

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

2014



Deusto

Universidad de Deusto
University of Deusto

**Anuario de Acción Humanitaria
y Derechos Humanos**

**Yearbook on Humanitarian Action
and Human Rights**

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

Núm. 12/2014

Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe:

Avda. de las Universidades, 24

48007 Bilbao

Teléfono: 94 413 91 02

Fax: 94 413 92 82

Correo electrónico para envíos de artículos:

gorka.urrutia@deusto.es

URL: <http://www.idh.deusto.es>

Dirección y coordinación editorial:

Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Consejo de Redacción:

Joana Abrisketa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Cristina Churrua, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Eduardo J. Ruiz Vieytez, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Dolores Morondo, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Consejo Asesor:

Xabier Etxeberria, Universidad de Deusto

Francisco Ferrándiz, Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Koen de Feyter, University of Antwerp

Patrick Gibbons, University College Dublin

Javier Hernandez, United Nations- Office of the High Commissioner for Human Rights

Mbuyi Kabunda, University of Basel

Asier Martínez de Bringas, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Fernando Martínez Mercado, Universidad de Chile

Guillermo Padilla Rubiano, University of Texas

Felipe Gómez, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Francisco Rey, IECAH-Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Nancy Robinson, United Nations-Office of the High Commissioner for Human Rights

Trinidad L. Vicente, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Imagen de portada: Fotografías de Arlen Cordero

Illustration front page: Photographs by Arlen Cordero

© Publicaciones de la Universidad de Deusto

Apartado 1 - 48080 Bilbao

e-mail: publicaciones@deusto.es

ISSN: 1885-298X

Depósito legal: BI - 1.984-2006

Impreso en España/Printed in Spain

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

Núm. 12/2014

Índice / Contents

Prólogo / Foreword / Hitzaurrea 9

I. ESTUDIOS / ARTICLES

La celebración del Inti Raymi en el Parque del Retiro de Madrid. Re-
configuración identitaria, rituales andinos en espacios públicos
Ana Pinilla Pulido 17

La Educación Intercultural Bilingüe desde la perspectiva de los indí-
genas de la Amazonía Peruana
Silvia Ordóñez Ganoza 43

El espejismo de la autonomía indígena: mirada a la situación de una
comunidad en la Orinoquía Colombiana
Laura Calle Alzate 71

Watá Ka'a pe: aproximaciones acerca de la movilidad, territorio y
caminos entre los Awá-Guajá (este amazónico)
Marcelo Yokoi 97

El derecho a la tierra de los pueblos originarios en la Argentina de hoy
Marzia Rosti 119

La continuidad del modelo economía social de mercado frente a la
situación del derecho al ambiente sano de los pueblos indígenas en
una jurisprudencia peruana.
Yuri Tornero Cruzatt 137

Persiguiendo la utopía. Medios de comunicación Mapuche y la construcción de la utopía del Wallmapu <i>Elisa García Mingo</i>	161
Migración y diversidad cultural como valor sustantivo de los ordenamientos democráticos <i>Mercedes Vidal Gallardo</i>	185
Pertinence of a General Prohibition of the <i>Burqa</i> and <i>Niqab</i> in Spain: A Human Rights Perspective <i>David Fernández Rojo</i>	209

II. ACTIVIDADES ACADÉMICAS / UNIVERSITY ACTIVITIES

Actividades del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe en el año 2013/2014	237
Pedro Arrupe Human Rights Institute events and activities in 2013/2014	241
Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuaren jarduerak 2013/2014. ikasturtean	245

Prólogo

El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao) presenta con este volumen su duodécima edición del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos. A través de los artículos que componen esta publicación se pretende contribuir a la reflexión crítica y al intercambio de prácticas, experiencias e investigaciones en el ámbito de la Acción Humanitaria y los Derechos Humanos. Se trata, en efecto, de ofrecer un espacio para la creación de un pensamiento crítico que sea útil no sólo para el mundo académico sino también para los diversos agentes sociales, nacionales e internacionales, que trabajan en estas áreas. Hay, por tanto, una vocación de aplicación del conocimiento generado que pueda traspasar las fronteras del mundo académico y revertir en la construcción de sociedades más justas y equitativas.

Esta duodécima edición del Anuario contiene diferentes tipos de aportaciones (desde distintas disciplinas y estudios de caso) que, sin embargo, nos señalan un punto en común: la diversidad sociocultural que caracteriza a la sociedad contemporánea. A partir de esta constatación y del reconocimiento de la misma como un valor, son varios los interrogantes que se plantean. Así, los dos primeros artículos, desde una perspectiva jurídica, realizan un recorrido por la legislación internacional y nacional en el reconocimiento y la garantía de la diversidad sociocultural; en el primero de ellos de modo general y en el segundo a través de un caso muy concreto: el del burka.

A partir de este tratamiento, más general si se quiere, de la diversidad sociocultural y sus dimensiones jurídicas, se presentan a continuación una serie de artículos que tratan desde diferentes lugares experiencias, luchas y procesos de los pueblos indígenas de América Latina. Este conjunto de artículos encuentra su origen en la celebración del V Encuentro Multidisciplinario sobre Pueblos Indígenas que bajo el título «Movilidades indígenas, derechos e identidades» tuvo lugar en la Universidad de Deusto el pasado mayo. Así, desde un enfoque multidisciplinar, son abordados diferentes cuestiones de índole jurídica, identitaria, política, económica y cultural que finalmente nos llevan de nuevo a la cuestión de la diversidad sociocultural, su reconocimiento y gestión en un marco de de-

rechos humanos y de reconocimiento del sujeto indígena como un ciudadano, individual y colectivo.

Desde ediciones anteriores, el Anuario continúa profundizando en el cumplimiento de los criterios necesarios para formar parte de las bases de datos de revistas científicas reconocidas internacionalmente. Como en anteriores ediciones, de cara a la siguiente, continuaremos con la convocatoria abierta para el envío de artículos originales, tal y como podéis observar en las normas de estilo. Con ello animamos a enviar originales para su publicación, así como a difundir esta posibilidad. El Anuario se complementa con una presentación de las actividades más relevantes desarrolladas por este Instituto a lo largo del pasado curso.

Foreword

The University of Deusto's Human Rights Institute in Bilbao is releasing the twelfth issue of its Humanitarian Action and Human Rights Yearbook. The articles published in this issue intend to prompt critical reflexion and exchange of practices, experiences and research in the field of Humanitarian Action and Human Rights. The Yearbook looks to offer an opportunity to generate critical thinking that is useful not only for the academic world but also for the different Spanish and international social agents that work in these areas. The Yearbook fosters the spirit of applying knowledge that can go beyond academics and contribute to building a more just and equal society.

The twelfth issue of the Yearbook contains several types of contributions (from different disciplines and case studies) which, nevertheless, have one point in common: the socio-cultural diversity that contemporary society is distinctive for. Based on this premise and its acknowledgement as a value, several questions are raised. Thus, the first two articles are presented from a legal perspective. They offer a review of Spanish and international legislation concerning acknowledgement and guarantee of socio-cultural diversity. The first one offers an overview while the second discusses a very specific case: the burka.

Following these contributions is a series of articles that take a more general approach to socio-cultural diversity and its legal aspects. They take different places and experiences as their starting points to focus on the struggles and processes of Latin American indigenous peoples. These articles are the result of the Fifth Multidisciplinary Meeting on Indigenous Peoples held at the University of Deusto last May under the title of «Indigenous Mobility, Rights and Identities». Different legal, identity, political, economic and cultural issues are approached from a multidisciplinary view that ultimately takes us back to socio-cultural diversity, its acknowledgement and management within the framework of human rights, and recognition of indigenous subjects as citizens, both as a group and individually.

As in previous issues, the Yearbook continues to fulfil the requirements to form part of the databases of internationally recognised scientific jour-

nals. And, as in previous issues, we are looking ahead to the open call for original articles to be published in our next Yearbook, as you can see in the section on style rules. We encourage you to send original articles to be published and to share this possibility to disseminate knowledge. The Yearbook also includes an overview of the key activities held by the Institute during the last academic year.

Hitzaurrea

Deustuko Unibertsitateko Giza Eskubideen Institutuak Ekintza Humanitarioaren eta Giza Eskubideen Urtekariaren hamabigarren edizioa aurkezten du liburu honetan. Argitalpen hau osatzen duten artikuluen bidez, Ekintza Humanitarioaren eta Giza Eskubideen arloko hausnarketa kritikoan eta praktika, esperientzia eta ikerketen trukean ekarpena egin nahi du. Izan ere, pentsamendu kritikoa sortzeko espazioa eskaini nahi da, mundu akademikorako ez ezik arlo horietan lanean diharduten estatuko eta nazioarteko gizarte eragileentzat ere baliagarri izan dadin. Hortaz, badago sortutako jakintza aplikatzeko asmoa, mundu akademikoaren mugak gainditu eta gizarte bidezkoago eta zuzenagoak eraikitzen laguntzeko.

Urtekariaren hamabigarren edizio honek era askotako ekarpenak egiten ditu (hainbat diziplinatetik eta kasuen azterketatik), baina puntu bera erakusten digute denek: egungo gizartearen aniztasun soziokulturala. Egiaztapen horretatik abiatuta eta balioztat aitorrita, zenbait galdekizun planteatzen dira. Horrela bada, lehenengo bi artikuluek nazioarteko eta estatuko legedia aztertzen dute aniztasun soziokulturalaren aitormen eta bermearen inguruan, ikuspegi juridikotik: lehenengoak, era orokorrean; eta, bigarrenak, kasu jakin bat jorratuz: burkarena.

Aniztasun soziokulturalaren eta berorren alderdi juridikoaren traktatza orokorretik abiatuta, Latinoamerikako herrialde indigenen esperientziak, borroak eta prozesuak lantzen diren artikulua batzuk ageri zaizkigu ondoren. Artikulu horiek Herrialde Indigenei buruzko Diziplina ugari V. Topaketan dute jatorria. Deustuko Unibertsitatean ospatu zen topaketa hori, joan den maiatzean, «Indigenen joan-etorriak, eskubideak eta identitateak» izenburupean. Diziplina ugari ikuspegitik jorratzen dira arlo juridikoko, identitateari, politikari, ekonomari eta kulturari buruzko zenbait gai. Horiek guztiek berriro garatzen diren aniztasun soziokulturalera, aniztasun horren aitormen eta kudeaketara giza eskubideen esparruan eta subjektu indigena herritar, norbanako eta talde moduan aitortzera.

Aurreko edizioetatik, Urtekariak lanean jarraitzen du nazioartean aitortzen duten aldizkari zientifikoaren datu basean egoteko behar diren irizpideak betetzeko. Aurreko edizioetan bezala, zabalik dago hurrengo ediziorako artikulua originalak bidaltzeko epea, estiloko arauetan ikusiko duzuen bezala. Hartara, zuen originalak bidaltzera animatu nahi zaituztegu eta aukera horren zabalkundea egitera. Urtekariarekin batera, joan den ikasturtean Institutuak egin dituen jarduerarik garrantzitsuenen aurkezpena ere egiten da.

I

Estudios

Articles

La celebración del Inti Raymi en el Parque del Retiro de Madrid. Reconfiguración identitaria, rituales andinos en espacios públicos

Ana Pinilla Pulido*

Resumen: En la presente comunicación, a partir del análisis de la celebración del Inti Raymi (Fiesta del Sol, relacionada con el inicio del año según la cosmovisión andina) en un espacio público madrileño (en el Parque del Buen Retiro) en el año 2012, abordaré el proceso de revitalización cultural y política mediante el cual la población andina migrante se empodera ante la sociedad madrileña, y se hace visible como una comunidad con identidad específica, en su lucha por lograr su reconocimiento como agentes sociales activos que habitando la ciudad participan en su construcción.

Palabras clave: Revitalización cultural, Inmigración Andina, Espacios públicos, Inti Raymi.

Abstract: In this communication concerning the celebration of Inti Raymi (The Sun Festival – Traditional ceremony related to the commencement of a time of renovation according to the Andean worldview) in a Madrid public space (Retiro Park) in 2012 and 2014. I shall discuss and analyse the process of revitalization both cultural and political, through which the Andean migrant community empowers itself. Becoming visible as a community with a specific identity to the Madrilenian society in its struggle for recognition as active social agents who participate in the construction of the city in which they inhabit.

Keywords: Cultural Revitalization, Andean Immigration, Public Spaces, Inti Raymi.

* Personal Investigador en Formación (PIF)

«¡Esta es la verdadera descolonización, porque en el centro de España hemos hecho nuestra ceremonia! ¡Esto es descolonización! ¿Me entiendes?, me quedo con eso. Más de 500 años y aquí hemos hecho lo que hemos querido y ya está. Y en presencia de ellos, y además sus representantes estaban. Es mi cultura también, yo también formo parte de eso. Antes no teníamos claro el asunto porque teníamos una mentalidad colonizada, pensábamos de otra manera, pensábamos de no sé qué, de no sé qué cuentos. Hemos roto esquemas!»

(Hombre de origen boliviano, de 40 años, Parque del Retiro)¹

1. Introducción

Mediante el análisis del Inti Raymi, Fiesta del Sol, ritual relacionado con el inicio de un tiempo de renovación según la cosmovisión andina, celebrado en 2012 en un espacio público madrileño, el Parque del Retiro, abordaré el proceso de revitalización cultural y política mediante el cual la «población andina migrante» se empodera ante la sociedad madrileña en un esfuerzo por lograr su reconocimiento como agentes sociales activos que habitando la ciudad, participan en su construcción.

Para abordar la celebración del Inti Raymi en Madrid ² por los colectivos migrantes andinos presentaré primero la problemática de la integración de esta población en Madrid; después mediante una ventana etnográfica compartiré la descripción de la celebración del ritual en el Parque del Retiro en 2012, para finalizar con una serie de consideraciones donde propongo ver a los migrantes andinos como agentes activos no solo en los procesos de producción/reproducción de su propia cultura, sino también de la construcción del espacio común de la ciudad, que es ahora redefinido en función de las demandas plurales de las poblaciones inmigrantes

¹ Entrevista realizada el 23 de junio de 2012.

² He tomado como punto de referencia la ciudad de Madrid, pero la celebración del Inti Raymi se realiza en otras ciudades españolas como Barcelona, Murcia y Sevilla, así como en otras ciudades europeas y americanas. El Inti Raymi puede ser considerada una celebración ritual de carácter global. Esto es consecuencia de la inmigración andina, principalmente de los ecuatorianos otavaleños ligados a la cultura Kichwa, quienes en sus viajes de carácter comercial llevan consigo sus tradiciones culturales a cualquier parte del mundo.

que piden participar en la «construcción cosmopolita y desde abajo» de dicho espacio³.

El término «cosmopolita y desde abajo» se refiere a las formas mediante las que los grupos subordinados se organizan en defensa de los intereses percibidos como comunes, usando las posibilidades de la interacción transnacional. Este término nos permite distinguir este tipo de procesos de construcción del espacio público, en los que participa la población andina que ha emigrado a España, distinguiéndolos de otros proyectos cosmopolitas hegemónicos, que, en nuestro caso, representan a Madrid como una ciudad cosmopolita abierta al turismo. En relación a este segundo proceso, los gestores políticos nacionales, regionales y municipales, van diseñando políticas urbanísticas que producen una ciudad a la medida de los turistas extranjeros que la visitan por unos días, y de aquellos conciudadanos con recursos suficientes para hacer uso de estos circuitos. No así para los inmigrantes, los otros extranjeros, que habitan la ciudad de manera permanente, ni tampoco para los colectivos nacionales marginales o excluidos. El fondo de mi planteamiento se sitúa en la tensión entre lo que podemos denominar la producción material de la ciudad, definida por sus funciones vinculadas al desarrollo del capital y la subordinación del Estado y la ciudad a él y la construcción social de la ciudad y del espacio urbano, donde los colectivos inmigrantes han participado muy activamente durante las últimas décadas. En mi planteamiento las identidades son tanto «imaginadas» o «inventadas», para seguir los términos de Hobsbawn y Ranger⁴ y Anderson⁵, respectivamente, para enfatizar las identidades como resultados de procesos de construcción social como heredadas o como «espacios de experiencia» relacionados con procesos de producción material de la vida y de empoderamiento. El empoderamiento⁶ conlleva el fortalecimiento de esa identidad, el reforzamiento del sentido de pertenencia a un colectivo para reivindicar su pasado histórico y sus raíces como pueblos y nacionales originarias del América del sur.

³ De Sousa Santos (2005), *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta.

⁴ Hobsbawn y Ranger (eds) (2002) *La Invención de la tradición*, Barcelona, Editorial Crítica.

⁵ Anderson (1993), *Comunidades Imaginadas*, D.F, FCE:

⁶ Entiendo «empoderamiento» como el proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven. Véase Pérez de Armiño (2000) *Diccionario de Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Barcelona y Bilbao, Icaria y Hegoa.

2. Rituales y espacios públicos: La celebración del Inti Raymi en el Parque del Retiro, Madrid⁷



Figura 1

Inti Raymi 2012 en el parque del Retiro de Madrid – Ana Pinilla Pulido

En estas dos fotografías tomadas en la celebración del Inti Raymi observamos a dos grupos claramente diferenciados. En una, hombres y mujeres adultos con vestidos occidentales elegantes o formales; en la otra, personas con trajes de colores, donde predomina el rojo, el blanco y el negro. Todos ellos están participando en un mismo acto ritual; el hecho se observa por las manos colocadas para saludar al sol, acto realizado para recibir su energía; también por el hecho de estar de pie, por la forma como están vestidos, por las banderas, por la centralidad de la mesa ritual que se encuentra en el suelo, llena de frutas que forman un círculo. Aquí son todos los colores los que están presentes. Puede parecer extraña la bandera con todos los colores del arco iris.

El espacio donde se encuentran estas personas está al aire libre y rodeado de naturaleza, con árboles grandes distribuidos en una amplia área, un espacio público. Se trata del Parque del Retiro. El tiempo de celebración es de día; la luz natural, la luz del sol.

⁷ Con el ánimo de delimitar la investigación a un espacio geográfico concreto se ha tomado como punto de referencia la ciudad de Madrid, por ser la capital de España. Pero el Inti Raymi se celebra en ciudades españolas como Barcelona, Murcia, Sevilla; también a nivel europeo y en América del Sur; por lo tanto puede ser considerada una celebración ritual de carácter transnacional. Esto es consecuencia de la inmigración andina, donde han jugado un importante papel los ecuatorianos otavaleños ligados a la cultura Kichwa, quienes en sus viajes de carácter comercial llevan consigo sus tradiciones culturales.

Esta celebración está ordenada en torno a representaciones de personas que usan marcadores identitarios que destacan sus diferencias culturales con la sociedad madrileña. Se realiza en un lugar que se considera público, o sea abierto, pero cuyo ordenamiento y uso se corresponden a unas determinadas normativas, cuyo sustrato tiene como referencia la dimensión moderna y occidentalizada de este tipo de espacios que determina sus usos sociales, principalmente de ocio.

Las imágenes anteriores nos hablan de una cultura diferente a la occidental; las personas del grupo celebran algo que les lleva a vestirse de manera específica para la ocasión. Para ojos extraños, la representación podría parecer una especie de performance, una puesta en escena, un show, algo extraño y nada común; quizás algo folclórico relacionado con los colectivos peculiares, inmigrantes. La escenificación representa otras culturas que hablan de un tiempo distinto, y puesto que no parece moderno, debe situarse en el pasado; dejan ver otras maneras de entender, de vivir y de estar en el mundo, a través de símbolos que son desconocidos para personas que no pertenecen a este grupo o comunidad.

Lo que sostengo en este artículo es que al participar en esta celebración, los hombres y mujeres andinos conforman una comunidad en torno a una identidad específica enraizada históricamente y se visibilizan así en plenitud ante la sociedad madrileña. Sostengo también que celebrar el Inti Raymi, el comienzo del nuevo año para los andinos, en el parque del Retiro en el centro de Madrid, puede verse como un acto de empoderamiento colectivo mediante el cual los inmigrantes andinos luchan por su reconocimiento como agentes sociales activos en la construcción de la ciudad diversa de la que ellos y ellas son parte.

3. El Inti Raymi, puente entre tiempos y lugares

Inti Raymi, en quechua significa «fiesta del sol». Esta celebración ritual es la expresión de la cosmovisión⁸ de los quechuas del Cusco en los tiempos del imperio Inca. Su cosmovisión se expresaba en un calendario de celebraciones en estrecha relación entre el hombre (runa) y la madre tierra

⁸ El mundo Andino durante milenios de años creó un número de dioses de diferentes categorías y niveles. Los inkas elaboraron un universo cosmológico, dividido y jerarquizado en tres niveles: Ukhu Pacha, Kay Pacha, Hanan Pacha. En este último nivel dominaba sobre otros dioses el Sol, a quién en gratitud de su poder benefactor y padre del Inka, se le tributaba muchas ceremonias rituales, de las el Inti Raymi era la principal y se realizaba en el solsticio de junio después de terminar las cosechas. Véase Pallardel Moscoso y Sueldo Nava (1988) Inty Raymi (versión basada en las crónicas de los siglos XVI y XVII), Cuzco.

(pachamama). Según Danilo Pallardel Moscoso y Pedro Sueldo Nava: «El jefe del Imperio se llama INKA, era considerado ser semidivino, cuyo poder supremo recibía de su padre SOL (Inti), deidad principal del universo Inca que «con su luz y virtud se da a conocer, criaba y sustentaba todas las cosas de la tierra». Además, esta celebración-ritual Inti Raymi también tenía su fin de reafirmación de valores «para reafirmar los valores culturales de nuestro pueblo» (Pallardel Moscoso y Sueldo Nava)⁹. Esa reafirmación se mantiene vigente tanto en los países de origen como también entre los inmigrantes andinos de procedencia indígena en los países de destino.

En sus comienzos, según estos autores, la fiesta: «la presidía el Inka y en la que participaban entre otros la nobleza de casta y privilegio. La primera formada por parientes del Inka y la segunda por jefes de los pueblos asimilados, y por personas que habían adquirido dicho status por méritos reconocidos por el Inka» (Pallardel Moscoso y Sueldo Nava)¹⁰. La fiesta reforzaba la legitimidad de la autoridad del Inka.

Con el paso de los años la celebración se ha convertido en una práctica popular con un fuerte componente reivindicativo político, social y de ciudadanía étnica donde se da la participación mayoritaria de indígenas y mestizos en los países andinos¹¹, principalmente en Bolivia, Ecuador¹² y Perú. Los procesos de lucha indígena en el área andina de las dos últimas décadas han contribuido en estos países a revalorizar la cultura y prácticas indígenas, lo que se ha reflejado en el incremento de la participación indígena en la política, e incluso en las nuevas Constituciones (de Ecuador y Bolivia). La celebración del Inti Raymi en Perú ha sido recuperada en Cusco y revalorizada como ceremonia cultural que juega un papel importante en las representaciones vernáculas de consumo turístico. Con las migraciones de las últimas décadas, el Inti Raymi es hoy una celebración ritual que tiene

⁹ Pallardel y Sueldo, 1988, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰ Pallardel y Suelo, 1988, *op. cit.*, pp. 8.

¹¹ La región de los Andes está integrada hoy por los siguientes países: Argentina, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela.

¹² Un ejemplo lo podemos ver el trabajo de Ortiz (2009) Ciudadanía étnica y desigualdad en Otavalo y Cotacachi, Ecuador, Observatory on Structures and Institutions of Inequality in Latin America, University of Miami, Working Paper Series #20., (2009), <http://www.sitemason.com/files/hRELzy/WORKING%20PAPERS%2020.pdf> (consultada 15 de septiembre de 2014). «En este proceso y enfrentando un entorno de discriminación surge un movimiento cultural juvenil. Son jóvenes hijos de las familias pudientes los que organizan en los años 70 el Taller Cultural Causanacunchi desde el cual impulsan acciones de reivindicación étnica en los colegios, en las comunidades y en las oficinas públicas, recuperando la música y la danza, especialmente en el Inti Raymi. El movimiento abre espacios de diálogo con intelectuales y afirma una visión política en donde la producción cultural es utilizada para afirmar la identidad y luchar por respeto».

un carácter transnacional, realizándose al interior de los países de América del sur y fuera de ellos. Este es el caso que nos ocupa en Madrid.

4. Colectivos migrantes andinos en Madrid en la década de 2010: su integración en la dinámica social de Madrid

La significación de la celebración del Inti Raymi para la población andina en Madrid no puede desligarse del contexto social más amplio y de su evolución. Las personas de los países andinos llegaron a España en su mayoría en la década de 1990 y en los años 2000 experimentaron su máximo crecimiento hasta el año 2010. Desde 2011, por la crisis económica, ha habido una progresiva disminución de inmigrantes por el aumento del retorno, especialmente a Ecuador. Entre los colectivos, el de mayor antigüedad es el de Perú (1985-2000), seguido de Ecuador que creció espectacularmente por la crisis económica del país en el periodo 2001-2003. La inmigración más reciente es la boliviana (2004-2006). En la actualidad, año 2014, ha cambiado mucho la presencia de población andina¹³.

ANDINOS /población	Madrid capital	Comunidad de Madrid	España
Bolivianos	24.436	34.325	149.949
Ecuatorianos	39.932	65.747	218.189
Peruanos	22.382	38.926	89.945

Figura 2

Elaboración propia a partir de datos estadísticos¹⁴

¹³ En concreto se hace referencia a países andinos a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Y durante la civilización Inca la región del Tawantinsuyo estaba conformada por lo que hoy conocemos como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú. En relación con la inmigración aquí en Madrid los países que han participado en la celebración del Inti Raymi son Bolivia, Ecuador y Perú, pese a que en España y en Madrid encontramos presencia de personas de Argentina, Colombia y Chile pero ni las embajadas ni las asociaciones de estos países han mostrado interés por este tipo de celebración.

¹⁴ Datos extraídos de los siguientes informes: Informe de la Población de Origen Extranjero Empadronada, Barómetro de inmigración en la Comunidad de Madrid, y población extranjera en la ciudad de Madrid Padrón Municipal de Habitantes Ayto. de Madrid a enero 2014, y nota de prensa, Instituto Nacional de Estadística, 22 de abril de 2014.

En la siguiente figura podemos observar en el caso de Madrid capital la importancia de las personas de América Latina y de la población andina en esta ciudad.

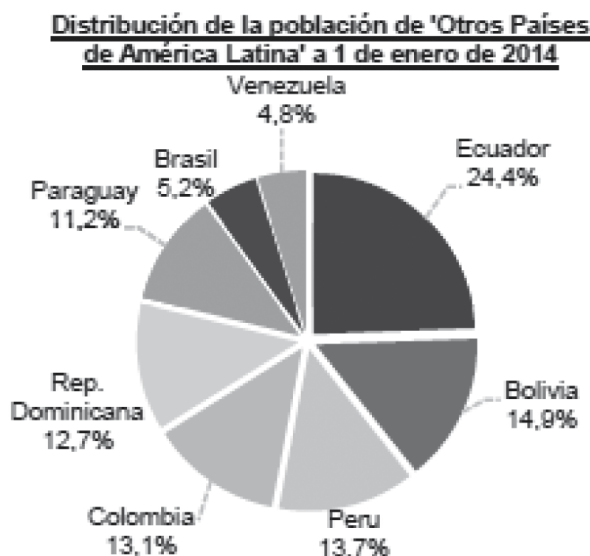


Figura 3

Población extranjera en la ciudad de Madrid padrón municipal de habitantes 1 enero de 2014¹⁵.

Se trata de una población joven cuyo promedio de edad es de 34 años, donde predominan las mujeres. Por otra parte, es una población que se hace ver, dado que ha utilizado los espacios públicos para encontrarse y practicar deportes y actividades de ocio.

En relación a la integración de estas personas migrantes a nivel de España y en Madrid se puede afirmar que tanto los mestizos como las personas pertenecientes a pueblos y naciones originarios (nacionalidad kichwa

¹⁵ Área de gobierno de economía, Hacienda y Administración pública, «Población extranjera en la ciudad de Madrid. Padrón municipal de habitantes», en Madrid Datos, 1 de enero de 2014, Madrid, Dirección General de Estadística. (<http://www.madrid.es/unidadesdescentralizadas/udceestadistica/nuevaweb/publicaciones/extranjeros/enero2014/c04014000001.pdf>, consultada 20 de junio de 2014).

en el caso de Ecuador) gozan aparentemente de un grado de aceptación en la sociedad. Esta aceptación se extendería a la naturaleza de la relación de coexistencia de la población migrante con la población autóctona, tanto en los espacios públicos como en la dinámica social de los barrios. Un contacto más cercano y una interacción, se da en los centros de trabajo que comparten en común los españoles e inmigrantes andinos, y en el caso de niños y jóvenes en los colegios, tanto públicos (donde existe una alta concentración de alumnado inmigrante y menor autóctonos), como concertados (donde hay alguna presencia de estudiantes de familias inmigrantes).

Existe la percepción general, compartida por migrantes y autóctonos de que los andinos en Madrid se han integrado generalmente bien, porque unos y otros comparten una cierta identidad donde se comparte el idioma, las creencias religiosas, y cierta cultura común como resultado de un pasado histórico compartido, al haber sido parte del mundo colonial español. Entre los diversos colectivos inmigrantes en España, los latinos, y entre ellos los andinos, son percibidos como «más cercanos» que otras comunidades como la china o la comunidad árabo-musulmán.

Esta supuesta «identidad compartida» sin embargo se ha dado acompañada por procesos discriminatorios en los distintos ámbitos de convivencia. Así por ejemplo, en el campo del empleo, los inmigrantes, y los andinos entre ellos, han venido ocupando trabajos de bajo perfil profesional o han sido mano de obra especialmente en el área de la hostelería, la construcción, el hogar y los cuidados. La crisis y el aumento de la pobreza en España afecta entre colectivos, al inmigrante».

A lo largo de estas dos décadas en España, y Madrid en particular, como sociedad de acogida, se ha tratado a los inmigrantes, también a los latinoamericanos y a los andinos, como «ciudadanos incompletos», reduciendo a las personas migrantes a la condición bien de «trabajadores» extranjeros, bien de «usuarios de servicios sociales» (buscando el acceso a los papeles, a la educación o la salud) o clientes potenciales en el consumo de bienes materiales y financieros. Es decir que se ha desconocido su sentir como personas pertenecientes a colectividades culturalmente diferenciadas, con historias y con raíces culturales específicas y situadas. Estas dimensiones han sido vistas como potencialmente conflictivas, por lo que las expresiones culturales han quedado circunscritas a los espacios comerciales y folklorizados. Las expresiones culturales «auténticas» (aquellas que las personas de los distintos colectivos identifican y proyectan como «propias») se espera que se desarrollen en espacios privados, familiares y reducidos.

