mantenimiento y desarrollo de su identidad étnica y cultural a través de la creación de sus propias organizaciones (que también tienen derecho a crear), el mismo es establecido en la Declaración de las Naciones Unidas cuando se refiere a la *autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas*. En este sentido, se puede afirmar que los pueblos indígenas de Colombia, Ecuador y Venezuela han gozado de este derecho, sobre la base del respeto a la estructura organizativa y el funcionamiento asumido por cada una de las organizaciones de estos pueblos, acatando lo establecido en sus constituciones, es decir de no ser contrarias al orden público. El Cuadro 12 muestra los distintos tipos de organizaciones indígenas de los países estudiados.

Cuadro 12
Ejercicio del derecho a la organización indígena derivado
del derecho a la autodeterminación

Organizaciones indígenas en Colombia	Organizaciones indígenas en Ecuador	Organizaciones indígenas en Venezuela
Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) Alianza Social Indígena (ASI) Movimiento Indígena de Colombia (MIC) Autoridades Indígenas del Sur Occidente (AISO)	Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE) Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) Pachakutik	Federación Indígena del Estado Bolívar (FIB) Consejo Nacional Indígena de Venezuela (CONIVE) Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA) Organización Nacional de Estudiantes Indígenas de la República Bolivariana de Venezuela (ONEIVE) Pueblos Unidos Multiétnicos de Amazonas (PUAMA) Movimiento Unido de Pueblos Indígenas (MUPI) Fundación para la Capacitación, Integración y Dignificación del Indígena (FUNDACIDI). Movimiento Indígena Autónomo del Zulia (MIAZULIA) Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)

Fuente: Elaboración propia

Las organizaciones incluidas en el Cuadro 12 son de naturaleza diversa que se encuentran unidas bien por asuntos gremiales o políticos cuyos intereses coinciden en mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y organizar actividades de carácter educativo, social, económico, cultural, de promoción de la salud y hasta de protección del medio ambiente. En definitiva, lo que se trata es de asegurar para los

grupos indígenas, esferas de autonomía sobre un campo de asuntos administrativos y de política, y al mismo tiempo, su participación efectiva en todas las decisiones que los afectan en los asuntos dejados a las instituciones más grandes del gobierno.

5.3. Comparación sobre los factores que han influido en la participación política de los pueblos indígenas de Colombia, Ecuador y Venezuela

El derecho a la participación política de los pueblos indígenas es un derecho específico derivado de su derecho a la autodeterminación y se encuentra reconocido en varios instrumentos del Derecho Internacional³²⁵. Su naturaleza jurídica es distinta al derecho de sufragio y a participar en elecciones periódicas que tienen todos los individuos. En ese sentido, no basta con reconocer un derecho de consulta, sino que es necesario un real y verdadero «derecho de participación». Este derecho debe reunir tres características básicas: la participación debe ser libre, previa e informada. La demanda de participación política por parte de los pueblos indígenas también se traduce en el derecho a ser elegido y a figurar como actor político, lo cual requiere un completo reconocimiento en el ordenamiento jurídico de su personalidad jurídica.

En cuanto a este último reconocimiento de personalidad jurídica que deben poseer todos los indígenas que habitan en las regiones de Colombia, Ecuador y Venezuela y antes de proceder al análisis de este tipo de participación en dichos países, vale acotar las diferencias que han existido y aún existen en estos contextos geográficos que a pesar de contar con este tipo de pueblos, los factores económicos, sociales y

³²⁵ Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convenio N° 169 de la OIT, y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

culturales; así como su distribución demográfica y número de habitantes no es el mismo. De allí que, las constituciones de estos países le hayan venido dado un tratamiento distinto al reconocimiento del derecho a la participación política de estos pueblos indígenas. En este sentido, a continuación se presentan las diferencias en cuanto a los factores mencionados las cuales han sido extraídas de los capítulos precedentes, en lo que respecta a factores socio-económicos, culturales y sociales, distribución de la población y evolución de las diferentes constituciones como elementos que han marcado la pauta para el reconocimiento del derecho en cuestión.

5.3.1. Factores económicos, sociales y culturales que influyen la participación política de los pueblos indígenas

Los factores económicos, sociales y culturales que influyen la participación política de los pueblos indígenas en los países: Colombia, Ecuador y Venezuela son de diferente índole. De acuerdo con la bibliografía revisada, detallada en cada uno de los capítulos abordados para estas regiones, se reportan situaciones distintas que forman la base estructural de su participación en las entidades gubernamentales. Así lo demuestra el Cuadro comparativo número 13, que a continuación se presenta.

Cuadro 13
Diferencias económicas, sociales y culturales más relevantes
de los pueblos indígenas estudiados

Colombia	Ecuador	Venezuela
Un factor que perjudica la vida, la salud, la identidad cultural y las condiciones físicas y sociales de los pueblos indígenas es la política gubernamental de represión a los cultivos ilícitos y su tráfico, lo que ha causado un incremento de la violencia, invasión de los territorios indígenas y, además, siembra de cultivos ilícitos (un 17% se localiza en resguardos o reservas indígenas)	Observaciones empíricas comprueban que sí existe una segregación, y a veces incluso una violencia, que se asume como normal, disimulada por la costumbre. El nivel de instrucción es muy bajo, pues más de la mitad ha recibido únicamente instrucción primaria, lo que no implica que la hayan concluido. La población económicamente inactiva bordea el 49%. Las haciendas pertenecientes a las grandes familias de la sociedad ecuatoriana pasaron a poder de los indios que vivían en sus ámbitos, de manera precaria y sin esperanza de acceso a la propiedad de la tierra.	Desde sus ancestros, la gran mayoría de estos pueblos viven en chozas, algunas multifamiliares que ocupan un mismo territorio y sus técnicas primordiales de producción son: agricultura, caza, pesca y recolección y tejidos. Es posible identificar un importante crecimiento poblacional que rediseña de alguna manera el panorama étnico nacional, saliendo a la superficie datos que, por ejemplo, demuestran que en algunas regiones y estados del país el componente indígena es mayoritario.

Fuente: Elaboración propia

Tal como se aprecia en el Cuadro 13, el hecho de ser indígena en estos países durante la mayor parte de los últimos 500 años, ha significado ser asimilado, eliminado, ignorado y excluido. Sin embargo, con sus movilizaciones y participación política los indígenas han logrado revertir la dolorosa historia y hacer que las sociedades no indígenas tengan una comprensión más profunda y precisa de lo ocurrido, convirtiéndose en muchos casos en sus aliados para corregir las injusticias del pasado. Hoy en día los pueblos indígenas de Colombia, Ecuador y Venezuela con sus diversas formas de economía, organización socio-económica y participación política han comenzado a

conseguir mayor respeto por sus derechos, aunque el escenario ideal está todavía lejos.

5.3.2. Distribución demográfica de los pueblos indígenas

Otro de los factores que influye en la participación política de los pueblos indígenas es su distribución demográfica a la hora de ser censados y así conseguir los puestos gubernamentales que le ayuden a defender sus intereses. En este sentido, obsérvese en el Cuadro 14 el número de indígenas que pueden contarse en Colombia, Ecuador y Venezuela.

Cuadro 14
Distribución de la población indígena en Colombia, Ecuador y Venezuela

País	Número de habitantes indígenas	Fuente
Colombia	1.064.229	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia, 2006
Ecuador	830,418	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, VI Censo de Población, 2001
Venezuela	511.329	Instituto Nacional de Estadística (2002): XIII Censo General de Población y Vivienda 2001.

Fuente: Elaboración propia

Tal como se aprecia en el Cuadro, Colombia es el país que cuenta con más indígenas, Ecuador ocupa el segundo lugar y el tercero, Venezuela. De allí que, en los últimos años, sean los Indígenas de Colombia quienes hayan adquirido una creciente visibilidad sobre la

escena política en esa nación, tal como lo reporta Laurent³²⁶ en su trabajo de investigación. También vale acotar que, con respecto a los demás países latinoamericanos, el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas se encuentra expresamente reconocido en las cartas fundamentales de Colombia, específicamente en el Artículo 246.

Ecuador por su parte, también ha avanzado hacia un mayor reconocimiento del derecho indígena en el art. 57 N° 9 y 10 de su constitución establece el derecho de los pueblos indígenas a «conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral», y a «crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario»³²⁷.

El tercer país con menor población indígena lo constituye Venezuela, a pesar de que hasta hace pocos años políticos e historiadores afirmaban que ya no había indígenas, o casi, y que los antropólogos los inventaban. Se descubre que hay importantes contingentes poblacionales indígenas distribuidos en comunidades y ciudades. Ello debido al factor de migración que estos pueblos experimentan, buscando mejor calidad de vida hacia las urbes.

5.3.3. Carácter progresista de las constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela con respecto al derecho de participación política indígena.

Este apartado se dedica a resumir lo descrito en cada uno de los capítulos relacionados con los países en referencia, en cuanto al

³²⁶ Op. Cit.

³²⁷ Consúltense además, Además el art. 171 de la Constitución de Ecuador, sobre el poder vinculante y las limitaciones de la jurisdicción indígena. En su parte final indica que corresponde a la ley establecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

carácter progresista que han tenido sus constituciones con respecto al manejo del derecho de participación política de los pueblos indígenas que habitan en dichas regiones. El Cuadro comparativo No. 15 que se presenta a continuación recoge dos momentos históricos, el primero que abarca el tratamiento dado a este derecho de participación en décadas remotas y el segundo abocado al mismo tratamiento pero, en las constituciones actuales.

Cuadro 15
Carácter progresista del derecho a la participación política indígena

Constituciones de Colombia	Constituciones de Ecuador	Constituciones de Venezuela
<p>Posterior a la Constitución 1886 responde a las luchas reivindicatorias de estos pueblos en aras de lograr el reconocimiento efectivo de su titularidad para el ejercicio de derechos, pero bajo el entendido de sujeto colectivo particular y no como la simple sumatoria de individuos pertenecientes a un mismo grupo. Es decir, se trata de entender como categoría de sujeto de derecho al "pueblo.</p> <p>Constitucional de 1991 Artículo 119: propone la necesidad de incluir los derechos específicos de las pueblos indígenas así como los mecanismos idóneos para hacerlos efectivos</p>	<p>Constitución de 1998 Artículo 228: "Los gobiernos seccionales, autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los consejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.</p>	<p>La Constitución de 1858 en el artículo 4 introdujo un estatuto especial para las tierras ocupadas por las tribus indígenas y delineadas en los territorios de las provincias. En 1864, la siguiente ley fundamental subordinó los territorios al poder del Ejecutivo de la Unión. Las leyes fundamentales de 1874 y 1881 repitieron este precepto.</p> <p>Constitución de 1901: "No se computarán en la base de población los indígenas que viven en estado salvaje". En términos semejantes, la Constitución de 1931, 1945, artículos 38 y 56, respectivamente hacen lo mismo: mientras que la de 1947 reconoce por primera vez la existencia de las poblaciones indígenas</p>
<p>Constitución de 2001 Artículo 176: dispone que habrá cinco curules: dos para las pueblos de población negra, una para las pueblos indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior, señalando que los requisitos que establece para los candidatos de las pueblos indígenas son similares a los de la circunscripción especial para Senado</p>	<p>Constitución de 2008 Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. ... El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas.</p>	<p>Constitución de 1999: Artículo 119. El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar ...</p>

Fuente: Elaboración propia

Como se ha podido apreciar, en los últimos años las constituciones de estos países han ido en progreso, consagrando un

conjunto de derechos específicos a los pueblos indígenas entre los cuales se encuentra y reconoce el derecho a la participación política. Este reconocimiento se ha materializado de diversas maneras en los tres países analizados, tomando en cuenta los orígenes que sirvieron de base antes de ser promulgadas las normativas constitucionales presentadas en los dos momentos históricos reportados en el Cuadro 15.

