



# FOCAL

POLICY PAPER  
DOCUMENT DE POLITIQUE  
DOCUMENTO DE POLÍTICA

FPP-o6-01

## Gobernabilidad Indígena y Territorio

*Gladys Jimeno Santoyo*

### RESUMEN

Este trabajo aborda elementos del contexto histórico en el cual se ha desarrollado la gobernabilidad indígena en América Latina; sus ámbitos, alcances y límites; la relación entre gobernabilidad indígena, autogestión, multiculturalismo y territorio, y desarrolla una definición de gobernabilidad indígena desde la perspectiva indígena y desde fuera. Esta es entendida como un sistema que opera hacia el interior de los pueblos indígenas y también hacia el exterior, referida al ejercicio de los sistemas de identidad y autoridad propios; de regulación y control social interno de los pueblos indígenas; y a las relaciones de estos sistemas con los gobiernos nacionales. Además analiza las relaciones históricas entre pueblos indígenas y gobierno, signadas por la oposición y el conflicto. Señala también, que la gobernabilidad le ha dado a los pueblos indígenas cimientos importantes para recuperar un sentido de igualdad, de pertenencia, de identidad colectiva, lo que los hace fuertes para enfrentar el conflicto y resistentes para vivir y recrearse.

El término “*pueblos indígenas*” es utilizado en este artículo como sinónimo de sociedades étnicas, amerindias originarias, que conforman una unidad tradicional de conciencia de grupo, identidad y cultura propia, con sistemas espirituales, sociales, económicos, políticos, de justicia, de autogobierno y autodeterminación propios, sin que por esta razón pretendan necesariamente conformarse en países independientes y crear estados nacionales.

La gobernabilidad indígena, tiene dos instancias: una, hacia adentro, que maneja los conflictos y problemas que afectan el control y la regulación social; las relaciones con la naturaleza, lo espiritual y lo sagrado; el control material y espiritual de sus territorios; y las estrategias de pervivencia y de futuro. Otra, hacia fuera, nos refiere a la defensa de la autodeterminación (y de los gobiernos propios); a la creación y mantenimiento de sistemas de intermediación y contacto (bien sean organizaciones o representantes) para el diálogo y la negociación con las sociedades y los gobiernos nacionales; a la representación y participación democráticas (en escenarios legislativos o ejecutivos); al control de los recursos naturales (su uso, conservación, aprovechamiento o explotación), a la posesión y propiedad de la tierra y del territorio; a defender el modelo de vida y de sociedad escogido, y, a la definición de cómo y en qué medida realizan la articulación a las formas de desarrollo capitalistas y de mercado.



# FOCAL

Canadian Foundation for the Americas  
Fondation canadienne pour les Amériques  
Fundación Canadiense para las Américas  
Fundação Canadense para as Américas

## Algunos elementos de contexto

El contexto histórico de las relaciones de los pueblos indígenas desde *la Conquista*, ha sido de violencia entre dos fuerzas, las propias de las sociedades amerindias y la de los conquistadores. Lucha que dio paso al avasallamiento, la reducción, la servidumbre, la expropiación y la extinción étnica y cultural de una gran parte de las sociedades originarias de este continente.

En América, las identidades indígenas contemporáneas, se corresponden con esta historia vivida, la cual signó la exclusión de los pueblos indígenas del poder político, económico y social. Esta exclusión reprodujo, hasta el día de hoy, una diferenciación y segmentación étnico-cultural de los indígenas, que perdura como una forma de discriminación y negación de estas sociedades, a la vez que ha sido utilizada por los mismos pueblos indígenas para lograr legislaciones a favor de reconocer y proteger sus derechos.

### *Identidades Indígenas*

La diferenciación - en parte, hecha por los mismos indígenas - fue y es una forma de resistencia cultural y una estrategia de supervivencia, que les ha permitido revalorar *lo propio* en contraposición a las tendencias a la homogeneización del estado-nación. Esta estrategia, fragmentó a las naciones indígenas del mundo colonial y republicano; y al mismo tiempo les permitió la reconstrucción, el fortalecimiento y la afirmación de los gobiernos internos propios. Muchas veces usando además otra estrategia de supervivencia: la *invisibilización*.

*“... la identidad social es una relación dialéctica entre la diferencia (valores adquiridos) y la identidad (valores propios) que se concreta en el ser indígena. A su vez, la particularidad de cada pueblo indígena estará definida por los diferentes procesos sincréticos en los que conviven la diferencia y la identidad; luego, esta nueva identidad debe ser admitida (sic) por los “propios” y reconocidos como diferentes por los “otros”. En consecuencia el ser indígena (factor de identidad) se construye con relación a la existencia de “otros grupos sociales” diferentes.” (Martínez, 2002)*

Diversas constituciones latinoamericanas declararon en el siglo XIX que su proyecto de nación era ser *una sola nación, una sola cultura y una sola raza*, y a veces

aunque no figurara expresamente, *una sola religión*. Estos proyectos nacionales fracasaron en su intento y perdieron vigencia. En América, en vez de darse la esperada homogenización y absorción de los indígenas, lo que se ha dado es la visibilización mediante una presencia paulatina que ha crecido paralela a la afirmación de la diversidad.