Lejos de recluirse en este espacio privado, las personas que integran los colectivos migrantes andinos han hecho un uso prolífico de los espacios públicos, en particular de los parques de Madrid. Entre ellos, «los más visibles son los ecuatorianos en sus parques porque juegan ecuavoley, venta

ambulante... van a saco con ellos porque tienen de los pelos a los agentes¹⁶» opinión generalizada. La población autóctona siente a veces como una amenaza, que los ecuatorianos «se adueñen» de los espacios de los parques, de los que por otro lado, van siendo desplazados por la presión policial debido precisamente a la consideración de que sus prácticas no pueden ser aceptadas por la ley, especialmente por las ordenanzas municipales, en ámbitos como la venta ambulante de comida y bebida, que contravienen la normativa reguladora municipal.

En Madrid personas inmigrantes andinas, principalmente de Ecuador y Bolivia, utilizan los parques públicos como espacios para el encuentro, donde vivas sus tradiciones como la música, la comida y divertirse jugando partidos de fútbol y otros deportes. El cuadro siguiente, actualizado y en parte como resultado de un trabajo de campo que realicé en el año 2009¹⁷, sintetiza la presencia de estos colectivos que «incomoda» en los espacios públicos de Madrid. En mi trabajo constaté que estas poblaciones «viven», más que usan, el parque y al vivirlo lo hacen suyo, y le dan sus propios significados; lo que en el caso de Madrid no ha estado exento de tensiones y conflictos que han tenido como efecto reforzar los estereotipos autóctonos sobre las poblaciones andinas.

Los estudios migratorios¹⁸ destacan la fuerte visibilidad de las personas de origen ecuatoriano como los usuarios que más frecuentan los parques públicos en las ciudades donde residen.

¹⁶ Nota de trabajo de campo, conversación informal con trabajadora social, octubre de 2013.

¹⁷ Pinilla Pulido (2009): «Estudio de las personas inmigrantes que hacen uso del parque de casa de campo», Trabajo presentado para obtener el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en la Universidad Autónoma de Madrid.

¹⁸ Hay investigaciones e informes sobre el tema y en concreto con especial atención a la relación de los espacios públicos y la población andina; por ejemplo en los informes de Barbosa Rodríguez (2006) «Parque de Pradolongo. Distrito Usera: Uso de los Espacios Públicos en la Ciudad de Madrid», Informe N.º 5. DG, CDyV y Eguren (2014) «El uso de los espacios públicos por los inmigrantes latinoamericanos de origen andino en la ciudad de Madrid», Revista de Ciencias Sociales. Una revisión de las principales conclusiones de estos estudios indica que con el paso del tiempo algunas personas modifican sus pautas culturales y la forma de hacer uso de dichos espacios, dado que se ha constatado que los parques suelen ser un reclamo para los inmigrantes en los primeros momentos de su asentamiento en la ciudad. También en los informes se resalta el uso de estos espacios, relacionado con el desarrollo de actividades de carácter deportiva y de economía informal (venta ambulante, servicio de peluquería), recreación y disfrute del tiempo libre. Se destaca la relación de coexistencia entre la población inmigrante y la población autóctona. En estos estudios se recoge también la percepción común entre la población autóctona en España que son las personas ecuatorianas, las que más frecuentan los parques públicos en las ciudades donde residen, percibiéndose además como un colectivo que se impone como usuarios exclusivos de dichos espacios.

Se puede decir que tras más de 29 años de presencia andina (1985-2014) en España, se siguen manteniendo pautas de coexistencia pacífica, pero distante, en lugares públicos como parques y plazas. A nivel residencial hay co-presencia, y a nivel laboral mayor integración social entre andinos y españoles, y también con otras nacionalidades de inmigrantes. Pero esa convivencia se ve amenazada. En relación al trabajo, en la actualidad la población andina migrante como resultado de la precariedad laboral, es la más afectada por la crisis, lo que ha generado mayor desempleo. Esta situación ha empujado al retorno a un elevado número de personas. En el caso de los andinos, los peruanos 20,56 %, ecuatorianos 19,12 % y bolivianos 14,11 % registran el mayor porcentaje de inmigrantes retornados en la ciudad de Madrid.

Es importante destacar que aunque la condición indígena de estas personas ha sido un factor de discriminación en los países de origen en relación a los mestizos, que representan el ideal nacional, al emigrar éstos también, mestizos e indígenas tienden a ser percibidos ambos por la población española bajo representaciones estereotipadas y discriminatorias, como otros colectivos sudamericanos; discriminación que se incrementa en función del color de piel o por rasgos específicos de la fisonomía. Para los españoles, un ecuatoriano, un boliviano, un peruano o un colombiano, pueden aparecer como iguales. La situación de los indígenas latinoamericanos en el contexto de la inmigración es poco «conocida e invisibilizada pues la situación es de subsumisión en los flujos migratorios de sus connacionales» (Sánchez y Cruz)¹⁹.

Yo mantengo que este hecho ha facilitado que como respuesta a la percepción de los «otros» españoles, se da un reforzamiento de las identidades nacionales migrantes, así como la construcción de una identidad compartida como andinos que desborda las fronteras nacionales. Además al sentir la discriminación compartida se dan lazos de solidaridad que desbordan las fronteras entre los indígenas y los mestizos facilitando practicar una identidad andina que tiene que ver tanto con la Región andina como con la peculiaridad cultural e histórica (indígena) de la misma.

5. El Inti Raymi como celebración ritual andina en el corazón de Madrid, capital de España

El 21 de junio, coincidiendo con el solsticio (de invierno en la región septentrional, de verano en Europa), marca el inicio del Año Nuevo Indígena Originario del Hemisferio Sur, el comienzo del año, el momento de la renovación.

¹⁹ Sánchez y Cruz (2012) Pueblos indígenas, identidades y derechos en contextos migratorios, Barcelona, Icaria, pp. 109.

Vinculado a las cosmovisiones originarias andinas y asociadas al inicio de un nuevo ciclo agrícola (nueva época de siembra), se ha extendido a los pueblos amazónicos²⁰. Se trata de un rito que «viaja», y ese viaje le ha llevado a ser practicado por los colectivos de migrantes andinos en el resto del mundo.

En España, la celebración de Inti Raymi entre los andinos se comenzó a realizar hacia el año 2000, promovido por las asociaciones de inmigrantes. En los últimos años se ha reforzado con una política diplomática muy activa de los países andinos, relacionada con los procesos de transformación socio-política de estos países, y con la participación de los movimientos indígenas, por lo que su celebración ha adquirido nuevas expresiones y significaciones²¹. Desde 2012 las embajadas de Ecuador, Perú, y Bolivia²² se han involucrado activamente programando actividades para celebrar el «Año Nuevo Indígena Originario del Hemisferio Sur», asociando la renovación anual del nuevo año con la espiritualidad ancestral que se expresa en el Inti Raymi o Willkakuti²³. El año 2012 (según el Calendario gregoriano) corresponde en el calendario Inca al año 5520²⁴.

²⁰ El Inti Raymi es una celebración que se relacionaba única y exclusivamente con Cusco-Perú. Tan es así que «la Municipalidad del Cusco, por Ley N° 27431, ejerce la titularidad de los correspondientes derechos de autor del Inti Raymi, siendo su potestad autorizar la escenificación en cualquier lugar del país o del extranjero. Como tal, la Municipalidad a través de la Empresa Municipal de Festejos del Cusco, EMUFEC, realiza el Inti Raymi el 24 de junio. EMUFEC, además promueve y dirige un nutrido programa de actividades que se realizan en torno al Inti Raymi entre los meses de mayo, junio y julio; organiza y coordina durante el año todos los eventos contenidos en el Calendario de Fiestas», (citado en la Empresa Municipal de Festejos del Cusco, EMUFEC <http://www.emufec.gob.pe/es/eventos/25-inti-raymi-la-fiesta-del-sol.html>, consultada 15 de julio de 2014)

²¹ En las primeras celebraciones del Inti Raymi en España algunos de los líderes de asociaciones inmigrantes venían promoviendo el «sentir» de ser andino y la importancia de la recuperación de sus raíces y valores en el exterior. A lo largo de estos años estos líderes asociativos encontraron en Inti Raymi una bandera para reivindicar derechos sociales, políticos y culturales.

²² El deseo de los organizadores en el año 2012 es que se sumasen a la organización de esta festividad las embajadas de Argentina y Chile, entre otras; pero este objetivo no fue logrado. De hecho en el 2014 la embajada de Perú tampoco participó oficialmente en el evento.

²³ En quechua, «Inti Raymi»; en aymara «Willkakuti», Retorno del Sol.

²⁴ «Los aymaras de Bolivia celebraron la llegada del Año Nuevo 5.520 de la cultura andina, que resulta de la creencia de que la civilización prehispánica tiahuanacota tuvo una antigüedad de 5.000 años exactos, a los que se suma los 520 años que se cuentan desde 1492, cuando los españoles llegaron a este continente. Esta antigua ceremonia religiosa en honor al padre Sol, y también a la madre Tierra, se realizaba cada solsticio de invierno y forma parte de un «culto ancestral, una tradición milenaria profundamente espiritual que no tiene nada de folclórica», como sostuvo la embajadora de Ecuador, Sra. Buenaño, en su discurso en el desarrollo de la celebración. Por el contrario, señaló, forma parte de una filosofía «completamente opuesta al mundo occidental» que se basa en el renacer continuo y en una vida cíclica vinculada a la fuerza de la naturaleza. «También es parte de una cosmovisión, de una forma de ver la vida, el mundo y las relaciones, que se sintetiza en el vivir bien y busca armonizar

En una rueda de prensa celebrada en 2012 en la Secretaría General Iberoamericana-SEGIB, los embajadores de Ecuador, Aminta Buenaño; Bolivia, María del Carmen Almendras, y Perú, Francisco Eguiguren, presentaron el programa de la celebración del nuevo año de los pueblos del hemisferio sur. Invitaron a sus compatriotas, así como a la sociedad española, a asistir el sábado siguiente, 23 de junio, a la celebración de un acto festivo y ritual en el Parque del Retiro. Para dar a conocer la significación histórica y cultural de la celebración se realizó un acto público con presencia de otros embajadores latinoamericanos y presidido por el Sr Enrique Iglesias, Secretario General de la SEGIB. Se realizó también un conversatorio público con representantes del mundo académico y se ofreció una rueda de prensa a los medios de comunicación por parte de los organizadores²⁵.

La importancia dada a la celebración de la ceremonia del Inti Raymi-Willkakuti, Año Nuevo Indígena Originario del Hemisferio Sur²⁶, en el Parque del Retiro se revela por la asistencia no sólo de los miembros de la comunidad de inmigrantes andina, sino por el hecho de ser la primera vez que lo celebraban en conjunto los tres países, con la participación ya no solo de las asociaciones de inmigrantes, sino también de la representación oficial de las embajadas y de autoridades del Ayuntamiento y Comunidad de Madrid. Realizarlo en el Parque del Retiro, un espacio público que posee un gran valor le dio al acto una significación especial.

En la celebración del Inti Raymi se pusieron de manifiesto diversos elementos simbólicos y de tipo artístico de gran significación cultural para el

las relaciones de los seres humanos y la naturaleza», explicó la embajadora de Bolivia, quien sostuvo que el 62 % de la población de este país «se autoidentifica como perteneciente a algún pueblo indígena». Almendras pidió «energías al padre Sol para que nos ayude a mejorar la situación» en estos tiempos de crisis, solicitud a la que añadió la prosperidad el embajador de Perú. Eguiguren incidió en la importancia de esta celebración en España por tratarse de un evento de la cultura viva de los tres países que merece ser conocida y reconocida como tal, pues implica un «acto de unión y reafirmación de la comunidad andina». Puede leerse este discurso en la página de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB www-segib.org/news/2012/06/ecuador-bolivia-y-peru-celebran-en-la-segib-la-llegada-del-ano-nuevo-indigena, consultada 22/06/2012).

²⁵ Puede leerse información sobre la rueda de prensa en la página de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB: www-segib.org/news/2012/06/ecuador-bolivia-y-peru-celebran-en-la-segib-la-llegada-del-ano-nuevo-indigena, consultada 22/06/2012)

²⁶ «Sud-América fue escenario del desarrollo y ocaso de grandes civilizaciones andinas, de las que el Imperio del Tawantinsuyo resulta la más reciente experiencia, cuya definitiva destrucción estuvo marcada por el contacto con el mundo occidental, en el año 1532. El imperio del Tawantinsuyo tuvo aproximadamente cien años de duración, entre los siglos xv y xvi, abarcando una extensión territorial que comprendió los actuales territorios del Perú, Bolivia, Ecuador y parcialmente Colombia, Chile y Argentina, teniendo por hábitat todos los pisos ecológicos que se dan en el Área Andina.» Danilo Pallardel Moscoso y Pedro Sueldo Nava (1988:5).

mundo andino, como los que se expresaron en las fotografías que mostré más arriba, con danzas, música, y trajes con tejidos típicos; pero también con una alta significación espiritual, con la celebración del ritual con la ceremonia del saludo al sol y la ofrenda que incluye comida y otros productos que la madre tierra ha producido. Se realizaron desfiles y presentaciones de grupos de música y danza de los tres países. Unos quince grupos de danza hicieron su ingreso al recinto con sus trajes típicos, acompañados por los sonidos de las flautas, de los pututos (caracolas de mar), tambores, gritos y silbidos, acompañados por yachaks, yatires, sacerdotes y amawtas. Y como telón de fondo la presencia y los aplausos del público asistente, aproximadamente unas mil personas. Las palabras de la presentadora del evento fueron significativas de su alto contenido cultural que participa de una geopolítica compartida: «Están ingresando por norte y por el oriente pueblos y nacionalidades de Ecuador, están ingresando por el Sur los hermanos del Perú, están ingresando por el occidente pueblos y hermanos de Bolivia»²⁷

La participación de las personas migrantes de origen andino en grupos de danzas ha sido una práctica clave para la reproducción identitaria. Ha facilitado la producción de un espacio cultural propio que posibilita el encuentro con compatriotas (extendiéndose a migrantes de otros países andinos), desde prácticas culturales enraizadas: «Desde siempre, el baile ha sido elemento esencial de todo rito colectivo andino. El baile, como todo ritual masivo, es mucho más que folklore, como es arte más que deporte. Es expresión lúdica, es agresión y sencillez, filial veneración y potente agravio; es ficción y realidad» (Droguett)²⁸.

Además el baile ha permitido estrechar relaciones con la sociedad de acogida al participar de actividades organizadas por centros culturales, ferias y fiestas de pueblos; actividades organizadas por asociaciones de inmigrantes que los presentan ante la sociedad de acogida bajo una representación cultural distintiva, pero percibida bajo formas amables y poco conflictivas.

A la celebración ceremonial²⁹ del Inti Raymi-Willkakuti en 2012 acudieron hombres, mujeres, niños, familias y asociaciones de origen andino,

²⁷ Estas palabras de la presentadora de la celebración que hacía parte de los Maestros de Ceremonia hacen eco de la orientación espacial, las referencias a los puntos cardinales, tan importante en los rituales andinos.

²⁸ Droguett, Linda (2008), *Danzas religiosas: ¿Alguna relación con la matemática?*, (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso Chile) <http://etnomatematica.org/TesisMaestria/Tesis.pdf> (consultada marzo de 2014).

²⁹ «Cabe resaltar que aunque esta ceremonia se realiza en kichwa, en esta ocasión el ánimo de compartir cultura permitió que el español fuera el idioma oficial del ritual indígena. De esta manera los hispanoparlantes que participaron de la ceremonia, así como algunos curiosos que paseaban por el parque no perdieron detalle de cada mensaje y sobre todo del verdadero significado de esta secular ceremonia», (recogido en el Boletín de

peruano, boliviano y ecuatoriano, para participar en una celebración en la que las personas migrantes se veían aceptadas como protagonistas de una actividad propia.

A diferencia de otros momentos, donde su presencia en el parque ha sido vista de manera problemática, practicando deporte o consumiendo su propia comida, en esta ocasión la policía no revisaba sus pertenencias bajo la sospecha de vender en el parque. No pasó más de una hora desde su llegada cuando los cuerpos, rostros y cabellos cambiaron su apariencia. De ser inmigrantes trabajadores de la construcción, conductores, camareeros, cuidadoras de niños, empleadas del servicio doméstico, estas personas adoptaron una identidad andina, mediante el uso de elementos indicadores de su identidad andina, que se hizo visible con sus trajes, sombreros con los colores vivos del arco iris que se representan en la whipala³⁰. Estos colores hablaban de la tierra de allá, de la diversidad cultural de los pueblos y naciones aymara, kichwa, quechua, y no de una categorización genérica como indígenas. Cada grupo se dio cita con los suyos en los lugares cercanos al espacio de la celebración; se improvisaron camerinos bajo los árboles, se arreglaron las trenzas del cabello, se vistieron en comunidad. Las personas ecuatorianas a un lado, las bolivianas al otro y las peruanas más allá, todas tenían en común un regocijo por participar en este encuentro. Al celebrar el Inti Raymi, se hacía visible una comunidad que se sabía compuesta por los conciudadanos de aquí, de Madrid (y por extensión los migrantes andinos en cualquier lugar del mundo), y los de allá (en sus respectivos países andinos de origen). El acto se ampliaba con las llamadas al país de origen y siendo motivo de noticia, no solo a nivel local, sino también a nivel nacional e internacional³¹ multiplicaba su eco.

Prensa Embajada del Ecuador en España Número: 1.340, <http://espana.embajada.gob.ec/category/noticias-destacadas/page/4/> (Consultado 25/06/12)

³⁰ Según Portugal (2008) Constantino Lima, «Memorias de un luchador indianista», en Pukara 32. (2008): <http://www.periodicopukara.com/pasados/pukara-32-articulo-del-mes.php> (consultada 17 de septiembre de 2014). En la actualidad la whipala es mucho más que una bandera, es un símbolo considerado sagrado por las comunidades aymaras, quechua y kichwa pues es la expresión de la cultura, en sus 49 cuadros y sus siete colores del arco iris esta condensa toda su cosmovisión a modo de simbología matemática. En este símbolo esta condensado el pensamiento filosófico andino como el calendario andino y los conceptos de dualidad. A pesar que cada país cuenta con su propia bandera como símbolo patrio en el caso de Bolivia, la whipala fue la elegida para esta celebración llevada a cabo en el parque del Retiro por ser un elemento simbólico de unión y hermanamiento entre los pueblos. Además la whipala es el símbolo y estandarte de la resistencia de estos pueblos ante la colonia española.

³¹ Se dio más cobertura en los medios de los diversos países participantes que la que se dio en la prensa nacional española.

En la ceremonia-ritual estaban presentes los elementos básicos de la cosmovisión andina, como la coca, el incienso, la danza, la música, comida, el uso de la lengua propia y las disposiciones corporales que hacen posible expresarse y sentirse en comunidad andina. El sentido de comunidad tomaba cuerpo en el contacto de unos y otros, tomándose de la mano en círculo, y siguiendo los ritmos andinos.

Hubo una nutrida representación diplomática de los tres países. Los presentadores del acto, siempre una mujer y un hombre, para remarcar la complementariedad de la cosmovisión andina, señalaron remarcando la hermandad cultural andina: «Los representantes diplomáticos de los tres países hermanos extendieron su saludo de bienvenida a los presentes y transmitieron su profunda satisfacción por encontrarse juntos celebrando una de las tradiciones más extendidas en todo el continente latinoamericano»³².

A esta celebración se sumaron personas despistadas, autóctonos y turistas extranjeros, que paseaban por el parque y que se encontraban con sorpresa la celebración; su presencia remarcaba la diferencia cultural y reforzaba la especificidad cultural andina.

El Parque del Retiro fue el escenario elegido por los organizadores por ser un espacio público con gran valor simbólico para Madrid, por su céntrica localización y su grandiosa vegetación, lo que permite el encuentro con la naturaleza. Además el parque cuenta con una gran cantidad de nombres de calles que rememoran los países de Latinoamérica. Al ser considerado parque «monumental» y patrimonio municipal desde 1868 cuando se abrió «para el disfrute del pueblo de Madrid», se ha convertido en un punto de referencia para españoles y extranjeros, y entre ellos, turistas e inmigrantes.

La celebración del Inti Raymi en el Parque del Retiro pone en evidencia la confrontación de dos concepciones de las relaciones entre naturaleza y ciudad: la concepción occidental, donde el parque se construye como un espacio público de uso recreativo, y donde se da un ordenamiento cultural de la naturaleza; y por otro lado, la concepción andina de las relaciones de la naturaleza y la cultura, que conlleva al conexión directa con la tierra, con la Pachamama.

Pienso, que el ordenamiento moderno del parque tiene raíces históricas que pueden desvelarse si se está atento: los nombres del trazado del parque son reflejo de la historia colonial que relaciona España y Latinoamérica. Los nombres evocan este pasado como un puente con América, como

³² En Boletín de Prensa Embajada del Ecuador en España Número: 1.340, <http://espana.embajada.gob.ec/category/noticias-destacadas/page/4/> (Consultado 25/06/12)

los nombres del paseo de Perú, Bolivia, Colombia, Paraguay, Cuba, El Salvador, México y República Dominicana. La presencia de la diversidad de árboles del parque es también reflejo de dichas relaciones históricas coloniales. Como los museos, donde se expresa la colonialidad de las relaciones de las metrópolis con las antiguas colonias, los parques, como el Parque Botánico y el Parque del Retiro traen al centro de la ciudad la colonialidad de las relaciones entre la «madre patria» y sus colonias, lugar de encuentro entre los aventureros viajeros y las expedicionarios científicos y las políticas urbanas de los gobiernos.

La relación entre estos dos mundos se ha reeditado ahora con la presencia de las poblaciones migrantes. Ahora no son los nombres de los lugares subalternizados en la lógica colonial que se traen al centro de la ciudad, antigua capital imperial, sino las propias personas de aquellos lejanos lugares, ahora presentes físicamente como inmigrantes. Desde el año 2000, con el espectacular crecimiento de la población migrante en Madrid, el Parque del Retiro, recibió y acogió a miles de ecuatorianos, colombianos, peruanos y bolivianos que los fines de semana se reunían a jugar fútbol y ecuavóley³³, a comer y reproducir las prácticas culturales de sus lugares de origen como la venta ambulante o la ingesta de alcohol, provocando el malestar de ciertos ciudadanos, lo que terminó por desplazarlos a otros parques en la periferia de Madrid, donde se reprodujeron los mismos conflictos por la ocupación por parte de estos colectivos de los espacios públicos con actividades no reguladas y la venta de comida sin los debidos permisos sanitarios.

Yo sostengo que esta confrontación de dos maneras de «estar en el mundo», con dos largas historias entrelazadas y dos visiones del mundo, conlleva también la confrontación de dos temporalidades que se encuentran, lo que se desvela en la celebración del Inti Raymi, donde se conmemora el renacer de los hombres y las mujeres andinas, el inicio del año andino.

En ese espacio de encuentro de temporalidades³⁴ se sucedieron los discursos de los participantes, con palabras que invitaban a la reflexión, al re-

³³ Ecuavóley. Variante del voleibol, es un deporte propio de Ecuador.

³⁴ La importancia del tiempo en la construcción de configuraciones culturales es central en antropología. De alguna manera puede decirse que «somos tiempo». Aunque la literatura de las ciencias sociales ha desarrollado el enfoque del tiempo en cada cultura, hay menos trabajos que reflexionen sobre el encuentro entre temporalidades que se produce con los flujos y movimientos en el mundo. En este sentido, el colonialismo conllevó la imposición del tiempo europeo (el tiempo de la Historia) sobre las temporalidades locales. Las migraciones transnacionales constituyen un nuevo momento de encuentro donde las temporalidades antiguamente localizadas en la periferia se insertan ahora en el tiempo de las metrópolis, en su mismo centro.

conocimiento y al encuentro. La concejala del Distrito del Retiro y el Director General de Inmigración de la Comunidad de Madrid, agradecieron la invitación y felicitaron a la comunidad extranjera de Ecuador, Perú y Bolivia por defender orgullosos su identidad y raíces, por compartir en España su cultura y por contribuir con su esfuerzo y trabajo en la economía española. «Los necesitamos y juntos vamos a sacar a España de la crisis» dijo con tono caluroso el Director de Inmigración de la Comunidad de Madrid, intentando revertir los argumentos que suelen asociar los migrantes con la falta de trabajo para los nacionales, ahora en el contexto de la crisis.³⁵

Durante toda la celebración los grupos de danzas, la música y el ritual se desplegaron entre los asistentes e invitados. La parte central de la ceremonia fue la celebración de un ritual liderado por los yatires, jilakatas, yachays, (sabedores y sabedoras, sabios y maestros indígenas, kechuas y aymaras) quienes expresaron el pensamiento amáutico o la concepción cósmica de la vida. El pensamiento amáutico, en palabras del intelectual aymara Alejo Ticona³⁶ (2011:6) es «la concepción cósmica de la vida de los pueblos indígenas, donde el ser humano es parte de la naturaleza. Esta filosofía de vida hoy se ha traducido como «El Vivir bien» y proviene de categorías y experiencias como Kawsay, Qamaña o Ñande Reko, vigentes en los pueblos quechua, aimara y guaraní, respectivamente».

En el ritual se hizo visible la importancia que tiene la dualidad en las concepciones andinas y amazónicas, las representaciones de hombre y mujer como símbolo de la unidad realizada en la «complementariedad de la dualidad», la utilización de los conocimientos ancestrales en la preparación del ritual que debe asegurar que todo debe buscar la armonía, los colores de las frutas deben reproducir la pluralidad cromática del mundo, a través de elementos simbólicos como el incienso, la caracola, las flores, el fuego, etc. A cada uno de los invitados se les realizó la limpia con hojas de coca³⁷, y con incienso, y se le ofreció alimento proveniente de la tierra, principalmente frutas³⁸. En el discurso de celebración, una de las mujeres que participaban como maestras de ceremonia señaló: «Para agradecer

³⁵ En Boletín de Prensa Embajada del Ecuador en España Número: 1.340, <http://espana.embajada.gob.ec/category/noticias-destacadas/page/4/> (Consultado 25/06/12)

³⁶ Alejo, Estaban. Comp. (2011), Bolivia en el inicio del Pachakuti. La larga lucha anticolonial de los pueblos aimara y quechua, Madrid, Akal.

³⁷ Las hojas de coca son un elemento central en las celebraciones rituales andinas. El presidente de Bolivia, Evo Morales, se ha empeñado en una cruzada para que la hoja de coca sea reconocida como una planta sanadora y patrimonio de la humanidad, revertiendo la imagen que la asocia con la cocaína y el circuito del narcotráfico.

³⁸ En las celebraciones andinas, se comparten también alimentos salados como carnes, patatas y demás frutos de la tierra.

a la pachamama todo lo que nos ha dado en todo el año la vida, la salud, la alimentación, tenemos que agradecer de alguna manera, ¿no?»... A su vez, su pareja masculina señaló: «Tiene elementos de fruta, en este momento plátanos...lo que ha dado la pachamama, no, ósea fruta, manzana, peras, el maíz. Entonces estamos ahora acomodando para celebrar el Inti Raymi»³⁹. Aquí las naranjas, los plátanos y las manzanas fueron los llamados a representar a todos los alimentos que brotan de la pachamama.

Las personas que paseaban ese día por el parque miraban con curiosidad y perplejidad lo que allí estaba pasando, observaban los coloridos trajes típicos, escuchaban la voz de los yachaks, de los yatires en sus lenguas y también en español. Al final de la ceremonia miraban asombrados el ofrecimiento de hojas de coca⁴⁰. Algunos se apresuraron a acercarse y se agolpaban para masticar (akullicar) un puñado de hojas. El consumo de la hoja de coca tiene para las personas de los Andes una importancia cultural que va desde lo espiritual a lo vital⁴¹.

Además los participantes probaban la chicha y se dejaban llevar por las danzas que seguían el ritmo de los instrumentos tradicionales que recuerdan a cada cual a su manera, sus orígenes, su tierra y sus gentes. Los ancianos andinos rememoraban los lugares que dejaron allá; los jóvenes, el lugar del que les hablan sus mayores y que muchos de ellos nunca han visto o ya no recuerdan. Se propició ahí el sentido de pertenecer a una gran comunidad. La celebración del ritual alrededor del día 21 de junio de cada año opera como un puente identitario que une a los migrantes de los países andinos con sus lugares de origen, donde también, y casi a la vez, se celebra el comienzo del año. La celebración rehace la unidad sociocultural que el proceso migratorio amenaza.

El día 23 de junio de 2012 fue la primera vez en la historia de la celebración del Inti Raymi en Madrid que participaron juntas las asociaciones y los cuerpos diplomáticos de los tres países, con la participación también de representantes de la Administración madrileña y de la Comunidad de Madrid. Valga la pena resaltar la importancia de esta «unión» necesaria y estratégica para poder acceder al permiso de utilización del espacio público

³⁹ Hombre y mujer de origen ecuatoriano-zona andina con más de 20 años viviendo en España.

⁴⁰ La Cumbre Iberoamericana del año 2012 abordó la problemática de las plantas andinas: la coca y la quínoa.

⁴¹ Esteban Ticona (2011) (comp.), Bolivia en el inicio del Pachakutik. La larga lucha anticolonial de los pueblos aimara y quechua, Madrid, Akal; hace ver el significado cultural de la hoja de coca, su dimensión simbólica y sagrada y su vínculo con los rituales, el trabajo y la vida cotidiana de millones de consumidores indígenas, tanto en el campo como en las ciudades, en la zona andina como en la Amazonía.

madrileño, pues este espacio, recordémoslo, está ordenado para los usos modernos asociados a la ciudad como el ocio, el turismo, las ferias del libro y otras actividades que atraen a los consumidores y al turismo, con terrazas donde las personas se puedan sentar a disfrutar de la tan polémica taza de café de la alcaldesa de Madrid⁴².