En Colombia por ejemplo, la inspiración proviene del Decreto del 5 de julio de 1820, cuando el Libertador Simón Bolívar, reconoció “el derecho de las pueblos indígenas de tener autoridades y gobierno propio”; pasando luego por la Constitución de 1886, con la ley 5 de 1905 en la cual se ratificó la legalidad de la venta de los resguardos efectuados en subasta pública y los derechos correspondientes de los rematadores. Asimismo, se promulgó la ley 104 de 1919 que hacía referencia a la división de los resguardos indígenas y la legitimidad de los castigos contra los que se opusieran al despojo. Tal tratamiento condujo a los constitucionalistas de 1991 a reflejar el sentido de pertenencia y solidaridad existente entre los integrantes de estos pueblos, en donde la identidad étnica como principio fundamental de grupo debería ser tanto punto de partida como de llegada para la planeación y ejecución de diferentes planes, proyectos y programas de desarrollo social, político, económico, cultural, ecológico, científico, humano, entre otros.

En lo que respecta al Ecuador, el país que ha tenido más reformas constitucionales, 19 para ser exactos, las inspiraciones para este progreso constitucional obedecen principalmente al énfasis dado al reconocimiento del Estado como pluriétnico en el cual los derechos colectivos estimulan la afirmación del proyecto político indígena, pues a raíz de estas reformas, la CONAIE tiene la capacidad de desarrollar

nuevas reivindicaciones, en aras de implementar dichos derechos. Entre los que se encuentran el derecho de los pueblos de ejercer sus propias formas de justicia en el seno de la comunidad, pero sobre todo, mediante un nuevo tema: el reconocimiento de la circunscripción territorial indígena, que es una nueva división administrativa cuya delimitación genera nuevas luchas políticas.

Este progreso constitucional no se observa en Venezuela cuyas razones también son de otra naturaleza. La debilidad jurídica de este país ha venido acompañada de la debilidad organizacional de los movimientos indígenas. Siendo cierto que la Venezuela de 1997 tenía la más atrasada legislación indigenista de América del Sur, también era cierto que la lucha de los pueblos indígenas no adquiriría la gravedad que ella podía tener en países como Ecuador y Colombia donde la expansión de las fronteras económicas capitalistas en las regiones de tierras bajas ocupadas por indígenas era muy intensa y conflictiva. A ello debe agregarse que las condiciones económicas del Estado, aún cuando sometido a una severa y degradante crisis económica desde 1980, permitía drenar recursos hacia las comunidades indígenas con los que se mantenía el acceso a algunos servicios elementales como los de salud y educación intercultural bilingüe. La necesidad de estar bien organizado no se sentía como una urgencia y el liderazgo indígena podía darse el lujo de desgastarse en conflictos internos. Un indicador de este hecho es el estado de inopia en que se encontraba el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) a principios de 1997 luego de varios años de desgaste³²⁸.

³²⁸ Estas y otras razones sobre el progreso constitucional de Venezuela se encuentran en el trabajo titulado: «The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America», publicado en *Pace International Law Review Online Companion*, Vol. 2, N° 2, septiembre de 2010, pp. 44-104, disponible en Internet <<http://digitalcommons.pace.edu/pilronline/16/>>. Consultado el 20-03-14.

En resumen y a pesar de las diferencias encontradas en estos tres países, se puede destacar que en términos generales, sus constituciones han progresado en cuanto a: la inclusión en la constitución de la expresión «pueblo indígena» —en desmedro de otras nociones como etnia o comunidad—; el respeto y la promoción de la «diversidad cultural» en cuanto principio general orientador del sistema jurídico-político; la mención del «derecho de libre determinación o autodeterminación» de los pueblos indígenas; además de la consagración de otros derechos referidos a sus «lenguas», «tierras, territorios, recursos naturales», «educación intercultural», «participación política», y «derecho consuetudinario indígena».

5.4. Derecho comparado sobre la participación política de los pueblos indígenas

Los derechos a la participación política de los pueblos indígenas, a diferencia de los derechos humanos, suponen el reconocimiento de una particularidad histórico-cultural y su objetivo es aumentar el peso específico de los derechos de dichos pueblos. Este derecho se encuentra en todos los instrumentos internacionales, basándose en la premisa de que los derechos de los pueblos indígenas no pueden contradecir los derechos humanos universales. Es por ello que en el Cuadro 16 se parte de tales consideraciones del derecho internacional para destacar los términos en que les es reconocido el derecho de participación política a estos pueblos, en comparación con los textos constitucionales consultados, resaltando la importancia que de ello se deriva.

Cuadro 16
Participación política:
Derecho Internacional vs Constituciones consultadas

Derecho Internacional	Constitución de Colombia	Constitución de Ecuador	Constitución de Venezuela
<p>1. Declaración de las Naciones Unidas. Artículo 18 Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos ...</p>	<p>Artículo 246: Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional</p>	<p>Artículo 84. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: ... Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.</p>	<p>Artículo 125. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población Indígena, conforme a la ley.</p>
<p>2. Convenio 169. Art. 6. (...) b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (...)</p>			

Fuente: Elaboración propia

En la primera columna del Cuadro se observa cómo desde el marco jurídico internacional, tanto en la Declaración de las Naciones Unidas como en el convenio 169 de la OIT, el derecho a la participación

política indígena es una manifestación del derecho a la libre determinación de los pueblos para garantizar su propio desarrollo.

Esto significa que las disposiciones de las Constituciones sobre derechos fundamentales deben ser leídas a la luz de la interpretación de lo que los órganos supranacionales (como el Comité de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros), realicen sobre los tratados de derechos humanos de los cuales, Colombia, Ecuador y Venezuela forman parte. De allí que, en el resto de las columnas aparezca reflejado este derecho a la participación política de los pueblos indígenas a través de las distintas constituciones analizadas.

Así en Colombia, el Capítulo 5, de las Jurisdicciones Especiales, específicamente en el Artículo 246, destaca que uno de los principales derechos que reconoce el Estado colombiano a los pueblos indígenas es sin duda el derecho a la autonomía, del cual el derecho a la participación es conexo. En este sentido, la participación es entendida como el proceso mediante el cual los pueblos indígenas e individuos intervienen en las diferentes instancias públicas de toma de decisión, con el fin de incidir en los asuntos políticos, económicos, culturales y sociales que los conciernen directa o indirectamente.

Ecuador también hace lo propio mediante el Artículo 84, permitiendo de esta manera que la CONAIE y el Movimiento Pachakutik, por ejemplo, privilegien reformas de la representación y participación política que puedan asentarse en diferentes prácticas políticas y que muestren la importancia de la descentralización, la autonomía y la autogestión como herramientas de renovación de la representación política, desde el ámbito local hacia el ámbito nacional. En este mismo orden de ideas, Venezuela junto al derecho constitucional de participación política de forma directa o por medio de

representantes, en su Constitución garantiza mínimos de representación indígena tanto en la Asamblea Nacional como en “...los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley” (CRBV, 1999: artículo 125). Para viabilizar ese derecho mientras se aprobase la legislación orgánica, la CRBV incluyó en su Séptima Disposición Transitoria los principios que regularían la elección de los representantes indígenas. Se facultó así a organizaciones y comunidades indígenas para que pudiesen “...postular candidatos y candidatas que sean indígenas...” en las elecciones.

Por otro lado y dado que este derecho de participación política se lleva a la práctica a través del ejercicio de los cinco criterios mínimos establecidos en esta investigación, a continuación se procede a comparar estos criterios (suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad y contenido sustantivo) contra los postulados del Derecho Internacional. Dicho procedimiento obedece a la metodología, seleccionada para este estudio y que le otorga ese carácter científico al Derecho Comparado, en investigaciones de naturaleza jurídica, precisamente en el rango de la microcomparación.

Tal como se mencionó en la introducción de este trabajo, esta microcomparación considera que lo estipulado en las constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela representa el resultado de los acuerdos básicos de las diferentes relaciones entre los sistemas políticos de estas naciones, mismos que son ejecutados por distintas organizaciones que trabajan en un territorio espacial y temático específico pero que participan en diversos subsistemas políticos.

5.4.1. Suficiencia temporal o Derecho a la consulta previa

En el entendido de que este derecho establece la obligación para los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos

directamente y que además, otorga a estos pueblos la potestad para decidir sus propias prioridades en lo que atañe a su proceso de desarrollo económico, político, social y cultural, obsérvese como se plasma este derecho tanto, en el Derecho Internacional como, en las constituciones consultadas en el Cuadro 17.

Cuadro 17
Derecho Comparado sobre la Consulta Previa
en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela

Derecho Internacional	Constitución de Colombia	Constitución de Ecuador	Constitución de Venezuela
<p>1. Declaración de las Naciones Unidas. Artículo 18 Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos ...</p>	<p>Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.</p>	<p>Artículo 57: Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: ... (7) La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. ... (17). Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos</p>	<p>Capítulo VIII (Preámbulo) Se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a recibir información previa y a ser consultadas sobre actividades de aprovechamiento de los recursos naturales. Los beneficios que corresponden a los pueblos indígenas por concepto de este aprovechamiento por parte del Estado serán de carácter colectivo.</p> <p>Artículo 11 de la LOPCI Toda actividad susceptible de afectar directa o indirectamente a los pueblos y comunidades indígenas, deberá ser consultada con los pueblos y comunidades indígenas involucrados</p>
<p>2. Convenio 169. Artículo 6(1) estipula que los gobiernos deberán: «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente».</p> <p>Artículo 6(2) «las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas».)</p>			

Fuente: Elaboración propia

Aun cuando se aprecian avances en las constituciones citadas, todavía existe una cierta ambigüedad entre las fuentes de derecho internacional y confusión en la práctica sobre los efectos que debe tener la consulta previa. Tal como lo afirman Meghan Morris y col.:

“mientras los pronunciamientos de derecho internacional enfatizan la importancia de tener un diálogo con las comunidades indígenas a fin de llegar a un acuerdo entre las partes, otros establecen que sólo existe un deber de incorporar algunos de los criterios de las comunidades consultadas en los planes de acción o mitigación de impactos de los proyectos o medidas realizadas”³²⁹.

Es por lo anterior que, al abordar la temática en torno a la consulta previa trasluce una problemática particular por la relación especial de los pueblos indígenas con sus territorios respecto a la propiedad y posesión sobre los mismos el cual tiene como contrapartida los intereses del Estado por los recursos dentro de dichos territorios al momento de impulsar mega proyectos extractivos o infraestructura, toda vez que el vínculo es muy estrecho por las dos razones básicas, que exponen los autores antes citados. En primer lugar, por la especial relación cultural, económica, espiritual que los pueblos indígenas tienen con su territorio, la cual indica la importancia crucial del tema de la consulta previa en cualquier proyecto o medida que afecte su territorio y su relación con éste.

En segundo lugar, por el gran número de proyectos y medidas existentes y potenciales, sujetos a consulta previa que son susceptibles de tener implicaciones y efectos significativos dentro de los territorios

³²⁹ Meghan Morris y otros (2009), La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional. Programa de justicia global y derechos humanos. Documento N° 2. Colombia. Disponible en <http://www.justiciaglobal.info/docs/consulta.pdf>. (Consultado: 27-03-14).

indígenas y sobre los recursos existentes en ellos. Por ambas razones, la mayoría de los pronunciamientos del derecho internacional sobre consulta previa hacen alusión a la importancia de las tierras, los territorios y los recursos para los pueblos y comunidades indígenas, y a los efectos que esa relación tiene en la consulta previa y los derechos y deberes que surgen de ella. De todas maneras, se observó que aunque este derecho a consulta se traduzca como la necesidad de informar previamente a los pueblos indígenas sobre cualquier decisión a tomar en cuanto afecte sus intereses, los países estudiados hacen caso omiso a este derecho. Esta afirmación se desprende de cada uno de los casos citados para los países bajo estudio.

Así en Colombia se demostró que no hubo una consulta previa para verificar la existencia o no de una situación que pudiese afectar a los resguardos de los pueblos indígenas involucrados, en los ejemplos descritos en las citas 126, 127 y 130. En Ecuador el impacto de las actividades petroleras sobre el medio ambiente, la naturaleza y la vida de las poblaciones indígenas fueron desastrosas y produjeron varios conflictos entre comunidades indígenas, las empresas petroleras y el Estado ecuatoriano y finalmente, en Venezuela, la decisión de la antigua Corte Suprema de Justicia de 1996, anuló la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas, demandada por varios pueblos y organizaciones indígenas, alegando razones de inconstitucionalidad e ilegalidad y por desconocer el derecho a la participación de los pueblos indígenas en la formación de las leyes que los afectan.