Cada país latinoamericano alberga varias sociedades indígenas, todas con identidades, sistemas de vida, gobierno y regulación propios; en el Continente, las etnias son centenares. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2004) la población indígena en América Latina está entre 40 y 50 millones de personas: o sea el 10% de la población total de la región. En el ámbito mundial *“Los pueblos indígenas suman más de 300 millones de personas en el mundo y representan más de 4000 idiomas y culturas”* (PNUD, 2004) En 1993, el Instituto Indigenista Interamericano identificó 739 grupos étnicos en América y cerca de 400 idiomas. Cifras que se sabe son aún incompletas o imprecisas

o que no dan cuenta de la dimensión indígena. Por ejemplo, en el caso de Canadá, establecen tres grandes grupos étnicos, pero estos tres grupos suman sesenta tribus y 617 bandas. (Matos, 1994)

La diferenciación y segregación étnica, como instrumento contra los pueblos indígenas, cargada de formas de *discriminación negativa*, ha dado paso con el correr del tiempo y producto de

la acción de los mismos pueblos indígenas, a formas de *discriminación positiva* concretadas en el desarrollo de legislaciones especiales y reconocimientos constitucionales.

Así, en Colombia se desarrolló una legislación indígena extensa, significativa en el reconocimiento al derecho a la tierra, al territorio, a los recursos naturales, a la identidad y a la cultura propia. La Constitución de 1991 recogió estos derechos y consagró el derecho a la diversidad étnica y cultural como fundamento de la nación. Dentro de ella cabe resaltar el reconocimiento a las autonomías de *gobierno, territorial, fiscal y de justicia*, concretadas en la configuración jurídica de las Entidades Indígenas Territoriales (ETIS) como divisiones político-administrativas de la nación. El derecho a la jurisdicción especial indígena, comporta la delegación de la autoridad de la justicia nacional en las autoridades indígenas competentes como jueces, para ejercer el control social y de justicia, establecer penas, complementarse con la jurisdicción nacional,

ejercer en sus ámbitos territoriales y en determinados casos extraterritorialmente. Desde los años noventa, el ejercicio de la justicia indígena, goza cada vez más de mayor reconocimiento institucional y social, a partir de no pocas polémicas sobre los principios en los cuales se basa y su armonía o no con los derechos humanos universales o los derechos constitucionales generales.

En el Ecuador ha sido reconocido el quechua como idioma oficial, además de muchos otros derechos: *“Una de las novedades más aplaudidas de la Constitución Política de la República del Ecuador vigente desde el 10 de agosto de 1998, es el haber reconocido por primera vez la diversidad étnica y cultural, lo cual le permitió ponerse a tono con las corrientes que en toda América Latina han venido reconociendo desde mediados de los años ochenta (La Constitución nicaragüense, la Constitución del Brasil de 1998, la de Colombia de 1991, la de Perú de 1993, la de Bolivia, etc.) “El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, implica el reconocimiento de un nuevo sujeto de derecho “los pueblos indígenas”, que tienen la posibilidad de autodefinirse como nacionalidades, conforme lo establece el Art., 83 de la Constitución.” (Llasang, 2002)*

En Panamá se reconoció la educación especial a los indígenas, los derechos individuales y sociales, la diferencia cultural, el derecho a tierras, gobierno y policía propios, entre otros; en Bolivia en 1994 se expidió la Ley de Participación Popular (L.P.P.) que creó más de trescientos municipios con autonomía de manejo de recursos y participación en los sistemas de educación, salud y gobierno.

Estos son apenas algunos ejemplos de avances legislativos o constitucionales. Pero también se encuentra aún en la memoria de los indígenas, cómo a nombre de la diferencia, se crearon sistemas de educación misionales que representaron formas de reducción republicanas, religiosas, violentas, asimilacionistas y racistas.

Es un hecho que en América se ha avanzado durante el siglo XX y en estos inicios del siglo XXI hacia la igualdad de derechos, pero el tema de la *diferencia cultural*, continúa siendo un tema de fronteras oscuras y más aún, cuando las desigualdades materiales y culturales se agudizan cada vez más y la *igualdad de oportunidades* continúa siendo una utopía.

## ***Emergencia paulatina***

La presencia de lo indígena en América Latina, se ha dado de manera lenta, no ha sido una irrupción sorpresiva y reciente sino una emergencia paulatina con estallidos a veces violentos, que lleva décadas de maduración. El reconocimiento de esta presencia y de sus exigencias, conflictúa a las sociedades latinoamericanas, a sus constituciones e instituciones políticas: es decir afecta sus gobernabilidades, pues sus demandas son incomprendidas, no escuchadas, negadas, reprimidas por la fuerza o negociadas sólo bajo la presión del movimiento social.

La irrupción social -- ésta sí más reciente -- de otros sujetos identitarios, como las minorías religiosas, los gay, lesbianas y transexuales, los gitanos o roms, etc., le añaden complejidades a las gobernabilidades. Y se suma el movimiento étnico racial de los afrodescendientes en América Latina (el movimiento negro), que trae una larga trayectoria de resistencia y lucha antidiscriminación en América.

---

---

*la diferencia cultural,  
continúa siendo un tema  
de fronteras oscuras*

---

---

*“De tal manera que, la igualdad formal de los sujetos ante la ley no puede desprestigiar las diferencias: de los niños, la familia, las mujeres, ancianos, discapacitados, homosexuales, indígenas, etc. (nuevos sujetos de derechos), sino, al contrario, debe buscar darles un tratamiento igual a los iguales y distinto a los distintos.” (Ibíd.)*

Diversos autores se han referido a cómo los sujetos identitarios surgidos en las últimas décadas afectan las gobernabilidades. Según Prats, la gobernabilidad es la relación armónica entre el estado, el sector privado y la sociedad civil, es decir, entre los actores estratégicos de la sociedad. O Bobbio (1997), quien plantea que los conflictos debilitan la gobernabilidad cuando no hay instituciones consolidadas que sean capaces de dar respuesta a las demandas, o cuando la respuesta que se da es autoritaria o recorta los derechos democráticos fundamentales como el de la participación. También Camou, *“...entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.”* (Camou, sf).