En el año 2013, la celebración se desplazó al nuevo parque del Río Manzanares y en el año 2014 se volvió al escenario del parque del Retiro con el lema «Todos bajo el mismo sol». En este último evento, la celebración se concibió con una dimensión más reducida. La dimensión más humilde de la celebración se correspondía con la reducción demográfica de la población andina en Madrid, el efecto de la crisis y la reducción general de recursos. Además, en la organización del evento no participó la embajada peruana, y no se dieron las ruedas de prensa y conferencias de expertos en el tema andino que se habían realizado los dos años anteriores. El acto se llevó a cabo el domingo 22 de junio con menor participación de grupos de danza, que representaron los bailes de Bolivia y Ecuador, y menor asistencia de público. Sí asistieron los embajadores de Bolivia y Ecuador, así como el de Venezuela, y personal diplomático peruano. La más reducida dimensión de la celebración otorgó más centralidad a los mensajes desde la cosmovisión andino amazónica con la insistencia en la conexión espiritual de los hombres y mujeres con la «madre tierra» (pachamama) y con el «padre sol» (taita inti). El reciente e inesperado fallecimiento el 20 de junio, de Ricardo Awananch Taish, uwishin⁴³ shuar, que estaba convocado a participar en la mesa de celebración del Inti Raymi y que había representado a Ecua-

⁴² ««Relaxing cup of café con leche en la Plaza Mayor» es la ya famosa frase que Ana Botella pronunció ante el COI el 7 de septiembre de 2014, en la defensa de la candidatura de la capital española para organizar los Juegos Olímpicos de 2020 (Cristina Sánchez: «Relaxing cup of café con leche en la Plaza Mayor» en el periódico ABC 13/09/2013 <http://www.abc.es/local-madrid/20130913/abci-relaxing-cafe-plaza-mayor-201309122108.html> (consultada 19 de septiembre de 2014).

⁴³ Uwishin es el término shuar para referirse a una persona que es reconocido en su comunidad como líder espiritual y sanador. Difícilmente estas cualidades caben bajo el término general de chamán con el que solemos nombrar a estas personas y menos con el de brujo y curandero, con los que la disciplina de la antropología les nombraba. La cualidad de uwishin de Ricardo Awananch no estaba reñida con el hecho de ser licenciado en Ciencias sociales y humanas por la Universidad Politécnica Salesiana de Quito. Una de las funciones que sus visiones le llevaron a adoptar fue la defensa del territorio shuar, y como embajador de su pueblo participaba en actos en defensa del Yasuni, y en ello ponía todas las facetas de su ser. Su penúltimo acto fue participar en la presentación en Casa América del documental, «Los hijos de la Tierra» dirigido por Axel O' Mill y Patxi Uriz el día 17 de junio. Este documental recoge según los directores «el testimonio de personas vinculadas con la naturaleza que abren su corazón para transmitir a la humanidad la sabiduría que atesora la Madre Tierra». Ricardo Awananch era uno de estas personas. Cuando falleció tenía 38 años.

dor en la mesa redonda sobre el Inti Raymi celebrada en Casa América en 2013, otorgó al evento una atmósfera de recogimiento y espiritualidad que se trasladó a las palabras con las que se celebró el renacimiento del nuevo año, del momento en que algo muere para dar inicio a un nuevo ciclo de vida.

6. Consideraciones finales

El análisis antropológico del Inti Ryami, como un evento celebrado por la población andina en el centro de Madrid, proporciona una oportunidad para mostrar las formas en las que hombres y mujeres migrantes, que llevan 10, 15 ó 20 años en la ciudad de Madrid, pugnan por conquistar y hacer efectivo su derecho a construir la ciudad y por ser reconocidos como «ciudadanos con derechos».

En una primera aproximación se puede considerar que se trata de un ritual de corte folclórico donde la población andina emigrada se junta para bailar y danzar ante un público compuesto por personas de la ciudad y turistas curiosos. Este tipo de celebraciones son bienvenidas en una ciudad donde los políticos que la gestionan desean presentarla como una ciudad abierta y plural donde se acomodan todos los colores y todas las culturas. Es el modelo que en el campo migratorio representa la pluralidad cultural como si fuera una pizza, con una masa sólida (la cultura moderna de la ciudad occidental y regulada) y una pluralidad de componentes que en la superficie le dan su colorido y su particular sabor. Aquí se da la bienvenida a toda la diversidad cultural que puede formar parte de esa superficie atractiva para ser consumida, pero siempre sin poner en cuestión la masa que sirve de base. En este sentido, lo mismo daría que la celebración estuviese protagonizada por la población andina, china (como ha ocurrido con la celebración del nuevo año chino) o del sudeste asiático (con la celebración del festival «bollywood» que se desarrolla en Lavapiés).

Aquí el espacio público da cabida, con la condición de pedir los permisos oportunos, a la celebración de fiestas que como ésta, pueden contribuir a producir una imagen de la ciudad tanto para un turismo al que satisface estas expresiones, como para una población autóctona que gusta de considerar a la población inmigrante para un consumo autóctono. En este caso, la migración se puede expresar en su particularidad cultural siempre que no ponga en cuestión la identidad cultural vernácula, como si esta no fuera también el resultado de un proceso donde otras migraciones tuvieron un papel sustantivo en su construcción.

Desde la perspectiva de la población andina, en cambio, la celebración del Inti Raymi adquiere otras dimensiones. Desde el año 2000 y hasta 2010

aproximadamente, el Inti Raymi, celebrado en espacios públicos periféricos y marginales representaba el sentido de unidad de un colectivo inmigrante atravesado por múltiples experiencias fragmentadoras, en función de los espacios laborales y residenciales. El Inti Raymi representaba una fecha única donde expresar desde unas referencias culturales comunes la existencia de una comunidad. Las asociaciones de inmigrantes jugaron un papel central en la organización de estos eventos, tanto en su papel hacia dentro de la población inmigrante como en su papel articulador con la sociedad mayor, reforzando con ello su papel articulador entre los dos mundos.

La participación de las embajadas en la organización del Inti Raymi, en colaboración con las asociaciones desde 2011, marca un nuevo tiempo donde el protagonismo de las políticas nacionales de los países andinos —Perú, Bolivia y Ecuador— busca cumplir nuevos objetivos de las políticas nacionales con la «madre patria». Los procesos de cambio y transformación en los países andinos, especialmente en Bolivia con la presidencia de Evo Morales, de Ecuador bajo la presidencia de Correa, así como de Perú, con Ollanta Humala, han ganado protagonismo en la construcción nacional (con nuevas constituciones en Bolivia y Ecuador). Pero también a nivel continental en torno al ALBA⁴⁴, ya que han perfilado nuevas políticas exteriores para estos países, donde la emigración ha encontrado un espacio.

En el caso de Ecuador, el apoyo de la población migrante a la reelección del presidente Correa, que en España superó con creces el apoyo en todos los departamentos de Ecuador, llevó al presidente a venir a España para agradecer este apoyo y a comprometerse en la defensa de los derechos e intereses de sus conciudadanos en el extranjero. Aun cuando hubiera sido sólo un discurso, como señalan algunos, el resultado fue una mucho más activa y empoderada política exterior y un incremento del interés de los miembros diplomáticos de estos países por la población inmigrante. Así, hubo respuesta a una fuerte movilización indígena.

Por otro lado, las recientes transformaciones sociopolíticas en estos países, que han conducido al establecimiento de nuevas constituciones en Bolivia y Ecuador responde a la presión permanente y enraizada históricamente de los movimientos indígenas en América Latina, lo que se ha recogido en sus nuevas Constituciones y ha influenciado en la política del resto de Latinoamérica y del mundo. Como consecuencia, los elementos culturales indígenas (especialmente quechuas y aymaras) están siendo integrados en las políticas culturales de estos países y también en su política exterior; al marcar la diferencia de dichos países embarcados en sus propios proyectos de modernización con el modelo europeo, con el que son espe-

⁴⁴ Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

cialmente críticos en lo que se refiere al colonialismo histórico y a las relaciones neocoloniales actuales. La celebración del Inti Raymi ofrece un espacio para poner de manifiesto esta nueva política exterior de los países latinoamericanos y andinos, que reclaman mayor protagonismo y una relación igualitaria con el Estado Español. A la vez se legitiman frente a su población migrante, extendiendo su función protectora y de defensa de los derechos de sus ciudadanos, a territorios que habitan ahora como «emigrantes».

Por parte de los mismos migrantes, la participación en la celebración del Inti Raymi adquiere las características de la inversión del orden propio de los espacios carnavalesados, al abrir la ciudad a la imaginación de un espacio donde lo marginal y lo subalternizado (la ciudad que representan los inmigrantes con sus prácticas culturales y temporalidades no modernas) se convierte en el centro mismo. De este modo proponen el comienzo de un nuevo año marcado por un tipo de relaciones diferentes con la naturaleza (la pachamama), y de los hombres y mujeres entre sí, que difiere del orden moderno que representa el parque público mismo. La pachamama toma aquí el protagonismo para proporcionar un orden producido desde lo que podemos llamar «la herida migratoria», es decir, el espacio de subalternidad propio de la población definida por una «ciudadanía incompleta», donde aparecen como no-ciudadanos, a diferencia de los miembros de la comunidad política española compuesta de ciudadanos, que mantienen los mismos derechos y obligaciones⁴⁵ (Liliana Suárez 2005:30).

En esta ciudadanía de migrantes andinos apoyados en su ciudadanía nacional vernácula (como boliviana, ecuatoriana y peruana) potenciada por las nuevas políticas activas de sus embajadas, la gente vive espacios empoderados como miembros de comunidades originarias con una propuesta de reconocimiento de la diferencia y del derecho a ser iguales justamente por el hecho de ser diferentes. Esta ampliación de la dimensión «pública» del espacio público, este ensanchamiento de lo público, que parte del reconocimiento de la pluralidad de aportaciones que lo enriquecen, es un proceso que conlleva pasar de un estado de coexistencia a uno de convivencia⁴⁶. En este último, no hay que elegir entre la igualdad (los derechos a los que tienen acceso todas las personas por el hecho de habitar la ciudad)

⁴⁵ Suarez, Liliana, (2005), «Ciudadanía y migración ¿Un oxímoron?», en Puntos de Vista n.º4-Observatorio de Migraciones, Ayuntamiento de Madrid (2005): pp. 29-49.

⁴⁶ Giménez (2005), «Convivencia, conceptualización y sugerencias para la praxis», Puntos de Vista 1, Observatorio de Migraciones, Ayuntamiento de Madrid, pp. 7-32. El autor mantiene que en la ciudad, más que un estado de convivencia, es decir vivir en armonía con los demás, se da un estado de coexistencia, donde el hecho de compartir el mismo espacio e inclusive el mismo tiempo no conlleva una relación armoniosa entre un colectivo y otro.

y la diferencia cultural (las practicas particulares de cada cual, no solo individuales sino también colectivas).

La celebración-ritualizada del Inti Raymi proporciona momentos o situaciones en las que se revela la tensión en la producción del espacio común entre las poblaciones inmigrantes (culturalmente diferenciadas) y el diseño de la misma ciudad que ha sido resultado de procesos de producción del espacio urbano que ha seguido las pautas de la modernidad en su construcción. Frente a la modernidad mundializada y global hegemónica que los gestores políticos de Madrid proponen al postular una vocación de apertura de la ciudad hacia el turismo internacional y que hace visible la diversidad cultural (dentro de la misma modernidad: las diferentes formas de ser modernos de aquellos colectivos que tienen los recursos para ello) pero que necesita la contribución (invisible) de la población migrante (esta que es definida por sus características propias culturales, esas que les hacen no modernos), la celebración del Inti Raymi permite revertir un proceso de globalización homogeneizadora que deja poco o ningún espacio para lo específico, lo único. De esta manera se rechaza la modernidad impuesta que considera las culturas como subalternas y derrotadas. Como señala Maalouf ⁴⁷ en una reflexión más amplia que nos es útil aquí:

«Para los chinos, los africanos, los japoneses, los indios de Asia o los de América...la modernización ha significado siempre abandonar una parte de sí mismos. Aun cuando en ocasiones han provocado entusiasmo, el proceso no se ha desarrollado nunca sin cierta amargura, sin un sentimiento de humillación y de negación. Sin una dolorosa interrogación sobre los riesgos de la asimilación. Sin una profunda crisis de identidad».

La celebración del Inti Raymi posibilita la imaginación de un orden diferente en el centro mismo de la modernidad donde producir un giro, un nuevo tiempo, un pachakuti⁴⁸ como el que se puede imaginar en los propios países andinos, un orden marcado por el retorno a las relaciones sociales de reciprocidad y solidaridad. «Nuestro objetivo es la concienciación del ser humano en donde se practique el AYNÍ (reciprocidad) el agradecimiento para los seres cósmicos, por la generación de la vida a través de los frutos alimenticios y del regocijo espiritual. Y para que esto se dé si es importante espacios de diálogo entre iguales, porque si bien es cierto que la colonización terminó aproximadamente hace 200 años, la colegialidad mantiene la matriz colonial imperial de poder para el control absoluto de

⁴⁷ Maalouf, Ammin; (2005) *Identidades asesinas*, Madrid, Alianza Editorial, S.A., pp. 81.

⁴⁸ «Pachacuti, se refiere a un cambio epocal, el giro hacia un nuevo tiempo-espacio... un proceso largo y profundo, de adentro hacia fuera, de cambio conciencial y espiritual. Lejos de ser una noción idiosincrásica y particularista, el Pachakuti es una propuesta universal para reestructurar las relaciones de los humanos con la tierra». Alejo (2011) *op. cit.* pp. 107.

la vida, de lo político, de lo económico, de la naturaleza, de la espiritualidad, de la cultura»⁴⁹.

Los procesos de producción/reproducción cultural propia de estos colectivos migrantes «andinos», como sus demandas por la construcción del espacio común, el espacio público que es ahora redefinido en función de las demandas plurales de las poblaciones inmigrantes que piden lo que podemos llamar su «construcción cosmopolita y desde abajo» siguiendo los términos de Boaventura de Sousa Santos.

El término «cosmopolita y desde abajo» permite observar estos procesos de construcción del espacio público distinguiéndoles de otros procesos de construcción de la ciudad de Madrid, que la construyen como una ciudad cosmopolita abierta al turismo. En relación a tal proceso, los gestores políticos nacionales, regionales y municipales, van diseñando políticas, planes y reformas urbanísticas que producen una ciudad a la medida de los turistas extranjeros que la visitan por unos días, y no para los inmigrantes extranjeros que habitan la ciudad de manera permanente. El fondo de mi planteamiento se sitúa en la tensión entre la producción material de la ciudad, definida por sus funciones vinculadas al desarrollo del capital y la subordinación del Estado y la ciudad a él y a la participación de las poblaciones inmigrantes andinas en la construcción social de la ciudad y del espacio urbano.

El caso de la celebración del Inti Raymi ha mostrado la complejidad de estos procesos y el encuentro entre temporalidades propias y ajenas. Para la celebración del Inti Raymi es básico el uso del espacio público, preferiblemente con naturaleza alrededor, dado el contexto del acto de celebración del sol y de la tierra o pachamama. He mostrado que la celebración en el Parque del Retiro del Inti Raymi ha conllevado un proceso de revitalización cultural (el reforzamiento de la temporalidad propia andina/amazónica) así como una lucha por la ampliación de la dimensión «pública» de los espacios públicos.

⁴⁹ En palabras de un líder ecuatoriano con más de 20 años en España, febrero de 2014.

La Educación Intercultural Bilingüe desde la perspectiva de los indígenas* de la Amazonía Peruana**

Silvia Ordóñez Ganoza***

Resumen: El presente trabajo recoge los avances y críticas a la Educación Intercultural Bilingüe —EIB—, pero desde la perspectiva de los indígenas de la Amazonía Peruana. La información que sirve de base para este trabajo, es fruto de las entrevistas efectuadas a indígenas. Debido a la naturaleza del tema hemos dado prioridad a la opinión de los indígenas vinculados al sector educativo.

El análisis se inicia con una breve descripción de regulación estatal de la EIB en el Perú, la cual incluye a las instituciones estatales vinculadas a la educación intercultural bilingüe. Posteriormente, nos ocuparemos de la metodología empleada, para luego referirnos a los factores que influyen en la opinión que tienen los indígenas sobre EIB. A continuación, nos centraremos en las opiniones de los entrevistados sobre EIB. Cerramos este análisis con la identificación de las condiciones necesarias para mejorar la EIB.

Palabras clave: Indígenas, educación bilingüe intercultural, gobierno regional.

Abstract: This article critically analyzes the evolutions of the Bilingual Intercultural Education —BIE— system in Peru by taking into account the perspectives of the indigenous peoples of the Peruvian Amazon. The research is based on data gathered from a number of interviews made to indigenous persons. Due to the nature of the topic we gave preference to the opinion of the indigenous peoples that are linked to the education system.

Thus, first, this article offers a short description of the State regulation of the Peruvian BIE, which includes the State institutions linked to the bilingual intercultural education. Second, the methodology used in this work is presented. Third, the factors that influenced the opinion of the indigenous interviewees about the Bilingual Intercultural Education are analyzed. Fourth, the article focuses on the opinions of the interviewees. Finally, a number of necessary conditions to improve the Bilingual Intercultural Education are advanced.

Keywords: Indigenous, bilingual intercultural education, regional government.

* Para considerar a los actores de esta investigación como indígenas de la Amazonía Peruana, el presente trabajo se rige por el criterio subjetivo desarrollado en el artículo 2.º del Convenio 169 de la OIT y recogido en el Perú por la Ley de la consulta Previa.

** La presente investigación forma parte de la tesis doctoral titulada El ejercicio del Derecho a la participación política de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana.

*** Universidad Cesar Vallejo de Trujillo, Perú.

1. La regulación estatal de la Educación Intercultural Bilingüe

En el Perú, la Educación Intercultural Bilingüe —EIB— tiene sus orígenes en el plan de alfabetización de los diversos grupos idiomáticos de la selva peruana. El referido plan se inició en enero de 1953 y para su implementación el Gobierno Peruano contó con la colaboración del Instituto Lingüístico de Verano¹. En la década de los 70', como parte de las reformas estatales iniciadas por el gobierno de Velasco Alvarado², se promulgó la Ley de la Reforma Educativa y su Reglamento. Esta reforma educativa ubicó al Perú en la vanguardia de la EIB, tal como lo refiere la siguiente cita:

«¿Por qué una escuela de la selva del Perú, que consta de una sola aula —con techo de palmera, paredes de caña brava, piso de tierra y carpetas de fabricación casera— podría interesar tanto a los educadores de todo el mundo? Porque esta escuela es la prueba práctica de una aventura educativa, a una escala relativamente grande, que se ha intentado en pocos países.» (Jakway, M.³)

Con la creación de la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural en 1987 y la promulgación de la Política de EIB en 1989 se insertó el componente intercultural al sistema educativo peruano. Posteriormente, en 1991, con la promulgación de la nueva Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural, se efectuó un avance en la concepción de interculturalidad, al reconocer que la educación de todos los peruanos será intercultural y no solo para la población indígena. En lo referente a la educación indígena, esta política reconoció el derecho de los pueblos indígenas a recibir una educación bilingüe y en dos culturas.

A la creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, le siguió, la constitución del Comité Consultivo Nacional de Educación Bilingüe Intercultural. En el 2005 se aprobó la Política Nacional de Lenguas y Culturas. Asimismo, el Perú aprobó el Plan Nacional de Educación Bilingüe.

¹ El Instituto Lingüístico de Verano —ILV— es una asociación de voluntarios que trabaja en Perú desde 1946, sus actividades estuvieron orientadas al estudio y publicación científica de los lenguajes vernaculares. La base central de operaciones de esta institución estuvo ubicada en el distrito de Yarinacocha y también realizó trabajos en el distrito de El Cenepa. Dos de los entrevistados manifestaron haber trabajado como profesores del ILV.

² Juan Velasco llegó a la Presidencia del Perú a través de un golpe de estado en 1968. Durante su gobierno se efectuaron cambios sustanciales al sistema educativo peruano.

³ Jakway, M. (1979), «La educación adaptada a la cultura», en Prado, Ignacio (Edit), *Educación Bilingüe. Una experiencia en la amazonía peruana*, Lima, ILV.p. 321

güe Intercultural mediante R.D. N.º 176-2005-ED, este documento rige la implementación de la política de EIB en el Perú.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto por el artículo 32.º de la Ley General de Educación, la educación regular comprende los siguientes niveles: inicial, primaria y secundaria. A la par, la normatividad dispone que la EIB se imparta en los tres niveles. No obstante, la EIB solo se imparte en los niveles inicial y primaria, excluyendo el secundario. Según la Defensoría del Pueblo⁴, esta situación atenta contra el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas en una etapa decisiva de su desarrollo humano.

En cuanto a la intervención de los indígenas en materia educativa, esta ha sido recogida por el artículo 27.º del Convenio 169 de la OIT y el artículo 14.º de la Declaración de derechos de los pueblos indígenas. En el ámbito nacional peruano, la Ley General de Educación en su artículo 22.º reconoce el derecho y el deber de la sociedad de contribuir a la calidad y equidad de la educación, incorporando de esta forma la participación ciudadana en el sistema educativo. Además, el artículo 20.º de la norma en mención, garantiza la participación de los representantes de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación. El artículo 52.º considera como miembro de la comunidad educativa, entre otros, a los miembros de la comunidad local. Asimismo, el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo señala que una de las principales características de la gestión es la participación, porque la sociedad interviene en forma organizada, democrática e innovadora, en la planificación, organización, seguimiento y evaluación de la administración educativa en cada una de las instancias de gestión descentralizada del sistema educativo.

Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en materia educativa el gobierno nacional ejerce competencias compartidas con los Gobiernos Regionales. En razón de lo expuesto, los Gobiernos Regionales gestionan los servicios educativos de nivel inicial, primaria y secundaria con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo; además, la norma les asigna, entre otras, la función de promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región. Debido a que los gobiernos regionales intervienen el proceso educativo, haremos una breve referencia a estos órganos descentralizados.

⁴ Defensoría del Pueblo (2011), *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*, Serie Informes Defensoriales N.º 152, Lima.

Gobiernos Regionales

Los gobiernos regionales⁵ son órganos de reciente creación y forman parte del proceso de descentralización iniciado por el Estado Peruano en el 2002⁶. Entre los objetivos del proceso de descentralización se encuentran: el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno —el nacional, regional y local— en beneficio de la población.

Además, con arreglo a lo dispuesto por la Ley N.º 27867, los gobiernos regionales emanan de la voluntad popular, gozan de autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia; y, según lo establece el segundo párrafo del artículo 189.º de la Constitución y el artículo 30.1 de la Ley de Bases de Descentralización, son 25 Gobiernos Regionales, los cuales están conformados por los 24 departamentos entre los que se encuentran los de Amazonas y Ucayali. Entre los órganos del Gobierno Regional se encuentran: el Consejo Regional y el Presidencia Regional⁷. Son órganos del gobierno regional en materia educativa la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa. Se suman a los ya citados, los Consejos Participativos Regionales ya que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley General de Educación y el Reglamento de Gestión Educativa, estos últimos son considerados espacios de participación ciudadana en materia educativa.

Dirección Regional de Educación —DRE—

La Dirección Regional de Educación es un órgano especializado del Gobierno Regional que tiene a su cargo el servicio educativo en el ámbito

⁵ En el Perú, las regiones son entidades descentralizadas integrantes de un estado unitario, están llamadas a constituir la mejor forma de descentralización económica, política y especialmente administrativa. Véase Ortecho, Víctor (1999), *Estado y ejercicio constitucional*, Trujillo-Perú, MARSOL.

⁶ Mayor información sobre el proceso de descentralización iniciado por el Estado Peruano puede encontrarse en Ortecho, Víctor *Ibid* p. 23-25; y McNulty, Stephanie, (2007), «Participación y sociedad civil: experiencias de CCR y presupuestos participativos en seis regiones», en *Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*, Panfichi, A., (edit) Lima, Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú.

⁷ El Consejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional. Lo integran el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros de las provincias de cada región. Los consejeros regionales son elegidos por sufragio directo por un período de 4 años. La Presidencia Regional, es el órgano ejecutivo del gobierno regional, el presidente es elegido por sufragio directo, conjuntamente con un vicepresidente por un período de 4 años, Véase Ley N.º 27867.

de su respectiva circunscripción territorial. Su relación con el Ministerio de Educación es de naturaleza técnico-normativa. La finalidad de la Dirección Regional de Educación es promover la educación, la cultura, entre otros.

La Unidad de Gestión Educativa —UGEL—

La Unidad de Gestión Educativa Local es una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia. Su jurisdicción territorial es la provincia.

El Consejo Participativo Regional de Educación —COPARE—

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley General de Educación el COPARE es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional —PER—. Además, constituye un espacio de concertación entre los estamentos vinculados al quehacer educativo en la región a favor del mejoramiento de la calidad educativa y el desarrollo regional. Este consejo es presidido por el Director Regional de Educación e integrado por representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región. Es responsabilidad del Ministerio de Educación, en coordinación con los Gobiernos Regionales, dictar las normas generales que regulan la elección de los miembros del Consejo.

Como puede apreciarse la EIB es una política de Estado que se implementa a nivel nacional, regional y local.

El Proyecto Educativo Regional —PER—

De acuerdo con el artículo 61.º del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo, el PER es el instrumento que orienta la política y gestión educativa a nivel de una región. Para su elaboración es necesario contar con la participación de integrantes de la sociedad civil y autoridades del gobierno regional. El PER debe estar articulado al Proyecto Educativo Nacional.

2. Metodología empleada

El objetivo del presente artículo es conocer la opinión de los indígenas sobre el programa de EIB implementado por el Estado. En razón de

este objetivo, y siguiendo a Ruiz⁸, lo más adecuado para ahondar en las experiencias de los actores de esta investigación y conocer sus perspectivas sobre la EIB es la metodología cualitativa. La técnica empleada ha sido la entrevista semi estructurada. El criterio que se adoptó para elegir a los entrevistados fue el muestreo intencional opinático, es decir, se optó por el criterio estratégico: en primer lugar que las personas fueran accesibles; en segundo lugar, conocedoras de la situación problemática, en tercer lugar, a partir de conocidos de los entrevistados. Además, debido a los acontecimientos del 5 de junio del 2009 muchos de los indígenas no estaban dispuestos a conceder entrevistas, por esta razón nos comprometimos a mantener el anonimato de nuestros entrevistados. El ámbito geográfico de estudio son las Regiones de Amazonas y Ucayali⁹. De la primera se eligió a la provincia de El Cenepa; de la segunda a la provincia de Coronel Portillo. En total se logró recoger el testimonio de 52 indígenas, principalmente awajún y shipibos, mayor detalle del lugar de residencia de los entrevistados la encontramos en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 1
Entrevistados indígenas por grupo étnico

Región	Ciudad	Grupo étnico				Total indígenas entrevistados por ciudad
		Awajún	Shipibo	Huambisa	Yanesha	
Amazonas	Nieva	17	-	3	-	20
	El Cenepa	14	-	-	-	14
	Chachapoyas	4	-	-	-	4
Ucayali	Pucallpa	-	13	-	1	14
Total Indígenas entrevistados		35	13	3	1	52

Fuente: Elaboración propia.

⁸ Ruiz Olabuénaga, José (2012), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.

⁹ De acuerdo con la publicación del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, (2008), *Resultados Definitivos de las Comunidades Indígenas*, Lima, en el territorio de la Amazonía Peruana hay 13 familias lingüísticas, agrupadas en 60 etnias. Estas etnias se encuentran distribuidas en once regiones, entre las que se encuentran las Regiones de Amazonas y Ucayali.

Si bien, uno de los cuestionamientos podría ser la falta de muestra representativa, no obstante, en el desarrollo de nuestra investigación hemos tratado contar con un grupo diversos de entrevistados. Así, los 52 entrevistados fueron divididos en tres grupos, como puede apreciarse en el Cuadro N.º2. El primero lo integran ciudadanos individuales, como padres o madres de familia, estudiantes; el segundo grupo lo integran jefes de las comunidades indígenas, así como líderes y lideresas de organizaciones indígenas; el último grupo está conformado por indígenas que trabajan en la administración pública como un congresista indígena, alcaldes, profesores, regidores municipales¹⁰, consejeros regionales¹¹, funcionarios del sector salud, entre otros.

Cuadro N.º 2

Clasificación de los entrevistados indígenas

Región	Ciudad	Grupo			Total indígenas entrevistados por ciudad
		Ciudadano individual	Autoridad institución indígena	Autoridad institución estatal	
Amazonas	Nieva	7	3	10	20
	El Cenepa	6	2	6	14
	Chachapoyas	3	-	1	4
Ucayali	Pucallpa	4	6	4	14
Total Indígenas entrevistados		20	11	21	52

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas se realizaron de junio y septiembre del 2011. Se debe destacar que las entrevistas se realizaron en castellano y que todos los entrevistados indígenas hablan castellano.

3. Factores que influyen en la opinión que tienen los indígenas sobre EIB

Antes de pasar al tema que nos ocupa, es necesario hacer hincapié que en el procesamiento de la información se identificaron tres factores

¹⁰ Los regidores municipales junto con el alcalde conforman el Consejo Municipal, Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹¹ De acuerdo con la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de los Gobierno Regionales, los consejeros regionales junto con el presidente regional conforman el Consejo Regional

que influyen en la opinión que tienen los indígenas sobre EIB. El primero, fueron las protestas indígenas que culminaron con el enfrentamiento entre indígenas y policías en la provincia de Bagua en junio del 2009; el segundo, la compleja identidad indígena, es decir, nuestros entrevistados se sienten indígenas y a la vez peruanos; el tercero, es el desconocimiento de la realidad indígena por parte de las autoridades estatales no indígenas. A continuación haremos una breve mención a cada uno de estos factores.