Se corrobora entonces que la suficiencia temporal ha sido interpretada por estos países solamente como el derecho a consultar a los pueblos indígenas sobre las decisiones a tomar en el plano territorial y no como el carácter temporal de su ejercicio al derecho de los procesos políticos participativos. Quedando claro el deber general de

estos Estados de garantizar los derechos a las tierras y territorios de los pueblos y comunidades indígenas, establecido por las fuentes de derecho internacional.

5.4.2. Recursos

La comparación de este criterio que vela por la necesidad de contar con recursos financieros, humanos y técnicos suficientes, destinados al apoyo y eficacia de los procesos políticos participativos, es presentada en el Cuadro 18, a continuación.

Cuadro 18
Derecho Comparado sobre los Recursos
en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela

Derecho Internacional	Constitución de Colombia	Constitución de Ecuador	Constitución de Venezuela
<p>1. Declaración de las Naciones Unidas. Artículo 26 (2)</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.</p>	<p>Artículo 287</p> <p>Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. ... 	<p>Artículo 57</p> <p>Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</p> <p>13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.</p>	<p>Artículo 120.</p> <p>El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley.</p>
<p>2. Convenio 169. Art. 6 (1) (c).</p> <p>«Los gobiernos deberán establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin».</p>			

Fuente: Elaboración propia

Al igual que en el criterio anterior, en éste el termino *recursos* también se ha prestado a confusión tanto por la óptica del derecho internacional como por las constituciones estudiadas. De lo que se trata en este aspecto específico es de brindar apoyo bien sea económico, técnico o cognitivo a los pueblos indígenas para que puedan ejercer el derecho a la participación política.

En el Cuadro 18 se observa como la Declaración de las Naciones Unidas se inclina más hacia el desarrollo y control por parte de los pueblos indígenas de sus recursos territoriales, mientras que, el Convenio apunta más hacia lo institucional, acercándose a lo que realmente involucra el concepto en cuestión. Colombia, por su parte, al mencionar los *recursos* también pudiera pensarse que se refiere al mismo concepto, dado que de alguna manera garantizará el ejercicio de las funciones a las que tenga a bien desempeñar cualquier miembro de la población indígena, en el cual se dejaría incluir lo político.

No obstante, Ecuador al tratar los *recursos* lo hace en función de la conservación del patrimonio cultural e histórico de ese país y Venezuela lo concibe como parte del hábitat de sus pueblos indígenas. Tal confusión deja a un lado lo que verdaderamente necesitan estos pueblos para poder participar activamente en los procesos políticos de cada uno de los países mencionados. Estas necesidades o recursos se deben centrar en: a) el entrenamiento cognitivo acerca de cómo poder formar parte de las distintas esferas gubernamentales para así trabajar en agendas públicas que incluyan sus intereses locales; b) la preparación técnica en cuanto a dejar de formar parte de alianzas partidistas en las cuales se desvanecen sus propios asuntos y se ayuda a fortalecer los grupos políticos tradicionales, y c) la instrucción sobre el

desarrollo de actividades que promuevan el financiamiento de un movimiento político representativo, colectivo y auténtico.

Con esta plataforma instruccional, la aclaratoria por parte de los instrumentos legales del derecho internacional acerca de los verdaderos recursos con los que debe contar la población indígena para su participación política y una adopción clara de la descentralización se mitigaría la antigua tradición indigenista, caracterizada por el integracionismo y el paternalismo y se daría paso a nuevas políticas basadas en la participación, la concertación de intereses y el fomento de formas de desarrollo de los pueblos indígenas dentro del proceso de desarrollo nacional.

En cuanto a la descentralización, éste sería un mecanismo para que los pueblos indígenas estuvieran más cerca de la toma de decisiones que los afectan en los niveles provincial o municipal y luego en el nacional. La democracia local fundamentada en el ejercicio de la representación y la participación mediante las asambleas y los parlamentos de los pueblos sería la apropiada para llevar a la práctica los derechos colectivos según lo establecen las Constituciones de los países estudiados. Esto garantizaría más acceso a participar en el debate político y en la formulación de las políticas de desarrollo para sus pueblos.

5.4.3. Libertad

Tal como se definió en la introducción de este trabajo, este criterio indica que el proceso participativo debe procurar que la voluntad de los pueblos indígenas esté ajena de factores que puedan viciarla, tales como coerciones, manipulaciones, amenazas, intimidaciones o discriminaciones de cualquier otro tipo que vulneren su autonomía de

decisión. En el Cuadro 19 se muestra como se establece este derecho en los instrumentos legales seleccionados para la comparación.

Cuadro 19
Derecho Comparado sobre Libertad en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela

Derecho Internacional	Constitución de Colombia	Constitución de Ecuador	Constitución de Venezuela
<p>1. Declaración de las Naciones Unidas. Artículo 2 Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas”</p>	<p>Artículo 18 Derechos Fundamentales de la Constitución Política de Colombia en su Título II, referido a los Derechos, Garantías y Deberes de los ciudadanos: “Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar en contra de su conciencia”</p>	<p>Artículo 57 (Apartado 1) Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.</p>	<p>Artículo 119 Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley</p>
<p>2. Convenio 169. Art. 6. (...) b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (...)</p>			

Fuente: Elaboración propia

En este Cuadro 19 puede observarse que la progresiva incorporación de los derechos de los pueblos indígenas tanto en el Derecho Internacional como en las Constituciones Nacionales de Colombia, Ecuador y Venezuela, ha significado un gran avance en la reivindicación del respeto de las formas de vida tradicionales de las comunidades aborígenes. Sin embargo, dicha expresión normativa debe traducirse en la realización concreta y efectiva de esos derechos, pues su formulación como mera declaración de voluntad perpetúa la histórica marginación y exclusión indígena. Tal es el caso del derecho a la libertad que le otorgan las normativas mencionadas a los pueblos indígenas, que aunque pareciera estar a tono con lo estipulado en el derecho Internacional aún quedan pendientes profundas modificaciones en lo que concierne a la relación entre indígenas, Estados y la evolución del derecho internacional.

La libertad de conciencia, de dirigir sus destinos, de organizarse y de tomar sus propias decisiones se ven opacadas cuando es el Estado a quien le toca determinar y reconocer sus derechos originarios sobre estos aspectos. En el caso de sus tierras, por mucha voluntad que tengan para otorgárselas, el subsuelo siempre le pertenecerá al Estado, así como el derecho a la demarcación. La libertad a la organización también se ve afectada cuando muchos de estos países se estructuran en municipios, comunas, resguardos y otras formas que limita la autonomía de la población indígena a ejercer sus propias formas de actividad política, social y económica.

5.4.4. Representatividad

La representatividad es el criterio más vinculado a la presencia política que deben tener los pueblos indígenas en las diferentes instancias del

gobierno. En este sentido, es importante aclarar que existen dos principios de representación política, que a su vez evidencian objetivos propios. El primero es el principio de representación por mayoría, su objetivo consiste en producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basado en una mayoría parlamentaria; el segundo caso es el de la representación proporcional, se trata por el contrario de reproducir lo más fielmente posible en el parlamento las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población. Cada uno de estas representaciones tiene sus tipologías pero aquí nos centraremos en la representatividad proporcional cuyas divisiones, de acuerdo con la visión de Dieter Nohlen³³⁰, es la siguiente:

- a) El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales. Según sea el tamaño de las circunscripciones, es decir, la altura de la barrera natural, este sistema puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos y escaños.
- b) El sistema proporcional compensatorio, en ocasiones con barrera legal. En este sistema electoral se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos, se compensa, al menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las

³³⁰Para más información sobre las divisiones de representatividad, consúltese el trabajo de Dieter Nohlen, titulado: Sistemas electorales y gobernabilidad. Working Paper n.63. Universität Heidelberg, Barcelona 1992. Disponible en http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_63.pdf. Consultado el 01-04-14.

circunscripciones uninominales. Además, la barrera legal dificulta o impide que partidos demasiado pequeños accedan a escaños parlamentarios.

c) El sistema proporcional personalizado con barrera legal. Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente (a excepción de algunos "escaños excedentes") según el porcentaje de votos proporcional en el nivel nacional (o en el nivel de la agrupación de circunscripciones). El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del porcentaje de escaños que le corresponden según la fórmula proporcional. (Si un partido recibe más escaños que lo que le corresponde proporcionalmente, surgen los así llamados escaños excedentes). La proporcionalidad entre votos y escaños es - tras dejar afuera de la adjudicación de escaños a aquellos pequeños partidos que no han superado la barrera legal - muy elevado.

d) El *single transferable vote* (el sistema del voto transferible). Se trata aquí del sistema proporcional clásico en el mundo anglosajón. Dado que este sistema - no por último debido a su complejidad - se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado. En general, el voto transferible opera sin embargo en la dirección opuesta.

e) La representación proporcional pura. Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluyendo el uso de barreras naturales o legales de una altura que pueda impedir alcanzar tal grado de proporcionalidad.

Según el autor citado, la mayoría de los sistemas electorales latinoamericanos corresponde al tipo de representación proporcional en

circunscripciones plurinominales³³¹. Dos sistemas electorales son de representación proporcional personalizada, a saber: Bolivia y Venezuela, y dos de orientación mayoritaria: el sistema binominal de Chile, cuya peculiaridad, sin embargo, es de no favorecer al partido (o a la alianza de partidos) más votado, sino a la primera minoría, y el sistema segmentado de México, un sistema electoral combinado.

Para los senados, la diferenciación es la siguiente: sistema de mayoría relativa en un caso (República Dominicana), sistema de mayoría con representación de minoría en cuatro casos (Argentina, Brasil, Bolivia y México), sistema binominal de orientación mayoritaria en dos casos (Chile y Venezuela), sistema proporcional en circunscripciones plurinominales e un sólo caso (Colombia), sistema proporcional puro en dos casos (Paraguay y Uruguay). Respecto al caso binominal de Venezuela, hay que considerar que se asignan escaños adicionales a nivel nacional, a fin de asegurar la representación de las minorías que la Constitución garantiza (hasta tres en total).

En fin, el derecho al protagonismo político en los niveles de los gobiernos locales, regionales estatales o provinciales, en los parlamentos nacionales y en instancias de la administración central ha logrado establecerse en los principales instrumentos legales tanto a nivel internacional como en los países estudiados en esta tesis doctoral. Tal establecimiento se puede observar en el Cuadro 20 a continuación.

³³¹ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, en total, once. Tres países (Nicaragua, Perú y Uruguay) aplican un sistema de representación proporcional pura, dos de ellos (Nicaragua y Uruguay) por medio de asignar los escaños restantes originados a nivel de circunscripción en procedimientos continuos a nivel nacional, el Perú por aplicar el distrito nacional único.

Cuadro 20
Derecho Comparado sobre la Representatividad
en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela

Derecho Internacional	Constitución de Colombia	Constitución de Ecuador	Constitución de Venezuela
<p>1. Declaración de las Naciones Unidas. Artículo 18 Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos ...</p>	<p>Capítulo IV del Régimen Especial, Artículo 330 de la CP (apartado No. 8): “Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren”</p>	<p>Artículo 57 (Apartado 16) Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado</p>	<p>Artículo 125. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.</p>
<p>2. Convenio 169. Art. 6. (...) b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (...)</p>			

Fuente: Elaboración propia

Se aprecia en el Cuadro 20 cómo en el Derecho Internacional, a través de la Declaración de las Naciones Unidas y el Convenio 169, los miembros de los pueblos indígenas deberán gozar, en términos de igualdad, de los derechos y oportunidades que las legislaciones nacionales otorgan tanto a ellos como a los demás miembros de la población. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones,

los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

Estos mismos derechos de representación indígena se encuentran también reflejados en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela, aunque en términos semánticos distintos. Lo importante es que no se les despoja del derecho a tener un representante ante las instancias de gobierno que les permita participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que contribuyan a construir su propio desarrollo.

