

INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNABILIDAD INTERCULTURAL: *Una Visión desde el Estado Peruano*

*Luis Huarcaya**

Población

En Latinoamérica, la población indígena alcanza el 10%. El BID (1997) y la CEPAL (1999) coinciden en señalar un 8%. Muchos estudios afirman que la población indígena no está verdaderamente censada, los datos son difusos en los Institutos especializados y son diferentes en cada país.

En Guatemala se habla de 40% a 65% de población indígena, en México de 10% a 30% (Susan Ulbaek). En el Perú, los estudios con una aproximación del 3% revelan un 53% de población indígena que habla una lengua originaria.

Los países con mayor población indígena: Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia llegarían, conservadoramente en el año 2006, a un total de 21.9 millones de habitantes indígenas.

Pluralidad

La pluralidad étnica es más sencilla de precisar, se estima que existen 400 etnias en Latinoamérica, 50 en México, 73 en el Perú, 240 en Brasil, sumando solo esos tres países existen 363 etnias diferentes a las lenguas originarias. En el Perú existen 13 lenguas madres, se estima que hay 13 millones de quechuas y otras comunidades en proceso de extinción con menor población, en la amazonía peruana existen 13 grupos de indígenas no contactados y 5 en contacto inicial.

Censos

Para los indígenas y para los Estados Latinoamericanos, los censos son instrumentos necesarios; para los indígenas es un elemento de lucha y muestra contundente de su existencia, para los Estados es una herramienta de diagnóstico y programación de la realidad de los pueblos. Por eso, es necesario revisar conceptos tales como ¿es indígena el que migra a una ciudad o al extranjero?

Es necesario que los Estados obtengan encuestas verdaderas que permitan tener estadísticas que sean la base para los proyectos de desarrollo de las poblaciones indígenas y la consecuente gobernabilidad de dichos pueblos.

Institucionalidad: Inclusión sin Exclusión

Quizás pueda servir la revolución sin sangre para otros países; que es el proceso de inclusión sin exclusión que se está construyendo en el Perú con la visión de tener una nueva Nación, democrática, que respete a las diferentes

* Arquitecto. Ex - Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA). Perú. www.indepa.gob.pe

culturas y naciones que conforman nuestro país, donde los directivos de los pueblos sean elegidos por los pueblos y propongan a sus representantes.

En el Perú, este indigenismo comienza con fuerza con las palabras de González Prada, Valcárcel, Arguedas y se convierten en pensamientos ideológicos, insisten que de nada sirven las políticas del Gobierno de turno, sino existe un Plan Nacional y sobre todo una sincera voluntad política de inclusión. Hace 100 años, se afirmaba que el meollo del problema en un país centralista como el Perú era porque no se reconocía al indio, hoy ese sueño y aspiración de los indígenas peruanos se ha hecho realidad.

Mientras que en otros países se cambian los presidentes sin terminar su periodo, en el Perú, después de la época corrupta del decenio Fujimorista, la democracia se ha mantenido, los pueblos indígenas decidieron unirse, aymaras, quechuas, asháninkas, aguarunas, criollos, campesinos, etc. Más de 14 millones de peruanos, están incluidos en la toma de decisión de su propio destino.

Sin propaganda, en silencio, siendo para de organizaciones nacionales de lucha, como AIDSESEP, CONAP, CNA, CCP, CONACAMI, decidieron sabiamente apoyar la democracia, construyendo un espacio de los pueblos y para los pueblos, forjaron la ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruano, INDEPA.

Fueron 5 meses de marchas masivas al Congreso de la República, con mucha paciencia, pero, enérgicos para la aprobación de su ley, que se dio por mayoría de 65 votos contra 5, con el apoyo de todas las bancadas, incluyendo la agrupación del gobierno de Toledo y del Partido Aprista Peruano.

Elección de Representantes Indígenas ante el Consejo de INDEPA

Posteriormente, sin presupuesto, pero con mucha voluntad, los pueblos en 13 sesiones consecutivas hicieron su reglamento. Con su fuerza inca propusieron a su Presidente Ejecutivo y con el apoyo del Presidente Alejandro Toledo comenzaron la inclusión más creativa reflejada en las elecciones de sus 9 representantes.

Según sus usos y costumbres dividieron al país en 9 zonas electorales, respetando naciones, idiomas y culturas, sin la participación de ningún organismo electoral del Gobierno llevaron a cabo el milagro de elegir 4 representantes andinos, 3 amazónicos y 2 afros.

El Estado nombró sus representantes y se formó el Consejo Directivo que tuvo su primera sesión en la ciudad del Cusco el 16 de febrero del 2006.

Hoy tenemos 13 oficinas descentralizadas, estamos en 14 comisiones nacionales, tenemos 15 Convenios y 60 proyectos en marcha.

Gobernabilidad Intercultural

La gobernabilidad será posible cuando los planes nacionales de mediano y largo plazo vengan acompañados de la voluntad política de los gobiernos de turno.

No existe gobernabilidad sin una revolución educativa donde el currículo de enseñanza venga de los pueblos con enseñanza bilingüe o trilingüe, de acuerdo a los climas, con herramientas tecnológicas y con verdaderos maestros capacitados, optimizando las condiciones innatas y ancestrales.

El buen gobierno como decía el historiador Guamán Poma de Ayala, en el siglo XVII, es cuando se respetan las diferencias culturales. No hay gobernabilidad sin líderes morales donde la ética sea más importante que el logro individual económico, no hay gobernabilidad sin desarrollo sostenible con identidad nacional.