3.1. *Opinión de los indígenas sobre las protestas indígenas*¹²

A diferencia de la información contenida en la prensa, como por ejemplo: «detrás de las protestas de los nativos existen intereses extranjeros y desinformación para impedir el desarrollo¹³»; «Nuestro país está sufriendo una agresión subversiva contra la democracia y contra la Policía Nacional¹⁴»; «Cada minuto que pasa podemos confirmar que hubo un complot contra la democracia, el Gobierno y los peruanos¹⁵»; los indígenas sí sabían porque luchaban, es decir, demandaban la derogatoria de los decretos que afectaban su derecho al territorio:

«[...] por tanto, es que ha habido vulneración de nuestros derechos y por eso que nosotros empezamos a movilizarnos en agosto del 2008, allí se derogó los Decretos Legislativos N.º 1015, el N.º1073. Pero, con un plazo de 6 meses que le dimos al gobierno para que pueda derogar los demás decretos legislativos que vulneraban derechos indígenas, no hizo caso el gobierno, por eso que en abril de nuevo nos mo-

¹² Para mayor información sobre las protestas indígenas del año 2009, véase: Defensoría del Pueblo (2009), «Actuaciones humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo con ocasión de los hechos ocurridos el 5 de junio del 2009 en las provincias de Utcubamba y Bagua», Lima, Informe de Adjuntía N.º 006-2009-DP/ADHPD; *Ibid.* (2010), «Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros», Lima, Documento N.º 10 Serie Documentos Defensoriales; Espinoza, Oscar (2009), «¿Salvajes opuestos al progreso? Aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía Peruana», en *ANTROPOLÓGICA* / Año XXVII, N.º 27, diciembre del 2009, Lima, Universidad Católica del Perú, pp. 123-168.; Mainville, James (2010), «Los awajún y wampís contra el Estado: una reflexión sobre antropología política», en *Investigaciones Sociales*, Vol.14 N.º24, Lima, Universidad Mayor de San Marcos, pp. 19-35.

¹³ Véase Diario Oficial El Peruano, 06/06/09, «Presidente deplora violencia y pide sancionar al culpable».

¹⁴ Véase Diario Oficial El Peruano, 07/06/09, «Conspiración contra el Perú».

¹⁵ Véase Diario Oficial El Peruano, 07/06/09, «No debemos ceder a la violencia y al chantaje».

vilizamos y allí es donde ocurrieron estos casos lamentables, donde murieron policías y donde murieron también nuestros hermanos.»

«Hablando sobre lo que pasó el año pasado en la Curva del Diablo, nosotros estábamos reclamando nuestro derecho a defender nuestro territorio, pero el resultado fue que el Presidente de la República no nos respetó y tampoco nos consideró como personas, nos consideró como un perro del hortelano [...].»

«[...] aquí el gobierno cometió un error muy grande de no entrar a escuchar a los amazónicos cuando nosotros le exigíamos la derogatoria de leyes, decretos legislativos, que atentaban contra la Amazonia y al mismo momento afectaba la existencia de muchos pueblos indígenas. Entonces fue un momento en que realmente ellos no han sabido dialogar, o sea que ellos han dado un tratamiento general. Como ellos están acostumbrados a meter el susto a través de armamentos, la fuerza es la que ha ordenado, ha puesto en situaciones críticas.»

Las respuestas de los indígenas van en el mismo sentido de lo manifestado por el antropólogo peruano Carlos Degregori¹⁶: «Es una falta de respeto inadmisibles para los indígenas, a los que se les sigue tratando como si fueran manipulables, influenciados, carentes de raciocinio.» (IDEELE, 2010)

A la vez que expresaron los motivos de sus protestas, los indígenas también manifestaron su desacuerdo por las medidas adoptadas por el Estado Peruano como consecuencia de las protestas, calificándolas de injustas y percibiendo estas medidas como una ofensa. Este sentir de injusticia se puede interpretar en varios sentidos. En primer lugar, injusticia porque el reclamo que ellos hacían lo consideraban legítimo, es decir defensa de su territorio y medio ambiente, y hasta la fecha no se ha solucionado; injusto porque después del enfrentamiento fueron detenidos y sometidos a procesos judiciales, dejándose de lado la responsabilidad que tuvo el gobierno peruano en la gestión de este conflicto. También, reconocen que su intención no fue llegar al enfrentamiento y que el hecho de que ellos porten armas no es señal de lucha sino un símbolo de su condición de guerreros.

«Las cosas que nos pasaron fueron injustas para nosotros porque somos awajún, nosotros no peleamos por esos casos [...] nunca hemos agarrado una escopeta [...] esas lanzas que llevaron en esos momentos, bueno, eso significaba para nosotros algo representativo, que significaba guerrero. Después de esto nosotros nos sentimos muy tristes porque no habido respeto por parte del gobierno actual [se refiere al período 2006-2011], no habido respeto, marginación

¹⁶ IDEELE, (2010), Entrevista a Carlos Ivan Degregori: «No ha habido presidente que haya maltratado tanto a sus ciudadanos como Alan García», en Revista IDEELE N.º 199, <http://www.revistaideele.com/archivo/node/715> (Última visita 12/08/14)

más que todo, todo ha sido muy triste. Esto no te puedo explicar mucho porque es un proceso muy largo.»

Al momento de la redacción del presente trabajo, se ha iniciado el proceso penal contra 52 indígenas por los acontecimientos de junio del 2009. El Fiscal está pidiendo cadena perpetua para 8 de los indígenas implicados en este proceso¹⁷.

3.2. *La compleja identidad indígena*

Los indígenas entrevistados se remiten, en su mayoría, a vivencias de *identidad compleja*, por lo que se refiere a su identidad pública: se sienten a la vez indígenas y peruanos, dando a cada pertenencia un significado político. Siendo la identidad indígena la que tiene una carga cultural más densa, lo cual a su vez, repercute en la concepción que tienen los indígenas sobre EIB.

«Soy shipibo identificado como peruano.»

«Como yo provengo de una cultura más me identifico con la etnia yanesha a la que pertenezco porque somos una nación, históricamente el pueblo yanesha también ha ocupado un territorio desde la costa hasta el Alto Ucayali. Como somos una nación dentro del Estado, entonces ancestralmente también nos hemos puesto de lado del Estado. Si hablamos dentro del proceso histórico pienso que nos consideramos también peruanos, a pesar que el Estado nunca nos han considerado como ciudadanos, pero nosotros nos hemos considerado siempre como peruanos.»

«[...] nosotros como pueblos indígenas existimos antes de la existencia de los Estados Nacionales por lo tanto yo más me identifico más como shuar, como huambisa que el ser peruano, para mí esta es una segunda cuestión de llamarme peruano. Soy del Perú pero soy huambisa, huambisa del Perú. Por supuesto que como estamos y somos parte del Estado, nos identificamos [...].»

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que ese sentimiento de pertenencia al Estado está marcado por la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas:

¹⁷ Diario El Comercio 27/05/2014, «Curva del Diablo: fiscalía pide cadena perpetua para 8 acusados».

«... con el Estado sí, somos parte todos indígenas y no indígenas, [...] pero ese Estado en muchas cosas no se ha identificado con nosotros [...]»

3.3. *El desconocimiento de la realidad indígena por parte de las autoridades estatales no indígenas*

Al respecto, Brown¹⁸ refiere que el desconocimiento de la realidad de los indígenas no es solo por parte de la población, sino que también incluye a funcionarios del gobierno, cultos e interesados en este tema. Asimismo, en la protesta de junio del 2009, lo que quedó oculto a la comprensión de funcionarios estatales y de un gran sector de la población fue la capacidad de organización que demostraron los indígenas, esta es otra muestra de que un sector de la población peruana desconoce la realidad indígena¹⁹. Los indígenas consideran que, el desconocimiento de su realidad a la hora de tomar decisiones es una falta de respeto. Además, creen que la ineficacia de las medidas implementadas por el Estado se debe a este motivo.

«Qué pasa cuando usted con sus ministros que nunca vio los territorios de los pueblos indígenas, que nunca vio cómo vivimos nosotros, que no saben nuestra realidad, se sientan y planean esto vamos a hacer, eso está mal, eso es falta de respeto.»

«Pero cuando se trata de toma de decisiones a veces viene de afuera, vienen de alto nivel y a veces el pueblo contradice porque no sabe, porque los sorprende.»

«Además, muchos piensan realmente que los trabajos programados por las autoridades en la mesa del gabinete va a funcionar en los pueblos indígenas, pero eso no funciona.»

Tomando como referencia los factores antes descritos, continuaremos con el análisis de las opiniones indígenas sobre la EIB.

¹⁸ Brown, Michael (1984), *Una Paz Incierta, Historia y Cultural de las Comunidades Aguarunas frente al Impacto de la Carretera Marginal*, Lima, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

¹⁹ Mainville, James (2010), «Los awajún y wampís contra el Estado: una reflexión sobre antropología política», en *Investigaciones Sociales*, Vol.14 N.º24, Lima, Universidad Mayor de San Marcos, pp. 19-35.

4. La Educación Intercultural Bilingüe desde la perspectiva de los indígenas de la Amazonía Peruana

Como hemos podido apreciar, nuestros entrevistados tienen una identidad compleja, con una fuerte carga indígena. Esto se ve reflejado en la importancia que brindan los indígenas a la incorporación de sus conocimientos culturales en el proceso educativo estatal:

Pero, hemos visto por conveniente que el proceso de enseñanza aprendizaje no solamente es aprender a leer y escribir, sino que ese aprendizaje debe partir desde el conocimiento de la cultura del pueblo indígena [...].»

Otro de los factores que influyen en la opinión de los indígenas sobre EIB, es el desconocimiento que tienen las autoridades de la realidad indígena, lo cual repercute en la implementación de una adecuada educación intercultural:

«La EIB ha dado algunos frutos, pero no es conforme se debe dar [...] Hablan de educación intercultural, pero de repente no conocen bien la cultura del otro, entonces cómo vas a lograr interculturalidad.»

Otros indígenas manifestaron su disconformidad por la ausencia de la cultura indígena en la implementación práctica de la educación intercultural:

«Nosotros quisiéramos que se incluyan dentro del currículo nuestra leyenda, nuestros mitos, nuestros cantos, nuestras historias, nuestros héroes, porque si hablamos de EIB tenemos que aprender dos culturas, la peruana y la indígena, para poder sobrevivir.»

Como se aprecia del contenido de esta respuesta, una vez más uno de los entrevistados hace referencia a su identidad compleja, cuando manifiesta: tenemos que aprender dos culturas la peruana y la indígena...

Además de la inclusión de los conocimientos ancestrales, los indígenas demandan que la EIB incluya la protección de su medio ambiente:

«[...] Lo que tenemos que incluir como parte de la EIB es que el conocimiento que tenían nuestros ancestros y la protección del medio ambiente [...].»

Por otro lado, los entrevistados cuestionan que en el Perú no haya un real reconocimiento de las diversas culturas indígenas, así como, la ausen-

cia de la perspectiva pluricultural en la implementación del programa educativo nacional:

«Nosotros queremos que el Estado también reconozca que nosotros tenemos cultura, que nuestra cultura sea reconocida y difundida en las escuelas y colegios peruanos [...].»

Una de las respuestas que resume las opiniones de los indígenas sobre EIB pertenece al congresista indígena de la Región Amazonas:

«Queremos que la educación sea intercultural porque nosotros no queremos olvidarnos de nuestra sabiduría ancestral, pero tampoco queremos renunciar a los conocimientos que hay en las ciudades, porque nosotros entendemos: «que vamos a tener que competir con los profesionales de la ciudad». Entonces, tenemos que capacitarnos de tal manera que podamos ser eficientes para realizar cualquier función, como cualquier profesional en la ciudad pero sin dejar de ser indígenas. En ese sentido, creemos que quienes trabajen en el área de educación, o en cualquier otra área, entiendan que somos diferentes, somos indígenas, que tenemos nuestro estilo de vida, pero que a la vez somos peruanos.» (N29-I)

Las demandas de nuestros entrevistados también han sido planteadas por el antropólogo maya Kajkoj Ba Tiul en su trabajo titulado «Los pueblos indígenas: derecho a la educación y a la cultura», en este trabajo el autor destaca la importancia de la integración de las perspectivas indígenas en los programas educativos ya que permite que los estudiantes indígenas se sientan orgullosos de su cultura, su modo de vida y facilita la realización de sus estudios.

Una opinión que recoge los planteamientos indígenas antes mencionados es la de un estudiante universitario de la especialidad de EIB. Según este entrevistado, los pueblos indígenas tienen dos problemas que requieren la atención del sistema educativo:

«El déficit que los indígenas tenemos hoy en día es la pérdida del idioma y la pérdida de la identidad. Si incorporamos adecuadamente ambos elementos en la educación, nuestros jóvenes indígenas, estén donde estén, van a sentirse identificados con su pueblos [...].» (P5-I)

La situación problemática aludida por el estudiante universitario, fue abordada por un lingüista indígena Abadio Green, en su trabajo «La educación desde la Madre Tierra: un compromiso con la humanidad», donde el autor insiste en la necesidad de la enseñanza de la lengua materna por-

que su conocimiento y dominio permite a los indígenas: «comprender la grandiosidad de la sabiduría de nuestras comunidades, al permitirnos profundizar en el significado de las palabras desde su origen²⁰».

Dos líderes indígenas, un awajún y un shipibo, son de la opinión que la educación debe capacitar a los indígenas para la conservación de sus territorios y para la producción:

«Nosotros no queremos que nos den un par de calaminas, nosotros no queremos deslizadores, no queremos que nos construyan postas sanitarias, colegios o casas comunales. Nosotros queremos conformar nuestras empresas, queremos construir aquello que necesitamos y a la vez conservar nuestro territorio, para lograr esto tenemos que prepararnos a través de la educación.» (N4-I)

«[...] Cuando un indígena va a tener, por lo menos, una casa de 3 o 4 pisos. Por el contrario, solamente nos han dicho: «señores de los pueblos indígenas ustedes tienen que ir manteniendo su medio ambiente, tienen que cuidar su ecología». Pero al cuidar esto, también hay que hablar que nosotros podemos producir, yo creo que la producción es la mejor forma para que nuestros hijos algún día tengan dinero, tengan como vivir. Nosotros apuntamos ahora por una educación productiva, ecológica y ambiental.» (P9-I)

Sobre la participación indígena en EIB, una autoridad limeña refirió que hay poca intervención de las organizaciones y especialistas indígenas en la elaboración de los planes educativos:

«Cuando se han establecido los planes en materia educativa, la participación indígena ha sido mínima. Es más, ni siquiera en los temas de EIB hay una participación plena de las organizaciones. Por ejemplo, se designa a los docentes especialistas en materia de educación bilingüe intercultural no como representantes sino por ciertas consideraciones de cercanía [...]» (L3-A)

A continuación analizaremos la opinión de los indígenas sobre EIB en los gobiernos regionales que forman parte del ámbito geográfico de la investigación. Iniciaremos el análisis con una referencia a los órganos que forman parte del sistema educativo regional, luego se incluyen algunas opiniones sobre la realidad de la EIB en sus respectivas regiones.

²⁰ Green Abadio (2011), «La Educación desde la Madre Tierra: un compromiso con la humanidad», en *La Plasmación política de la diversidad*, Eds. Gómez y Ardanaz, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos, p.153.

4.1. *La EIB a cargo del Gobierno Regional de Amazonas*

En materia educativa el Gobierno Regional de Amazonas cuenta entre otros, con los siguientes órganos: la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa de Bagua y Condorcanqui.

Asimismo, la Región Amazonas cuenta con 29.138 estudiantes de los pueblos awajún y wampis, los cuales se encuentran distribuidos en 522 instituciones educativas que brindan EIB y registran como segunda lengua el castellano. Del total de instituciones educativas, corresponden a la UGEL de Condorcanqui 246 instituciones en lengua awajún y 66 en lengua wampis²¹. Reiteramos que la presente investigación solo incluye a la provincia de Condorcanqui. Además, según información proporcionada por el Área de Gestión Pedagógica de la UGEL de Condorcanqui, en los niveles de inicial y primaria los profesores son de la zona. A nivel secundario, el 70% de profesores son de acá y el 30% son de fuera porque en este nivel se requiere el uso del castellano.

Pese al alto porcentaje de docentes indígenas, un indígena cuestiona las capacidades de estos profesores:

«Hay profesores bilingües, pero son pocos los que están capacitados pues la mayoría no ha completado su formación.» (C4-I)

No obstante que un sector de los entrevistados manifiesta su preocupación por la formación de profesores indígenas, hay algunas comunidades que prefieren profesores no indígenas:

«Lo preocupante es que ciertas comunidades indígenas quieren que el profesor sea mestizo porque está mejor preparado [...]» (C4-I)

«Hay comunidades, son pocas claro, que rechazan su lengua y no quieren que se enseñe su lengua materna, sino la segunda lengua, el castellano. Esas comunidades piden docentes mestizos, o sea, que hablen castellano y no lengua indígena, pero la UGEL de Condorcanqui no ha cedido a sus propuestas.» (N2-I)

En nuestra visita pudimos constatar que el especialista en EIB de la UGEL Condorcanqui es un indígena awajún.

²¹ Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural (2012), Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe, http://www.digeibir.gob.pe/sites/default/files/escuelaseib/Registro_IIEE_EIB.pdf (Última visita 15/01/2013)

Si bien hay actores que reconocen la existencia de avances, un entrevistado no está conforme con la EIB y cuestiona el uso de materiales educativos que no responden a la realidad:

«[...] La EIB no se está llevando bien, los alumnos usan libros de otro lugar que no corresponde a los pueblos indígenas[...].»(N1-I)

Parece ser que la opinión del entrevistado anterior no se corresponde del todo con la realidad actual, pues según un estudiante de la especialidad de educación los libros que se están empleando recientemente en EIB sí son acordes a la realidad de los pueblos indígenas:

«[...] Se luchó mucho para que los textos escolares pudieran salir de acuerdo a nuestra realidad. Yo soy estudiante de educación y veo que en los textos actuales las imágenes corresponden a nuestra realidad indígena [...].»

Pese a que la implementación de la EIB es reciente, un entrevistado reconoce que existe material educativo elaborado por los docentes indígenas:

«Lo que se dice EIB recién se está implementando [...] Últimamente, hace dos años elaboramos unos textos netamente para los awajún, este material fue elaborado por docentes awajún; los libros se redactaron en el 2009 y el 2010, a mediados del 2010 ya estaban en el almacén de gerencia para su distribución [...].»

Asimismo, según un especialista en EIB la cooperación internacional ha implementado proyectos en la Región Amazonas:

«Actualmente en EIB estamos trabajando con proyectos de AECID y UNICEF. El personal de AECID y UNICEF viene, hace un diagnóstico, de acuerdo a ese diagnóstico ellos elaboran un proyecto. En base a ese proyecto seleccionan el personal que va a trabajar, personal awajún, también, en base a eso se trabaja. A pesar que hay un convenio con el Ministerio de Educación, el Estado interviene poco en este proyecto [...].»

En nuestra visita a la UGEL de Condorcanqui-Nieva y a la Coordinación de Instituciones Educativas del distrito del Cenepa-Huampami, pudimos apreciar la existencia de material elaborado en lengua awajún para los niveles de inicial y primaria. En el material consta el agradecimiento a organismos internacionales por el apoyo que brindaron para la publicación de los libros; también, se aprecia la lista de profesionales indígenas que parti-

ciparon en la elaboración de estos textos. Estos materiales se encuentran disponibles en la web de la DIGEIBIR.

Además, pudimos entrevistar a un profesor que formó parte del equipo docente encargado de la elaboración del material educativo en awajún, quien nos comentó su experiencia en la preparación y publicación del material educativo:

«Yo he hecho 4 libros en el área de comunicación y matemática. Al libro de matemática le puse el nombre Tseje, porque tseje en nuestra cultura es un mono blando muy hábil que hacía todo tipo de trabajos. Este libro tuvo un impacto positivo y a la vez negativo porque a pesar que se invirtió dinero había un grupo de maestros que no quería trabajar con él porque había palabras nuevas que no entendían. El otro problema era que el libro tenía contenidos que no estaban al alcance de algunos maestros [...].»

Otro de los problemas referidos por nuestros entrevistados, son los inconvenientes que se presentan en la distribución de materiales:

«En los lugares más accesibles se ha distribuido el material. Pero hay mucha influencia política para su distribución [...].» (N22-I)

Los inconvenientes en la distribución de materiales no es una preocupación solo de nuestros entrevistados, ya que este es un problema que también fue identificado por la Defensoría del Pueblo²².

Otro grupo de entrevistados, destacó el trabajo que realizan los profesores indígenas en el proceso de diversificación curricular. Para efectos del sistema educativo peruano, se entiende por diversificación curricular al proceso participativo por el cual el Diseño Curricular Nacional es modificado y enriquecido de acuerdo a la realidad. Para lograr este objetivo se deben canalizar las demandas, necesidades, intereses y características de los estudiantes y de la realidad socio-cultural y geográfica, local o regional. Sobre la diversificación curricular un profesor de EIB manifestó lo siguiente:

«En EIB hay un currículo nacional. Este currículo nacional no podemos llevarlo directamente a nuestra zona, por eso tenemos que diversificar adecuando algunas competencias, algunas habilidades, los contenidos a las realidad de nuestro pueblo [...] Para esto, los profesores de EIB de [la Región] Amazonas nos reunimos con los profesores del Ministerio de Educación [...].»

²² Defensoría del Pueblo (2011) *Op. cit.*

Uno de los ejemplos de la diversificación curricular, es la incorporación de las actividades propias de las comunidades al proceso de enseñanza aprendizaje; en este contexto, según refieren los entrevistados, una de las manifestaciones de la participación indígena en EIB es la intervención de los padres de familia en el proceso enseñanza aprendizaje:

«[...] Los padres de familia son agentes educativos, ellos participan y trabajan conmigo [...] me reúno con ellos cada dos meses. Yo al inicio del año programo las actividades que voy a desarrollar fuera de las clases. Por ejemplo, desde el año pasado estoy trabajando la siembra de cacao, los padres de familia me ayudan y juntos enseñamos a los alumnos cómo se siembra el cacao [...] ahora hay 270 plantas de injerto de cacao alrededor de la escuela. Para este año también he programado hacer piscigranjas dentro del terreno de la escuela, esto se hará con el apoyo de los padres y alumnos [...].»

Otro ejemplo de diversificación curricular es la incorporación del calendario comunal. Así lo refieren dos profesoras indígenas:

«Son actividades que cada comunidad realiza, por ejemplo comunidades ubicadas en el río Marañón en ver cómo se siembra maní, maíz, sandía, etc. Son actividades resaltantes, de repente hay comunidades que viven en la frontera del río Nieva, Cenepa que no realizan las mismas actividades pero tiene otras actividades. También la recolección de huacharo, que es un ave comestible que vive en las cuevas y tiene su época de recolección y esta actividad solo la realizan los que viven en el Cenepa. Estas actividades las incorporan para desarrollar sus actividades de aprendizaje. Ese calendario le sirve al docente para poder planificar, es parecido al calendario cívico pero incorporando las actividades de nuestra zona. Con las actividades registradas se socializan con los niños en que época estamos, de verano, invierno y comienzan a preguntar que están consumiendo; si es época donde la familia está cosechando maní, los niños llevan maní y se les pregunta por el maní y los que dicen querer desarrollar una chacra de maní y si ellos responden sí entonces se selecciona la actividad y es allí donde el padre de familia interviene.»

«Yo trabajo con el calendario comunal y con lo que nos impone el Estado. El calendario comunal lo trabajo para que los niños puedan aprender cosas de la zona, y lo otro para que conozcan lo de afuera y entiendan el castellano. Los padres de familia participan y ayudan a trabajar el calendario comunal, yo a veces programo una reunión para hacer una chacrita, para eso invito a la APAFA (Asociación de Padres de Familia) y el día programado se enseña a los niños cómo se siembra. Allí el profesor y los padres enseñan a los niños.»

Un especialista en EIB considera que el Ministerio de Educación a través de la Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe ha generado un espacio que ha permitido la incorporación de profesores indígenas en los procesos de planificación y diversificación curricular:

«La Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural que tiene a su cargo la Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe, en esta última es donde participamos los docentes bilingües. Por ejemplo, ahora estamos haciendo una planificación curricular y la diversificación curricular bilingüe e intercultural.»

A pesar de la existencia de algunos ejemplos de diversificación curricular, existen críticas al respecto:

«Para hacer una planificación curricular o la diversificación curricular se requiere de mucho tiempo para lograr un buen trabajo, pero la gente de Lima solo viene por un corto tiempo y solo viene por cumplir. Eso es lo que a nosotros no nos gusta porque todo se inicia y todo se recorta, ya sea porque se cambió de gobierno o por otras cuestiones políticas, de esa forma se interrumpe un proyecto o se corta una iniciativa que pudo dar un buen resultado [...].»

«[...] Pero muchas veces las reuniones para trabajar EIB son improvisadas, así es difícil trabajar los temas como la diversificación curricular.»

Otro de los cuestionamientos a la EIB es la ausencia de conocimientos propios de la cultura indígena:

«La participación de los indígenas en EIB es muy pobre. No se implementa una verdadera educación bilingüe intercultural. El contenido de la educación intercultural debe venir de las comunidades, desde los saberes de los viejos, de los sabios que tenemos en las comunidades para que juntos puedan elaborar un currículo de acuerdo a la realidad de la comunidad, eso no se está haciendo, el currículo se elabora en Lima.»

A la vez que están dispuestos a intervenir en EIB, según un especialista de EIB, los profesores están a la espera de una convocatoria estatal para participar en la elaboración de proyectos educativos que sean implementados en las comunidades:

«Nosotros como indígenas siempre hemos esperado que exista una forma de participación propia en temas de educación, porque en realidad los trabajos que se han venido haciendo vienen elaborados desde

las instancias superiores y solo se aplican a las comunidades. Pero difícilmente los proyectos son contruidos o elaborados por los indígenas, de tal manera que los proyectos tienen sus pro y contra. A pesar que no hemos elaborado los proyectos, la participación de los indígenas nos ha permitido hacer lineamientos, hacer materiales, etc. [...]»

4.2. *La EIB a cargo del Gobierno Regional de Ucayali*

Entre los órganos que forman parte del sistema educativo de la Región de Ucayali se encuentran la Dirección Regional Sectorial de Educación, así como las UGEL's de Coronel Portillo, Padre Abad, Atalaya y Purus. Sobre el particular el Especialista en Educación Bilingüe Intercultural – Dirección Regional de Educación de Ucayali manifestó lo siguiente:

«La Dirección Regional de Educación aquí en Ucayali es el ente rector en temas educativos a nivel regional, el área que me corresponde como especialista bilingüe de la región abarca 15 pueblos indígenas. Yo tengo 6 meses en el cargo, sin embargo, hay quienes están trabajando desde hace varios años en el fortalecimiento de la EIB [...]» (P10-I)

En la visita que realizamos a la Dirección Regional de Educación pudimos constatar que el especialista en EIB es un indígena. Por otro lado, en lo referente a población educativa, la Región de Ucayali tiene 18.499 estudiantes indígenas distribuidos en 514 instituciones que imparten EIB. Todas estas instituciones registran como segunda lengua el castellano. De acuerdo con el criterio lingüístico las escuelas bilingües se distribuyen en: Lengua ashaninka 207, lengua shipibo conibo 201, lengua cashunahua 33, lengua yine 19 lengua kakataibo 15, lengua sharananua 12, lengua madija 8, lengua yaminahua 5, lengua amahuaca 3 y lengua awajún 2²³. Sobre el particular, un entrevistado refirió lo siguiente:

«En Ucayali hay aproximadamente 500 centros bilingües, lo cual en algunos casos es difícil de poder gestionar no solo por la cantidad sino también por la diversidad de lenguas y la distancias geográficas.»

A pesar de la información proporcionada por nuestro entrevistado, hemos hincapié que la presente investigación solo incluye a la provincia de Coronel Portillo. En lo concerniente a los avances en EIB, un indígena shipibo refiere que:

²³ Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, *Op. cit.*

«En la Región Ucayali existen 15 pueblos indígenas, pero en materia de avance de EIB pienso que uno o dos pueblos están por delante, los demás están en proceso [...]»

El entrevistado anterior, también dio a conocer su opinión sobre la implementación de la EIB en la Región:

«En la Región Ucayali lo que pude observar es que en el espacio de comunidades bilingües shipibas se usa bastante la lengua materna y muy poco utilizan el castellano. Hay otros lugares donde se imparte la educación en ambos idiomas. También pude observar, que hay comunidades que tienen un profesor que no es del pueblo, entonces, el profesor tiene dificultades porque habla el idioma oficial, el castellano, y es difícil que los niños entiendan. Todo esto en cuanto a la problemática del nivel inicial y primaria, porque los alumnos de secundaria desarrollan cierta capacidad para entender el castellano.»

Al igual que la Región Amazonas, Ucayali cuenta con el respaldo de la cooperación internacional para la implementación de EIB:

«En la Región Ucayali estamos trabajando con la cooperación de UNICEF, este organismo está impulsando el trabajo de EIB en la zona en convenio con la Dirección Regional de Educación de Ucayali [...]»

La Directora del IRDECON (Instituto Regional de Desarrollo de las Comunidades Nativas) refirió que percibe los avances de EIB:

«Antes no se conocía la EIB, ahora poco a poco se están viendo algunos resultados, en diferentes instituciones de la Región Ucayali. Por ejemplo, algunos profesores se identifican y saludan en idioma shipibo a las mamás, entonces, ya se está viendo lo que están sensibilizando.»

Otro de los avances de la es la incorporación de los indígenas en la implementación del PER Ucayali:

«Aquí en la Región Ucayali, estamos tratando de implementar el Proyecto Educativo Regional, estamos implementado 6 políticas, la política de gestión, de diversificación curricular, primera infancia, educación rural y también EIB, se están haciendo ese trabajo con la participación de los actores que conocen sobre educación intercultural bilingüe en la Región Ucayali [...]»

Entre las respuestas recabadas, se han encontrado una que cuestiona el contenido de la enseñanza impartida en las comunidades:

«En la educación bilingüe hay dos cosas, la presencia física, es decir, el número de indígenas, allí hay bastante avance. Pero el contenido de la enseñanza que reciben nuestro profesores o alumnos que van a ser profesores es conocimiento no indígena, esos profesores van a las comunidades y dan clases que no se adapta a la realidad [...] no nos hacen ver la problemática de la comunidad [...].»

Al margen de las críticas, se reconocen los avances en la elaboración de materiales educativos por y para indígenas:

«Hay materiales de enseñanza elaborados por nuestros hermanos indígenas, estos están distribuidos en las instituciones educativas.»

Para la elaboración de los materiales la Dirección Regional de Educación de Ucayali también cuenta con el apoyo de la cooperación internacional:

«[...] También UNICEF no está apoyando mucho, sobre todo en la elaboración de tarjetas léxicas y en la elaboración de textos [...].»