Además de establecerse en estos instrumentos legales, se observa también que existen puestos específicos a los que pueden optar estos pueblos indígenas en los países de Colombia, Ecuador y Venezuela de acuerdo con su estructura político-gubernamental. Veamos a continuación la diferencia en los cargos que le asignan estas constituciones a los pueblos indígenas.

5.4.4.1. Representación política indígena en Colombia

Los indígenas en Colombia tienen la oportunidad de ser representantes políticos en las alcaldías, concejos municipales, asambleas departamentales, gobernaciones, cámara de representantes y en el senado. Los candidatos a las alcaldías y los concejos municipales se designan localmente, los aspirantes a las asambleas departamentales, las gobernaciones y la cámara de representantes se proponen en reuniones regionales y los futuros senadores se seleccionan durante encuentros de carácter nacional.

5.4.4.2. Representación política indígena en Ecuador

De acuerdo con lo que establece el artículo 7 de la Ley Orgánica de Elecciones del Ecuador las dignidades que se eligen por sufragio popular y directo son: Presidente y Vicepresidente de la República, representantes al Parlamento Andino, diputados al Congreso Nacional, prefectos provinciales, consejeros provinciales, alcaldes, concejales municipales y miembros de juntas parroquiales rurales. Este carácter representativo se reflejó en las elecciones del año 2009, en las cuales se logró obtener varias dignidades indígenas a nivel local, provincial y nacional.

Estos resultados representativos les permiten a los pueblos indígenas trabajar en su propio beneficio y en el de la sociedad en general. En dichas elecciones se destacan alrededor de 26 Alcaldías, 5 Prefecturas, 5 Asambleístas y decenas de Concejalías y Juntas Parroquiales. Esto sin contar la participación en alianzas con otros movimientos o partidos políticos.

5.4.4.3. Representación política indígena en Venezuela

Según lo establecido en la CRBV y después en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005 (LOPCI), se garantiza representación indígena en las esferas nacional, estatal, municipal y parroquial. En la Asamblea Nacional (AN) se garantizan tres curules a la representación indígena, siendo sus ocupantes elegidos de forma directa en circunscripciones regionales diseñadas para este propósito: Occidente (incluye los estados de Mérida, Trujillo y Zulia), Sur (incluye los estados Amazonas y Apure) y Oriente (Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre). En cuanto a los Consejos Legislativos

Federales, se garantiza representación indígena mínima (un curul) en ocho estados: Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre, Zulia. Aunque el censo general de 2001 registra población indígena en todo el territorio nacional, esos ocho son los estados en los que se encuentran las denominadas áreas tradicionales de ocupación indígena, identificadas a partir de criterios técnicos que sirven de guía al INE y otros órganos estatales.

5.4.5. Contenido sustantivo

A través de este criterio se espera que los procesos participativos indígenas persigan un medio para la defensa e incorporación de sus intereses en el tema político en específico y no para promover la factibilidad de un proyecto. Asimismo, este criterio requiere que haya seguimiento de los resultados del proceso participativo y, en la medida de lo posible, que estos tengan un carácter vinculante con las decisiones adoptadas. Tales objetivos se aprecian en el Derecho Internacional, específicamente a través del artículo 23 de la Declaración de las Naciones Unidas y mediante el artículo 7 (apartado 1) del Convenio 169 de la OIT. En atención a estos instrumentos legales, las constituciones latinoamericanas de Colombia, Ecuador y Venezuela han acogido estos lineamientos y los han consagrado en sus respectivas cartas fundamentales, tal como se muestra en el Cuadro 21.

Cuadro 21
Derecho Comparado sobre el Contenido Sustantivo
en las Constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela

Derecho Internacional	Constitución de Colombia	Constitución de Ecuador	Constitución de Venezuela
<p>1. Declaración de las Naciones Unidas. Art. 23</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones</p>	<p>Artículo 246 Capítulo 5, de las Jurisdicciones Especiales</p> <p>“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional</p>	<p>Artículo 57 (Apartado 10)</p> <p>Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes</p>	<p>Artículo 121.</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones</p>
<p>2. Convenio 169. Art. 7. (1)</p> <p>Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</p>			

Fuente: Elaboración propia

Se observa entonces, cómo en términos distintos las constituciones mencionadas reflejan la adopción del criterio relacionado con el contenido sustantivo, el cual pretende que los estados tomen decisiones equilibradas, y respetuosas de los derechos y de la naturaleza de los pueblos indígenas para conservar y garantizar su supervivencia y calidad de vida o buen vivir dentro de la gran diversidad de ecosistemas y culturas que caracterizan a estos pueblos. Lo que se aspira es romper con el autoritarismo en la toma de decisiones sobre el futuro de estos países, promoviendo y ejerciendo el derecho a la participación democrática.

En este sentido, el concepto de Estado Plurinacional ayuda al proceso de reconstrucción y reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas con un criterio de contenido sustantivo, no solo porque se reconocen sus territorios sino también su institucionalidad, al incorporarla al conjunto de la vida política, económica, cultural y social del país. Así se puede apreciar que Colombia, reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (art. 7°).

El art. 1° de la Constitución de Ecuador señala que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Finalmente, la constitución de Venezuela reconoce y respeta la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas (art. 100), y consagra el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar su identidad, étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto (art. 121). Por otra parte, de la revisión de las demás constituciones latinoamericanas es posible colegir que existe un reconocimiento tácito de la diversidad cultural en cuanto al principio

institucional orientador aunque, con una relevancia jurídica menor que en los países recién mencionados³³².

5.5. Consideraciones sobre la interrogante de investigación

A modo de concluir esta sección, se retoma la pregunta inicial de esta investigación doctoral la cual consistió en aclarar en qué medida Colombia, Ecuador y Venezuela otorgan a los pueblos indígenas una representación proporcional de participación política, como derecho constitucional reconocido, ante las cámaras legislativas regionales y nacionales. Ello bajo la consideración de que éste derecho es el único mecanismo que existe para la participación formal de los indígenas en la vida política del país, es decir, la cuota nativa para las listas de candidatos a las elecciones locales, regionales y nacionales. Para responder a esta interrogante es preciso abordar dos aspectos conceptuales importantes, relacionados con este tipo de participación. El primero implica lo que se entiende por participación proporcional que en estos casos se establece tanto explícita como tácitamente en las constituciones de los estados estudiados en las leyes del sistema electoral, y el segundo se refiere al modelo o visión de democracia que tienen Colombia, Ecuador y Venezuela y su influencia en la participación política de sus pueblos indígenas.

5.5.1. Participación o representación proporcional

Con respecto a la representación proporcional se observa que para las elecciones presidenciales, ninguna de las constituciones

³³²En la bibliografía consultada se pudo observar que en las constituciones de Argentina se expresan estas características en los arts. 75 N° 17 y 19; Guatemala en los arts. 58, 66-70; Honduras en el art. 173, y Panamá en el art. 86.

citadas es explícita en cuanto a la participación política de los pueblos indígenas para este puesto. Sin embargo, las leyes que regulan los sistemas electorales de los tres países estudiados, establecen sistemas presidenciales que incluyen dos órganos surgidos de la votación popular: el ejecutivo y el legislativo. Las tres constituciones estudiadas son muy generales en cuanto a este tipo de participación, subsanando esta omisión con la determinación de igualdad que tienen los habitantes indígenas y no indígenas de estas regiones, la cual aparece reflejada en los preámbulos de cada una de las cartas fundamentales de Colombia, Ecuador y Venezuela.

Para la cámara de diputados y el senado, como se mencionó anteriormente, la diferenciación es la siguiente: sistema binominal de orientación mayoritaria en Venezuela y sistema proporcional en circunscripciones³³³ plurinominales en Colombia y Ecuador. Respecto al caso binominal de Venezuela, hay que considerar que se asignan escaños adicionales a nivel nacional, a fin de asegurar la representación de las minorías que la Constitución garantiza (hasta tres en total).

Ahora bien, esta representación proporcional tiene sus efectos sobre los sistemas de partidos. Su especial interés proviene de la relación que a menudo se establece entre representación proporcional, multipartidismo, incapacidad del sistema de partidos para generar mayorías parlamentarias unicolores o estables y problemas de gobierno, incluso en el sistema presidencial, aun cuando esta forma de gobierno - en contraste con el sistema parlamentario - no hace

³³³ De acuerdo con Dieter Nohlen (Op.Cit) las circunscripciones electorales son plurinominales y variables. La estructura de su distribución varía según los países. Un antecedente decisivo es la división político-administrativa del país. Para la división territorial de las circunscripciones electorales, en todos los casos se adopta la división en departamentos o provincias, o estados (territorios o distritos federales). Ante los sistemas de representación proporcional, resulta llamativo el gran número de circunscripciones pequeñas (uno a cinco parlamentarios).

dependen al ejecutivo del parlamento, ni en su generación ni en su acción política.

Algunos políticos³³⁴ afirman que la representación proporcional es, en cierta forma, responsable de los problemas políticos que América Latina sufre desde hace décadas. Sostienen que la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina no es casual; que la combinación del presidencialismo con la representación proporcional es la peor de las posibles combinaciones, estableciendo el siguiente orden de puestos: sistema parlamentario y representación proporcional, sistema parlamentario y sistema mayoritario, sistema presidencial y sistema mayoritario y, finalmente, sistema presidencial y representación proporcional; y que los efectos de los sistemas electorales pueden precisarse más fácil y directamente en el campo de la conversión de votos en escaños³³⁵.

Los demás puestos gubernamentales, también elegidos por representación proporcional, se acogen a las condiciones del sistema de partidos para la formación de mayorías parlamentarias partidistas. En este aspecto, cabe diferenciar los resultados frente a las visiones generalizadas que siempre resurgen, sin referencia empírica alguna. Se confirma, antes que nada, que los sistemas de partidos que se aproximan al bipartidismo (dos grandes partidos junto a numerosos

³³⁴ Blais/Dion 1990 y Lijphart 1992, citados por Dieter Nohlen (Op.Cit.)

³³⁵ Según estudios realizados por Nohlen en lo que respecta a la formación de mayorías, un cálculo hecho sobre elecciones de los años ochenta en 14 países latinoamericanos, donde se realizaron al menos dos de estos eventos, ofrece el siguiente panorama: De un total de 39 elecciones, 20 veces se alcanzó una mayoría partidaria. Estas mayorías parlamentarias se produjeron en 11 de 14 países, lo que significa una dispersión considerable. Sólo Bolivia, Ecuador y Uruguay escaparon a dicha situación. De las 20 mayorías parlamentarias partidistas, 12 se produjeron en forma natural: los partidos respectivos alcanzaron la mayoría absoluta de los votos. En ocho casos, las mayorías fueron fabricadas por el sistema electoral. El porcentaje más bajo, pero suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en el parlamento, fue del 38,6% (Guatemala 1985). Los demás porcentajes estuvieron, en todos los casos, sobre el 44%; tres de ellos, sobre el 48%. Seis veces alcanzó un partido entre el 50% y el 52% de los escaños; una vez, 53,6% (Brasil); y una vez, 56,5% (Venezuela).

partidos menores) forman un muy buen supuesto previo para el logro de mayorías parlamentarias absolutas por parte de un sólo partido. Considerado matemáticamente, esto no es insólito para Dieter Nohlen, sino casi inevitable. Este autor opina que no debería sobrevalorarse el resultado, sobre todo en la versión - también hallada en América Latina - de algunas situaciones bipartidistas coexistentes con sistemas de representación proporcional, cuyas elecciones arrojan inherentemente mayorías parlamentarias partidistas ya que, catorce de las 20 mayorías de este tipo se produjeron en sistemas bipartidistas virtuales o en sistemas bipartidistas formales. Algunos resultados específicos, sobre esta representación proporcional, fueron recogidos de la bibliografía consultada la cual citamos seguidamente.