La fortaleza de la gobernabilidad radica en las sabias diferencias y en el saber potenciarlas para una autoestima colectiva política que lleve a la ansiada identidad nacional. Sin gobernabilidad no hay nación y sin respeto a las diferencias no hay gobernabilidad.

La gobernabilidad intercultural es conclusión compleja sobre todo en países que tienen mucha diversidad cultural, o al revés, que tienen poca diversidad cultural sin llegar a visibilizarla. Podemos sintetizar señalando componentes que hacen efectiva la gobernabilidad:

- Plan Nacional
- Política Nacional
- Voluntad Estatal
- Fortalecimiento de las estructuras de las organizaciones de base
- Saneamiento físico legal territorial a base de censos reales
- Institución o espacio estatal especializado con representantes indígenas nombrados por los Pueblos en su directorio y su Presidente
- Reformas constitucionales con puntos especiales
- Leyes complementarias que definan a los pueblos indígenas
- Descentralización apoyada por los Gobiernos Regionales y Locales
- Oficinas sectoriales indígenas en los Ministerios e instituciones nacionales

Muchas veces esto no se comprende, cuando uno va a los Ministerios o a las instituciones que tiene el Gobierno prácticamente nos miran como bichos raros, pero ¿por qué es esto? ¿De dónde nace esa discriminación que ya se ha vuelto exclusión? Discriminación cuando uno participa pero lo botan de lado, exclusión es cuando ya prácticamente no lo ves, son invisibles, esto ha pasado porque el Perú viene de herencia centralistas y todos los países andinos y latinoamericanos todos son centralistas.

Los ejes para cambiar esa situación son: el respeto a la diversidad cultural, la protección del territorio y a sus pobladores, el respeto a sus leyes consuetudinarias y el diálogo previo para cualquier explotación de sus recursos naturales.

En los países con poblaciones en aislamiento voluntario su protección deberá estar incluido dentro el Plan Nacional.

Finalmente, todo lo mencionado no puede ser efectivo sin un proceso previo de sensibilización en los diferentes niveles del Estado y en los mismos pueblos indígenas.

Rol del Estado

La justificación por la que los Estados ven las mayorías indígenas como minorías es porque ellas no tienen poder, ni están incluidas en los acuerdos nacionales, este concepto es vigente desde antes de la independencia de los países latinoamericanos, en tal sentido, las verdaderas minorías permanecen invisibles. Esta actitud esta cambiando en favor de los pueblos indígenas latinoamericanos, los indígenas están despiertos y listos para luchar por defender sus culturas, patrimonio del mundo, ya somos visibles, pero seguimos discriminados y lo que es peor, excluidos.

En el siglo XX, la presencia del Estado se hace indispensable como una relación de choque con el llamado "Indigenismo", que es la corriente que influye en las comunidades originarias mas como intervención que como ayuda o apoyo.

Siguiendo el ejemplo de México, en 1948 el Perú realiza el Congreso Indigenista Interamericano en la ciudad del Cusco, comenzando el despertar en los países andinos, por coincidencia ese mismo año, en México, se crea el Instituto Nacional Indigenista que muere de inacción en el año 2003.

Desde 1950, a la fecha, pasando por los baches de dictaduras y reformas agrarias, los indígenas van tomando posesión reforzando sus reivindicaciones. El estado poco a poco les abre las puertas con políticas sociales, sin embargo, las burocracias imperantes, el desconocimiento y sobre todo la falta de sensibilización por continuos cambios de gobierno, que debilitaron la democracia de los países latinoamericanos, hacen que los gobiernos de turno a pesar de la existencia de políticas y de leyes no pongan el tema en agenda. La importancia radica que con indígenas excluidos no hay desarrollo ni equidad. En los países con porcentaje mínimo de población indígena los problemas de inclusión son muchas veces una lucha continua no reconocida.

El Estado ha cumplido un rol fundamental, el conflicto entre los diversos pueblos de aceptar el término internacional de indígena, ha traído como consecuencia muchas discusiones que han durado más de 10 años, con el Convenio 169 de la OIT se aclaró muchas dudas y los países que incluyeron en sus leyes han avanzado más que otros.

Para muchos países latinoamericanos como el Perú, el Convenio 169 de la OIT es una herramienta útil para luchar y aclarar los conceptos de quien es indígena, de territorio, de cultura y defensa de los derechos y de su identidad.

Pero resulta difícil decirle a un indígena, a un campesino que en el Perú todavía no se acepta completamente el referido término, que existe un sinnúmero de leyes opuestas que hablan de “población rural”, “población agraria”, “campesinado”, “población originaria”, “comunidad nativa”. Solamente en el periodo 2003-2004 se propusieron en el Congreso 71 leyes relativas a los pueblos indígenas, de las que se aprobó el 50%.

Comunidades Campesinas y Reformas Legislativas

Se requiere una reforma en el texto de la Constitución Política del Perú, que incorpore los avances logrados en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

La legislación comunal debe reconocer los derechos de las comunidades campesinas y nativas, éstas deben ser consultadas y deben participar de los beneficios resultantes del aprovechamiento de los recursos naturales existentes en sus ámbitos. Se debe garantizar el derecho a la tierra de las comunidades campesinas.

El respeto a la autonomía comunal supone el respeto a la capacidad de las comunidades de definir su propia organización interna, así como, de definir los derechos y obligaciones de los integrantes de las comunidades.

Debe garantizarse el derecho de las comunidades a la tierra, pero también el derecho de los comuneros a organizar la forma de trabajo de sus tierras y de los derechos subsecuentes.

La consagración en la constitución de la justicia comunal, aplicando el derecho consuetudinario, requiere ser reconocida en el plano legal para que pueda funcionar en la práctica.