«Si hay muchos materiales [...] algunos de esos libros son financiados por UNICEF, son fondos de la cooperación internacional, pero no son fondos propiamente del Estado Peruano.»

No obstante la existencia de materiales, hay problemas que dificultan la distribución de los mismos:

«Sin embargo, aquí hay un pequeño detalle que cuando el Ministerio de Educación manda a las UGELE's, pero la UGEL no saben cómo distribuir, en vez de distribuir a las instituciones educativas bilingües distribuyen a mestizos como nosotros decimos, entonces estamos tratando de corregir porque se tienen que aplicar esos materiales en las instituciones educativas bilingües.»

Entre otros ejemplos de la contribución indígena a la EIB, destacan la elaboración del calendario comunal y la normalización del alfabeto indígena:

«El calendario comunal se aplica aproximadamente hace 15 años en todo el nivel primario, desde 1.º a 6.º grado, porque están en la comunidad. Pero se hace en función de los padres de familia y las autoridades. El calendario comunal es una iniciativa de los pueblos indígenas y la programación está a cargo de los profesores [...].»

«La aprobación del alfabeto es un trabajo participativo, participan los sabios de las comunidades, los chamanes, tanto mujeres y varones, docentes bilingües, dirigentes de las organizaciones indígenas del sector al que pertenece el idioma. Entonces, todos participan en consenso, se debate y luego se adoptan acuerdos, esos acuerdos se registran en un acta, esa acta se remite el Ministerio de Educación, luego el Ministerio de Educación emite una resolución aprobando las grafías del alfabeto de un determinado pueblo indígena.»

A fin de ilustrar la importancia de la participación indígena en la aprobación de los alfabetos, citamos la experiencia de la Responsable de la Estrategia Sanitaria de Salud de los pueblos indígenas a nivel de la Dirección Regional de Salud de Amazonas:

«Los indígenas dicen que tienen problemas en la enseñanza del idioma, porque pueden enseñar a hablar pero tienen problemas con la escritura. Por eso, se debe reglamentar el alfabeto, la gramática, en estos temas aún nos falta mucho. Nosotros también hemos tenemos inconvenientes, por ejemplo, cuando íbamos a validar nuestro material de nutrición primero nos reuníamos con los docentes, ellos nos corregían el material, luego llevamos el material corregido y lo presentamos antes los agentes comunitarios, estos otra vez hacían correcciones, hasta las mamás nos corregían. Entonces, era difícil tener material adecuado porque cada vez había que hacer cambios. Yo creo que allí el sector educativo con los integrantes de las comunidades tiene que trabajar bastante en este tema.»

A la fecha de la realización de la entrevista, se aprobaron los alfabetos de 5 lenguas indígenas amazónicas:

«En la Región de han normalizado los alfabetos de 5 lenguas indígenas, shipibo, yine, ashaninka, cacataibo y awajún; están en proceso de aprobación el alfabeto del pueblos cashinahua, para la aprobación del día jueves se llevará a cabo el taller con la participación de los sabios, autoridades, padres de familia y docentes. Así mismo, en el caso de las lenguas que tienen el alfabeto normalizado se está trabajando en la elaboración de materiales.»

Como se puede apreciar de la respuesta de nuestro entrevistado, los alfabetos awajún y shipibo han sido normalizados. Esta información puede corroborarse con el contenido de las Resoluciones Directorales N.º 337-2007-ED y 2554-2009-ED, mediante las cuales se aprobaron los

alfabetos shipibo y awajún respectivamente. Asimismo, forman parte de las referidas resoluciones las actas de aprobación del alfabeto, la relación de participantes que aprobaron el acta y un informe sobre los talleres realizados para efectos de la aprobación del alfabeto.

Además de los ejemplos antes citados, la Región Ucayali cuenta con un grupo de trabajo inter institucional para mejorar la educación bilingüe en la región. Este grupo se constituyó mediante Resolución Ejecutiva Regional N.º 1396-2010-GRU-P:

«A parte de eso, estamos trabajando en una mesa interinstitucional sobre EIB, donde todos los agentes, todos los sectores del Estado intervienen para fortalecer la EIB, participan la Defensoría del Pueblo, las universidades públicas, aquí la Universidad de Ucayali, Intercultural de la Amazonia Peruana, el mismo Gobierno Regional y las ONG's en este caso Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica CAAAP están interviniendo, entonces nos reunimos para aprobar la agenda de trabajo sobre temas de EIB, con ese énfasis de sobre todo de comunicación, comprensión lectora y el desarrollo de la lengua indígena. Que los niños primero reciban su educación en lengua originaria, en este caso es el pueblo shipibo y las 15 lenguas que estamos hablando y luego articulando en el tercer grado la lengua oficial, el castellano, nosotros no solamente es que el niño sepa hablar en el idioma sino que ese tratamiento de lengua [...].»

De acuerdo con la información proporcionada por nuestro entrevistado y por el contenido de la Resolución cita, podemos apreciar que este grupo está conformado por instituciones estatales y ONG's.

Otro aspecto de la problemática educativa, el cual a su vez nos indica la complejidad de la EIB, que se aprecia en la Región Ucayali es la presencia de indígenas urbanos:

«[...] Pero aquí en Ucayali el asunto es que los niños indígenas no solo viven en comunidades indígenas, sino también viven en zona urbana porque ya viven en asentamientos humanos. En consecuencia, esos niños también tienen que recibir, aparte de la lengua castellana la lengua indígena que le corresponde, esa es una preocupación porque se están extinguiendo las lenguas de la Amazonía Peruana. Este trabajo estamos impulsando porque en los asentamientos humanos la mayor parte de la población estudiantil es monolingüe, en este caso hispanohablante. Entonces, el idioma shipibo se convierte en su segunda lengua y muchas instituciones educativas de la zona urbana se están comprometiendo a hacer este trabajo [...].» (P10-I)

5. Condiciones necesarias para mejorar la EIB

A fin de optimizar la EIB, los entrevistados son de la opinión que:

Los profesores indígenas deben incorporar los conocimientos de su cultura en la programación e incluso deberían elaborar su currículo propio:

«Si queremos EIB, nosotros como profesores tenemos que trabajar las mismas actividades que se realizan en las comunidades, yo no podría decir que estamos cumpliendo con esto. Creo nos falta mejorar para poder adaptar la educación de a la realidad de la comunidad.»

«[...] La próxima semana iniciaremos la elaboración de un currículo del pueblo shipibo en comunicación y matemáticas, nosotros estamos proponiendo que el currículo debe apuntar al desarrollo económico, muy poco hemos hablado sobre el desarrollo económico, muchos han estudiado a los shipibos, a los awajún pero nunca han dada una alternativa para que los pueblos indígenas tengan dinero.»

El modelo educativo que se implemente debe estar orientado a reforzar la identidad de los pueblos indígenas y a mejorar las condiciones económicas de los pueblos indígenas:

«[...] Yo pienso que tenemos que prepararnos para no estar mendigando, también tenemos que fortalecernos económicamente. Pero eso no lo quiere nadie, más bien quieren aprovecharse y nos han impuesto una educación de arriba abajo. Esa educación nos ciega y continuamos siendo «pobrecitos», pidiendo apoyo «apóyenos señor alcalde». Esa educación no nos da la fuerza suficiente para poder producir, porque nosotros producimos, trabajamos duro, pero no podemos llegar muy lejos, cuándo hemos visto una bolsa de café orgánico producido por un shipibo, ¿acaso no podemos?, sí se puede, pero allí nos cortan, la educación impuesta nos ciega.»

«El currículo shipibo tiene 4 ejes temáticos, el número 1 es la identidad, el 2 es la educación productiva. Si hablamos de educación productiva, una actividad consiste en que cada semana un alumno de inicial tiene que sembrar una planta y cuidarla, si nosotros practicamos esta actividad desde niños, las cosas van a cambiar porque los niños, los adultos, cada familia tiene que sembrar. Entonces, si a la familia le falta dinero puede vender esos productos. De esa forma la educación beneficiaría a las familias y a las comunidades, porque estamos enseñando a los pueblos indígenas a generar su dinero. El Estado tiene que apoyar esta iniciativa.»

Como se aprecia de la última respuesta, las mejoras económicas que desean los indígenas buscan el beneficio tanto de las familias así como de las comunidades.

El presupuesto acorde con las necesidades de EIB:

«El problema es que la educación bilingüe en el país es una declaración sin presupuesto. Si queremos implementar una política adecuada en el país, lo primero que se debe hacer es contar con presupuesto, presupuesto para capacitación de profesores, para que nuestros especialistas en EIB puedan trasladarse a Lima a presentar nuestras propuestas sobre educación.»

«Para apoyar la EIB se requiere de inversión y dinero, pero muchas veces no encuentras resultados porque generalmente se trabaja con fines políticos, con fines electoreros pero la población indígena es poca, entonces hay pocos votos por lo tanto no hay apoyo no hay atención. Entonces, si no hay dinero para capacitar a los profesores indígenas, cómo vamos a participar en educación [...].»

6. Conclusión

Además, los actores que forman parte de esta investigación coinciden en lo siguiente:

- A pesar que algunos actores indígenas denominan al castellano «la lengua oficial», estos demandan una educación acorde con su realidad, que incorpore elementos de su cultura, como la enseñanza de su lengua propia. Asimismo, insisten en que la educación que reciben debe permitirle integrarse al mercado laboral como cualquier ciudadano no indígena.
- Paralelamente, solicitan al Estado la incorporación de programas educativos orientados a lograr el desarrollo personal y comunitario.
- Sin perjuicio de lo expuesto, los indígenas insisten que la educación debe conducir a un futuro sostenible que permita la conservación y el cuidado del medio ambiente y también el crecimiento económico.

Para tener un referente que nos permita analizar las respuestas de nuestros entrevistados, vamos a citar la opinión Mecanismo de Expertos de los pueblos indígenas sobre educación:

«Puede definirse la educación de calidad aquella que cuenta con recursos suficientes, es sensible desde el punto de vista cultural, respeta el patrimonio histórico, tiene en cuenta la seguridad e integridad

culturales, contempla el desarrollo individual y comunitario y está diseñada de manera que su puesta en práctica sea viable.» (2009, párr. 2).

Del contraste de las respuestas de los indígenas y de la opinión del Mecanismo de Expertos, podemos apreciar que las demandas de los indígenas están dentro de los estándares de la educación de calidad. Pero, los indígenas peruanos hacen una demanda que supera la postura del Mecanismo de Expertos, nos referimos a que ellos demandan una educación productiva y acorde con el desarrollo sostenible.

Además de lo expuesto, hemos identificado algunas críticas a la ejecución del programa de EIB. Vamos a hacer mención solo a dos de ellas por la relevancia del tema: nos referimos a la falta de docentes especializados y la falta de presupuesto.

Otro de los cuestionamientos indígenas vinculado a la elaboración de materiales y que dificulta la puesta en práctica de la EIB es la distribución del material debido a dificultades geográficas o por cuestiones políticas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado que el área geográfica no debería ser un condicionante para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas a una educación intercultural y bilingüe.

A pesar que al referir sus ejemplos sobre diversificación curricular, los mismos indígenas han cuestionado la puesta en práctica de esta actividad educativa. Las críticas formuladas por nuestros entrevistados concuerdan con el informe de la Defensoría del Pueblo, institución que califica de insuficiente la diversificación curricular efectuada por algunos docentes de la Amazonía Peruana.

Los indígenas de Huampami, Nieva y Pucallpa tienen opiniones similares sobre su participación en EIB. Al margen de lo expuesto, solo un entrevistado de la Región Ucayali se refirió a la problemática educativa de los estudiantes indígenas que residen en zona urbana ya que no acceden a la EIB.

El espejismo de la autonomía indígena: mirada a la situación de una comunidad en la Orinoquía Colombiana

Laura Calle Alzate*

Resumen: La Constitución de 1991 abrió espacios de participación política para los pueblos indígenas pero también perpetuó prácticas nocivas como la formación de élites articuladas al aparato estatal. Con base a mi trabajo de campo etnográfico, expongo cómo estas sociedades han renunciado a su capacidad de participación y acción política cediéndosela a esta nueva élite. En el caso de algunos de los pueblos indígenas de los Llanos, la creación de una élite política indígena se traduce en la renuncia del movimiento social indígena como sujeto político, por una parte, y por otra, la entrada a una nueva disputa caracterizada por la lucha por los recursos económicos del Estado colombiano y las multinacionales que hacen presencia en la región. Esta disputa por administrar los recursos, está ligada a la lucha por la arena política legitimada por el sistema, recursos que benefician solo a la élite indígena y su círculo más cercano. Se concluye la configuración de la autonomía indígena como un espejismo y no una realidad.

Palabras Clave: Sikuni, autonomía, pueblos indígenas, Colombia, consulta previa, Constitución de 1991.

Abstract: The 1991 Constitution opened spaces for political participation of indigenous peoples but also perpetuated harmful effects such as the formation of elites articulated the state apparatus. Based on my ethnographic fieldwork, I discuss how these societies have given up on their ability to participate and act politically. For some of the indigenous peoples of the Llanos, the creation of an indigenous political elite, results in the resignation of the indigenous social movement as a political subject, firstly, and secondly, the entrance to a new dispute characterized by struggle for the resources of the Colombian state and the multinationals present in the region. The dispute to manage resources is linked to the struggle for the political arena legitimized by the system resources that ultimately only benefits the indigenous elite and its closest circle. Therefore one can speak of indigenous autonomy as a mirage and not a reality.

Keywords: Sikuni, autonomy, indigenous peoples, Colombia, Constitution of 1991, prior consultation.

* Investigador Asociado Universidad Nacional de Colombia.

1. Introducción

Empezaré por señalar que hablar de los pueblos indígenas en Colombia, implica un terreno corrugado y heterogéneo. Pese que algunos de mis planteamientos pueden generalizarse, mi análisis parte del estudio de caso particular de un resguardo indígena sikuni en el Municipio de Puerto Gaitán en la Orinoquía Colombiana; una región que se ha caracterizado por las disputas territoriales entre las poblaciones nativas, las misiones religiosas, las empresas privadas y los grupos armados legales e ilegales.

Durante mi trabajo de campo etnográfico entre 2004 y 2012, evidencí cómo estas sociedades han renunciado a su capacidad de participación y acción política para cedérsela a esa élite indígena que se incorpora a un Estado que promete inclusión y representación además de garantizar una autonomía que es más un espejismo que una realidad. Después de 40 años de lucha de los pueblos indígenas en Colombia, con el incremento del conflicto armado en el país y la integración de sus territorios por la vía armada a las dinámicas económicas del Estado-nación, la población indígena en su conjunto vive una profunda crisis humanitaria además de una fuerte segmentación en el interior de sus organizaciones, que como argumentaré se relaciona con el ejercicio de la autonomía.

Para la comprensión socio histórica del proceso se hace necesario un breve recorrido histórico sobre la lucha indígena desde la década del 70 del siglo xx hasta la reforma de la carta magna en la década del 90, justamente, para argumentar que así como la Constitución de 1991 abrió la participación política para los pueblos indígenas, también perpetuó efectos nocivos como la creación de élites que juegan a la «política del blanco» y que se han desvinculado de las bases.

Para dar cuenta de la segmentación en el interior de sus organizaciones expongo un episodio de conflicto entre el pueblo indígena y las empresas agroindustriales y de hidrocarburos que intensificaron su presencia en su territorio desde hace diez años y basándome en mi experiencia etnográfica planteo una serie de interrogantes. ¿Qué ha creado este vacío entre el gobierno indígena y los comuneros? ¿Cómo estas sociedades han renunciado a su capacidad de participación y acción política para cedérsela a esa élite indígena que encarna un Estado que promete inclusión y representación además de garantizar una autonomía que es más un espejismo que una realidad? ¿Acaso la creación de una élite política indígena se traduce en la renuncia del movimiento social indígena como sujeto político, por una parte, y por otra, la entrada a una nueva disputa caracterizada por la lucha por los recursos económicos del Estado colombiano y las multinacionales que hacen presencia en la región? ¿Se enfrentan las autoridades indígenas a una crisis de representación?

Esta situación me hace preguntar desde un punto de vista crítico sobre el futuro de estos pueblos, y el sentido de la autonomía indígena, así como

a comprender las restricciones que las políticas del Estado-nación imponen a los proyectos políticos y culturales de los pueblos indígenas. Cierro el texto con el fin del episodio de conflicto conectando los argumentos anteriores con mi información etnográfica concluyendo por qué califico la autonomía indígena como espejismo.

2. Buscando Respuestas

El pueblo sikuani, histórico habitante de la Orinoquia colombo-venezolana, también conocida en la literatura como Llanos Orientales, fue descrito por los primeros antropólogos que arribaron a la región a mediados del siglo xx como bandas de cazadores recolectores semi-nómadas que practicaban una horticultura incipiente¹. Estas bandas estaban compuestas por dos o tres familias extensas, es decir, entre veinte y sesenta personas. Existía la regla de que las bandas se evitaran unas a otras por el miedo a la magia del chamán de la banda vecina. Así, para los indígenas llaneros, la magia, lo sobrenatural, lo espiritual, se integraban en la vida social y cotidiana; el aspecto religioso estaba fuertemente impregnado de la noción de autoridad, mientras que el jefe tenía cargos de índole civil y religiosa². Siglos antes, los misioneros católicos se habían referido a ellos como tribus «salvajes» que vagaban por las infinitas llanuras.

Actualmente el pueblo sikuani es un pueblo asentado³. Vive en resguardos⁴ que a su vez están divididos en comunidades⁵ delimitadas territo-

¹ Laura Calle Alzate (2010). Para la erradicación del trabajo infantil en la Orinoquía. En: François Correa, ed. *Infancia y Trabajo Infantil Indígena en Colombia*, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

² Francisco Ortiz Gómez & Helena Pradilla Rueda (1987), «Indígenas de los Llanos Orientales», en ICANH, ed. *Introducción a la Colombia Amerindia*, Bogotá, Presencia, p. 83-95.

³ Laura Calle Alzate (2005). *Autoridad y Poder entre los Sikuani del Resguardo Wacoyo*. Trabajo de Grado para optar al título de Antropóloga, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Antropología.

⁴ Según la Constitución de 1991, los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio —Artículo 21 del Decreto 2164 de 1995— Las tierras de resguardo dentro del municipio de Puerto Gaitán tienen un área de 883.000 hectáreas que se encuentran en el suroeste de la zona donde termina la sabana y empieza la selva y que está subdividida en nueve resguardos. Para efectos administrativos, la organización UNUMA divide el territorio en tres zonas: la zona *Selva*, los del sur que se ubican en las cabeceras del río Uva y entre el río Tillabá y el Teviare que comprende los resguardos de El Tigre y Alto Unuma; la zona *Planas*, comprende los resguardos de Awaliba, Vencedor Piriri, Domo Planas, Walianae, Iwiwi; y la zona *Meta*, comprende los resguardos de Corosal Tapaojo y el resguardo Wacoyo.

⁵ Las comunidades son asentamientos indígenas conformados generalmente por una o varias familias extensas.

rialmente y con una organización política y burocrática institucionalizada. Según las leyes colombianas los resguardos deben ser administrados por un cabildo o por una autoridad tradicional indígena. En Wacoyo se han acogido a la figura de autoridad tradicional⁶ y el resguardo es administrado a través de lo que ellos denominan como las capitanías. Formalmente en cada una de las comunidades⁷ hay un Capitán que figura como jefe principal del grupo. Para los sikuani este tiene una doble funcionalidad, internamente es quien orienta, controla, acompaña a todos los miembros de la comunidad y a nivel externo coordina acciones con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, otros gobiernos de otros resguardos y organizaciones indígenas. Según los habitantes de Wacoyo, el capitán es el que tiene el poder político. Sin embargo, en la cotidianidad, el poder del capitán es cuestionado constantemente, y cuando el Capitán no acepta las sugerencias del grupo, es reemplazado. Luego, el conjunto de capitanes de todas las comunidades conforman el Consejo de Capitanes. Este Consejo elige un gobernador general del resguardo que formalmente debe ser aprobado en asamblea por todos los habitantes del mismo. Toda esta red conforma, lo que yo defino como una élite política indígena, integrada principalmente por varones. Una vez el gobernador es elegido, éste debe posesionarse ante el alcalde del municipio, luego ante la gobernación del departamento y finalmente ante el Ministerio del Interior. Esto indica que un gobernador indígena debe estar legitimado no sólo por su propio pueblo a través de las actas de asamblea sino también por tres instancias gubernamentales para poder ejercer, un recorrido burocrático largo y costoso ya que los gobernantes elegidos deben desplazarse desde sus regiones hasta cada una de las oficinas del Estado. Luego, si el pueblo indígena lo desea, puede afiliar su resguardo a una organización indígena regional. Hay otras esferas del poder que también hacen parte de la política indígena, entendiendo el poder en el sentido foucaultiano⁸ del término, como

⁶ Según el Decreto 2164 de 1995 las autoridades tradicionales son los miembros de una comunidad indígena que ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión o control social.

⁷ En 2013 había 16 comunidades en el resguardo.

⁸ Michael Foucault se interesa por analizar el proceso por el cual el poder se mete en la piel de los individuos, invadiendo sus gestos, sus actitudes, sus discursos, sus experiencias y su vida cotidiana. Señala que las relaciones de poder crean un saber por efecto y bajo el dominio de las relaciones asimétricas. Lo más interesante es que Foucault considera que el ámbito donde operan las relaciones de poder se haya relativamente independiente de las relaciones sociales de producción. Sin una delimitación clara de qué es el poder, apunta que se encuentra condicionado por cotidianidad y por ello en las relaciones de poder operan estrategias. Ver: Pablo Castro Domingo & Luis Rodríguez Castillo (2009) «Antropología de los procesos políticos y del poder», *Alteridades*, 19(38), julio-diciembre, p.107-127.

el control social asociado a lo sobrenatural, y demás dinámicas internas que no abordaré en esta ocasión.

Si miramos brevemente hacia el pasado, la violencia política de la década del 50 en Colombia trae una serie de transformaciones en el mundo rural que acarrea diversas implicaciones para los pueblos indígenas. Por causas históricas, culturales y geográficas hay una diferencia significativa en los procesos que han vivido los pueblos andinos de los de han experimentado los de tierras bajas⁹. Mientras la población indígena andina experimentaba la creciente pérdida de las tierras de los resguardos coloniales, y con ello, la amenaza física a su existencia, quienes habitan en las tierras bajas, como es el caso del pueblo sikuani, conocen la presión colonizadora y la paulatina reducción de sus territorios tradicionales.

Concuerdo con el antropólogo Mauricio Caviedes cuando afirma que quienes han analizado los movimientos indígenas que tienen lugar a partir de la década del setenta en Colombia hasta la actualidad, si bien reconocen ciertas diferencias, han concentrado sus análisis en la experiencia del sur colombiano en el Cauca. Al hacerlo han olvidado que el proceso organizativo sólo se acercó a la izquierda en algunas regiones, mientras en otras, su búsqueda fue la presencia del Estado y una alianza con éste antes que la ruptura con los partidos tradicionales o las alianzas con otras organizaciones populares¹⁰. El control administrativo en las tierras bajas, había estado a cargo de la iglesia católica y sus respectivas misiones a través de la creación de internados. Consecuentemente, en las tierras bajas, la Iglesia se convirtió en la única institución a través de la cual se construía una relación con el Estado-nación ya que era ésta la encargada de canalizar los recursos gubernamentales destinados a la educación en los pueblos indígenas. Las misiones evangélicas como la Misión Nuevas Tribus y el Instituto Lingüístico de Verano se convirtieron en instituciones que proveían las mercancías manufacturadas, enseñaban el castellano y circulaban el capital. Por lo tanto, la relación de los pueblos indígenas de tierras bajas con los no indígenas va a estar marcada por el papel que cumplen las mercancías y el dinero y eso determinará a su vez la relación que van a aprender a tener con el Estado; configurando el mundo de los blancos.

El ascenso y consolidación de los movimientos indígenas, van a estar determinadas por el contexto histórico y cultural de cada pueblo, y por lo tanto se caracterizan por adoptar diferentes formas de lucha. Mientras en algunas regiones la población indígena se organizaba para la movilización con

⁹ Mauricio Caviedes (2011), *Oro a cambio de Espejos: Discurso hegemónico y contra-hegemónico en el movimiento indígena en Colombia, 1982-1996*, Tesis de Doctorado en Historia, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

¹⁰ Mauricio Caviedes, *Oro a cambio de Espejos*, Op. cit.

el objetivo de recuperar sus tierras y consolidar el dominio sobre sus antiguos resguardos coloniales, en otras regiones como en el caso de los Llanos orientales, la resistencia indígena se enfocó en enfrentar la colonización de sus tierras y la expansión de la frontera agrícola a través de una alianza con el Estado para el reconocimiento de sus territorios y sus autoridades¹¹. Este es el caso de la Organización Unuma¹² que nace en 1973. A diferencia de otras regiones del país, en el caso de los Llanos orientales, hubo una serie de acontecimientos que impulsaron la organización de los pueblos de la región. Una de estas fue la llamada Masacre de Planas¹³ que tuvo lugar en el mes de febrero de 1970 en la que el Ejército Nacional y el DAS rural¹⁴ masacraron y torturaron de forma indiscriminada a varios miembros del pueblo sikuani. Los hechos, dejaron al descubierto las prácticas etnocidas a las que eran sometidos los pueblos indígenas en la región. El otro acontecimiento importante que tuvo lugar al principio de la década de los 70 fue el juicio de la matanza de la Rubiera. El 27 de diciembre de 1967, fueron asesinados por colonos 16 indígenas cuivas; los 8 colonos acusados de este hecho fueron declarados no culpables en 1972, a pesar de la confesión de los mismos implicados. Un año más tarde, en 1973, ante las presiones de la opinión pública nacional y extranjera, se celebró un nuevo juicio, en este los acusados fueron considerados culpables y condenados a prisión.

En este contexto y con ayuda del Padre Ignacio Gonzales¹⁵, quien anteriormente había denunciado la Masacre de Planas, y Luis Pérez, un universitario del Valle del Cauca que llegó a una de las comunidades como maestro, nace la organización Unuma. Esto representó para el movimiento indígena en Colombia y para la sociedad dominante en los Llanos, una decisión vital de los indígenas llaneros, abandonar su estrategia de movilidad constante en busca de nuevos territorios de caza y pesca y resistir la persecución de ganaderos y colonos interesados en las sabanas y en los bos-

11 *Ibid.* William Villa Rivera (2011), «El movimiento social indígena colombiano: entre autonomía y dependencia». En A. C. Betancur (Ed.), *Movimientos indígenas en América Latina: Resistencia y nuevos modelos de integración*, Dinamarca, IWGIA-Serie Debates.

12 El *unuma* es un tipo de trabajo cooperativo practicado por los Sikuani. Generalmente se convocaba a este tipo de trabajo para la tumba y quema del monte para sembrar el conuco. Eran invitados todos los hombres de la banda y se le llamaba *unuma* a la comida que daba el dueño del conuco, es decir el que convocaba al trabajo. También se practica el *unuma* para la construcción de las casas, en la adquisición de madera y palma de moriche.

13 Gustavo Pérez (1971), *Planas: Las Contradicciones del Capitalismo. Un año después*, Bogotá, Editorial América Latina.

14 El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) era el principal centro de inteligencia estatal de Colombia, hoy en proceso de supresión.

15 El Padre Ignacio González se identificaba como parte del movimiento de la Teología de la Liberación

ques de galería que se hallaban en las entonces Reservas indígenas¹⁶. En un principio Unuma concentró sus esfuerzos en la formación de maestros por lo que el Padre Ignacio Gonzales y Luis Pérez con un grupo de indígenas, prepararon la cartilla de alfabetización *Unuma Peliwasi*. Mediante esta cartilla se prepararon maestros indígenas que reemplazarían a misioneros y agentes del gobierno. En la década del 80, la organización concentraría sus esfuerzos en la gestión de recursos con ONG's extranjeras para la ejecución de proyectos productivos como las empresas ganaderas.

En el plano regional aparecen diversas organizaciones convertidas en actores políticos que demandan del Estado solución a sus reivindicaciones, al mismo tiempo que se estructura la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)¹⁷ y se evidencia la apertura estatal hacia el reconocimiento territorial y de autonomía de los pueblos indígenas. Para Caviedes, el nacimiento de la ONIC en 1982, inicia el camino de la visibilización del movimiento indígena¹⁸ y por lo tanto, a mi entender, abre una nueva fase en la historia indígena de Colombia además de abrir espacios para la participación política en la Asamblea Nacional Constituyente.

3. La Nueva Constitución

Desde un punto de vista optimista, la participación de los indígenas en la elaboración de la nueva Constitución Política es importante por el modo como quedan registrados en sus derechos y por la visión sobre el ejercicio de autonomía que allí se plasma. Como señalé anteriormente, esto es el resultado de varios años de movilización, durante los cuales las poblacio-

¹⁶ A partir de 1966, el Estado colombiano promovió la creación de reservas indígenas como una forma de tenencia provisional de carácter colectivo, y para 1977 se empieza a conferir carácter legal de resguardo a dichas reservas.

¹⁷ Es en 1980, en una reunión indígena a nivel nacional celebrada en Lomas de Hilarco, Tolima, donde se acordó la realización del primer Congreso Indígena Nacional, que se llevó a cabo en febrero de 1982 en Bosa, un municipio anexo a Bogotá, con la asistencia de 1.500 delegados y con la presencia de delegaciones indígenas de otras naciones, del consejo indio de Sur-américa (CISA) y del Concejo Mundial de pueblos Indios (CMPI). En este congreso se aprobó un programa que tuvo como eje la recuperación de las tierras y la defensa de sus costumbres y tradiciones y se culminó con la constitución de la ONIC. A este primer Congreso indígena asistieron las principales organizaciones indígenas que se han formado en Colombia a partir de la fundación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) como UNUMA de los sikuani o guahibo, piapoco, achagua, y sálba de los Llanos orientales, el concejo y organización indígena Aruhaca (COIA), el Concejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA), el Concejo Regional Indígena del Tolima (CRIT), la Organización Regional Emberá-Wanana del Chocó (OREWA) y el Concejo Regional Indígena del Occidente Colombiano (CRIDOC).

¹⁸ Mauricio Caviedes. *Oro a cambio de Espejos*, Op. cit.

nes indígenas se asociaron en organizaciones regionales a lo largo de la geografía nacional e intentaron construir una agenda compartida para demandar al Estado espacios de interlocución.