En el caso de Colombia, Munera³³⁶ plantea que según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el año 1998 participaron en la contienda electoral seis (6) candidatos indígenas, los cuales obtuvieron un total de 150.281 votos. En esa oportunidad fueron elegidos tres senadores, uno de ellos por circunscripción nacional. En el año 2002, el número de candidatos aumentó a quince, los cuales obtuvieron un total de 242.268 votos, eligiéndose en esta oportunidad cuatro senadores: dos por circunscripción nacional y dos por la especial. Para las elecciones a Congreso de 2006 – 2010, esta situación se hace mucho más evidente. Muchas de las listas de los partidos tradicionales, de las convergencias oficialistas e incluso de los partidos alternativos y de izquierda, como el Polo Democrático Alternativo, han incluido en sus listas a líderes y personas indígenas. Mientras que para la circunscripción indígena al Senado fueron inscritas dos listas con dos representantes cada una (AICO: Lorenzo Almendra Velasco y Ernesto Ramiro Estacio; ASI: Maria Eulalia Yagarí González

³³⁶ Op,Cit. p. 25

y Jesús Enrique Piñacué Achicué), en la circunscripción nacional aparecen seis candidatos indígenas en diferentes partidos y movimientos políticos no indígenas (Partido Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo, Partido Liberal Colombiano).

Siguiendo con la misma autora, para las recientes elecciones al Congreso de la República dieron como resultado una votación en blanco por la circunscripción especial indígena sin precedentes en el país. Según la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y recogida por Munera, el total de votos válidos por la circunscripción especial indígena para Senado fue 157.585. El total de votos por los partidos que aspiraron a los dos curules disponibles fue 65.861, de los cuales 44.557 votos fueron para la Alianza Social Indígena – ASI y 21.304 para AICO. El voto en blanco llegó a 91.724, es decir que representó el 58.2% del total de votos válidos.

Bajo la óptica de Andrade³³⁷ en el Ecuador en las elecciones locales de 1996 y 2000, el Movimiento Pachakutik consiguió numerosas alcaldías y prefecturas, así como escaños en las juntas parroquiales donde se representan los cabildos comunitarios, y ha sido partícipe de los debates sobre la descentralización y la transferencia de recursos. Para las elecciones presidenciales del 2001, el movimiento Pachakutik, brazo político de la CONAIE, participó en alianza con el Partido “Social Patriótica 21 de enero” liderado por el coronel Lucio Gutiérrez quien ganó las elecciones en la primera y segunda vuelta. Sin embargo, según Massal³³⁸, después de llegar brevemente a la cúspide del poder durante el golpe de Estado de enero de 2000, y de participar en el gobierno de L. Gutiérrez, la CONAIE y el Movimiento Pachakutik se han

³³⁷ Andrade, Pablo. 2009. *Democracia y cambio político en el Ecuador*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

³³⁸ Massal, Julie. 1999. Les processus de mobilisation politique des groupes ethniques en Equateur: vers une société multiculturelle ? Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines 28 (3): 571-611.

debilitado tanto que su candidato en las elecciones de 2006, el líder histórico Luis Macas, tan sólo consiguió 2,1% de los votos y el Movimiento tan sólo ocupó el rango de sexta fuerza política, 10 años después de su emergencia en el escenario político ecuatoriano. Con estos resultados, queda muy opaco el panorama del movimiento indígena del Ecuador.

Por su parte, en Venezuela y según Katarzyna Krzywicka³³⁹ en las tres elecciones parlamentarias que tuvieron lugar después de 1999, la comunidad indígena fue personificada también por los representantes de los partidos políticos regionales, favorecidos en las elecciones generales. Las elecciones que tuvieron lugar el 16 de septiembre de 2010 se realizaron de acuerdo con la nueva ley electoral, introducida en 2009, sobre la base de la primera enmienda constitucional y la nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales. A diferencia del sistema proporcional personalizado, usado hasta entonces, fue introducido un sistema electoral paralelo o segmentado (art.7). En cada Entidad Federal, por votación universal, directa, personalizada y secreta, se elige tres diputados (art. 9) y un diputado en cada región indígena, usando un procedimiento especial (art.147-149). En estas mismas elecciones se eligen los suplentes de los diputados (art. 8). Los diputados consiguieron el derecho a la reelección ilimitada. Así, se ha restablecido las soluciones de la Constitución de 1961. Actualmente, la Asamblea Nacional está integrada por 165 diputados, de los cuales 110 son elegidos en circunscripciones uninominales, los 52 – por listas de partidos y 3 – representantes de los pueblos indígenas en las regiones electorales especiales.

Para el período 2011-2016, a la Asamblea Nacional fueron elegidos tres diputados, representantes de la comunidad indígena, y

³³⁹ Op.Cit. pp.96-97

sus suplentes En las últimas elecciones, entre tres diputados indígenas elegidos se encuentran, por la primera vez, tanto los políticos que colaboran con el partido gobernante, como también los representantes de la oposición. La polarización ideológica que caracteriza a los diputados indígenas elegidos al parlamento refleja la división que existe entre los integrantes de la población indígena en cuanto a la aceptación del proyecto de desarrollo del Estado llevado adelante por el ex presidente Hugo Chávez.

5.5.2. Democracia y participación política indígena

En lo que se refiere a este aspecto, vale acotar que la participación política es un término que va unido al concepto y ejercicio de democracia. Para que la democracia sea legítima, necesariamente necesita de la participación política, que es la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en el curso de los acontecimientos políticos; es decir, son acciones que realizan los ciudadanos para incidir en un bajo o alto grado en los asuntos de un Estado. En este orden de ideas, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos³⁴⁰ ha señalado lo siguiente:

“191. La Corte ha establecido que [e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada”, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos la Corte observa que incluso la

³⁴⁰ Op.cit

Convención, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

192. Este Tribunal ha expresado que [l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”.

Sin embargo, existen diferentes opiniones que se inclinan más hacia las desventajas que a las ventajas de los tipos de democracia que adoptan los países bajo estudio, sobre todo en lo que respecta al derecho de la participación política indígena. Esto se debe a que, dentro de una sociedad verdaderamente democrática no se puede ejercer un poder indiscriminado sobre los ciudadanos imponiéndoles medidas económicas destinadas a perjudicar y deteriorar sus condiciones de vida. Incluso a nombre de lograr supuestos equilibrios económicos. Una sociedad verdaderamente democrática no puede excluir bajo ningún concepto a los diferentes pueblos que la constituyen, y si estos reclaman condiciones de autonomía, de respeto y de reconocimiento a su diferencia, una sociedad democrática debe reconocérselos sin imponer condiciones de ninguna especie.

En Colombia, tal como se mencionó en los capítulos anteriores, los movimientos indígenas proponen un fuerte cuestionamiento a la

democracia representativa. Por ello, sus estrategias en escenarios electorales están orientadas a candidaturas bajo la responsabilidad comunal, aspecto que los distingue del individualismo de las formas populistas de la política: “En el movimiento indígena hay un primer momento de pensar en fortalecer lo propio para saltar a escenarios de interculturalidad. En la política, una consecuencia de ello son los procesos de alianzas. Los movimientos indígenas saben que pueden poner un candidato, cuando el poder se construye desde las bases”³⁴¹.

Se coincide entonces, con la opinión de Munera³⁴² cuando critica el concepto occidental-liberal de democracia en América Latina en general y en Colombia en particular. Para esta autora, este concepto no reconoce la existencia de sociedades pluriculturales en donde coexisten formas sociales diversas y formas particulares de entender y relacionarse con el mundo que las rodea. “El modelo de democracia liberal excluye la diversidad, ya que sus principios legitimadores fundamentales, en torno a los cuales se ha construido la democracia, llámense derechos individuales y universales, igualdad de derechos civiles y políticos, igualdad de oportunidades, representación y participación política, demuestran problemas y deficiencias al verse enfrentados a realidades plurinacionales, que se traducen en un trato discriminatorio hacia las minorías nacionales”³⁴³.

En palabras de Bautista³⁴⁴, la democracia en el Ecuador, tal como se estructuró en sus leyes, institucionalizó la exclusión: prohibía el voto a los analfabetos y otorgaba la ciudadanía solamente a aquellas personas que cumplían ciertos requisitos. En virtud de que los indígenas del Ecuador utilizaban al español como segunda lengua, y

³⁴¹ Así lo manifiesta Walsh (2002. Op.Cit. p. 5).

³⁴² Op.Cit

³⁴³ Ídem

³⁴⁴ Carlos Bautista Lechón. Democracia y Pueblos Indígenas en Revista Yachaikuna, 1, marzo 2001, pp. 9-10.

que grandes mayorías de ellos no sabían leer ni escribir en español, estaban, de hecho y de derecho excluidos de toda forma de participación política. No constaban en los padrones electorales, no podían elegir ni tampoco ser elegidos. Los indios eran simplemente invisibles. Era una condición de invisibilidad que abarcaba a cerca del 45% de la población total, a pesar de que en su constitución actual se habla de la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público como un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria³⁴⁵.

El Estado Ecuatoriano, a pesar de haber incorporado los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas a su Constitución, y a pesar de haber aprobado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, por lo cual se reconoce los derechos de los pueblos ancestrales, hasta el momento, según Bautista:

“No se ha realizado ningún esfuerzo, ni ninguna iniciativa, por armonizar los cuerpos jurídicos existentes con los derechos colectivos. Así, este “déficit de democracia”, asume características dramáticas en el Ecuador de inicios de milenio. Porque el modelo vigente, no solamente perpetua y agrava las condiciones de marginamiento, exclusión y conflictividad social, sino que en los actuales momentos existe el riesgo real de involucrar al Ecuador en un conflicto militar de carácter regional a través del “Plan Colombia”, y en el cual el discurso de combatir al narcotráfico se constituye mas bien como

³⁴⁵Esta afirmación se encuentra en la constitución del Ecuador, en el Título IV sobre la Participación y Organización del Poder. Capítulo Primero: Participación en democracia, Sección Primera. Principios de la participación: Art. 95.

un discurso pantalla que sirve para proteger las estrategias de la geopolítica del poder”.

De acuerdo con Massal³⁴⁶, el concepto que manejan los actores indígenas es el de democracia directa (más que participativa), en contraste con la democracia representativa. En el trabajo realizado por este autor, reporta que el Movimiento Pachakutik, en su segundo congreso del 2001, decretó:

“La democratización de los espacios locales exige la construcción de nuevas formas de representación política que vayan más allá de las viejas formas de representación en crisis que son la base de la partidocracia. Según esas formas viciadas de democracia representativa, se elige a los candidatos según sus recursos económicos y al dedo de acuerdo a las directivas de la dirigencia del partido”.

Según Massal, de esta manera, lo que se pretende modificar es la modalidad de representación, más que la de participación política.

En Venezuela, una revisión de los informes de gestión del Ministerio para los Pueblos Indígenas, realizada por Bello³⁴⁷, permite observar que sus principales políticas están orientadas a conseguir los objetivos estratégicos contenidos en las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 - Proyecto Nacional Simón Bolívar.” Según el Ministerio Indígena, este Plan está concebido para orientar a Venezuela hacia la construcción del

³⁴⁶Op.Cit

³⁴⁷Op.Cit

socialismo del siglo XXI, a través de las directrices de la nueva ética socialista, la suprema felicidad social, la democracia protagónica y revolucionaria, el modelo productivo socialista, la nueva geopolítica nacional, la potencia energética mundial y la nueva geopolítica internacional.

En el ámbito indígena dicho plan hace referencia a superar la pobreza y la exclusión social mediante el apoyo integral de la población indígena, profundizar la universalización de la educación bolivariana mediante el desarrollo de la educación intercultural bilingüe, incrementar la producción nacional de ciencia y tecnología resguardando el conocimiento colectivo de los pueblos originarios, y conservar y preservar los ambientes naturales, reforzando las prácticas conservacionistas de los pueblos indígenas en sus territorios ancestrales. Sin embargo, queda de manera tacita cómo se fomentará la mayor participación política de estos pueblos, dentro de tal democracia protagónica y revolucionaria.

Para resumir las distintas definiciones de democracia, adoptadas por Colombia, Ecuador y Venezuela, brevemente discutidas en los párrafos precedentes, y su influencia con respecto a la participación política indígena, se presenta el cuadro 22, a continuación.