La presencia nacional de los pueblos indígenas como sujetos políticos actuantes viene de atrás, pero la convergencia con otros sujetos sociales y la ampliación de sus reclamos a temas nacionales, sí es

algo novedoso especialmente a partir de la década de los noventa.

Así observamos en Ecuador, desde mediados de los años noventa, el apoyo que diferentes sectores sociales dan a lo indígena y a su vez, el planteamiento del movimiento indígena de atender también problemas nacionales y no sólo étnicos. En México se dio éste mismo fenómeno con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, que al mismo tiempo surge como movimiento étnico y de reivindicación nacional contra el Tratado de Libre Comercio - TLC. También en Colombia se ha observado este fenómeno con la elección de indígenas al parlamento con gran parte de votos no indígenas. El caso más significativo, actualmente, sin duda es la llegada al poder presidencial del indígena Evo Morales, con un planteamiento renovador de nación apoyado por muchos sectores bolivianos no indígenas.

## Gobernabilidad Indígena: ámbitos, alcances y límites

Se han concebido diferentes ámbitos, límites y alcances de la gobernabilidad indígena, según las particularidades y especificidades de cada historia nacional o regional.

### Ámbitos

Un ámbito específico es la multinacionalidad, y lo crean los pueblos que habitan tradicionalmente en más de un país. Los mayas -son varios pueblos- en México y Guatemala; los kunas en Panamá y Colombia; los wayuú y barí en Colombia y Venezuela; los awá en Colombia y Ecuador; los aymará y quechuas en Perú, Ecuador y Bolivia (algunos en Colombia); los guaraníes en Paraguay y Bolivia; los mapuches en Chile y Argentina, etc. Este ámbito, ha obligado a acuerdos bilaterales o multinacionales sobre las condiciones y derechos de los pueblos indígenas que comparten más de una nacionalidad. Hasta ahora, ha sido un terreno de fácil gobernabilidad, de vecindarios generosos y en algunos pocos casos de hostilidad. No es que se hayan desarrollado aquí los principios de la globalización en la universalización de derechos, ni tampoco se han reconocido las implicaciones que tiene para los indígenas el hecho de estar fragmentados por fronteras nacionales y territoriales. Sin embargo, estos casos no han sido hasta ahora los de mayor conflicto de gobernabilidades. A su vez, los indígenas,

han aprendido a recuperar lazos por encima de las fronteras nacionales, y reconstruir sus unidades culturales y de gobierno interno como pueblos.

También está el ámbito de la gobernabilidad indígena desde lo nacional. Las tensiones en estos casos, se han dado en torno a los derechos que ejercen el gobierno interno de los pueblos indígenas y aquellos que les son reconocidos en las leyes y en las constituciones, o que se dan de hecho. Es en este ámbito, donde prioritariamente se ha desarrollado la gobernabilidad indígena. Seguramente en un futuro cercano, producto de las mismas tendencias regionales del mercado y los capitales, veremos profundizarse las gobernabilidades indígenas regionales, binacionales u multinacionales. Pero aún éste no es el caso en América Latina.

Otro ámbito para el ejercicio de la gobernabilidad indígena, lo establece la proporción demográfica indígena en relación con la población de la entidad política administrativa en la que se desenvuelve. Los retos son diferentes cuando en un determinado país, región o localidad la población es mayoritariamente indígena y cuando no lo es.

La gobernabilidad indígena se vuelca más sobre sí misma, si demográficamente son minoría o si los efectos culturales de la discriminación son aún muy poderosos sobre las

actuaciones de sus comunidades. Pero a medida que se rompe el poder del sometimiento cultural, o que se recobra la conciencia de ser mayoría demográfica, la gobernabilidad indígena se vuelca hacia fuera e integra a sus expectativas el acceder a los gobiernos de las administraciones políticas.

A escala nacional sucedió en Guatemala con el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, firmado el 31 de marzo de 1995, así éste no se haya desarrollado. Es el caso de Evo Morales, hoy presidente nacional de la república de Bolivia, mediante un proceso electoral que representa un hito político que cambiará las dinámicas en América Latina respecto a los poderes políticos, las democracias y a los pueblos indígenas. Esta experiencia les señala a los pueblos indígenas que hacen demográficamente una población mayoritaria en el ámbito nacional o local, un camino para la resolución de sus demandas y una manera de recuperar una visión de construcción de sociedad y de nación. Las naciones latinoamericanas tendrán que replantear sus fórmulas de inclusión y

de gobernabilidad frente a las propuestas indígenas de estados *plurinacionales*.

Otro ejemplo es la creciente decisión que tienen en la vida política nacional los pueblos indígenas en el Ecuador, donde en los últimos años, participan en la deposición de presidentes que incumplen los acuerdos políticos bajo los cuales fueron elegidos, además de ocupar cargos de importancia nacional.

A escala local, en México, han establecido en Chiapas bajo la dirección del frente zapatista, la participación y conformación de las Juntas de Buen Gobierno que son formas de gobierno administrativas y político-sociales en territorios autónomos indígenas; y en Colombia en el ámbito local y regional en los departamentos de Nariño y Cauca, los pueblos indígenas pasto, awá y páez (nasa), presiden actualmente nueve alcaldías municipales en cabeza de líderes indígenas, todos “*con mandato del pueblo*”, y están conformando una *Red de alcaldes indígenas y alternativos*.

El hacer parte de los gobiernos municipales o regionales, los coloca frente a nuevas maneras para mantener la cohesión interna y la correspondencia a sus principios, al mismo tiempo que se esfuerzan por ejercer una buena administración territorial y política.