Según Caviedes¹⁹, la década del 90 se caracterizará por un proceso de articulación gradual pero efectivo de las organizaciones indígenas de nivel nacional al gobierno, a través de partidos políticos indígenas, cuyo protagonismo debilitó los procesos de organización social locales. Los indígenas adquirieron voz y visibilidad en el escenario electoral nacional, pero en la práctica, las reivindicaciones de los pueblos indígenas ya no estaban siendo negadas por la ley o por el gobierno, sino por los actores armados en sus territorios, que actuaban en contra de la autoridad indígena a pesar de una constitución y una dinámica política que los reconocía como protagonistas²⁰. Por consiguiente, por mucho que seamos optimistas frente a la participación indígena en la Constitución y a sus años de movilización, el derecho a la autonomía de los pueblos y en su territorio estaba y está siendo vulnerado.

Las reformas políticas del año 1991 constituyeron una ruptura con respecto al modo en que se concebía a los pueblos indígenas, sus organizaciones, sus autoridades y a sus territorios en el ordenamiento político y administrativo de la nación. Sin embargo, si hacemos una lectura sobre el proceso de las luchas indígenas y sus demandas, vemos una clara contradicción entre el lenguaje de los derechos consignados en la Constitución de 1991 y en las leyes, y la realidad que en la actualidad vive la población indígena en el orden económico, social y político; además de las escasas garantías que despliega el Estado colombiano para el cumplimiento de los derechos consignados en la Carta Magna.

Después de veinte años del reconocimiento de derechos, el balance resulta precario. Como ya lo había vaticinado en 1998 el antropólogo Luis Guillermo Vasco, el Estado colombiano, «triunfador» en el reconocimiento de los derechos indígenas, en la formulación de las políticas para estas poblaciones y en la titulación de sus territorios, es a la vez modelo sobre la forma como se agencia una política de dependencia que, en la práctica, restringe la posibilidad de construcción de espacios de autonomía en lo cultural, en lo económico y en el manejo del territorio. Para Vasco,

[...]En realidad, lo que la constitución hizo fue maquillar con una nueva cara la estrategia integracionista que siempre había constituido la política oficial. Y declarar a los indígenas, en tanto que grupos étnicos, partes integrantes de la sociedad colombiana; a sus autoridades, parte de la estructura político-administrativa del país; a sus

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

territorios, parte de la estructura territorial colombiana; a sus usos y costumbres, parte de la legislación colombiana, siempre y cuando no se opusieran a ella; a sus recursos y patrimonio, parte de los recursos y patrimonio de la nación; a su educación, parte del sistema educativo de Colombia, etc. Pero, por supuesto, lo hizo de una forma tal que resultara acorde con la estrategia des-centralista que se venía aplicando para conseguir la «modernización» del país y entroncarlo de manera más eficaz con los procesos de globalización y transnacionalización dictados por el capitalismo mundial encabezado por los Estados Unidos, es decir, con una política de autonomías restringidas y limitadas casi exclusivamente al campo de lo cultural [...]»²¹

Esto último se hace evidente en el marco jurídico que acompaña la manera en que los resguardos indígenas se articulan al Estado.

4. La ley de transferencias o «La plata maldita»

Las transferencias son los ingresos corrientes de la nación al que tienen acceso los resguardos indígenas. En un principio fue regulada por la Ley 60 de 1993²² que luego es derogada por la Ley 715 de 2001²³ y el Decreto 159 de 2002²⁴ que reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001.

²¹ Luis Guillermo Vasco (2002), «Transferencias presupuestales y sociedades indígenas en Colombia (¿Una Visión Pesimista?)», En *Entre Selva y Páramo. Viviendo y Pensando la Lucha India*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

²² Ley 60 de 1993: Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones: ARTICULO 25. Participación de los Resguardos Indígenas. Los resguardos indígenas que para efectos del artículo 357 sean considerados por la Ley como municipios recibirán una participación igual a la transferencia per-cápita nacional, multiplicada por la población indígena que habite en el respectivo resguardo[...] La participación que corresponda al resguardo se administrará por el respectivo municipio, pero deberá destinarse exclusivamente a inversiones que beneficien a la correspondiente población indígena, para lo cual se celebrará un contrato entre el municipio o municipios y las autoridades del resguardo. Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán la transferencia.

²³ Ley 715 de 2001 en su Parágrafo 2.º señala que Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley. Artículo 82. Resguardos Indígenas. En tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, y al Departamento Nacional de Planeación en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

²⁴ EL decreto 159 de 2002 en su Capítulo 2, provee información para la distribución de los recursos de la asignación del sistema general de participaciones para los resguardos in-

El Artículo 357 de la Constitución Política de Colombia formaliza la Descentralización fiscal al acordar la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación por medio de las transferencias. Desde una perspectiva económica, la descentralización fiscal busca generar un sistema de incentivos bajo el cual los departamentos y municipios incrementan su productividad y competitividad, al depender menos de los recursos centralizados, y más de sus propias posibilidades de desarrollo. Para la asignación de la participación en los ingresos corrientes de la nación, el porcentaje de intervención se basa en la proporción de habitantes beneficiarios de cada municipio.

El Decreto 1809 del 13 de septiembre de 1993 vinculaba a los resguardos indígenas al plan de descentralización fiscal del Estado al establecer que todos los resguardos indígenas legalmente constituidos serían considerados como municipios, generando así la participación de éstos en los ingresos corrientes de la nación o transferencias. La declaración de Colombia como un país multiétnico y pluricultural, fortaleció a los resguardos indígenas, ya «[...] que entraron a competir con los municipios las mismas prerrogativas, con la ventaja de que se les respetan sus “usos y costumbres”. Con ello se buscaba que tuvieran la libertad de utilizar a su buen entender los recursos que les llegan de la nación y que tengan cada vez mayor autonomía en lo político, administrativo y jurídico»²⁵. Esto último no ocurrió.

Así, cumpliendo una norma derivada de la Constitución, complementaría al mandato de autonomía para los territorios indígenas en 1994, el Estado comienza a transferir recursos del presupuesto nacional para la gestión de los gobiernos indígenas en sus resguardos. Para Vasco, la asimilación como municipios, que fue aceptada por las diferentes sociedades y organizaciones indígenas sin mayor discusión y en la medida en que significaba dinero, implicó que en la Ley 60 de 1993 se dispusiera

digenas. Señala en su artículo 3 que: Para efectos de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los resguardos indígenas, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, certificará al Departamento Nacional de Planeación la información sobre la población de los resguardos indígenas legalmente constituidos por municipio y departamento a más tardar el 30 de junio de cada año. Para establecer los resguardos indígenas constituidos legalmente, la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, deberán prestar el apoyo requerido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

²⁵ María Lucía Sotomayor (1998), «Somos indígenas, pero ¿por qué somos indígenas?», en M. L. Sotomayor (Ed.), *Modernidad, Identidad y Desarrollo. Construcción de sociedad y recreación cultural en contextos de modernización*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología, Ministerio de Cultura, Colciencias, p. 402

que los municipios o los departamentos debían ser los administradores de esos fondos a través de sus alcaldes y gobernadores, que la inversión no fuera autónoma sino que debía hacerse en sectores determinados por la ley, en las condiciones que ella fija y con criterios emanados de la sociedad nacional. Los alcaldes y gobernadores serían quienes desarrollarían los proyectos elaborados por los resguardos, lo cual implica que serían ellos quienes decidirían sobre la ejecución de los recursos, contrataciones y gastos, de acuerdo con la Ley 60 de 1993²⁶. Por lo tanto, concuerdo con Vasco en que el resultado de la ley de transferencias fue sujetar de nuevo a las autoridades y resguardos indígenas a las autoridades nacionales, echando atrás todo lo que se había avanzado en autonomía frente a ellas mediante la lucha de 20 años²⁷. No obstante, como señalé anteriormente, la Ley 60 fue derogada por la Ley 715 de 2001 en la que se establece que los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)²⁸ al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Modificado por el art. 13, Ley 1450 de 2011, los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena.

Además, la ley reguló que los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas deberían destinarse a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado,²⁹ educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas debían disponer parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos. En otras palabras, los resguardos no tienen la autonomía de decidir en qué sectores quieren invertir el dinero de las transferencias ya que el uso del recurso está limitado por la ley. Empero, en 2011, con la Ley 1450, esto fue modificado para que las transferencias sean de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en

²⁶ Luis Guillermo Vasco, *Transferencias presupuestales*, Op. cit.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ El INCORA es era el Instituto Colombiano de Reforma Agraria hoy liquidado y reemplazado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural INCODER

²⁹ El Régimen Subsidiado es el mecanismo mediante el cual la población más pobre del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado.

los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas³⁰.

Aun así, el proceso se lleva a cabo por medio de los municipios donde los resguardos están ubicados y las autoridades municipales son las directas responsables del gasto. Así, el resguardo sigue adscrito territorial y administrativamente al municipio y la autoridad indígena se encuentra bajo tutela del alcalde municipal de turno. El tutelaje, contrario al régimen autonómico dispuesto por la Constitución, es contrario donde la mayoría del territorio y de la población municipal es indígena o donde la totalidad del municipio es resguardo o forma parte de éste como es el caso de algunos municipios en la Orinoquia colombiana.

El 26 de enero de 2013 hubo un encuentro autónomo de los capitanes y líderes del resguardo. Siguiendo el protocolo, cada uno de los líderes se presentó a la asamblea y luego el secretario expuso los temas del día. Uno de los temas de discusión era el uso de las transferencias, o como uno de los líderes sikuani suele llamarle, «la plata maldita».³¹ El problema de las transferencias no es un conflicto de ahora. Durante mi primer trabajo de campo en 2004, muchos de los indígenas con los que conversé, tanto comuneros como líderes, insistían en que las transferencias eran la causa de la segmentación entre los mismos indígenas además de generar problemas a nivel de la organización indígena misma³².

En el caso específico de la Orinoquia, no existía una tradición reciente de una lucha indígena por la autonomía de sus autoridades. La relación con los alcaldes y gobernadores alrededor de las transferencias implicó un paso adelante, pues garantizó unos ingresos presupuestales fijos que ya no obligaban a suplicar a tales autoridades ni a los políticos de turno para conseguir recursos para inversión en las comunidades. Pero, al mismo tiempo y para poder tener derecho a estos dineros, obligó a la creación de resguardos y cabildos en regiones donde no había ninguna tradición de estas formas de propiedad de la tierra y de au-

³⁰ Modificación de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, nuevo texto: «los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996. Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a las autoridades indígenas».

³¹ Registro Diario de Campo 2013

³² Laura Calle Alzate. *Autoridad y Poder entre los Sikuani del Resguardo Wacoyo*, Op. cit.

toridad³³. Por ejemplo, los sikuani que hasta mediados del siglo xx eran pueblos semi-nómadas, se vieron obligados a asentarse y luchar por la conformación y legalización de resguardos ya que según ellos, era la única opción que tenían para defender el territorio. La legalización de los resguardos en la década del 90 se puede ver como un gran logro político de los pueblos indígenas de la Orinoquía, pero fue al mismo tiempo lo que le puso fin a su naturaleza transeúnte que era lo que permitía la reproducción de gran parte de sus prácticas culturales.

Por otra parte, desde el punto de vista organizativo puedo afirmar que antiguamente estas sociedades semi-sedentarias contaban con una cabeza masculina como autoridad, el pematakanukaenü, pematakaponaenü o pematakaponapaenü; como pude comprobar en mi trabajo de campo³⁴. Los sikuani tienen diferentes interpretaciones sobre estos conceptos pero en general la mayoría lo asocian a un jefe hombre o a un guía masculino. Las diferentes interpretaciones de los conceptos en su lengua muchas veces están asociadas a las variaciones dialectales del sikuani entre una región y otra³⁵.

Además de la presencia de ese patriarca, también se contaba con el penajorobinü o médico tradicional, en algunos casos coincidía y en otros no. Según las declaraciones de Pablo Emilio Gaitán, líder del Resguardo Wacoyo³⁶, la organización en cabildos fue vista por los líderes como la única opción política para defender las entonces reservas indígenas de los colonos y terratenientes³⁷. Por lo tanto, en 1983 nombraron el primer cabildo en Wacoyo y después de la constitución del 1991 a través del reconocimiento de las autoridades tradicionales indígenas, institucionalizaron las capitanías y el concejo de capitanes encargado de elegir al capitán mayor que funciona como representante legal del resguardo ante el Estado. En otros pueblos como el sáliva y el piapoco³⁸ aún se conserva el cabildo. Lo que quiero resaltar aquí, es que a partir de la década del 80 las formas tradicionales de autoridad fueron desplazadas por unas nuevas aparentemente imprescindibles para llevar a cabo la interlocución con el Estado. En este sentido, concuerdo con Vasco³⁹ en que la creación de cabildos en

³³ *Ibid.*

³⁴ Registro Diario de Campo 2013

³⁵ Por ejemplo los sikuani que se asentaron sobre el río Vichada usan el término *pematakaponapaenü*; y los que están asentados sobre el río Meta usan el término *pematakanukaenü*.

³⁶ Entrevista realizada a Pablo Emilio Gaitán el 01 de febrero de 2013; comunidad de Corocito.

³⁷ Registro de Campo 01/02/2013

³⁸ Los pueblos sáliva y piapoco son pueblos indígenas de los Llanos Orientales que comparten algunas características culturales con el pueblo sikuani.

³⁹ *Ibid.*

regiones donde las formas de autoridad eran diferentes, implicó la subordinación de las formas propias de territorialidad y autoridad tradicional, avanzando por el camino de los procesos de homogeneización de las sociedades indígenas además de transformar profundamente las formas de liderazgo y autoridad como señalaré más adelante.

Por otra parte, en el interior de los resguardos ha habido una proliferación de comunidades y, por lo tanto, de nombramiento de capitanías para la repartición de las transferencias. En otros casos, como por ejemplo en el resguardo de Corrosal Tapajo, las disputas internas entre diferentes sectores políticos dentro del resguardo tienden hacia la existencia de dos gobiernos en una misma territorialidad. Consecuentemente, como señalaba Vasco ⁴⁰, vemos cómo en la práctica, se crean disputas entre diferentes sectores de los resguardos para apropiarse de las transferencias mediante el expediente de multiplicar al infinito la creación de nuevos cabildos y autoridades tradicionales, con el consiguiente fraccionamiento interno de las comunidades y el enfrentamiento entre sus distintos sectores.

Además, como el Decreto 1088 de 1993 acepta que si en un mismo resguardo hay dos o más cabildos o autoridades tradicionales cada uno de ellos puede manejar la parte de las transferencias que le corresponda, aunque también pueden formar asociaciones para tal efecto. En el caso específico del Municipio de Puerto Gaitán, además de la Organización Unuma conformada en 1974, en la actualidad se han conformado tres asociaciones indígenas más: la Asociación de Cabildos Indígenas de Departamento del Meta (ACIM-UNUMA), la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas (penamata kaitorrobiwi) y Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas UNUMA, que actualmente se disputan el poder de representación de los resguardos.

En resumen, el impacto del modelo de participación indígena en la gestión estatal también se observa en la fragmentación de las organizaciones, en la pérdida de vigencia de las asociaciones de tipo regional como en el caso de Unuma, y en la irrupción de muchas pequeñas élites. A través de los recursos presupuestales que el Estado transfiere a los resguardos por medio de las autoridades municipales o directamente por la contratación de los servicios de salud y educación, el modelo de organización que se generaliza es el de asociaciones de autoridades tradicionales por cada municipio y en varias ocasiones, como en el caso de Puerto Gaitán, varias asociaciones convergen en uno solo.

Asimismo, como un efecto colateral, ha habido una agudización de rivalidades entre comuneros indígenas que aspiran a tener acceso a cargos

⁴⁰ *Ibid.*

tanto a nivel de corporaciones públicas como dentro del cabildo, atraídos ante todo, por el manejo del presupuesto. En consecuencia, los cabildos tienden a perder su cualidad de autoridades tradicionales y a ejercer un poder cada vez más mecánico⁴¹. Así, la Constitución de 1991 abrió la participación política para los pueblos indígenas aunque también perpetuó efectos nocivos como la creación de élites que juegan a la «política del blanco» y que se han desvinculado de las bases. La institucionalidad pública en su conjunto reproduce el modelo heredado de la formación republicana y a pesar de los cambios políticos y normativos, las élites locales tradicionales controlan el poder. En lugar de visibilizar el proyecto de autonomía de los pueblos indígenas en sus territorios, las políticas gubernamentales lo vuelven funcional al modelo del Estado que impone el proyecto neoliberal, caracterizado por la transferencia al sector privado de funciones esenciales como lo son la salud y la educación⁴².

De este modo la adquisición de recursos está en estrecha relación con las diferentes instancias gubernamentales departamentales y nacionales con las que el resguardo está en relación a través de sus líderes. Si retomamos el argumento de que la relación de los sikuani con los no indígenas o wowainü, en lengua sikuani, va a estar marcada por el papel que cumplen las mercancías y el dinero, los líderes indígenas actuales deben tener nuevas capacidades a diferencia de los de antaño, ya que obtener dinero implica saber manejar una serie de habilidades y conocimientos. Esto lleva a la transformación del liderazgo y el debilitamiento de la movilización indígena ya que la participación propiciada por la Constitución ha derivado en estrategias de cooptación del liderazgo. Como asevera Villa, por esta vía, se emprende el desmonte de las estructuras organizativas que propiciaron la movilización indígena, o su conversión en agentes operadores de los programas estatales, en administradoras de los recursos de cooperación internacional y, en algunos casos, en intermediarias entre las empresas extractoras de recursos forestales o del subsuelo. En estos roles, el proyecto político a largo plazo que animó las luchas indígenas durante los años 70's y 80's pasa a un segundo plano⁴³.

⁴¹ Miguel Chindoy (1996), «Algunas reflexiones sobre la situación de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas», en *Órgano informativo del equipo de trabajo del Movimiento de Autoridades de Colombia en el Congreso de la República*, Bogotá, Noticias del Senado, boletín n.º5. En Virgine Laurent (2005), *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1990. Motivaciones, campos de acción e impactos*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, Instituto Francés de Estudios Andinos IFEA.

⁴² William Villa Rivera. «El movimiento social indígena», *Op. cit.*

⁴³ *Ibid.*

Más allá de los límites que claramente el Estado colombiano impuso a los pueblos indígenas para ejercer el derecho a la autodeterminación, como mencioné anteriormente, también creó espacios para la participación indígena en la gestión estatal y gubernamental. No obstante, en este nuevo contexto, la promoción del liderazgo responde a un nuevo canon. Como arguye Villa, el representante indígena en la organización social que tuvo vigencia durante las dos últimas décadas del siglo pasado, asumía su papel por identidad con las reivindicaciones que movilizaban a los diferentes pueblos⁴⁴ En la actualidad, ese modelo de representación da paso a formas de promoción individualizadas y fundamentadas en la apropiación de lenguajes expertos o en la delegación que se hace sin atender a la tradición. La eficacia de la representación está determinada por el aprendizaje que el indígena logra en el entorno externo a su pueblo, por la capacidad de instrumentalizar el lenguaje no indígena que provee la escuela formal y por la apropiación de discursos institucionales. La crisis de las organizaciones es una tendencia que observa en varias regiones del país y pone en evidencia las transformaciones del liderazgo indígena y sus expectativas frente al papel de las organizaciones.

Esto último se hizo evidente durante mi último trabajo de campo en 2013 cuando surgió un conflicto con la empresa agropecuaria Fazenda Aliar S.A mientras se avanzaba simultáneamente en un proceso de consulta previa con las empresas Tecpetrol y Pacific Rubiales.

5. Un episodio de conflicto

El asedio que los pueblos indígenas vienen sufriendo por culpa de las empresas privadas no es solo del presente. Por ejemplo, la industria petrolera en Colombia se identifica históricamente con la extinción de los pueblos indígenas, la sistemática vulneración de sus derechos y el desplazamiento forzado de sus pobladores con el amparo de la acción gubernamental. Desde principios del siglo xx, las compañías petroleras extranjeras que operan en Colombia han declarado los Llanos Orientales como «zona de reserva» a través de la obtención por medio de concesiones que el Estado les hace de grandes extensiones de terreno. El departamento de Meta extrae petróleo crudo desde el año 1976, ubicándose, en la actualidad, entre los tres mayores productores del país.

⁴⁴ *Ibid.*

Durante mi primer trabajo de campo en 2004, en las proximidades al resguardo hacían presencia las empresas Metapetroleum Corporation⁴⁵ que es una subsidiaria de la empresa Pacific Rubiales Energy y el grupo petrogasífero estadounidense Hupecol. Para entonces el yacimiento de Rubiales tenía una producción de 5.500 barriles diarios, razón por la cual tendía a convertirse en un próspero campo petrolífero. Durante mi estadía en el Resguardo entre los meses de septiembre y diciembre de 2004 y de febrero a abril del 2005, la empresa petrolera Hupecol adelantaba proyectos de exploración que conducían a la explotación de nuevos yacimientos petrolíferos⁴⁶. Esto disparó la demanda de mano de obra indígena, quienes son los más capacitados para estas labores gracias a su amplio conocimiento del territorio a ser explorado. Sin embargo, esta demanda desaparece una vez finalizada esta etapa. Por lo tanto, estos empleos no generan estabilidad económica debido a su carácter temporal. Así, es posible afirmar que la generación de empleo por parte de las compañías petroleras es un arma de doble filo: se generan puestos de trabajo, pero de muy corto plazo porque los contratos son de veintiocho días⁴⁷. Para entonces, algunos de los hombres de la comunidad trabajaban para las petroleras pero aun mantenían algunas de sus prácticas tradicionales de subsistencia como la caza y el cultivo del conuco⁴⁸ además de trabajar como jornaleros en algunas de las fincas aledañas o la venta de artesanías. Sin embargo, en cuestión de 5 años el escenario es completamente diferente.

En la actualidad, en el departamento del Meta se está produciendo alrededor del 55% del petróleo que extraen Ecopetrol y sus socios, entre ellos, la canadiense Pacific Rubiales, principalmente en los campos Castilla, Chichimene y Rubiales. En esta región del país se concentra el desarrollo de los crudos pesados, uno de los ejes de la estrategia para aumentar la producción y reservas de petróleo durante los próximos años. Colombia, el cuarto mayor productor de crudo de Latinoamérica, tiene unas reservas de petróleo de 2.000 millones de barriles. Paradójicamente, el petróleo se encuentra en el subsuelo de los territorios de los pueblos indígenas.

[...] El 8 de febrero de 2013 cayó viernes. Estábamos citados a las 8 de la mañana en la escuela de la comunidad para discutir si fi-

⁴⁵ Las directivas de la empresa Metapetroleum Corporation aspiraban incrementar la producción de petróleo de 5.500 barriles diarios a 10.000 barriles para el 2005 y tenían una proyección de 20.000 barriles diarios para dentro de 5 años

⁴⁶ Laura Calle Alzate. *Autoridad y Poder... Op. cit.*

⁴⁷ Registro Diario de Campo 19/05/2005

⁴⁸ El conuco es el huerto que hacen los grupos indígenas de los Llanos a lo largo de un caño dentro del monte. Generalmente es un cultivo de yuca dulce y yuca amarga

nalmente el resguardo organizaba una ocupación pacífica de las instalaciones de la empresa agropecuaria Fazenda Aliar S.A. Esta empresa está ubicada en las inmediaciones del resguardo y desde que comenzó la porcicultura a gran escala, los sikuani vienen sufriendo múltiples infecciones además de la infestación causada por gigantescos lagos pestilentes de excrementos de los cerdos industrialmente criados. Actualmente en Wacoyo, respirar es un suplicio. La carretera nacional que conecta el municipio de Puerto Gaitán con el de Puerto Carreño atraviesa el resguardo prácticamente por la mitad. Al ser una vía sin pavimentar, las mulas cargadas de crudo y las camionetas de las diferentes empresas levantan nubes de polvo que se funden con el nauseabundo olor a porqueriza que proviene de la Fazenda Aliar S.A. Además del polvo y el insoportable olor las nubes de moscas hacen que la hora de comer sea un martirio cotidiano. Ese viernes, como todos los otros días desde que la industria porcina está en la región, tuve que darle de comer a los niños cuidando que no se les metieran las moscas en la boca. La baja calidad del aire, la contaminación de las fuentes de agua y la plaga de moscas ha causado el padecimiento de enfermedades de tipo respiratorio como tos crónica e afecciones en la epidermis asociadas a erupciones cutáneas. También han incrementado los casos de muertes de niños y ancianos por diarreas y vómitos. Sin embargo, los complejos agroindustriales no son los únicos que asedian al pueblo sikuani también están las petroleras. Unos días antes, el 29 de diciembre de 2012 hubo una reunión en la casa del capitán de la comunidad. Las últimas mañanas habían estado allí reunidos tomando café. El tema de discusión: la entrada de la empresa de exploración y producción de petróleo y gas Tectpetrol al resguardo. Recuerdo que le pregunté a Jairo que por qué les habían permitido la entrada, a lo que él me respondió que «qué podían hacer, que si se negaban terminarían por comprar toda la tierra alrededor del resguardo y que sacarían el petróleo desde allí dejándolos a ellos sin nada» [...]⁴⁹.

Según las autoridades del resguardo, en 2012 se intentó varias veces hablar directamente con los ejecutivos de la empresa con el fin de enfrentar y poder resolver este problema que se viene presentando hace cuatro años, pero la empresa solo participó en una reunión y a las demás que se citaron no asistieron incluyendo una reunión convocada directamente por el Ministerio del Interior. Además, en el encuentro en el que se reunieron con la empresa, se llegaron a unos acuerdos que hasta el momento la empresa había incumplido. Según lo relatado por los indígenas, lo que negociaron en su momento es que la empresa araría parte de la sabana para

⁴⁹ Registro Diario de Campo 30/12/2012

que el pueblo pudiera sembrar productos de pan coger como yuca y plátano para la alimentación de las familias además de reforestar una parte del territorio. No obstante, el incumplimiento de estos compromisos no fue lo que enfureció al pueblo, lo que desencadenó la protesta fue el tema del maíz⁵⁰.

Fazenda Aliar S.A, además de tener las granjas industriales de cerdos, también cuenta con amplias extensiones de cultivos de maíz transgénico que utilizan para producir el alimento de los animales. Precisamente los malos olores que provienen desde su propiedad son porque la empresa riega el estiércol de los cerdos en las sabanas para fertilizar el terreno sobre el cual se va a sembrar el maíz transgénico. Según lo relatado por varios de los indígenas algunos líderes del resguardo habían pactado que además de la reforestación y el arado de la sabana, los habitantes del resguardo, podrían recoger el maíz que queda del «repele». Esto es, que una vez han pasado las máquinas que recolectan el maíz, los indígenas pueden entrar a recoger el maíz que queda. Éste maíz al ser transgénico no le sirve a los sikuani como semilla pero sí para alimentar a algunos de los animales que tienen en sus casas como las gallinas o para vendérselo a otros habitantes del resguardo o del municipio.

Unos días antes el responsable social de la empresa había estado en la casa de uno de los líderes por la mañana para acordar que la gente podía entrar a recolectar el maíz. Sin embargo, cuando los sikuani llegaron, se encontraron con que habían cambiado las reglas del juego. En ocasiones anteriores los indígenas recogían el maíz y se llevaban los bultos que hubiesen recolectado. Pero, esta vez por cada bulto recogido, debían dejar otro al responsable social de la empresa. Además de esto a dos comuneros que habían ido a recoger maíz al siguiente día, después de tener los bultos recolectados les dijeron que no se los podían llevar. Esto generó un descontento generalizado entre un sector de la población que reclamó a los líderes por lo que se había negociado con la empresa. Estos respondieron afirmando que ya era suficiente y convocaron al pueblo a una huelga⁵¹.

Bajo estas condiciones, era claro para cualquier observador externo que la toma de las instalaciones de la Fazenda Aliar S.A buscaba incidir para que los ejecutivos de la empresa hicieran presencia y les dieran una solución a esta problemática, una acción que era más que legítima. Empero, había algo más ahí, una pieza fuera de lugar. Durante la reunión del 8 de febrero, y los días posteriores a la convocatoria de la huelga, era latente la desconfianza de algunos de los líderes y comuneros sobre la consolidación

⁵⁰ Registro Diario de Campo 2013

⁵¹ Registro de Campo 09/02/2013

de la misma. En ocasiones anteriores, no solo con Fazenda Aliar S.A sino con otras empresas que hacen presencia en el territorio como con las petroleras, las convocatorias para la movilización pacífica se habían cancelado en el último minuto porque algún miembro del gobierno indígena había negociado de forma bilateral. Esto significa que las empresas habían llegado a algún acuerdo con una persona particular sin que ninguna de las dos partes tuviera en cuenta a los comuneros. Esta desconfianza de los indígenas hacia su propio gobierno no era algo nuevo para mí. Sin embargo, en mis nueve años de trabajo con el pueblo sikuani, sí era la primera vez que presenciaba una movilización de este tipo y que veía que la desconfianza de los comuneros hacia sus propias autoridades podría ser un problema.

6. Megaproyectos y Consulta Previa

A pesar de poseer un territorio autónomo, los indígenas están cada vez más absorbidos y comprometidos dentro de la economía regional, por lo que sus prácticas económicas tradicionales como la siembra, la caza y la recolección están completamente subordinadas al capitalismo. A diferencia de 2004, en 2013 muy pocas familias habían sembrado su conuco, la tradición del unuma o trabajo comunitario se ha perdido casi por completo, cada uno de los indígenas quiere un salario. La tradición del *wakena*⁵² se ha perdido también, si un cazador trae una presa, ya no la comparte con toda la comunidad como solía hacerse antiguamente, sino que vende la carne. Algunos sikuani ven con nostalgia cuando todavía se podía compartir, arguyen que con el tiempo se han vuelto más individualistas.

Si las relaciones entre los grupos indígenas y los no indígenas muchas veces se ven como transacciones, en el caso de las negociaciones con las petroleras y de la consulta previa en particular, también. La transacción se realiza entre representantes de las comunidades indígenas y funcionarios gubernamentales y de la Agencia nacional de Hidrocarburos especializados en la consulta previa. En esta transacción no es importante preguntar por la legitimidad de la representación, como tampoco lo es asumir una metodología para informar a los indígenas de manera cualificada sobre el proyecto a realizar y sus impactos sobre su vida y sus territorios. El objetivo es cumplir formalmente con la obligación de consultar y transar un monto de inversiones.