Cuadro 22

Visiones sobre la Democracia y participación política indígena

Colombia	Ecuador	Venezuela
Democracia representativa orientada hacia candidaturas bajo la responsabilidad comunal. Los movimientos indígenas saben que pueden poner un candidato, cuando el poder se construye desde las bases (Walsh)	Democracia representativa, directa y comunitaria que busca modificar la modalidad de representación, más que la de participación política indígena (Massal)	Democracia protagónica y revolucionaria enfocada hacia la construcción del socialismo del siglo XXI, a través de las directrices de la nueva ética socialista, la suprema felicidad social, el modelo productivo socialista, la nueva geopolítica nacional, la potencia energética mundial y la nueva geopolítica internacional, quedando de manera tacita cómo se fomentará la mayor participación política de pueblos indígenas (Bello)

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en el cuadro 22, las definiciones de democracia asumidas por cada uno de estos países, no explican de manera explícita el fomento y la promoción de la mayor participación política por parte de sus pueblos originarios. Esta situación sugiere de manera inmediata una redefinición del concepto “democracia” en estos países, que se capaz de transformar las caducas estructuras políticas y económicas, que han garantizado diversas formas de explotación y de dominación, por nuevas formas de relación social en las cuales primen el respeto, la equidad, la transparencia y aseguren la participación en

igualdad de oportunidades de todos los miembros de la sociedad. Solamente en estos términos podría construirse una sociedad verdaderamente democrática. Tal ha sido uno de los aspectos en los que más ha insistido el movimiento indígena latinoamericano.

Con esta última premisa se culmina este capítulo, en donde se desarrollaron las principales directrices del derecho comparado, en el cual vale acotar que al incorporar la diversidad cultural como principio fundamental y rasgo definitorio de un país, no cabe duda de que se contribuye a canalizar y compatibilizar las demandas de pluralidad étnico-cultural con la aspiración de integración política al interior del territorio estatal. Aunque es evidente que para seguir avanzando en esta senda de participación política indígena es conveniente apoyar lo que establece las normas constitucionales de los países estudiados, mediante políticas públicas participativas, efectivas y que gocen de legitimidad social.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan las conclusiones generadas a través de esta investigación la cual se planteó como meta *comparar la participación política, como derecho constitucional reconocido, de los pueblos indígenas en Colombia, Ecuador y Venezuela*. Tal comparación condujo a plantear las reflexiones y sugerencias que se esbozan seguidamente, las cuales no deben considerarse concluyentes, dado el carácter progresista observado en las constituciones estudiadas a lo largo de este trabajo.

La primera reflexión tiene que ver con la serie de conceptos y definiciones relacionados con la participación política, consagrados en la mayoría de los instrumentos jurídicos tanto, a nivel de las naciones mencionadas como, a nivel mundial. Los tres tipos de derechos de la dimensión participativa colectiva, a saber, la consulta, el consentimiento libre, previo e informado, y la participación, a los que se hizo alusión en el Capítulo I, deberían otorgarle a los pueblos indígenas la potestad de intervenir en todas las fases del ciclo de diseño, ejecución y evaluación de planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo que les puedan afectar.

Sin embargo, la claridad jurídica y legal que ofrecen todos estos conceptos en las realidades sociopolíticas sujetas a estudio, han provocado más preguntas que respuestas dentro de la complejidad del panorama histórico que le ha tocado vivir a estos pueblos. Específicamente, durante los siglos XIX y XX cuando el constitucionalismo latinoamericano no tomó en cuenta tales conceptos como derechos indígenas. Desde ese entonces, la lucha por la defensa e incorporación de sus intereses en el terreno político, sólo ha servido a

los gobernantes de la época como tema relevante para promover la factibilidad de sus proyectos.

Como pudo observarse a lo largo del primer capítulo, estas injusticias históricas contra esta población, marcadas por la violencia tanto física como psicológica, han venido subsanándose en los países seleccionados para este estudio. A través de la incorporación en los textos constitucionales de varias reivindicaciones indígenas se ha logrado una acción colectiva efectiva para asegurar estos derechos. No obstante, queda en manos de la teoría jurídica concretar estos alcances, ofreciendo respuestas claras y evidencias prácticas a los destinatarios de las normas jurídicas indígenas. Estas repercusiones prácticas deben tomar en cuenta, además, que la permanencia de dichas comunidades, representa la base de las actuales culturas del continente y un porcentaje importante de la población de estos países, lo que en definitiva los convierte en Estados interculturales.

La segunda reflexión derivada de esta investigación, está relacionada con el denominador común de las diferentes realidades sociológicas y los supuestos de hecho establecidos en las constituciones de Colombia, Ecuador y Venezuela, para la solución legal de la participación indígena como derecho reconocido, lo cual fue discutido en los Capítulos II, III y IV respectivamente. Tal denominador se expresa en las cartas fundamentales de estos países, teniendo como respaldo los Tratados internacionales como el de la OIT para el respeto de la diversidad cultural y la aplicación del derecho consuetudinario, enunciando: “siempre que no se violen los derechos fundamentales de la persona” (Convenio 169 de la OIT en el Art. 8).

En el caso de Colombia, “las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito

territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República” (Art. 246). En Ecuador, “el Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con su Constitución y la ley...participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley (Art. 84). Finalmente, la constitución de Venezuela establece que “Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población Indígena, conforme a la ley”. Con estas regulaciones, queda asegurada la participación indígena en los países citados.

La demarcación de esta participación consiste en no vulnerar los derechos fundamentales de las personas, como señala la OIT, o no violar la Constitución y las leyes, como indican las demás Constituciones. Adicionalmente, todos los textos constitucionales estudiados, hacen referencia a una ley de desarrollo constitucional que coordine o compatibilice la jurisdicción especial o las funciones judiciales indígenas con el sistema judicial nacional o los poderes del Estado. Todo esto, respetando las diferencias interculturales, establecidas en el articulado de la OIT antes citado, que de manera resumida expresa:

- a) Derecho a consideración a sus costumbres o su derecho consuetudinario (1).
- b) Derecho a conservar sus instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (2).

- c) Ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes (3).

La tercera reflexión, proveniente de este trabajo se centra en las semejanzas y diferencias entre la norma jurídica aplicable a dichos supuestos y la solución legal, consagrada en los textos legales de Colombia, Ecuador y Venezuela. Estas semejanzas y diferencias, analizadas a luz del Derecho Comparado, también arrojaron un denominador común, basado en el reconocimiento de la representación proporcional de participación política de los pueblos indígenas, como derecho constitucional, dentro de las instituciones jurídicas de estos países.

Con someras diferencias en cuanto a la redacción de sus leyes, cada uno de estos Estados está de acuerdo con la participación indígena directa tanto, en la elaboración de leyes que afectan sus especificidades culturales como, en la forma de elección de sus autoridades, según sus costumbres, actuando como representantes e interlocutores legales frente a las relaciones con el Estado. Sin embargo, los retos que deben plantearse en este sentido, para asegurar de manera más expedita dicha participación, deberán estar enfocados a saldar las deudas pendientes que cada uno de estos países tiene con esta población. Entre estos retos deben considerarse:

- Seguir avanzando en la democracia representativa, mediante acciones que promuevan una mayor participación política de los pueblos indígenas, aún dentro de las normas electorales vigentes.
- Fortalecer la democracia y no sólo de la legalidad y legitimidad de los procesos electorales sino en la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por ejemplo,

mediante la reestructuración de los distritos electorales, para que éstos representen de mejor manera la composición de su población, incluyendo por su puesto a la indígena.

- Avanzar hacia el reconocimiento de formas propias de participación política de los pueblos indígenas y de ciertas esferas de autonomía, como por ejemplo, en el caso del Ecuador.
- Considerar la necesidad de construir nuevos pactos políticos, sociales e interculturales, garantizando el ejercicio del pluralismo jurídico y del derecho a consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT.
- Trabajar en acciones afirmativas en la educación, en el ámbito laboral y en la cultura, así como tomar medidas específicas para fortalecer la participación política partidista en las formas propias de organización de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta, especialmente, el apoyo a la participación de las mujeres.

Una vez que sean superados todos estos retos, deberán ser plasmados en los textos jurídicos con un máximo nivel de claridad para que la población indígena pueda apreciar que sus demandas han sido tomadas en cuenta. Si se acepta un discurso indígena diferenciado del resto de la sociedad se corre el riesgo de visualizar democracias deficientes, articuladas en términos de temas identitarios. Por lo tanto, es importante que todas las voces tengan acceso al debate público y político, para que la representación política de los distintos grupos étnicos se sienta inmersa dentro de una democracia inclusiva.

En otro orden de ideas, es necesario mencionar que a través del análisis de los diferentes planteamientos teóricos abordados en esta tesis, se pudo observar que la constitucionalización de los derechos indígenas ha ido en progreso y se puede catalogar como un saldo positivo a favor de esta población, tomando en cuenta el largo proceso de constantes luchas a los que se han enfrentado estos pueblos por el reconocimiento de su identidad y por el ejercicio de sus derechos. Como quiera que sea, aún quedan muchas cuestiones sobre este tema susceptibles al análisis jurídico, los cuales pudieran ofrecer otras aristas que demuestren cuán efectiva ha sido su participación en la arena política y ser objeto de estudio para futuras investigaciones. Entre estas cuestiones pueden mencionarse:

- La experiencia de líderes indígenas con mayor trayectoria militante en las instituciones internacionales
- Diferentes niveles de análisis, desde lo local hasta lo internacional, que demuestren cómo han sido las interacciones entre estos distintos ámbitos, en las estrategias asumidas por los indígenas como actores sociales.
- La forma en la que han logrado introducir, a nivel nacional e internacional, los distintos proyectos políticos de los movimientos sociales y partidos políticos en América Latina.

Estas cuestiones ameritan de estudios empíricos, capaces de establecer de manera comparada lo que realmente ha sucedido en los terrenos políticos en donde habitan estas comunidades. Bajo la presunción de que la Ciencia Política no se limita sólo a una concepción reducida de democracia, basada en las elecciones y en la teoría del

gobierno representativo, así como en sociedades homogéneas. Sus fronteras deben ampliarse para abarcar la totalidad del Estado-Nación, con supuestos democráticos en un ámbito sociopolítico de mayor escala.

Con esta última reflexión culmina esta tesis doctoral, cuyos basamentos teóricos servirán de sustento a las legislaciones de los países estudiados para la mejora del derecho propio en cuanto al respeto de la autodeterminación político-administrativa, como derecho universal y el ejercicio de la autonomía de participación política proporcional para los pueblos indígenas. Todo esto contribuirá con su participación directa tanto, en la elaboración de leyes que afectan sus especificidades culturales como, en la forma de elección de sus autoridades, según sus costumbres, actuando como representantes e interlocutores legales frente a las relaciones con el Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, G., LAFOSSE, S., HUGO, R. Y STEWAR, R. (2010). The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America. Publicado en: Pace International Law Review Online Companion. Vol. 2, N° 2, Pp. 44-104. Disponible en: <http://digitalcommons.pace.edu/pilronline/16/>. (Consultado el 17-03-14).
- AGUILAR GUAMÁN, J. (2007). Estudios sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2007). Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI. En Salvador Marti y Puig (ed.), Fundación CIDOB, Barcelona.
- ALTMANN, P. (2013). El movimiento indígena ecuatoriano como movimiento social. Revista Andina de Estudios Políticos, Vol. III, N° 2.
- AMODIO, E. (2007). La república indígena. Pueblos indígenas y perspectivas políticas en Venezuela. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. V.13 N° 3. Caracas, Dic. 2007.
- _____ (1993): Soñar al Otro: la identidad étnica y sus transformaciones entre los pueblos indígenas de América Latina. En Daniel Mato (ed.), Diversidad cultural y construcción de identidades. Caracas, Tropykos y CEAP-Faces-UCV. Capítulo IV. página 134
- ANAYA, J. (2005). Los pueblos indígenas en el derecho internacional. Universidad Internacional de Andalucía. Madrid: Trotta.
- ANDRADE, P. (2009). Democracia y cambio político en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito: Corporación Editora Nacional.

