

Sabine Speiser
(*Editora*)

¿QUIÉN HABLA POR QUIÉN?

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

Autores

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



2013

¿QUIÉN HABLA POR QUIÉN?

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

Sabine Speiser (Editora)

speiser@interculture-management.de

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

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

ISBN: 978-9942-13-540-7

Redacción a cargo de:

Sabine Speiser, Anna Steinschen, Sara Schmitt y Sofia Jarrín

Traducción:

Gudrun Birk

Graciela Heinemann, g_traducciones@yahoo.com

Créditos fotográficos:

© Silke Spohn/ GIZ, 2008

Por encargo del

Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)

Diseño, diagramación e impresión: Ediciones Abya-Yala

Quito- Ecuador, noviembre 2013

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

Índice

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

ENSAYOS

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

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

CONTINÚA EL DEBATE...

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

ANEXOS

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

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

Theodor Rathgeber

Resumen

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

Introducción

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

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

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

El término de la representatividad

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

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

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

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

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

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

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

Pueblos indígenas en Colombia

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

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

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

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

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

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

Representatividad indígena en Colombia, historia y actualidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Excursio

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

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

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

Perspectivas

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

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

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

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

Bibliografía

- BEJARANO, Eric Javier, Grebe, Marc-André, Grewe, David, & Lobensteiner, Nadja (Eds.)
2013 *Movilizando etnicidad. Políticas de identidad en contienda en las Américas: pasado y presente*. Madrid-Frankfurt: Vervuert Iberoamericana.
- BENNETT, Tony, Grossberg, Lawrence, & Morris, Meaghan (Eds.)
2006 *New keywords: A revised vocabulary of culture and society*. Oxford: Blackwell Publishing.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
2011 Sentencia T-601/11: Derecho de los Pueblos Indígenas o Tribales. Protección Constitucional. Bogotá. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-601-11.htm>
- DAES, Erica-Irene
1996 Standard-Setting Activities: Evolution of Standards Concerning the Rights of Indigenous People. Cuaderno de Trabajo, Chairperson-Rapporteur. Documento E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2. Ginebra: ONU.
- DAES, Erica-Irene
2001 Prevention of discrimination and protection of indigenous peoples and minorities. Indigenous peoples and their relationship to land. Cuaderno de Trabajo, Special Rapporteur. Documento E/CN.4/Sub.2/2001/21. Ginebra: ONU.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
2005 Censo General. Bogotá: República de Colombia.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
2011 *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogotá: República de Colombia.
- DPN, Departamento Nacional de Planeación, & DDTS, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (Eds.)
2010 *Aspectos Básicos Grupo Étnico Indígenas*. Bogotá: República de Colombia.
- ERAZO, Juliet S.
2013 *Governing Indigenous Territories: Enacting Sovereignty in the Ecuadorian Amazon*. Durham-London: Duke University Press.
- GOVERNMENT OF CANADA
2011 *2011 National Household Survey: Aboriginal Peoples in Canada: First Nations People, Métis and Inuit*. Recuperado de: <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/130508/dq130508a-eng.htm>
- HALL, Stuart
1997 *Representation. Cultural Representations and Signifying Practices*. London: The Open University.

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