⁵² El *wakena* era una tradición que solían practicar los sikuani que se basaba en que cuando un cazador llegaba de cazar, repartía su presa entre todos los miembros de su familia extensa o comunidad

Pero, ¿de dónde viene la consulta previa y por qué ha habido una sistemática evasión de los gobiernos en la aplicación de este instrumento? En el caso colombiano, ¿está asociado acaso con las políticas que, a partir del año 2000 han convertido la extracción de recursos del subsuelo en uno de los sectores económicos sobre los que se estructura el modelo de desarrollo nacional?

A raíz de su entrada en vigor en 1991, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁵³ ha jugado un papel fundamental no sólo en la articulación del régimen contemporáneo de derechos indígenas. En América Latina el Convenio 169⁵⁴ fue considerado como el piso mayor de las principales reivindicaciones indígenas. Empero, Alonso señala que el Convenio no recoge las máximas aspiraciones de los pueblos indígenas ya que solo formula una serie de normas mínimas, pistas de despegue que permiten señalar los rumbos que permitirían avanzar hacia las metas máximas⁵⁵.

En el caso colombiano, la historia de la consulta previa corre paralela a la Carta Magna de 1991. El mismo año que Colombia ratifica el Convenio 169 de la OIT aparece el espejismo para los pueblos indígenas de la au-

⁵³ Para Rodríguez-Piñero la entrada de la cuestión indígena en Naciones Unidas a partir de los años 70 fue lo que hizo despertar a la OIT de su «letargo indigenista». Entonces, la burocracia de la organización decidió revisar el Convenio 107 que dio lugar a la declaración del Convenio 169 El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue adoptado en la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra el 7 de junio de 1989 Ver: Luis Rodríguez-Piñero (2007), «Pueblos Indígenas y derecho internacional: una historia incómoda», en *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Laura Giraudo, ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 83-105.

⁵⁴ En términos generales el Convenio reconoce la aspiración de los pueblos indígenas a controlar ellos mismos sus instituciones, modos de vida, desarrollo económico; conservar su identidad y religión. Exige el pleno reconocimiento y respeto de los valores, prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales. Introduce el principio de la consulta con las instituciones representativas con respecto a la legislación y a las medidas administrativas de su interés, alentando su participación en la toma de decisiones desde el nivel local, regional y nacional. A pesar de que en el Convenio se insiste en el derecho de consulta y a la libre participación, la elaboración del instrumento se hizo sin la participación indígena. No obstante, para entonces, los pueblos indígenas habían hecho oír sus demandas y la redacción de este estuvo marcada por una fuerte discrepancia al menos en dos cuestiones sensibles para los Estados como la utilización de los términos «pueblos» o «territorios» o la inclusión expresa del derecho a la autodeterminación. Ver: Marcos Matías Alonso (1999), *Voces Indígenas En Foros Internacionales*, México D.F, Asociación Alemana para la Educación de Adultos; Luis Rodríguez-Piñero. «Pueblos Indígenas y derecho...» *Op. cit.*

⁵⁵ Marcos Matías Alonso. *Voces Indígenas... Op. cit.* Esto se refleja por ejemplo, en la referencia que hacen del Convenio tanto en los Acuerdos de Paz en Guatemala como en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar entre el Gobierno mexicano y el EZLN.

todeterminación en sus territorios. Para Villa, en este escenario de modo fraudulento se imponen proyectos a los pueblos indígenas en sus territorios, que luego pasa a ser un escenario de conformación jurídica para que se asuma la consulta como un derecho que se debe materializar. Consecuentemente, se trata de la constante omisión del gobierno nacional, al punto que se cuenta con un cúmulo importante de pronunciamientos judiciales que ordenan adelantar dicha consulta en los términos establecidos en el Convenio 169 de la OIT⁵⁶.

A pesar de que la Constitución del 91 dispone que la consulta previa es un mecanismo idóneo para salvaguardar la integridad de los pueblos indígenas en contextos de explotación de recursos naturales en territorios indígenas; en las áreas de explotación de hidrocarburos, como en el caso del Resguardo Wacoyo, la consulta se ha convertido en una simple transacción, en la oportunidad para que un sector de la población movilice unos recursos que se concretan en un proyecto productivo o en una obra de infraestructura, como también en contratos para miembros de las comunidades afectadas.

[...] El 7 de enero de 2013 fue la segunda reunión de capitanes del año en la comunidad de Manguito. Antes de que empezara la reunión irrumpieron dos funcionarios de la empresa Pacific Rubiales y un ingeniero ambiental. La razón: tenían que hacer un monitoreo ambiental de la calidad del aire del resguardo para cumplir con las directrices que le exigía el Ministerio del Medio Ambiente. El responsable social de Pacific Rubiales se dirigió a la asamblea y pidió permiso para poner un monitor que medía la calidad del aire dentro de los terrenos del resguardo. Los líderes presentes reaccionaron con desconfianza al no entender de qué se trataba y le solicitaron a la empresa que hiciera otro encuentro en que les hicieran un taller más serio explicándoles cómo es que funciona el aparato. Sin embargo, los trabajadores de la empresa insistieron en seguir con la reunión y propusieron la elaboración de un acta alegando además que era imposible hacer otra reunión. Su argumento fue que las mediciones de aire debían hacerse en los días exactos, si aplazaban el proceso para informar a la comunidad, no podrían cumplir con el estudio. En ese momento le solicitaron al ingeniero ambiental que les explicara el funcionamiento de la máquina que pensaban instalar en el resguardo. Así el profesional comenzó a explicar con palabras técnicas que claramente nadie entendía, yo incluida, sobre el funcionamiento de un aparato que medía las partículas de aire. Este discurso inextricable hizo reaccionar a los líderes presentes en la asamblea, que de forma inmediata empezaron a

⁵⁶ William Villa Rivera. «El movimiento social indígena», *Op. cit.*

quejarse de los impactos que las petroleras que están en las inmediaciones del resguardo le están generando a la población. Finalmente el responsable del área social de la empresa intervino señalando que Pacific Rubiales no era responsable de lo que estaba pasando en el resguardo e insistió en que no son la única empresa que hace presencia en la región asegurando que los camiones que pasan por el resguardo no son suyos. La asamblea respondió confundida. En medio de esto, uno de los líderes intervino en sikuani. Dijo a sus compañeros que la asamblea debía tratar temas importantes en la reunión y que los de la petrolera les estaban quitando tiempo, por lo que resolvieron que les dejarían instalar la máquina pero con la supervisión de los miembros del gobierno indígena, la mini consulta concluyó con la firma del acta por los asistentes y el «¿nos tomamos una foto?» del responsable social de Pacific Rubiales como si eso fuera una celebración familiar. El trámite estaba cerrado [...]»⁵⁷.

El proceso casi siempre es el mismo, luego aparecen las organizaciones no gubernamentales que operan los proyectos y que garantizan una comunicación entre la empresa y los pueblos indígenas, adecuada a los intereses de aquella. El problema aquí es que no todo el pueblo se beneficia de estas transacciones. Cuando el dinero entra en las comunidades, no es redistribuido de forma equitativa sino que permanece en los círculos cercanos de la élite política. Eso explicaría la desconfianza de los comuneros hacia sus propias autoridades, el dinero ha creado divisiones internas que las empresas aprovechan. Es en las grietas del gobierno indígena que entran a actuar las multinacionales. Como señalaba Alfredo Molano Bravo en su columna del diario El Espectador,

[...]El problema consiste en que la consulta previa es administrada por el establecimiento, el cual tiene sus propios intereses. Legítimos, claro, pero no idénticos a los de las comunidades étnicas. Y ahí está el problema, porque se trata en general de dos modos distintos de mirar el mundo y de vivir. En la sociedad mayor prima lo que la economía política llama la reproducción ampliada de capital y en las comunidades la reproducción simple. Por eso, entre paréntesis, los campesinos deberían gozar de la consulta previa [...]»⁵⁸

Como relaté anteriormente, el 29 de diciembre de 2012 varios líderes de la comunidad estaban hablando sobre el proceso de consulta previa que

⁵⁷ Registro Diario de Campo 07/01/2013

⁵⁸ Alfredo Molano Bravo (2013), A torcerles el cuello a las consultas. El Espectador, pp., Opinión: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-405182-torcerles-el-cuello-consultas>.

Tecpetrol venía adelantando. En días anteriores les habían dejado la tarea de escribir sobre sus prácticas culturales y a los líderes que participaran se les retribuiría económicamente con una bonificación de 400 mil pesos colombianos⁵⁹. Algunos de los comuneros que no fueron tenidos en cuenta para esta tarea se sintieron discriminados. Según lo relatado por algunos de ellos, el dinero que traen las empresas en los procesos de consulta previa no llegan a todas la población sino que permanecen en unas pocas manos⁶⁰. Entre las últimas semanas de diciembre de 2012 y el mes de enero de 2013 se hicieron múltiples reuniones con la empresa Tecpetrol, reuniones eternas que iban desde las 8 de la mañana hasta las 4 de la tarde, días en los que los asistentes a las reuniones no podían trabajar para conseguir el sustento de sus familias. Muchos comuneros esperan una remuneración económica por participar de ese tipo de asambleas. Sin embargo, no la hay. Si los líderes logran ser buenos gestores, consiguen que la petrolera financie la comida o refrigerio para el día de la reunión. Esto genera varios conflictos internos. Lo que se presenta es una disputa entre diferentes sectores políticos del resguardo por la administración de los recursos que trae la petrolera. Por lo que se reproduce una dinámica similar a la que expuse anteriormente con las transferencias.

7. Consideraciones Finales

El análisis sobre los instrumentos desarrollados por el Estado para la gestión política y administrativa de las autoridades indígenas en sus territorios permite comprender la visión de autonomía existente. A pesar de lo que aparece en el papel, tras evaluar los 20 años de la Constitución, contrario a la expectativa sobre la regulación de la autonomía territorial indígena, lo que se impulsa es la creación y profundización de una situación de dependencia de los indígenas con respecto al Estado.

Para ilustrar este escenario narré cuando el pueblo sikuani Wacoyo decidió ocupar las instalaciones de Fazenda Aliar S.A. Como se había planeado el 9 de febrero de 2013 desde las horas de la mañana, el pueblo se tomó de manera pacífica las instalaciones de la empresa agropecuaria. El día diez la toma continuó y se hizo presente una comisión de la empresa que se reunió con delegados de la comunidad para la negociación. En la mesa de diálogo, los delegados indígenas exigieron una solución inmediata al problema. Hasta la fecha la empresa se ha comprometido con ir

⁵⁹ 400,000 pesos colombianos equivalen a 157.52 euros (aprox).

⁶⁰ Registro de Campo 01/20/2013

retirando de forma gradual los cerdos para reubicarlos, construir un centro de salud, y construir unas plantas de tratamiento para controlar los olores. Así como en la reunión anterior a la ocupación, el día de las negociaciones el ambiente también estaba tenso. Muchos de los comuneros reclamaban estar presentes en la mesa de negociación. Los representantes de la empresa no aceptaron por motivos de seguridad. ¿Si la toma de decisiones entre los pueblos indígenas es de forma colectiva por qué se insiste en elegir representantes?

Tanto en el caso de las agroindustrias como en el de las petroleras, los pueblos le piden dinero como forma de compensación. Como este dinero solo puede ser entregado en especie al igual que las transferencias, las autoridades indígenas gestionan proyectos con las empresas para que a través de su agenda de responsabilidad corporativa cumplan funciones como la garantía del derecho a la salud, la educación o al de una vivienda digna. Responsabilidades que originalmente le corresponden al Estado. En cierta forma se intenta reproducir con las empresas las prácticas paternalistas que se mantienen desde la época de las misiones.

Finalmente, a pesar de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas con la Constitución del 91, el Estado ha creado mecanismos que dan vida a nuevas formas de dependencia por la forma en la población indígena se inscribe en la economía nacional y en las políticas que el Estado dispone para este sector de la población. Al imponer la lógica de la democracia representativa, hoy muy cuestionada en otras latitudes del mundo, los gobiernos indígenas terminan integrados al aparato estatal y violentando por completo la autonomía indígena. Por lo tanto, las políticas del Estado profundizan la condición de dependencia de la población indígena, que además en su gran mayoría se localiza por debajo de la línea de pobreza. Así, cuando los líderes indígenas y los movimientos en general, limitan su acción política a la participación en las instituciones políticas de un Estado moderno y neoliberal, se renuncia a ese modelo de sociedad fundada en principios de reciprocidad y decisión comunitaria. Así en el contexto de la representación, concuerdo con Caviedes cuando afirma que «[...] al aceptar un líder que lleva al seno del Estado “la voz de los que no tienen voz”, el líder se sumerge en el Estado y con él, la comunidad como sujeto político, es absorbida también. Al hacerlo, la posibilidad de una sociedad diferente, que rompa con el modelo de Estado-nación capitalista, otra sociedad y otra historia, se desvanece también [...]»⁶¹.

En cuanto al desarrollo, los resguardos como entidades territoriales no son una prioridad para los gobiernos de turno por lo que las políticas de

⁶¹ Mauricio Caviedes. *Oro a cambio de Espejos*, Op. cit.

fomento a la producción, o a la innovación tecnológica son prácticamente inexistentes como tampoco la garantía de condiciones para su reproducción en lo económico y lo cultural. Por ejemplo, la administración municipal de Puerto Gaitán, a pesar de que la población del municipio es en su mayoría indígena, no tiene un conjunto de políticas públicas enfocadas hacia los resguardos ni tampoco ha incluido el enfoque diferencial en los planes de desarrollo o de ordenamiento territorial. De alguna forma admiten su existencia siempre y cuando estos no se interpongan en su proyecto de desarrollo capitalista, limitando su participación a una condición decorativa o de entretenimiento como lo evidencias los folletos turísticos del municipio y desafortunadamente algunas elites indígenas han entrado al juego del Estado.

Es por esto es que hablo del espejismo de la autonomía. Los líderes indígenas la proclaman en sus discursos pero en la práctica está anclada a la disputa por administrar los recursos, que finalmente solo benefician a la elite indígena y su círculo más cercano. Por lo tanto, a pesar de manifestaciones de descontento como lo ocurrido con Fazenda Aliar S.A o las petroleras los pueblos se encuentran en un estado esquizofrénico en el que discursivamente se defiende la autonomía, pero cotidianamente la dependencia se afianza.

Watá Ka'a pe: aproximaciones acerca de la movilidad, territorio y caminos entre los Awá-Guajá (este amazónico)

Marcelo Yokoi*

Resumen: Pueblo indígena amazónico hablante de una lengua perteneciente a la familia lingüística Tupi-Guaraní, los Awá-Guajá son grandes maestros de la caza: la vida (y la muerte) tiene en el arte venatoria la base para el *estar en el mundo*. Tradicionalmente nómadas, sin conocimiento agrario u horticultural, vivían en pequeños grupos en el interior de la selva, circulando por una red de caminos (*harakwá*) que permitían (y aún permiten) su propia reproducción social y cultural. Basado en la literatura etnográfica disponible, el presente texto, al discutir sobre las hipótesis históricas en torno del nomadismo y exponer las trágicas consecuencias del contacto y de la invasión en sus territorios, pretende traer elementos para comprender que la caza y sus caminos pueden ser vistos como marcas de resistencia de un otro mundo posible.

Palabras clave: Caza, nomadismo, invasores, territorio.

Abstract: An Amazonian indigenous people belonging to the Tupi-Guarani language family, the Awa-Guajá are the great masters of game: life (and death) has the basis for *being in the world* in the venatory art. Traditionally nomads, without agriculture or horticultural knowledge, they lived in small groups in the interior of the forest, walking through a network of paths (*harakwá*) which allowed (and still allows) their own social and cultural reproduction. Based on ethnographic literature available, this text, in discussing historical hypotheses about nomadism and exposing the tragic consequences of contact and invasion of their territories, aims to bring elements for us to understand that their paths and hunting activities can be seen as resistance marks of another possible world.

Keywords: hunting, nomadism, invaders, territory.

* Graduado en ciencias sociales por la Universidad Estadual Paulista (São Paulo/Brasil), tiene maestría en Antropología Social por la Universidad Federal de São Carlos (São Paulo/Brasil) donde desarrolló un proyecto etnográfico sobre el pueblo Awá-Guajá de la aldea Awá (Tierra Indígena Caru). Sus temas de interés son la cosmología, la política amerindia, el territorio y el chamanismo.

1. Introducción

Caminar en la selva con los Awá-Guajá no es una tarea fácil, pues sus pasos son rápidos y extremadamente cuidadosos sobre la alfombra de hojas y ramas que cubren el suelo, estas crujen y se desarman con los pasos de aquellos que están acostumbrados a contemplar un terreno grisáceo bajo sus pies (o zapatos): el silencio, la precisión de los movimientos, estar siempre atento a los sonidos, a las señales, todo esto es muy importante cuando se mueven en sus caminos.

El conocimiento sobre la selva no se restringe a las cosas que esta ofrece, sino que está relacionado a la manera en que se vive con ella: la selva no es sólo buena porque nos da para comer, sino que en verdad lo es porque es el propio alimento del «alma». Citando a Lévi-Strauss¹, «es buena para pensar». Sin embargo, es un lugar donde se come muy bien y así como me dijeron, «todo es gratis», al contrario de lo que ocurre en los poblados cercanos a la aldea que normalmente visitan para vender o comprar alguna mercancía. Hablar con los Awá es hablar principalmente de caza y todo lo que envuelve el arte venatoria pues esto es lo que los complace: las peripecias en la selva, los animales, las luchas libradas con algunos de los jara (dueños de animales o plantas), los seres celestiales que así como ellos, son maestros de la actividad cinegética.

Para los Awá-Guajá, como veremos, la caza está íntimamente conectada a su territorio, pues es necesario conocer profundamente la selva para saber donde pueden encontrar tal o tal animal. No obstante, conocer la selva no significa explorarla aleatoriamente, pero lo contrario, el conocimiento se da principalmente a través de los lugares ya explorados. Así su territorio está compuesto por una gran red de caminos que llevan a sitios donde algunas familias o grupos mayores pueden encontrarse: espacios culturalizados y lleno de vida, donde el canto y la caza pueden sellar un encuentro entre oportunos afines.

Buscaremos enfatizar la importancia de estos caminos para la reproducción socio-cultural de los Awá-Guajá, pues por medio de ellos se hace posible la existencia de su territorio. Son caminos constantemente hechos y rehechos de acuerdo con una dinámica relativamente fluida y flexible donde la movilidad es necesariamente la norma. De esta manera, empezaremos tratando precisamente de esta movilidad y trazaremos las líneas de una discusión acerca del nomadismo para afirmar que su acto de forra-jea está directamente relacionado a la caza, y ésta es su razón de existir. Se hace necesario percibir que la movilidad y la caza awá-guajá no puede

¹ Claude Lévi-Strauss (1975), *Totemismo Hoje*, Petrópolis: Vozes.

ser vista como una triste consecuencia de la historia, pero por lo contrario es el resultado de una vigorosa «elección» que permite la construcción de un mundo propio. Sin embargo, la historia Awá-Guajá está llena de episodios tristes, el contacto y la presión sobre sus tierras han generado muchas muertes y desplazamientos, alterando el paisaje de su territorio y creando nuevas fronteras alrededor de todas sus áreas de circulación. Así, para tener una idea del trágico panorama vivido por ellos, traemos en seguida algunos datos que demuestran los impactos que la invasión y los primeros contactos han traído consigo.

Toda esta contextualización acerca de la importancia «política» del nomadismo y la presión externa sobre sus tierras son imprescindibles para la última parte del artículo: pensar el territorio desde una perspectiva Awá-Guajá. El texto sigue así otra dirección, pues busca analizar internamente estos caminos que son la base de la construcción de su territorio. Apoyándose en materiales etnográficos y una experiencia de campo, queremos mostrar que la existencia de estos caminos es fundamental para verdaderamente crecer en el mundo, o sea, ser un magnífico cazador.

2. La cuestión del nomadismo

Los Awá-Guajá habitan una región conocida como la Amazonia Oriental en el oeste del Estado brasileño de Maranhão, y en tiempos pasados también ocupaban algunas áreas del norte de Tocantins y del este de Pará (Mapa 1). Antes del contacto con la sociedad brasileña no construían aldeas permanentes, sino que vivían de manera descentralizada, divididos en pequeños grupos que muchas veces consistían en apenas una o dos familias nucleares que se movían constantemente en la densidad de la selva, rodeados por los grandes ríos² de la región.

Pueblo estrictamente cazador, cuando entraron en contacto con los funcionarios del gobierno por medio de la *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI), los Awá-Guajá no presentaban ningún tipo de manejo agrario que cultivase una u otra especie de planta, ni siquiera las más conocidas en

² Los Awá-Guajá son un pueblo de zonas interfluviales y de cabecera, no tienen una relación muy próxima con los ríos. A diferencia de gran parte de los pueblos indígenas en Brasil, para ellos los ríos parecen ser más un obstáculo que una fuente de inspiración alimentar (o mismo mítica). Cabe notar que no fabrican ningún tipo de piragua y el pez tiene un carácter secundario en su alimentación. Todavía es importante resaltar que ahora en este período pos-contacto con la sociedad brasileña sus aldeas fueron construidas próximas a los mayores ríos de la región (Caru, Pindaré y Alto Turiaçu), así los diversos peces encontrados en los ríos e igarapés pasan a estar un poco más presente en su dieta.

la América indígena como la yuca y el maíz. Así fueron clasificados por los antropólogos³ como «nómadas»⁴ y/o «cazadores-recolectores»⁵ que viven solamente de la caza de animales y recoleta de frutas/castañas para su sobrevivencia, igualmente a otros pueblos sudamericanos —como por ejemplo los Aché⁶ de Paraguay, los Sirionó⁷ e Yuquí⁸ de Bolivia y los Makú⁹ del noroeste amazónico—. Ellos estarían probablemente, de acuerdo con Greg Urban¹⁰, entre los pueblos indígenas que hicieron una migración a diferentes direcciones a partir del supuesto gran grupo Macro-Tupi que habitaba las regiones entre los ríos Madeira y Xingu. Esto, según el autor, sucedió hace dos o tres mil años y creo que, si así es, los Awá-Guajá estarían entre los pueblos, como los Tapirapé y los Tenetehara, que partieron en dirección

³ Podríamos decir que hasta hoy se siente la influencia, al menos en los términos, de antiguas escuelas antropológicas como a la lanzada por Julian Steward y después Elman Service. No obstante, fue a partir de los esfuerzos comparativos realizados en la Conferencia Man the Hunter en Chicago —ver Richard B. Lee e Irvén Devore (1968), *Man the Hunter*, Chicago, Aldine Publishing Company— que los estudios sobre los «cazadores-recolectores» ganan impulso, llevando Marshall Sahlins a publicar un texto de gran repercusión en los círculos antropológicos en la época —ver Marshall Sahlins (1972), *Stone Age Economics*, Chicago, Aldine-Atherton—.

⁴ De acuerdo con la crítica de Alcida Ramos, los términos «nómadas» o «nomadismo», están «siendo usados para establecer la diferencia entre civilizados y primitivos, reforzando un valor occidental que la vida sedentaria representa» (Alcida Ramos (1996), «Por falar em parádois terrestre», *Série Antropologia*, n.º 191, Brasília, UnB, p. 4).

⁵ Términos como «cazadores-recolectores» ya fueron problematizados de diferentes maneras. Polarizándolas, de un lado podríamos colocar los posestructuralistas que consideran el término «cazador-recolector» (o «nómada») como una no-categoría, pues son construcciones sumergidas en uno u otro tipo de idealismo romántico, inmersos en una visión excesivamente materialista y economicista - ver Aram A. Yengoyan (2004), «Anthropological history and the study of hunters and gatherers: cultural and non-cultural», en Alan Barnard, ed., *Hunter-Gatherers in History, Archeology and Anthropology*, Oxford, Berg.—mientras del otro estarían los que siguen una concepción stewardiana de la antropología. No cabe al presente texto hacer un análisis de lo que se pasa en estas discusiones— para una apreciación crítica ver Richard B. Lee (1992), «Art, science, or politics? The crisis in hunter-gatherer studies», *American Anthropologist*, 94:1, pp. 31-54.

⁶ Pierre Clastres (1995), *Crônica dos Índios Guayaki: O que Sabem os Aché Caçadores Nômades do Paraguai*, Rio de Janeiro, Editora 34.

⁷ Allan R. Holmberg (1969), *Nomads of the long bow —the Siriono of Eastern Bolivia*, New York: The American Museum of Natural History— The Natural History Press.

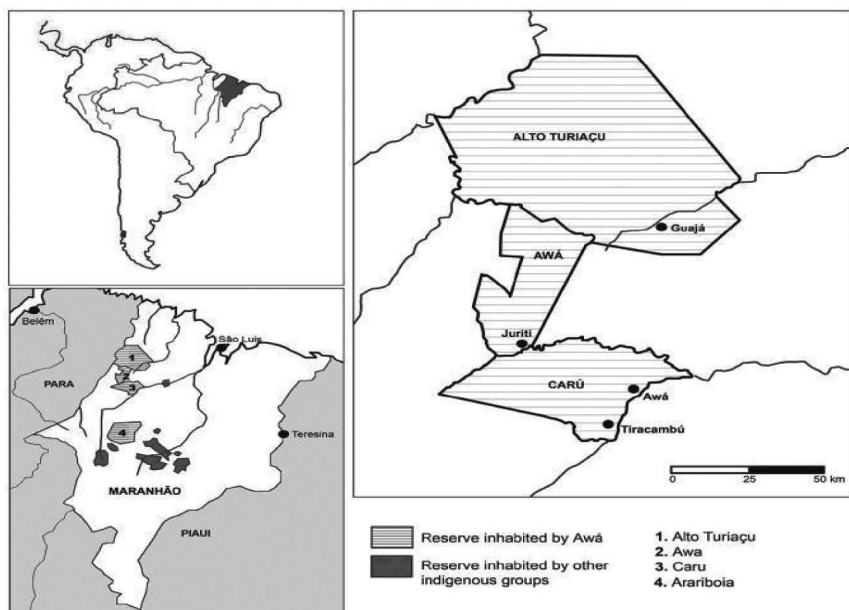
⁸ Allyn MacLean Stearman (1989), *Yuquí: Forest Nomads in a Changing World*, San Francisco, Holt, Rinehart & Winston.

⁹ Peter L. Silverwood-Cope (1990), *Os Makú: povo caçador do noroeste da Amazônia*, Brasília, Editora UnB.

¹⁰ Greg Urban (2008), «A história da cultura brasileira segundo as línguas nativas», en Manuela Carneiro da Cunha, ed., *História dos índios no Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, pp. 87-102.

al nordeste¹¹, atravesando los ríos Xingu y Tocantins, hasta aproximarse a la desembocadura del río Amazonas¹².

Se cree que en tiempos remotos, grupos como los Urubu-Ka'apor, Awá-Guajá, Parakanã, Assurini, Amanajós, Anambé, Tenetehara y otros que están extintos hoy en día¹³ formaban un único grupo que acabó por ocupar parte de diversas regiones en el estado de Pará, Maranhão y Tocantins.



Mapa 1

Los Awá-Guajá no tienen vestigios de un pasado agrario, ellos mismos dicen que siempre vivieron en la selva, trasladando sus campamentos de caza en un territorio marcado por pequeños igarapés (nombre dado a los arroyos

¹¹ Hay una hipótesis de que la familia Tupi-Guaraní salió de Rondônia en cuatro ondas de migración – ver Cheryl Jensen (1999), «Tupi-Guaraní», en Alexandra Y. Aikhenvald y R. M. W. Dixon, eds., *The Amazonian languages*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 125-163. Los Awá-Guajá estarían en la cuarta onda, siguiendo la dirección norte y este.

¹² Greg Urban, *op. cit.*, p. 92.

¹³ Ver Mércio P. Gomes (1991), «O povo Guajá e as condições reais para a sua sobrevivência», en Carlos Alberto Ricardo, ed., *Povos Indígenas no Brasil: 1987/88/89/90*, São Paulo, Cedi, pp. 354-360.

de los ríos amazónicos) y sierras interminables repletas de una gran variedad de especies vegetales y animales. Además son lugares de difícil acceso y que pueden servir también como una zona de refugio tanto para los ataques perpetuados por pueblos enemigos como para la creciente población brasileña regional que principalmente a partir del siglo xx vienen a ocupar su territorio.

No es posible saber si la ausencia de la práctica agraria y horticultural es consecuencia de condiciones históricas que hicieron que los Awá-Guajá adoptasen una organización social en el que el cultivo de plantas estaría ausente de todos los aspectos de su vida cotidiana, lo que también comprende su universo cosmológico. Sabemos que la agricultura practicada hoy en día¹⁴ es el resultado de las acciones del órgano indigenista del gobierno brasileño (FUNAI) y que, a pesar de ayudarlos con una fuente más o menos segura de alimentos en esta nueva etapa de aldea, no hay dudas que representen un esfuerzo que se choca con la clara preferencia por la caza y acampar en la selva¹⁵. Si los Awá-Guajá fueron (o no) pueblos agrarios u horticulturales en el pasado es difícil de hallar, ahora lo que resta son solamente las hipótesis sobre esta cuestión.

Claude Lévi-Strauss¹⁶, al apuntar sistemas diagnósticos entre los Nambikwara, concluye que todos los pueblos amerindios que no presentan la agricultura en su *modus vivendi* son en verdad «regresivos»¹⁷, o sea, ningún pueblo podría representar a aquellos que vivieron antes del neolítico porque todos, de una manera u otra, fueron o hicieron parte de antiguos pueblos agrarios o horticulturales. Siguiendo prácticamente las mismas líneas se profundiza en este tema y afirma que muchos de los pueblos que hicieron la transición «agraria» a la práctica «forrajera» contaban con recursos botánicos que sufrieron la perturbación de indígenas horticultores y por lo tanto circulaban ya en áreas «semi-domesticadas»¹⁸, como es el

¹⁴ El principal cultivo hoy es la yuca que es consumida casi que exclusivamente sobre la forma de harina. La harina es amarilla y granulada, hecha en las «casas de harina» cuya construcción es semejante a las de los brasileños regionales: los Awá-Guajá no preparan la harina de la manera como tantos pueblos indígenas en América la preparan, mucho menos tienen una «simbología» que envuelva las etapas de producción, del cultivo hasta el consumo; la harina es simplemente producida así como la enseñaron los blancos, y son muy apreciadas a cualquier hora del día.