Así, la gobernabilidad indígena, cualquiera de la que se trate, no es unívoca: opera hacia el interior de los indígenas, pero también hacia fuera. Tiene una relación doble y también dual inseparable: por una parte se refiere al ejercicio de los sistemas de autoridades tradicionales, y por otra parte, a las relaciones de estos sistemas con los gobiernos nacionales, regionales o locales.

### **Alcances**

El fundamento de la autoridad indígena no invoca los principios democráticos de representación y mayorías, se basa en criterios tradicionales propios de cada pueblo. En cuanto a los líderes que actúan como intermediarios culturales hacia fuera de las sociedades amerindias, éstos reciben *un mandato* de sus comunidades y pueblos. No reciben una representación individual y libre a la manera de la democracia occidental, sino una vocería sometida a las autoridades internas, al *mandato* y a la asamblea de sus pueblos. Este último criterio cada vez es más explícito, pues la apertura de espacios de representación legislativos o

ejecutivos mediante circunscripciones especiales y otras formas en diferentes países, ha dado lugar a que los indígenas elegidos por voto o nombramiento, lo asuman a la manera occidental, de manera personal. Pero la tendencia actual es a la recuperación, por parte de las autoridades tradicionales, del control sobre estas representaciones de acuerdo a sus criterios.

La revalorización de sus sistemas de gobierno ha dado a los indígenas, un sentido de igualdad en las relaciones con los gobiernos, pues comparten el estatus de gobernantes, el uno gobierno indígena y el otro nacional. Ya en las luchas de independencia anticoloniales, Simón Bolívar, después del triunfo en la Nueva Granada, exoneró a los indígenas del servicio militar para siempre, en razón del papel jugado como *aliados* político-militares. Fue la primera diferenciación positiva dentro de una nación republicana que empezaba apenas a construirse, negociada desde la igualdad.

La autonomía de gobierno de los indígenas también empieza a ser reconocida en algunos países en el siglo XIX y esta tendencia se afianzó con las reformas constitucionales o legales de los años 80 y 90 del siglo XX. Sin duda impulsada por la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los proyectos de Declaraciones sobre los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos y por la Conferencia de Durban, entre otros instrumentos internacionales.

El tema de mayor temor y polémica, es la *autodeterminación de los pueblos indígenas*. Aún hoy en día, muchos gobiernos nacionales reciben esta afirmación como una amenaza a las unidades nacionales actuales; lo cierto es que los pueblos indígenas se han relacionado desde hace siglos y aún hoy en día, con los gobiernos y las sociedades nacionales a partir del ejercicio (silencioso o explícito según las condiciones) de su autodeterminación. Autodeterminación siempre en conflicto con las imposiciones nacionales y que hasta el momento no pretende acabar con la existencia de las actuales nacionalidades, estados y países de América, a pesar del conflicto.

Los gobiernos propios y el ejercicio de la autodeterminación, no tienen su raíz en el

---

---

*Las naciones  
latinoamericanas  
tendrán que replantear  
sus fórmulas de inclusión  
y de gobernabilidad  
frente a las propuestas  
indígenas de estados  
plurinacionales*

---

---

reconocimiento legal o constitucional de estos derechos, sino en la vigencia de sus sistemas y sus culturas. Esto hace, que aún sin ser reconocido el derecho a la autodeterminación, éste se ejerza. Es más, ejerciéndose de hecho y/o con derecho, la autodeterminación indígena no conlleva como reivindicación necesaria la secesión, la independencia, ni la construcción de formas estatales separatistas como algo intrínseco.

Esto no excluye que se presenten casos como el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) de Bolivia dirigido por el aymará Felipe Quispe, presidente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) quien es reconocido como “El Mallku” (jefe, presidente) de la nación aymará (dos millones y medio de personas) en la región de Kollasuyo con un sentido radical y armado. Caso que a su vez tendrá que esperar la suerte del presidente Evo Morales dentro del mismo país, Bolivia. O la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (vocera de varios pueblos indígenas de México) que pretenden una transformación social y estatal estructural.

Otro tema polémico, es la utilización del término *pueblos indígenas*. Este temor, no se corresponde con el desarrollo y reconocimiento de estos derechos en los sistemas universal y regional de los derechos humanos, ni con la auto denominación, pues ellos se han llamado a sí mismos *pueblos indígenas* y también *naciones indígenas*.

Por pueblos o naciones indígenas entendemos, las diferentes *sociedades étnicas, amerindias originarias, que conforman una unidad tradicional de conciencia de grupo, identidad y cultura propia, con sistemas espirituales, sociales, económicos, políticos, de justicia, de autogobierno y autodeterminación propios*. No implica necesariamente conformarse en países independientes y crear estados nacionales.

### **Límites**

La gobernabilidad ejercida por los sistemas latinoamericanos, ha sido de superposición con la gobernabilidad indígena. En todos los países, los pueblos indígenas son considerados nacionales pero especiales, y se les ha *otorgado* o los gobiernos han sido obligados a cederles, diferentes funciones administrativas, de representación o de participación.

Los pueblos indígenas a pesar de la definición occidental del *individuo* como base y eje de la sociedad, la ciudadanía, y de ser sujetos de derechos, son *sujetos colectivos* y no individuales, ni corporativos, ni asociativos y gozan de este reconocimiento jurídico a escala internacional y nacional en muchos países latinoamericanos.