- ANDUIZA, E. y BOSCH, A. (2004). Comportamiento político y electoral. Barcelona: Ariel.
- ANGOSTO L. (2011). La competencia por la representación indígena en las elecciones venezolanas (2004-2010). Revista Cuestiones Políticas. Vol. 27. N° 46, enero-junio, pp.13 – 54.
- _____. (2010). Pueblos Indígenas, Multiculturalismo y la Nueva Geometría del Poder en Venezuela. Revista Cuadernos del CENDES. Universidad Central de Venezuela. Año 27. N° 73. Tercera Época. Caracas. P. 121-125.
- APARICIO WILHELMI, M. (2009). La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie, año XLII, núm. 124, enero – abril Pág. 13 – 38.
- _____. (2006) La construcción de la autonomía indígena. Hacia el Estado Intercultural como nueva forma de Estado. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Escuela de Verano
- _____. (2005). Los pueblos indígenas y la formación del Estado-Nación en América Latina. En Marco Aparicio Wilhelmi (Coord.). Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo. Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona. Pp. 323-340.
- ARAGORT SOLÓRZANO, Y. (2004). La democratización en los espacios de poder local y el clientelismo político: Parroquia Osuna Rodríguez (Municipio Libertador del Estado de Mérida). Revista Fermentum, No. 41, año 14, septiembre-diciembre.
- AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA – AICO. (2005). Reseña histórica del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia. Bogotá. Mimeo.
- BAUTISTA LECHÓN, C. (2001). Democracia y Pueblos Indígenas. Revista Electrónica Yachaikuna. Vol. 1, enero-abril. Pp.1-11. Ecuador: Edición Electrónica: Marc Becker.
- BELLO, A. (2004). Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas. Santiago: Comisión

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

- BELLO, L. (2005). El derecho a la participación política de los pueblos indígenas y la representación indígena en los cuerpos legislativos. El desarrollo normativo de los derechos de los pueblos indígenas en las leyes nacionales. En Bello (comp.) El Estado ante la Sociedad Multiétnica y Pluricultural, Capítulo 7, pp. 184- 217 Caracas, Venezuela.
- BERNAL CAMARGO, D (2011) Derechos humanos implicados en las investigaciones sobre los recursos genéticos humanos de los pueblos indígenas colombianos: Estrategias de protección”. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid,
- BOBBIO, N. (2000). Diccionario de Política. Tomo I. México: Siglo XXI. 12ª Edición.
- BODNAR, Y. (2003). Pueblos Indígenas de Colombia: Apuntes sobre la Diversidad Cultural y la Información Sociodemográfica. Bogotá, D.C., Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Banco Mundial.
- BREWER-CARÍAS, A. (2008). Historia constitucional de Venezuela, Tomo 2, Caracas pp. 220-222. Editorial Jurídica Venezolana.
- BRETÓN, V. (2003). Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador. En V. Bretón & F. García (Eds.), Estado, Etnicidad y Movimientos Sociales en América Latina: Ecuador en Crisis (pp. 217–253). Icaria Editorial.
- BRUGUÉ, J y GALLEGO, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? En Joan Font. (Ed.) Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel. (2001). Pp. 43-58.
- CASTRILLÓN, O. (2005). Dialéctica nacional e internacional. Caso Colombia. En ORDOÑEZ C.J.E. Pluralismo Jurídico y Pueblos Indígenas. XII Jornadas Lascasianas Internacionales. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Pp. 1 – 31.
- CARBONELL, M. (2003). El Principio Constitucional de Igualdad: Significado y Problemas de Aplicabilidad. En El Derecho Público

a Comienzos del Siglo XXI. Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías. Tomo III. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.

CAVAROZZI, Marcelo. (1991). "Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina" En Revista de Estudios Políticos. No. 74. Octubre-diciembre 1991. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Pp. 85-111.

CHINDOY, M. (1996.) Algunas reflexiones sobre la situación de las autoridades tradicionales de los Pueblos Indígenas. Noticias desde el Senado, Boletín No. 5. Enero de 1996.

CHISAGUANO, S. (2008). Visibilización de la Población Indígena del Ecuador. Revista Ecuatoriana de Estadística, Septiembre, 97–107.

CLAVERO, B. (2004). Derecho indígena y cultura constitucional en América. México: Siglo XXI.

COLMENARES, R. (2001). Los derechos de los pueblos indígenas, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.

_____ (2003). El Derecho de Participación y Consulta de los Pueblos Indígenas en Venezuela. Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia. N° 8. Caracas.

COMBELLAS, R. (2005). El proceso constituyente y la Constitución de 1999. En: Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela, E. Plaza, R. Combellas (ed.), tomo II, Caracas. Pp. 782-785.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). Panorama social de América Latina y el Caribe 2006. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-365n/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/27480/P2>. (Consultado el 20 de Abril de 2014).

CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DE ECUADOR (CONAIE). (1989). Las nacionalidades indígenas del Ecuador: nuestro proceso organizativo. Quito: tincui, Conaie, Abya-Yala.

CORREA C. H. (1993). Los Wayúu: pastoreando el siglo XXI: Encrucijadas de Colombia Amerindia. Bogotá: ICAN Colcultura.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). (2005), Proyecciones de población, grupos étnicos. Base de datos, Bogotá, D.C.
- DIARIO EL UNIVERSAL. (1999). Edición del 2 de noviembre de 1999, p. 10.
- DE LA PEÑA, J. (1982). De Bello contra insulanos. Madrid, CSIC.
- ESTATUTOS DEL MOVIMIENTO POLÍTICO INDÍGENA COLOMBIANO. (2002). Bogotá: Mimeo.
- FEINE. (2010). Plan Estratégico 2010-2014. Quito: Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador. Disponible en: <http://www.feine.org.ec/pacha/wp-content/uploads/2011/12/Plan-Estrategico-de-> (Consultado el 23-03-14).
- FENOCIN. (1999). Hacia el nuevo Milenio. Porque en el campo está la fuerza del Desarrollo de la Identidad y la Vida. Quito: Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras.
- _____ (2011). Construcción de la línea base de las organizaciones de FENOCIN. Quito: Del Campo.
- FLISFISCH, A. (1980). Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación. Santiago: CEPAL/ILPES.
- GARCÍA VILLEGAS, M. (2005). Sociedad de Emergencia: Acción colectiva y violencia en Colombia. Defensoría del Pueblo. Bogotá. P. 25.
- GARCIA-GUADILLA, M. (2009). Ecosocialismo del Siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: los mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 15, No. 1 (enero-abril), 2009, pp. 187-223.
- GARRETÓN, M. (1999). Democracia y democratización. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.

- GRENNI, H. (2007). Las ideas constantes en las Leyes de Indias. Revista Teoría y Praxis. Vol. 10. Universidad de Don Bosco. San Salvador.
- _____ (2004). Las Leyes de Indias. Un intento por considerar a los indígenas como personas con derechos. Revista Teoría y Praxis. Vol. 4, Universidad Don Bosco, San Salvador.
- GUAMÁN, J. (2006). Organización de los Indígenas Evangélicos en Ecuador. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. AbyaYala. Corporación Editora Nacional.
- HIDALGO, J. (2006). América Latina: Cidade, campo e turismo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.
- HOPENHAYN, M. (2002). Ciudadanía descentrada en tiempos de globalización. En Marco Antonio Calderón, Willem Assies y Ton Salman (comp.). Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina. Zamora. Mexico: El Colegio de Michoacán, Instituto Federal Electoral estatal.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2001). VI Censo de Población y V de Vivienda 2001: Resultados Definitivos, Población que se declaró indígena. Disponible en: <http://www.ine.gov.ve/demografica/censopoblacionvivienda.asp>. (Consultado el 20-02-14).
- ITURRALDE, D. Y KRONZ, E. (Comp.) (1996). Desarrollo indígena: pobreza, democracia y sustentabilidad. La Paz: Serie Documentos No.12, Fondo Indígena.
- KATARZYNA, K. (2011). Situación Jurídica de los Pueblos Indígenas en Venezuela. Dilemas de Representación y Participación. Revista del CESLA, No. 14, pp. 73-107.
- KEMPF, I. (2003). Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades. Madrid: CIP-FUHEM.
- LECHNER, N. (2003). Estado y sociedad en una perspectiva democrática. Revista de la Universidad Bolivariana. Vol. 2. No. 06. Universidad Bolivariana de Venezuela. Caracas: Polis.

- LEE VAN COTT, D. (2003). Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica. New York: Van Press.
- LEÓN, J. (2004). Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes. Universidad Nacional, Instituto de Estudios peruanos. Ecuador: Cidem, Flacso.
- LEÓN TRUJILLO, J. (1991). Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia, la afirmación de los conquistados. En D. Cornejo (Ed.), *Indios: Una Reflexión sobre el Levantamiento Indígena de 1990* (1st ed., pp. 373–417). Quito: ILDIS/El Duende/Abya Yala.
- LEWIS H. (1988) *La lucha por la justicia en la conquista de América*. Madrid: Ed. Istmo.
- LEY DE FELIPE II EN MADRID. (1580). En *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, Tomo Segundo, Libro Sexto*.
- LIJPHART, A. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- LORENZO MUELAS, T. (1991). Discurso de apertura de la Magna Asamblea Constituyente, el cual se contempla en la GACETA CONSTITUCIONAL No 19, Pp. 11.
- MÁIZ, R. (2004). La construcción política de identidades indígenas en América Latina. En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja. (Coord.) (2004). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Pp.325-366.
- MARTÍ PUIG, S. (2004). Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global. En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja (Coord.) (2004). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 367-398.
- MARTÍNEZ COBO, J. (1986). Estudio del problema de la discriminación en contra de las poblaciones indígenas. Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7.
- MARTÍNEZ VALLE, L. (2006) Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural. En H. D. de Grammont (Ed.), *La Construcción de la Democracia en*

el Campo Latinoamericano (pp. 107–132). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

MARZAL, M. (1993). Historia de la Antropología indigenista: México y Perú, Barcelona: Anthropos.

MASSAL, J. (1999). Les processus de mobilisation politique des groupes ethniques en Equateur: vers une société multiculturelle? Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines 28 (3): 571-611.

MATEOS, A. (2004). Ciudadanos y participación política. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en <http://www.usal.es/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>. (Consultado el 15-01-14).

MAYORGA, F. (1985). Boletín de Historia y Antigüedades. Colombia: Academia Colombiana de Historia, N° 818.

MARIUSZ, K. (1999). Indianie Ameryki Środkowej i Południowej. Demografia, rozmieszczenie, sytuacja etno-kulturowa, tomo II, Poznań: Warszawa.

MCCARTHY, J. D., Y ZALD, M. N. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. American Journal of Sociology, 82 (6), 1212.

MELUCCI, A. (1992). Frontierland: Collective action between actors and systems. En: Studying collective action, eds. Mario Diani y Roy Eyerman, 238-258. Londres, Newbury Park: Sage.

MERINO, M. (2001). La participación ciudadana en la democracia. México: Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Número 4. Cuarta edición.

MIKKELSEN, C. (2010). El Mundo Indígena. Copenhague. Grupo Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (IWGIA).

MORALES, F. (1979) Teoría y leyes de la Conquista, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, pp. 374-379.

MORENO, M. (2007). La participación política de los pueblos indígenas en Colombia. Disponible en: http://www.ciesas.edu.mx/proyectos/relaju/cd_relaju/Po. (Consultado el 25-02-14).