Esta es una de las razones por las cuales la superposición de mandatos e intentos de regulación de las sociedades indígenas, no han sido exitosas. En la gran mayoría de los casos, son motivo de más confrontaciones con relación al reconocimiento de sus territorios, sus articulaciones al mercado internacional, las divergencias profundas sobre el uso y la explotación de recursos naturales renovables y no renovables y otros temas. Es interesante ver, que el país donde actualmente los pueblos indígenas se declaran como parte activa en la construcción de la gobernabilidad, es en Venezuela (aparte de Bolivia ahora). Los pueblos y organizaciones indígenas en Venezuela sienten que por primera vez un régimen ajeno a ellos los ha hecho parte de un nuevo proyecto de gobernabilidad que comparten y que los incluye. “... estamos construyendo un mundo, en el marco de un nuevo orden que privilegie los intereses de las grandes mayorías, basados en la solidaridad, la complementariedad, interculturalidad y la convergencia social y política de todos los sectores.” (Caracas, 2003)

Los sistemas indígenas permanecen vivos y activos; cuentan con una intrincada red de relaciones propias, que muchas veces permanecen invisibles a la colectividad y a los Gobiernos nacionales. Funcionan en un espacio-temporal paralelo al nacional y muchas veces inalcanzable para las medidas que adoptan los gobiernos nacionales. Cada pueblo indígena es en sí una sociedad compleja, dinámica, viva, cambiante, que reincorpora constantemente valores al mismo tiempo que se diferencia y que se desarrolla dentro de una sociedad nacional que los engloba y que también, a su vez, es compleja en sí misma y en las relaciones con sus asociados y miembros.

Esto quiere decir, que la gobernabilidad nacional respecto a la gobernabilidad indígena, tiene límites y por lo tanto, espacios a los que la primera no puede llegar, pues están bajo la esfera de la gobernabilidad indígena, y no se logra el diálogo entre gobernabilidades.

---

---

*Los pueblos indígenas  
(...) son sujetos colectivos  
y no individuales,  
ni corporativos, ni  
asociativos*

---

---

Una de las razones para que existan espacios donde no ocurre el diálogo entre gobernabilidades, es que los sistemas de gobierno indígena son anteriores a los sistemas de gobierno republicanos y no responden sólo a lo presente en la actualidad. Las voces contemporáneas de los pueblos indígenas se corresponden también con el silencio al que los remitió la exclusión vivida y en la actualidad, a la cada vez mayores amenazas a su integridad étnica, cultural y de pervivencia.

Así los límites a la gobernabilidad indígena pueden definirse desde las legislaciones, las constituciones, o mediante acuerdos con la gobernabilidad nacional, pero estas definiciones unilaterales no operan internamente para los pueblos indígenas.

## Gobernabilidad Indígena: autogestión y multiculturalidad

Hay analistas que definen la gobernabilidad indígena desde una de sus funciones y utilidades internas: la capacidad o ámbito autogestionario. Esta perspectiva, válida parcialmente, no puede agotar totalmente el concepto de gobernabilidad indígena sin caer en una reducción de ésta. **“Gobernabilidad indígena se define como el ámbito de autogestión de los pueblos indígenas que, en consonancia con las normas de derecho aplicables y las formas de organización propias de los pueblos indígenas, plantea el reconocimiento de la relación especial que existe entre el territorio y la identidad étnica y cultural, el reconocimiento de la autonomía en la gestión de los espacios territoriales indígenas dentro de los Estados de los cuales forman parte y una participación efectiva de los pueblos indígenas en el gobierno local, provincial y nacional.”** (BID, 2005)

La gobernabilidad indígena va más allá del ámbito autogestionario, tiene como objeto el ámbito global de vida como pueblos. La autogestión (que conlleva a los criterios de eficacia y eficiencia administrativos) es un ideal válido y suficiente para muchos grupos sociales que hacen parte de la nación y que se identifican como ciudadanos individualmente. La meta de los indígenas no es asociarse para mejorar su gestión, ellos son un sujeto colectivo que busca aplicar sus mejores formas de vida dentro de unos contextos multiculturales.

Sin duda, la gobernabilidad indígena gestiona y maneja recursos materiales y sociales, pero su noción

de gobernabilidad abarca muchos otros aspectos del mundo social y espiritual que no son materiales ni sociales. Para los indígenas, lo acertada de una determinada gobernabilidad indígena, se establece con respecto a si las autoridades tradicionales o políticas cumplen o no, con su función de intermediarias entre los distintos niveles: lo espiritual, lo humano y lo natural, pudiendo así aportar en la búsqueda de equilibrios y armonías. En cuanto al mundo social, la gobernabilidad indígena está relacionada con la capacidad de las autoridades y líderes para acompañar a sus gentes y mantener la unión con ellos y entre ellos, y así poder ser vocera, interpretarlos, aconsejarlos, guiarlos hacia mejores equilibrios sociales y respuestas adecuadas frente a la sociedad nacional.

Otros analistas definen la gobernabilidad indígena desde los reclamos actuales, las peticiones de derechos, la solicitud de reconocimiento a sus identidades o su anhelo de ayudar a construir una sociedad nacional cimentada en otras formulas de inclusión

social y cultural, como la diversidad, multiculturalidad y pluriétnicidad. **“...la idea de gobernabilidad que impulsan los pueblos indígenas exige como punto de partida el reconocimiento (jurídico y político) de la diversidad social, cultural y étnica, al que se corresponde el desarrollo de un sistema de relaciones**

**multicultural y pluriétnico. Este nuevo carácter de la relación debe definir el entramado institucional (el Estado) e incluir a todas las comunidades -diversas- de la sociedad. A partir de esta propuesta cobran un sentido clave las formas de gobierno local (y municipal) en la trama de las instituciones públicas y la autonomía de las comunidades territoriales (y étnicas) en la red de la sociedad civil. La reconstrucción de la gobernabilidad tiene por tanto un sentido de abajo - arriba y de adentro - afuera, que además debe predominar en el ejercicio de los controles sobre la distribución del poder y del prestigio, y en la recuperación y resguardo de la equidad.”** (Iturralde, s.f., Banco Mundial-Fondo Indígena)

Se intenta así, resolver los conflictos entre gobernabilidades con la fórmula del multiculturalismo. Esta visión representa un paso importante frente a las propuestas de homogeneización cultural; pero los pueblos indígenas aspiran a más. Su aspiración no es ser incorporados *de una buena manera* a un sistema de gobierno y economía con una noción de *bien*

*común ajeno* regido por la *tolerancia multicultural*. El multiculturalismo es una noción moderna de construcción de estados democráticos, que incluye a los indígenas, lo étnico y a todas las otras identidades que van surgiendo en un cierto sentido, pero las reivindicaciones indígenas solicitadas van más allá. La gobernabilidad indígena, se propone la cohesión identitaria interna de acuerdo a sus cosmovisiones. Esto no excluye que tengan intereses en proyectarse de adentro hacia fuera y de abajo hacia arriba en la escala político estatal, pero ésta es una estrategia para ganar espacios y temporalidades propias e influir dentro de los conjuntos nacionales retomando formas originarias dentro de lo contemporáneo.

## Gobernabilidad Indígena y Territorio

Los Gobiernos contemporáneos se encuentran en medio de un torbellino de redefiniciones que les exige la globalización; las fuerzas crecientes de lo local; el requerimiento de aperturas e internacionalización de mercados y políticas; la aceptación e incorporación de diversas identidades con voluntades diferenciadas de la voluntad general, etc.. Este torbellino, hace que las gobernabilidades nacionales en América Latina, se encuentren en momentos de permanente cambio y grandes inestabilidades. Algunas en periodos críticos, otras más estables.

No existe gobernabilidad indígena sin territorio. O si existe, es considerada una transición entre condiciones de despojo y pobreza y la reivindicación de la tierra como parte esencial del ser indígena. Esta es una concepción bien acendrada, aún en comunidades indígenas que viven situaciones de urbanización reciente o histórica.

Las proyecciones de la gobernabilidad indígena hacia el territorio son varias, entre ellas: la recuperación de la propiedad colectiva sobre las tierras y el reconocimiento del carácter de territorio de éstas (en base a su carácter simbólico y de hábitat); el ejercicio de la autonomía y autodeterminación sobre sus territorios; el control del uso, conservación aprovechamiento y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentran dentro de ellos, y la proyección para llegar al poder político-administrativo de diferentes entidades territoriales (locales, regionales o nacionales).

De estos cuatro puntos, el que se encuentra en el centro de los conflictos, es el tercero: el control de los recursos naturales. No quiere decir que los otros no tengan un nivel de interrelación con éste y de importancia. Pero los pueblos indígenas sienten que la globalización y el actual reordenamiento económico latinoamericano, trae consigo amenazas muy fuertes a sus territorios en éste aspecto especialmente.

Por esta razón, los indígenas han empezado a pronunciarse más allá de lo estrictamente étnico y asumen reivindicaciones y posiciones sobre las políticas nacionales e internacionales. Por ejemplo, contra el TLC ( en México, el Ejército y el Frente Zapatista de Liberación Nacional; Ecuador y Colombia los indígenas han realizado *referéndum* contra la firma del TLC y se han manifestado en contra del ALCA y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo mismo en Bolivia, Evo Morales y el MIP). Se han dado varios encuentros regionales indígenas que declaran su oposición a las políticas de globalización

y explotación de recursos naturales. Perciben que la lógica de uso y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables que ellos tienen y la de los gobiernos y el sector empresarial internacional, son muy diferentes. No comparten una visión extractivista respecto a los recursos naturales. Y tampoco comparten las políticas sobre propiedad intelectual,

biodiversidad y conocimiento tradicional, que las ven protectoras en parte y por otra parte como otra forma de despojo.

Estas amenazas sobre el *estatus* territorial que apenas acaban de conquistar, ha dado lugar a una respuesta, también globalizada a las políticas de globalización, bajo la denominada Acción Global de los Pueblos (AGP).

Las legislaciones en América respecto a la propiedad del suelo, el subsuelo y los recursos naturales son muy diversas. En algunos casos el subsuelo, y por lo tanto los recursos en ellos presentes, son propiedad estatal, en otros nacional, en otros privada. En América Latina mayoritariamente es estatal o nacional, pero existe una discusión de los indígenas sobre el derecho originario de ellos a los recursos del subsuelo.

A diferencia del camino recorrido por diferentes naciones indígenas en Estados Unidos y Canadá, hasta ahora los pueblos indígenas de América Latina no quieren un desarrollo basado en la extracción de

---

No existe  
gobernabilidad  
indígena sin  
territorio

---

los recursos naturales en sus territorios, ni tampoco aspiran a ser empresarios privados individual o colectivamente renunciando a sus culturas. Se plantean un desarrollo integral, equilibrado, no unilateral.

Existen también, experiencias de articulación a los sistemas de mercado, asimiladas de manera creativa por los indígenas. Y también se han proyectado como empresarios, salvaguardando mediante adecuaciones interculturales, la vigencia de sus culturas. Es el caso de las comunidades wayuú de las salinas marítimas de Manaure en la Guajira de Colombia, de las minas de azufre en el Cauca en Colombia. En otros casos se han dado negociaciones exitosas a través de mesas de diálogo, con empresas, a favor de recuperar condiciones de vida afectadas por negociaciones consideradas irrespetuosas y tramposas por empresas mineras, como es el caso de la B.H.P. Billinton Tintaya S. A. y las comunidades indígenas de Tintaya Marquirí, Alto Huacané, Alto Huarca.

Las dificultades en este terreno se dan, en primer lugar, por la falta de diálogo y la adopción de medidas autoritarias y/o arbitrarias o por la negativa a respetar lo diferente por parte de gobiernos y empresas.