- _____ (1984) La Ética en la Conquista de América, Corpus Hispanorum de Pace. Vol. XXV. Madrid: CSIC.
- MORRIS, M. (2009), La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional. Programa de justicia global y derechos humanos. Documento N° 2. Colombia. Disponible en <http://www.justiciaglobal.info/docs/consulta.pdf>. (Consultado: 27-03-14).
- MOSONYI, E. (2009). Balance General de los Diez Años del Proceso Bolivariano: Pueblos Indígenas. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 15, N° 1. Caracas.
- _____ (2011), La Crisis de Perijá: Momento Crucial para la Resistencia Indígena. Intervención en evento realizado en la sede del Parlamento Latinoamericano. Caracas, 02 de junio de 2011. Mimeografiado.
- MOVIMIENTO DE UNIDAD PLURINACIONAL PACHAKUTIK - NUEVO PAÍS (2006). Plan de Gobierno Democrático del Estado Plurinacional "Iniciar lo irreversible". Ecuador: CEPLAES.
- NOHLEN, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. Working Paper No. 63. Universität Heidelberg, Barcelona. Disponible en <http://www.icps.cat/archivos/>. (Consultado el 01-04-14).
- OJEDA SEGOVIA, L. (2000). La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso Inconcluso. Quito: CEPLAES, Abya-Yala.
- OLIMPO, M. (2008). La participación política de los pueblos indígenas. Revista Venezolana de Ciencia Política. N° 34. Julio-diciembre, pp. 29-42.
- OLAVARRÍA, J. (2000). Carta a la ANC sobre los derechos indígenas en: Historia viva 1999-2000. Caracas, pp. 276-281.
- OLIVA MARTÍNEZ, D. (2005). La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos. Madrid: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina. España:CIDEAL.
- ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA (ONIC) (2008). Concepto jurídico para la sección del tribunal

permanente de los pueblos (tpp) sobre el genocidio de los pueblos indígenas. Colombia: ONIC.

OSPINA, P. (2009). "Nos vino un huracán político": la crisis de la CONAIE. In P. Ospina, O. Kaltmeier, & C. Büschges (Eds.), *Los Andes en Movimiento. Identidad y Poder en el Nuevo Paisaje Político* (pp. 123–146). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional/ Universidad de Bielefeld.

OSUNA, A. (1991). *Ética y política en las Leyes de Indias del siglo XVI*. Anuario de Filosofía del Derecho, No. VIII pp.77-102. Madrid.

PALOMEQUE, S. (2000). El mundo indígena. Siglos XVI-XVIII. En Enrique Tandeter (director de tomo), *Nueva Historia Argentina. La sociedad colonial*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 87-144.

PICÓN RIVAS, U (1944). *Índice Constitucional de Venezuela*. Caracas: Editorial Elite.

PÉREZ CAMPOS, M. (2004). El sistema de derechos humanos en la Constitución de 1999. En: Luis Salamanca, Roberto Viciano Pastor (ed.), *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

PINEDA CAMACHO, R. (1997). *La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia*. Revista Alteridades. Vol. 7 (14).Pp. 107-129.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Participación popular. Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).

Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA). (2008). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual octubre 2007/septiembre 2008*. Caracas.

QUISPE, M. (2010). *Pueblos indígenas y Derecho a participar*. Informe Venezuela. Anuario/IWGIA Coordinación General WATANIBA. Disponible en www.elpueblosoberano.net. (Consultado el 2-03-14).

- LAURENT, V. (2000). "Pueblos Indígenas Y Espacios Políticos En Colombia: Tendencias Nacionales, Diferencias Regionales. Disponible en: <http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/49CAI/Laurent.htm>. (Consultado 13-02-14).
- RACHADEL, M. (2001). El régimen electoral en la Constitución de 1999. Revista Politea, No. 26, Caracas p. 231-245.
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, ELECCIONES DE CONGRESO. (1994). Tomos I y II. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar y Cia.
- RECOPIACIÓN DE LAS LEYES DE LOS REYNOS DE INDIAS. (1756). 4 vols. Madrid, 1756.
- REVILLA, M. (2005). Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social". En Política y Sociedad, Vol. 42 Num. 2, Madrid.
- RUIZ MURRIETA, J. (2001). Hacia una política europea sobre pueblos indígenas. Copenhague: Visiones Abya Yala pp. 126-132.
- _____ (2003). Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina publicado por el Programa MOST de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- RUIZ, S. Y BODNAR, Y. (1994). El carácter multiétnico de Colombia y sus implicaciones censales, Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas (LC/DEM/G.146), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.
- SAINZ BORG, J. (2002). El territorio y los derechos indígenas. Una aproximación a su problemática. Revista Tharsis para la difusión de la cultura hispanoamericana, Año 3, Vol. 6, No. 12 (julio-diciembre), 2002, pp. 85-87.
- SALDÍVAR TANAKA, E. (2007). Empoderamiento o disciplina: La política de participación indígena en programas de desarrollo en México. México: Universidad Iberoamericana. Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social.

Serie Documentos de Investigación núm. 20. Disponible en <<http://www.uia.mx/campus/publicaciones/IIDSES/>> (Consultada el 03-11-13).

SÁNCHEZ BOTERO, E. (2008). Consulta, participación y consentimiento en el marco de la declaración de las Naciones Unidas. Lima. Disponible en World Wide Web: <www.undg.org/docs/9511/06.-Esther-Sanchez.doc>. (Consultado el 06-10-13).

SÁNCHEZ, E. Y ARANGO R. (2004). Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

SÁNCHEZ, R. (2012). Las Leyes de Burgos de 1512 y La Doctrina Jurídica. Revista Jurídica de Castilla y León. Vol. Nº 28.

SANTOS, Boaventura de. VILLEGAS, M. (2001). El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídicos. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.

STAVENHAGEN, R. (2008). Los pueblos indígenas y sus derechos. México: Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

_____ (2007). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 15 de noviembre, A/HRC/6/15, (par. 36).

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LAS CULTURAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para la Cultura (2009). Disponible en: <http://www.enlaceindigenas.gob.ve/>. (Consultado el 01-03-14).

TARROW, S. (2004). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Editorial.

_____ (1999). "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales". En MCADAM, D. MCCARTHY, J. y ZALD, M. Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid: Istmo. Pp. 71-99.

- URIBE, M. (1998), Los grupos étnicos de Colombia: intentos de cuantificación y criterios para el Censo 1993. Tesis de Grado. Bogotá, D.C: Universidad de Los Andes.
- VALLÉS, J. (2000). Ciencia política: Una introducción. Barcelona: Ariel.
- VERBA, S. NIE y Norman. KIM, Jae-on. (1978). Participation and political equality. Cambridge: Cambridge University Press.
- VIRGINIE L. (2002). Movimiento indígena y retos electorales en Colombia. Disponible en http://www.icanh.gov.co/ver_pagina_ingles/release/publications/revi. (Consultado el 21-02-14).
- _____ (2007). Pueblos Indígenas y Espacios Políticos en Colombia: Tendencias Nacionales, Diferencias Regionales. Disponible en: www.scielo.org.co/scielo.php?pid=3DS0486-6525200200010%26script. (Consultado el 07-03-14).
- WALSH, C. (2002). Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico”, en Boletín ICCI-RIMAI, año 4, número 36. Instituto Científico de Culturas Indígenas. Quito.
- YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. (2008). "De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación". Evento sobre consulta previa. Agencia Nacional de Hidrocarburos. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- ZOVATTO G., Daniel. (2001). “La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000” en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas: CLAD. Pp. 143-188.
- ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, N. (2004). El Movimiento Indígena En América Latina: De Objeto a Sujeto. En Salvador Martí I Puig Y José María Sanahuja (Coord.) Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad De Salamanca.

REPERTORIO LEGAL

Instrumentos Internacionales

MANUAL PARA LOS MANDANTES TRIPARTITOS DE LA OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/205230.pdf (Consultado el 18-03-14).

OIT, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Adoptado durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de Junio de 1989 en Ginebra, Suiza.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la 107a Sesión Plenaria, el 13 de Septiembre de 2007.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observación General N° 20. Los derechos de los pueblos indígenas. 18 de agosto de 1997.

Constitución Política de la Republica de Argentina (Artículo: 75 N° 17 y 19)

Constitución Política de la Republica de Guatemala (Artículos: 58, 66-70)

Constitución Política de la Republica de Honduras (Artículo 173)

Constitución Política de la Republica de Panamá (Artículo 86)

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Cuarto período de sesiones 11 a 15 de julio de 2011. Tema 3 del programa provisional: Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones.

SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007, Serie, C N° 172.

Legislaciones de Colombia

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1991) “*Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 2*” En: *Gaceta Constitucional No. 5*. Bogotá: Diario Oficial. Pág.1- 31.

Constitución Política de Colombia (1886). Aprobada el 18 de agosto de 1886.

Constitución Política de Colombia de 1991. *Gaceta Constitucional No. 109*. Aprobada el 19 de junio de 1991.

Constitución Política de Colombia de 2001. Aprobada el 18 de julio de 2011.

Constitución Política de Colombia de 2008. *Gaceta No. 259* de 2008. Aprobada en Cámara - 023 de 2008.

Constitución Política de Colombia de 2013. Bogotá: Editorial Centauros.

GOBIERNO NACIONAL. Decreto 2164 de 1995. *Hacia las Comunidades o Parcialidades Indígenas*. Bogotá.

Sentencias

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T- 428 (1992). M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-257 (1993).

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-380 (1993). M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-254 (1994).

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-652 (1998). M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-634 (1999). M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-891 (2002). M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T – 811 (2004).

GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 2164 de 1995.
Bogotá

Legislaciones de Ecuador

Constitución de la República del Ecuador de 1998. Registro Oficial 05 de junio de 1998.

Constitución de la República del Ecuador de 2008. Registro Oficial 20 de octubre de 2008

LEY ORGÁNICA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS DE PUEBLOS INDÍGENAS DEL ECUADOR.

PRE, DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS IDEOLÓGICOS, ESTATUTOS Y PROGRAMA DE GOBIERNO: PROYECTO POLÍTICO DE LA CONAIE. Quito, diciembre de 1997.

Legislaciones de Venezuela

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1991) “*Proyecto de Reforma No. 119*” En: *Gaceta Constitucional No. 29*. Bogotá: Diario Oficial. Pág. 11.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1997) “*Proyecto de Reforma No. 126*” En: *Gaceta Constitucional No. 3*. Bogotá: Diario Oficial,. Pág. 17

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1991) “*Proyecto de Articulado de Reforma de la Constitución*” En: *Gaceta Constitucional No. 109*. Bogotá: Diario Oficial, Pág. 19.

CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LOS ESTADOS DE VENEZUELA. (1811). *Compilación Constitucional de Venezuela*, Congreso de la República, Caracas 1996, pp. 38-39.

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA. (1858). *De la Nación Venezolana y de su territorio*, Art. 4, *Compilación Constitucional*.

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA (1864), Sección V. Atribuciones de la Legislatura, Art. 43, pár. 22. Compilación Constitucional.

CONSTITUCIÓN NACIONAL (1947), Capítulo VII. De la Economía Nacional, Art. 72, Compilación Constitucional.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1961). Capítulo IV. Derechos sociales, Art. 77. Compilación Constitucional.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (1999). *Gaceta Oficial*, No. 36860. Caracas, 30 de diciembre de 1999.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (1996) *Sentencia de Nulidad de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas*. 05 de diciembre de p. 29.

GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. AÑO CXXVII, MES VI, Caracas, viernes 24 de marzo de 2000 N° 5.453 Ext. Asamblea Nacional Constituyente. Exposición de Motivos. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en http://www.me.gob.ve/media/contenidos/2013/d_27200_395. (Consultado el 03-03-14).

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Gaceta Oficial*, No. 37303, 15 de octubre de 2001; "Decreto No. 6217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

LEY HABILITANTE. *Gaceta Oficial*, No. 5890, 31 de julio de 2008.

LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

LEY DE IDIOMAS INDÍGENAS, *Gaceta Oficial*, No. 38981, 28 de julio de 2008;

LEY ORGÁNICA DE PROCESOS ELECTORALES, *Gaceta Oficial*, No. 5928, 12 de agosto de 2009.

LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN, *Gaceta Oficial*, No. 5929, 15 de agosto de 2009.

LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES, *Gaceta Oficial*, No. 39335, 28 de diciembre de 2009.

LEY DE ARTESANOS Y ARTESANAS INDÍGENAS, Gaceta Oficial, No. 39338, 4 de enero de 2010.

LEY ORGÁNICA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (2005). Gaceta Oficial, No. 38344, Caracas, 27 de diciembre.

LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2004). Gaceta Oficial, No. 37995.

LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL.

LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES. Aprobada el 09 de abril de 2006.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2007) Memoria y Cuenta a la Asamblea Nacional 2007.