Ejemplo en este sentido hay muchos. Dos recientes: uno el conflicto de los mapuches con el gobierno de Chile debido al traslado y reubicación de algunas comunidades de sus tierras para la construcción de la represa de Bió-Bió. Realizaron una negociación sobre la adjudicación de nuevas tierras por parte del Gobierno chileno, pacto que fue incumplido, lo que dio lugar a una demanda de los indígenas al estado Chileno ante el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, quien ya ordenó el cumplimiento de lo pactado a favor de los mapuches. El segundo es el conflicto de los u'was en Colombia, debido a la exploración y explotación petrolera por parte de la Occidental de Colombia, quien no respetó el mecanismo de la *consulta previa con consentimiento libre e informado* (Convenio 169 de la OIT y legislaciones internas) ni la cosmovisión indígena y sus condiciones de vida; este caso también pasó por diferentes instancias jurídicas nacionales e internacionales.

---

---

*Existen (...) experiencias de articulación a los sistemas de mercado, asimiladas de manera creativa por los indígenas*

---

---

El otro tema actual de importancia, es el acceso de los indígenas a los gobiernos de diferentes entidades territoriales. Este acceso les ha permitido a los indígenas, una correspondencia entre la entidad político-administrativa y el territorio del o los pueblos indígenas que habitan dentro de las fronteras de esa entidad. Pero también les ha creado dificultades y contradicciones entre la concepción propia indígena y la del estado democrático, participativo y representativo, la administración de los recursos y la búsqueda de consensos con otros sectores sociales no indígenas. Son dificultades que los pueblos indígenas, apenas están aprendiendo a resolver.

Los indígenas se han propuesto influir al mundo democrático con sus concepciones de la vida y sus instituciones (derecho colectivo sobre el territorio, los sistemas comunitarios en la relación tierra-familia -ayllu, minga- mecanismos de resolución de conflictos, etc.). Por eso la propuesta política en Bolivia y Ecuador es el *estado plurinacional*, donde caben todos. La participación es clave para entender, que en esta nueva era de la globalización, los indígenas no quieren seguir excluidos, de ahí las nuevas reivindicaciones de los movimientos indígenas con planteamientos más allá de lo estrictamente étnico.

El triunfo de Evo Morales en la presidencia de la república de Bolivia, será determinante en mostrar de qué manera, por primera vez en América Latina, podrá ser gobernada una nación, mayoritariamente indígena, por un indígena que ha logrado convocar bajo sus aspiraciones también las aspiraciones campesinas y de diferentes sectores urbanos - estudiantes, intelectuales y otros no indígenas-. Se encuentra en juego cómo se dará la articulación entre la gobernabilidad indígena y la democrática, de qué manera será *inclusiva y plurinacional*. Cómo establecerá consensos de respeto y desarrollo común con la comunidad internacional y nacional. Es un reto histórico, que puede traer la semilla de nuevos modelos si la tolerancia y el respeto nacionales e internacionales lo permiten. Se propone refundar la nación boliviana y desarrollar un estado *plurinacional y originario*, cuyo lema filosófico se asienta en volver a posicionar en las relaciones sociales los principios de *ama quilla, ama llulla, ama shua* (no mentir, no robar, no matar).

## Conclusión

La gobernabilidad indígena, es sobre todo, una serie de dinámicas y fuerzas que se mueven entre dos o más cosmovisiones, en constante movimiento y proceso de cambio, en búsqueda de equilibrios y/o en pérdida de ellos, dirigidos a sostener la cohesión y la conciencia identitaria de los grupos étnicos al mismo tiempo que establece consensos de respeto. Lo mismo hacia su interior que hacia las relaciones con el exterior o con una globalidad más amplia que las incorpora como son los estados nacionales latinoamericanos.

Los gobiernos indígenas han vivido dentro de un contexto de gobiernos nacionales que los niega pero los hace *parte* de sí, al mismo tiempo que guardan su diferenciación y autodeterminación. Han establecido con los gobiernos nacionales, relaciones signadas por la oposición y el conflicto. Sin embargo el ejercicio de la gobernabilidad indígena les ha dado a los pueblos indígenas cimientos para su unidad y cohesión, les ha dado también el sentido de igualdad, de pertenencia y el de identidad colectiva. Sentidos que los hace fuertes para enfrentar el conflicto y resistentes para vivir y recrearse.

La gobernabilidad indígena, hacia adentro, nos refiere a la relación que como consejeros y acompañantes de sus gentes, deben cumplir las autoridades tradicionales y sus líderes. De ahí que para los gobiernos indígenas, la administración y gestión sean tareas de segundo nivel de importancia. Conciben su función principal como la de conocer de los conflictos y problemas que afectan el control y la regulación social; las relaciones con la naturaleza, lo espiritual y lo sagrado; el control material y espiritual de sus territorios; y las estrategias de pervivencia y de futuro. Hacia fuera, la gobernabilidad nos refiere a la defensa de la autodeterminación (o de los gobiernos propios); a la creación y mantenimiento de sistemas de intermediación y contacto (bien sean organizaciones o representantes) para el diálogo y la negociación con las sociedades y los gobiernos nacionales; a la representación y participación democráticas (en escenarios legislativos o ejecutivos); al control de los recursos naturales (uso, conservación, aprovechamiento o explotación), a la posesión y propiedad de la tierra y del territorio; a desarrollar el modelo de vida y de sociedad escogido y a la definición de cómo y en qué medida se hará la articulación a las formas de desarrollo capitalistas y de mercado.

---

---

*Los gobiernos indígenas han vivido dentro de un contexto de gobiernos nacionales que los niega pero los hace parte de sí*

---

---

Los indígenas definen la gobernabilidad indígena de la siguiente manera:

*“Es la manera como las autoridades propias con una organización propia ejercen el gobierno en un territorio. Los criterios indígenas parten del aconsejar, del orientar y del visitar a la gente. Estar pendiente de los problemas que hay. Que la gente esté bien. Se diferencia del otro ejercicio porque en este otro lo que se hace es el cumplimiento de la ley, responder a unos criterios de gasto y eficiencia, a lo administrativo. Se entiende el gobierno como lo administrativo. En la parte indígena lo administrativo es lo menos, es más lo primero. El concepto se entiende de otra manera, gobernar es el ejercicio de acompañar a las gentes y los problemas. Los gobiernos locales o nacionales no han dejado crecer a la gobernabilidad indígena dentro de sus propios territorios. Hasta ahora los territorios o resguardos indígenas se ven como hijos de los municipios, pero los municipios no tienen autonomía de costumbres y usos, como sí los pueblos indígenas.*

*Con la llegada a las alcaldías por parte de diferentes indígenas, nos pasa que entramos en contradicción porque la ley nos obliga a una cosa y las autoridades propias a otra. Para un alcalde indígena es muy complicado.*

*Se ha ganado en experiencia, hemos podido entender donde está el conflicto en nombre del gobierno nacional y en nombre de las autoridades indígenas, hay asuntos que hemos empezado a aclarar y nos ha ayudado a ganar organización que parte de las mismas viejas y de nuevas exigencias. No nos podemos quedar pasivos...*

*Hay que ser muy flexible cuando se está en esta doble condición de autoridad indígena y alcalde, para poder realmente conceder los derechos*

*La polarización entre estas dos gobernabilidades se puede quitar siempre y cuando el gobierno nacional empiece a ceder y deje a las comunidades indígenas que se desarrollen de acuerdo a sus usos y costumbres. Porque esto está, pero de palabra. Y que las comunidades indígenas empecemos a hacer un sistema de ejercicio de gobierno interno en nuestros territorios más libre y que éste sea respetado. Lo mejor sería ir hacia la creación de un conjunto de regiones autónomas indígenas, que creen entre todas ellas un gobierno indígena propio que entre a interrelacionarse con el gobierno nacional.” (Vitonás, Jimeno, 2005)*

## Bibliografía

*Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, firmado el 31 de marzo de 1995 entre el Gobierno de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URG).

Banco Interamericano de Desarrollo, 2005 *Política operativa sobre pueblos indígenas*.

De Souza, Boaventura y García Villegas Mauricio Santos, 2001, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Tomo I. Bogotá*, Siglo del Hombre editores.

Bobbio, Norberto, 1997, *El futuro de la democracia*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

Camou, Antonio, s.f., *Gobernabilidad y democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral.

Caracas, Venezuela, octubre del 2003. Primer encuentro internacional de resistencia y solidaridad de los pueblos indígenas y campesinos. Conclusiones

Iturralde, Diego, s.f., *Gobernabilidad y reducción de la corrupción en gobiernos locales indígenas*, Banco Mundial-Fondo Indígena

Martínez, José, 2002, Entendiendo la Historia de los Pueblos Indígenas para promover la forestería comunitaria como una alternativa de desarrollo socio-económico local en las tierras comunitarias de origen (TCO's), Proyecto FOMABO/Universidad Autónoma Gabriel Rene Moreno. Bolivia

Llasang F., Raúl, 2002, Derechos Colectivos y Administración de Justicia Indígena, Revista Aportes Andinos. Internet.

Matos Mar, José, Población y Grupos Étnicos de América, 1994, Revista América Indígena Vol. LIII, N°4, oct-dic 1993 (sic). México

Vitonás, Arquímedes y Jimeno, Gladys, Entrevista realizada por Gladys Jimeno Santoyo al alcalde indígena del municipio de Toribio. Cauca. Colombia. Noviembre 25 de 2005. Bogotá.

Otros libros y documentos sobre el tema y sobre cada país de la biblioteca personal y de internet.

## Acerca de la Autora

Gladys Jimeno Santoyo: Colombiana, psicóloga, especialista en derechos humanos y conflictos interculturales. Tiene una amplia y larga experiencia en los campos de los derechos humanos en general y los derechos indígenas y de los afrodescendientes. Sus publicaciones han sido sobre dichos temas. Dirige la revista *ojodeagua*, publicada y editada en español en Colombia.

Enero de 2006

**ISBN: 1-894992-33-4**

*Publications Mail Agreement: 40012931*

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es una organización no gubernamental independiente que fomenta el diálogo y debates informados y oportunos sobre temas de importancia para los encargados de tomar decisiones y los líderes de opinión en Canadá y el Hemisferio Occidental. FOCAL se fundó 1990 y tiene la misión de desarrollar una mejor comprensión sobre asuntos de importancia hemisférica y ayudar a formar una comunidad americana más sólida.

La preparación, impresión y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

En el sitio web de FOCAL se pueden obtener ejemplares adicionales gratis de este documento ([www.focal.ca](http://www.focal.ca)).



# FOCAL

Canadian Foundation for the Americas  
Fondation canadienne pour les Amériques  
Fundación Canadiense para las Américas  
Fundação Canadense para as Américas

1, rue Nicholas Street,  
Suite/Bureau 720  
Ottawa, Ontario  
K1N 7B7 Canada  
Tel/Tél : (613) 562-0005  
Fax/Télé : (613) 562-2525  
E-mail/Courriel : [focal@focal.ca](mailto:focal@focal.ca)  
[www.focal.ca](http://www.focal.ca)  
[www.cubasource.org](http://www.cubasource.org)