¹⁵ No fueron pocas las veces que dejaban de hacer la cosecha de determinado alimento (como por ejemplo el arroz que necesita un cuidado más elaborado, o se puede dañar) porque alguien escuchó el canto de guaribas en la selva y fueron todos a cazar.

¹⁶ Claude Lévi-Strauss (1952), «A noção de arcaísmo em Antropologia», en *Antropologia estrutural*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

¹⁷ Claude Lévi-Strauss (1968), «The concept of primitiveness», en Richard B. Lee & Irven Devore, eds., *Man the Hunter*, Chicago, Aldine Publishing Company, pp. 349-352.

¹⁸ William Balée (1994), *Footprints of the Forest*, New York, Columbia University Press, pp. 210-212.

caso de los propios Awá-Guajá. Para el mismo autor esta transición se dio en el periodo pos-contacto, la pérdida del conocimiento sobre cómo cultivar las plantas estaría relacionada a la colonización, pues para él la práctica del «forraje» sería un tipo de adaptación de carácter pos-colonial. Todavía, las fuerzas históricas del contacto afectaron las sociedades del este amazónico de maneras diferentes¹⁹, algunos grupos como los Munduruku, Turiuara, Apinayé, se aliaron con los militares y ayudaron a subyugar a los pueblos aún hostiles. Otros, como los Araweté y los Sirionó, modificaron sus hábitos alimenticios, en vez de depender exclusivamente de la yuca, pasaron a cultivar el maíz; otros, como los Wayāpi, los Kagwahiva, los Tapirapé y los Ka'apor, simplemente migraron a áreas relativamente deshabitadas de la selva. Sin embargo, los Awá-Guajá, así como los Avá-Canoeiros, adoptaron un modo de vida nómada y sin horticultura, resultado de la gran falta de población que desestabilizó su sociedad²⁰, reflejo de la expansión colonial (persecuciones, matanzas e introducción de enfermedades epidémicas) y de la guerra con los pueblos vecinos. Se cree también que la Cabanagem²¹, la revuelta que estalló en la extinta provincia de Grão-Pará entre los años de 1835 a 1840, hizo que los Awá-Guajá se dispersaran más al este²², probablemente siendo la eclosión de una diáspora que los llevaría al oeste de Maranhão.

Estas son conclusiones que tienen como enfoque los cambios ecológicos, las evidencias etnohistóricas y el conocimiento de la etnobotánica para demostrar la condición «regresiva» de estos pueblos. Además, Balée²³, al estudiar la botánica indígena, también se apoya en análisis lingüístico para probar aún más sus afirmaciones:

Suggestive evidence of a horticultural past for the Guajá is found in the apparently cognate terms the language has for traditional

¹⁹ *Ibid.*, p. 4.

²⁰ *Ibid.*, p. 165.

²¹ La Cabanagem fue una revuelta social que contó con la participación de indígenas, cabanos, negros, «tapuias» y políticos. Fue una guerra contra la nueva elite de la región que se estableció después que Brasil ganó su independencia de Portugal en 1822.

²² Ver Louis C. Forline (1997), *The persistence and cultural transformation of the Guajá Indians: forager of Maranhão State, Brazil*, Tesis doctoral, University of Florida, p. 30.

²³ William Balée (1992), «People of the Fallow: A historical Ecology of Foraging in Lowland South América», en Kent H. Redford y Christine Padoch, eds., *Conservation of neotropical forests: working from traditional resource use*, New York, Columbia University Press; William Balée (1994), *Footprints of the Forest*, New York, Columbia University Press; William Balée (1999), «Modes of production and ethnobotanical vocabulary: a controlled comparison of Guajá and Ka'apor», en Ted L. Gragson y Ben G. Blount, eds., *Ethnoecology: knowledge, resources and rights*, Athens, University of Georgia Press.

lowland South America domesticates. These terms are, by inspection, cognate with words in other Tupi-Guarani languages associated with horticultural society. In effect, although the Guajá have not cultivated any of these plants in historical memory, the words for the plants have persisted in the language²⁴.

A pesar de que el autor tiene desenvuelto una teoría muy tangible acerca de la pérdida del conocimiento sobre el cultivo de plantas y el *trekking* forzado debido a presiones externas, un vacío conceptual permaneció en lo que se refiere a la propia autonomía indígena de tomar decisiones delante de situaciones que se presentan en el transcurso de su historia. Problematicando esta cuestión, Laura Rival en su etnografía sobre los Huaorani de la amazonia ecuatoriana²⁵ hace una crítica a la idea de «regresión», introduciendo al centro del debate el tema de la elección:

So far, I have tried to show the weaknesses of the devolution thesis: its overemphasis of the significance of species domestication, and its treatment of «swidden horticulture» as homogeneous and unproblematic. Huaorani ethnography reminds us that the food quest is embedded in sociocultural processes, and that the «regressed agriculturalists» of Amazonia, in giving up more intensive forms of horticulture, have exercised a political choice²⁶.

Al escribir sobre los Huaorani, la autora nos muestra que estos poseen el conocimiento del cultivo de plantas, este pueblo prefiere el *trekking* en la selva que la horticultura, siendo que eso no puede ser considerado como una consecuencia de la invasión europea sino una «elección» que es resultado de movimientos de diversas órdenes, políticas, económicas, culturales, sociales, etc. Laura Rival hace un análisis basado en las dicotomías Huaorani/no-Huaorani, pueblo verdadero/otros, presa/predador. Es por medio de las relaciones entre estas dicotomías que la historia (lo que incluye la cosmología, por supuesto) es comprendida. Así la intención de la autora fue analizar el «nomadismo» no como una «actividad mundana relacionada a la pragmática de la subsistencia y a la adaptación ecológica o histórica sino que como una manera fundamental de sobrevivencia de la sociedad a través del tiempo»²⁷. Y para aprehender este tiempo, esta his-

²⁴ William Balée, (1999), *op. cit.*, pp. 28-29.

²⁵ Laura M. Rival (2002), *Trekking through history: the Huaorani of amazonian Ecuador*, New York: Columbia University Press.

²⁶ Laura M. Rival (1998), «Domestication as a historical and symbolic process: wild gardens and cultivated forests in the Ecuadorian Amazon», en William Balée, ed., *Advances in historical ecology*, New York, Columbia University Press, p. 241.

²⁷ Laura M. Rival, (2002) *op. cit.*, p. 178.

toricidad Huaorani, se hace necesario tener no solamente los datos historiográficos y botánicos, sino principalmente captar sus ideas acerca de la vida y de la muerte, el yo y el otro.

Además, la idea de regresión parece re-enfatizar la división entre sociedades basadas en la agricultura por un lado y sociedades fundamentadas en el forrajeo por el otro, lo que lleva a pensar que las últimas son así porque no tuvieron otra opción: la de abandonar su lugar de origen y huir para siempre. Se tiene la impresión de que todos los pueblos son sólo «nómadas», no porque quieran, sino porque son víctimas de la historia, cuando en verdad diversos pueblos indígenas como, por ejemplo, los Awá-Guajá, Huaorani, Parakanã²⁸ no consideran que sus incursiones en la selva o la falta de interés (o de conocimiento) por la horticultura es una regresión a un estado pre-cultural y pre-social. Es lo contrario, tomando el caso Awá-Guajá, es en el *trekking*, o sea, en la cinegética, que en este caso da lo mismo, que se encuentra la razón de vivir plenamente: es en la selva²⁹ que toda su economía «simbólica» se fortalece, pues la caza además de ser el ideal de perfección de todos los Awá-Guajá, es también el espejo que los une a sus seres celestes (los *Karawara*), y viceversa. De este modo, la historia ecológica no construyó su universo cosmológico sino que primeramente fue su propia cosmología, o sea, su estar en el mundo, que dio a ellos su historia. Por otro lado, no podemos olvidar que un pasado de violencias y conflictos también está presente en su memoria cuando pensamos en sus relaciones de alteridad, y que de una manera u otra refleja en sus elecciones y los hacen crear nuevas formas de tratar las adversidades.

Abajo, para tener una idea de los tiempos conturbados que hace años enfrentan, buscaremos hacer una breve presentación sobre el contacto y las invasiones en los territorios en que habitan. En seguida, ya en la última parte del artículo, al analizar sus caminos (*harakwá*), percibiremos que, mismo con el saqueo de sus tierras, encontramos un nomadismo vivo y en movimiento.

3. Los primeros contactos y las invasiones

La primera referencia a los Awá-Guajá se hizo en 1853 por el presidente de la provincia del Maranhão, donde fueron vistos en los afluen-

²⁸ Acerca de los Parakanã ver Carlos Fausto (2001), *Inimigos Fiéis – história, guerra e xamanismo na Amazônia*, São Paulo, Edusp.

²⁹ Interesante notar que la selva es considerada un lugar bonito (*parahy*), en oposición a la aldea, fea (*mãnyhy*).

tes de los ríos Caru y Gurupi³⁰. Durante el siglo xix, fueron vistos otras veces también en la misma región³¹. Durante el siglo xx otros sucesos fueron relatados sobre ellos y también hubo una pequeña referencia en el *Handbook of South American Indians*³² como indígenas habitantes del área entre los ríos Pindaré y Gurupi. Sin embargo, el primer contacto fue realizado en 1976 por los *sertanistas*³³ José Carlos Meirelles, Florindo Diniz y Jairo Patusco, proceso que ya había comenzado tres años antes. Se estima que alrededor de 1960, ellos constituyeron una población que circulaba en torno de 500 a 600 personas³⁴, habitando un territorio bastante disperso y huían de la colonización que venía principalmente del curso bajo del Zutiua (donde hoy se encuentran las ciudades de Santa Luzia y Alto Alegre de Pindaré) y de la región donde actualmente está localizado el municipio de São João do Caru. Además, muchos fueron perseguidos y matados cuando hubo la construcción de la carretera Santa Inês – Açailândia. Diversos grupos fueron desplazados de sus territorios, refugiándose en las cabeceras de los igarapés, en sitios cada vez más remotos en el interior de la selva, procurando las últimas puntas de tierras no invadidas. Como si no fuese suficiente, en 1980, la *Companhia Vale do Rio Doce*³⁵ (CVRD), hoy, Vale/SA,

³⁰ Ver Mércio P. Gomes (1985), *Relatório sobre os índios Guajá próximos à Ferrovia Carajás km 400*, Ministério da Justiça, Fundação Nacional do Índio.

³¹ Gustavo Dodt (1972), *Descrição dos Rios Parnahyba e Gurupy*, Coleção Brasileira, Vol. 138, São Paulo, Companhia Editora Nacional.

³² Curt Nimuendajú (1984), «The guajá», en Julian Steward, ed., *Handbook of South American Indians*. v. 3, Washington: U.S. Government Printing Office, pp. 135-136.

³³ De acuerdo con Carlos Freire «el término *sertanista* es utilizado, desde la época del Brasil Colonial, para designar a los agentes sociales involucrados desde el siglo xvii en expediciones de captura de indios, cuyo principal objetivo consistía en aquel período en diezmar y esclavizar indios. A comienzos del siglo xx, el término *sertanista* era empleado a menudo en la prensa, identificando como tales, entre otros, al entonces Coronel Cândido Mariano da Silva Rondon y a sus actividades. El término *sertanista* no designaba ningún cargo cuando se creó el SPI. Mientras tanto, aun cuando la institucionalización de una política proteccionista indicase la intención de formar y de mantener un núcleo de indigenistas, la carrera o función de *sertanista* nunca existió en el ámbito del SPI. Sólo a partir de los años sesenta, y ya constituida la FUNAI, se crearía el cargo de *sertanista*, agrupando a los empleados que actuaban en la atracción de pueblos indígenas y que procedían de distintos tramos de la carrera funcional. En la actualidad, el cargo está reglamentado a través de la Disposición de la FUNAI 3628/87 (06/11/1987)». Ver Carlos Augusto da Rocha Freire (2005) *apud* Antenor Vaz, «Política de Estado: de la tutela a la política de derechos – ¿una cuestión resuelta?», en Dinah Shelton, Beatriz Huertas Castillo, et al, ed., *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial*, Lima, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas; Instituto de Promoción Estudios Sociales, p. 14.

³⁴ Ver Mércio P. Gomes y José C. Meirelles (2002), *Relatório Awá-Guajá – 2002. Para a constituição de um novo Programa de Proteção, Assistência e Consolidação Étnica do Povo Awá, do Estado do Maranhão*, Petrópolis, p. 2.

³⁵ La Vale S/A fue fundada en 1942 y hoy es una de las mayores compañías mineras del mundo. Es la mayor productora de mineral de hierro del planeta y la segunda en níquel.

inicia en la región el proyecto de explotación mineral Programa Grande Carajás³⁶ (PGC), causando un impacto social y ecológico inmensurable a lo largo de toda su extensión³⁷. Su ferrovía, conocida como Estrada de Ferro Carajás, además de atraer colonos brasileños para vivir en las cercanías de la Tierra Indígena, lo que facilita las invasiones, hace un ruido³⁸ ensordecedor que acaba por ahuyentar la caza y por consecuencia dificulta aún más la obtención de alimentos. Ahora bien, la caza no puede ser pensada como una esfera separada y única, pues está relacionada a otras dimensiones de la vida Awá-Guajá, como por ejemplo, la cosmología y el parentesco. Así, en pocas palabras, el proyecto de esta empresa de explotación mineral causa un impacto negativo no sólo en la cuestión de la subsistencia sino que también en los aspectos socioculturales. Y no es solamente los Awá-Guajá que sufren con las consecuencias de las actividades de Vale/SA; su ferrovía de 892 km de extensión sustenta doscientas locomotoras y 14000 vagones que afectan no menos que 40 pueblos indígenas³⁹ y atraviesan con truculencia diversas comunidades de cimarrones, reservas forestales y áreas de pequeños agricultores.

Como si fuese poco, hace décadas los Awá-Guajá sufren con la retirada ilegal de madera en sus tierras en ritmo acelerado, afectando todas las áreas indígenas habitadas por ellos. «Podemos encontrar vías (abiertas

³⁶ La llamada «región de Carajás» puede ser leída como «el amplio teatro de operaciones de los múltiples proyectos de la CVRD, sobre todo el de explotación mineral y de una diversidad de grupos empresariales (madereros, mineros, productores de arrabio, ganaderos, empresarios de la construcción civil, fabricantes de aceites vegetales, de celulosa y de productos farmacéuticos), que realizan, en el actual momento, coadunados con agencias multilaterales, la más compleja coligación de intereses industriales y financieros registrada hoy en la Amazonía» (Alfredo W. B. Almeida (1994), *A guerra dos mapas*, Belém, Falangola Editora, p. 29, traducción libre).

³⁷ Sobre el impacto causado por el PGC en los pueblos indígenas conferir los siguientes libros: Dave Treece (1987), *Bound in Misery and Iron: the impact of the Grande Carajás Programme on the Indians of Brazil*, London, Survival International; Alfredo W. B. Almeida, *op. cit.*; Marcos Kowarick (1995), *Amazônia-Carajas na trilha do saque: os grandes projetos amazônicos*, São Paulo, Editora Anita Garibaldi.

³⁸ La línea del tren está localizada a un poco más de dos kilómetros de la aldea donde hice la mayor parte de mi trabajo de campo. Es impresionante, cuando estamos en la selva, en una incursión de caza por ejemplo, a varios kilómetros de distancia de la ferrovía, escuchar el tren haciendo eco por toda la selva. El tren parte de la Floresta Nacional de Carajás, en Pará, donde están las minas de la empresa, y sigue hasta el puerto marítimo de exportación Ponta da Madeira, localizado próximo a São Luís (Maranhão).

³⁹ Algunas comunidades fueron retiradas de sus tierras tradicionales para dar lugar a los emprendimientos del PGC, además muchas tuvieron sus territorios reducidos debido a las invasiones de hacendados y proyectos de colonización. Nadie fue consultado para ver si querían o no el proyecto en sus tierras, desde el inicio la arbitrariedad fue la característica de las implementaciones de los proyectos de la empresa.

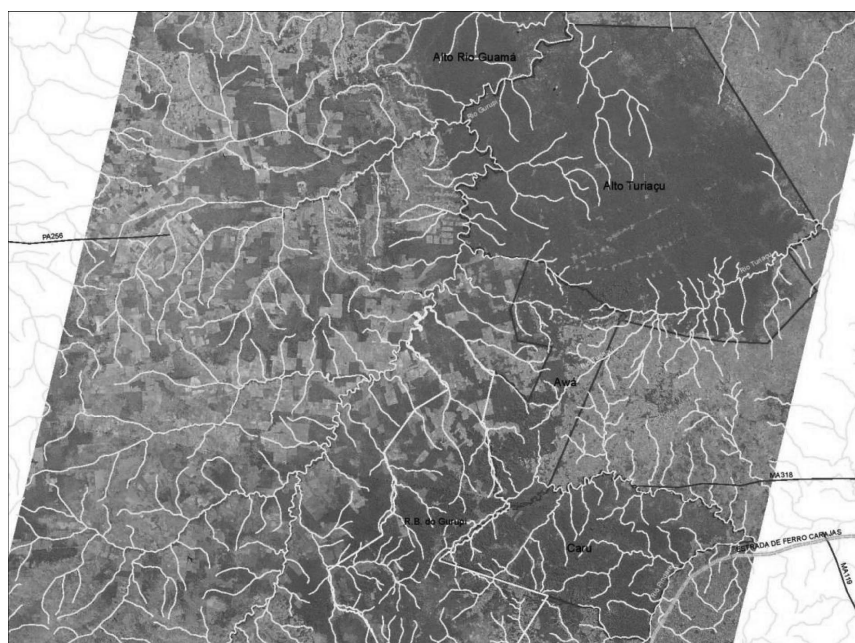
por madereros) a veinte minutos caminando», es lo que reportaron cuando estaba en la aldea Juriti, la región más amenazada por la acción de los madereros. Y, realmente, es impresionante adentrarse en las Tierras Indígenas (TI) donde viven los Awá-Guajá y ver la cantidad enorme de ocupantes ilegales (llamados de «posseiros») así como las muchas carreteras⁴⁰ que atraviesan varias partes del territorio indígena y forman una especie de red que hace la conexión con pequeños poblados o ciudades donde la madera es procesada. Para ilustrar la presión de invasores sobre sus tierras, reproduzco abajo (mapa 2) una imagen de satélite donde se pueden observar los impactos (en coloración rosa) en tres TI que habitan los Awá-Guajá (línea roja) y también en la Reserva Biológica do Gurupi (línea amarilla).

Estando entre los Awá-Guajá, se siente cuando el problema son los invasores, su discurso venía siempre acompañado de otra palabra, «hambre». La caza cuando era amenazada los deja con rabia (*imahy*), una cólera que puede ser mortal. Además son también constantemente intimidados y el miedo (*kýje*) de toparse con los blancos (*karaí*) en la selva es común. Solo para citar un ejemplo, en 2011 Kamajru, que tiene un poco más de 50 años de edad, estaba cazando con su esposa en las selvas de la Tierra Indígena Caru cuando de repente fue atacado con un golpe en las espaldas, en seguida atado, recibiendo varios culatazos. Tximirapi, su esposa, estaba un poco alejada del lugar, pero escuchó sus gritos y corrió en su dirección. Lo vio rendido y huyó en busca de ayuda. Los agresores abrieron fuego contra ella pero ninguna bala la acertó. Este es un episodio que puede ocurrir a cualquier momento con los Awá-Guajá, no es por menos que se sientan coaccionados delante de un cuadro alarmante de incesantes amenazas.

El contacto con los *karaí*, así como son llamados los blancos, fue (y es) marcado por muchas muertes, conflictos y tragedias. Cuando los primeros Awá-Guajá fueron traídos por los funcionarios de la «Frente de Atração» de la FUNAI⁴¹ para vivir en aldea, muchos de ellos acabaron muriendo de enfermedades como gripe (lo que resultaba en neumonía) y malaria.

⁴⁰ Por estas carreteras, llamadas de «ramais», pasan camiones y tractores. La extracción de madera se da principalmente durante el «verano» amazónico.

⁴¹ En esta época, la FUNAI, órgano indigenista brasileño, creado en 1967 durante el gobierno del presidente Costa e Silva, en substitución al antiguo *Serviço de Proteção ao Índio* (SPI), que por su vez fue creado en 1910, institucionalizó «una nueva forma de política indigenista de acuerdo con la política económica del gobierno. Objetiva la «integración acelerada» para intentar asegurar que la presencia de poblaciones indígenas no impida el desenvolvimiento económico. La propia terminología «Frente de Atração», empleada por la FUNAI, y «Frente Avançada», acuñada por el Coordinador Giuseppe Cravero, apropió esta noción de «Frente», que surgió en la Geografía, Sociología y Antropología brasileña, además de ser relacionada a una política indigenista estrictamente vinculada a una tradición y lenguaje militares. Al ser su-



Mapa 2

Impacto ambiental, Tierras Indígenas Alto Turiaçu, Awá, Caru y Reserva Biológica do Gurupi. Fuente: FUNAI (2012)

Por ejemplo, en 1978 la aldea Guajá, la primera a ser construida, sumaba una población de 56 personas. Dos años más tarde, debido a diversas enfermedades adquiridas por el contacto con los *karaí*, habían muerto 30 personas, o sea más de la mitad de la población inicial⁴². Hoy en día, los Awá-Guajá tienen una población cada vez más creciente de casi 400 per-

bordinada al Ministerio del Interior [hoy en día es al Ministerio de la Justicia] la política protectorista de la FUNAI es también subordinada a los intereses económicos del gobierno, revelando una contradicción básica» (Stephen G. Baines (1990), «É a FUNAI que sabe»: *A Frente de Atração Waimiri-Atroari*, Belém, MPEG/NCPq/SCT/PR, p. 91, traducción libre).

⁴² Desgraciadamente esta no es una exclusividad de los Awá-Guajá, diversos pueblos también contactados en la década de 70 del siglo pasado también tuvieron bajas demográficas asustadoras (así también como es marcada la historia indígena), entre ellos los Asurini, Parakanã, Arara, Zoró, etc.

sonas distribuidas en cuatro aldeas⁴³ que fueron construidas en el período pos-contacto. Además hay un estimado de aproximadamente 80 personas que se rehúsan a tener contacto con los *karai* y continúan su vida en la selva, ellos son llamados de *awá ka'a pahara*⁴⁴. Se cree que durante el siglo xx su población disminuyó considerablemente también por causa de los varios ataques perpetrados por pistoleros, capataces, aliados, hacenderos y madereros que estaban interesados en sus tierras. Así las persecuciones y matanzas eran muy frecuentes, originando tragedias irreparables. Un caso emblemático que podemos citar para aclarar lo que estamos tratando es el de Karapiru. En 1978, en la región de Porto Franco (Maranhão), después de un ataque que casi asesinó su grupo familiar entero, Karapiru consiguió huir de la masacre llevándose a su esposa y dos hijos pequeños. Durante la fuga murió uno de sus hijos y su esposa. Su otro hijo, Txiramukûn, de aproximadamente siete años, quedó preso en una cerca de alambre de púas al atravesar una hacienda y así fue capturado y entregado a la policía. Después de 10 años, Karapiru fue encontrado en un poblado campesino en el municipio de Barreiras (Bahia), a más de 600 km del local donde partió. Son historias como esta que demuestran la fuerza de este pueblo que principalmente en los últimos años, además de todos los problemas, tuvieron que pensar en alternativas para estar en su propio territorio y elegir estrategias que mantengan sus antiguas concepciones pero teniendo en cuenta la nueva situación donde la relación (o la no-relación) con el universo del *karai* se tornó inevitable. En la próxima y última parte iremos a tratar la concepción Awá-Guajá sobre el territorio y la importancia de su manutención para que consigan trillar los caminos que los lleven a la abundancia de la vida en la selva, así como siempre fue.

4. Caminar y cazar, en la selva (*ka'a*)

Podría decir que no es tan difícil para un estudiante o investigador cuando se está en la *ka'a* con los Awá-Guajá tener algún tipo de «expe-

⁴³ Las aldeas son: Guajá, Juriti, Awá y Tiracambú. La población de las aldeas en 2012 era de aproximadamente 90, 200, 50 y 50 personas, respectivamente. Ellas están situadas en tres Tierras Indígenas, la primera está en la TI Alto Turiaçu, la segunda en la TI Awá y las dos últimas en la TI Caru. La Alto Turiaçu es compartida con los Urubu-Ka'apor y Tembé mientras que la Caru es compartida con los Guajajara, ya la Awá es ocupada exclusivamente por los Awá-Guajá. El tamaño de las TI es de cerca de 530.520, 118.000 y 172.667 hectáreas, respectivamente.

⁴⁴ Los Awá-Guajá contactados tienen miedo de los *awá ka'a pahara* porque cuando están cazando en la selva ellos pueden atacarlos pensando que son *karai*. Entonces, al mismo tiempo que son llamados de «parientes» también son designados como *mihua*, o sea, un enemigo. Ver Marcelo Yokoi (2014), *Na terra, no céu: os Awá-Guajá e os Outros*, Disertación de maestría, Universidade Federal de São Carlos, pp. 70-76.

riencia extraordinaria», así como varios autores describieron en la antología de artículos presentada por David E. Young y Jean-Guy Goulet⁴⁵ cuando estuvieron viviendo o trabajando con culturas diferentes de las que son dominadas por la sociedad Occidental. Después de horas y más horas caminando delante de toda una «confusión vegetal»⁴⁶, nos damos cuenta de que aquello que llamamos de conciencia parece estar pasando por un proceso distinto de la percepción ordinaria. Los sentidos son probados en momentos variados, desde en una pendiente interminablemente inclinada que tenemos que subir sin demora hasta una parada para recolectar y tomar miel. Además, en la selva hay una serie de signos que dependen de un sentido muy agudo y un conocimiento profundo para captarlos: el rastro de una piara de pecaríes, la huella de un tapirus, el distante rugido del jaguar, el canto de los pájaros que avisan sobre la caza⁴⁷, la localización de determinadas especies de plantas y frutas⁴⁸, etc. A pesar de casi ininteligibles para mí, todo esto se puede percibir cuando seguimos los Awá-Guajá en sus caminos por la selva.

No obstante, la mayoría de estas percepciones están ligadas directa o indirectamente al arte venatoria. Podríamos decir que cazar, además de ser una actividad propulsora de un entendimiento del mundo, es lo mismo que caminar⁴⁹, es conocer estos caminos. Son dos concepciones que se complementan y se funden, y que propician a los Awá-Guajá el conocimiento de la selva y el territorio por donde circulan. Crecer, ser «adulto», es saber caminar, es la condición *sine qua non* para crear una familia. Así, un campamento de caza siempre está lleno de niños: desde muy pequeños acompañan a sus padres (incluso los clasificatorios) en las largas caminatas en la selva y a los doce años de edad aproximadamente ya están cazando con ellos —dentro de poco tiempo contraerán matrimonio y tendrán que traer carne para su esposa y su suegro—. Las armas de caza tam-

⁴⁵ David E. Young y Jean-Guy Goulet (1994), *Being changed: the anthropology of extraordinary experience*, Peterborough, Broadview Press.

⁴⁶ Philippe Descola (2006), *As lanças do crepúsculo: relações jivaro na Alta Amazônia*, São Paulo, Cosac Naify, p. 53.

⁴⁷ Así, por ejemplo, el *makóratōn* (pájaro carpintero) advierte a los cazadores cuando los pecaríes están próximos. El japu (*Psarocolius decumanus*), pájaro mitológico responsable por el control de los niveles celestes, avisa donde hay guaribas (*wari*).

⁴⁸ Los árboles fructíferos son también de gran importancia para la caza, puesto que animales centrales en su dieta se alimentan de sus frutos. Por ejemplo, un árbol llamado *aparaihu'u* alimenta a los monos, agutíes, tapires y pecaríes; otro árbol, *arakaxay'a*, a las tortugas; el *warara'y*, a la corzuela colorada; el *tariká* a los tapires, tortugas, agutíes, corzuela colorada; etc.

⁴⁹ Para los Awá-Guajá los verbos «cazar» y «caminar» pueden ser traducidos por la misma palabra, *watá*.

bién están presentes desde la niñez, primeramente un arco y flechas utilizados como juguetes inofensivos, después unos más avanzados que sirven para cazar pequeños animales como pájaros y sapos. Como se puede ver, el destino de todos los hombres Awá-Guajá es ser un cazador, incluso después de la muerte, donde en el *iwá* (cielo) se transformará en un *karawara*, los seres humanos por excelencia, bellos y magníficos.



Figura 1

Hombres Awá-Guajá charlan alrededor de los animales cazados en el día.
Campamiento de caza, verano amazónico, Tierra Indígena Caru, 2012.
Fotografía: Marcelo Yokoi

Por lo tanto, caminar es conocer, y sus caminos los llevan a una miríada de posibilidades venatorias. Estos caminos son referidos por los Awá-Guajá como *harakwá*, lo que podríamos traducir como «lugar de mi conocimiento» o «lugar de conocimiento de mis hermanos del mismo sexo», así como sugiere Loretta Cormier⁵⁰. Esto es el concepto indígena más próximo

⁵⁰ Loretta A. Cormier (2003), *Kinship with monkeys*, New York, Columbia University Press, p. 72.

que podríamos concebir con nuestra idea de territorio, pero que no puede ser comprendido si tenemos en mente la imagen de un territorio fijo y de dominio inalienable. Es por lo contrario una «territorialidad abierta» que puede ser hecha y rehecha a depender de la situación: alianzas, conflictos internos, guerras con pueblos vecinos, fuga de la invasión de los *karaí*, muertes, falta de recursos. Sin embargo, en el periodo pos-contacto, con la delimitación del gobierno en Tierras Indígenas, lo que pasa con los Awá-Guajá es semejante a lo que fue descrito para los Araweté, otro pueblo de lengua tupi-guaraní de la Amazonía Oriental, o sea, la concepción del territorio puede ser entendida como «cerrada»:

(...) el convivio con las concepciones occidentales de territorialidad, transmitidas directa o indirectamente por los blancos, y la situación objetiva de enclaustramiento geográfico (pues ellos ya tienen consciencia de que más allá de su mundo inmediato hay muchos blancos) llevan a la emergencia paulatina de un concepto de territorialidad cerrada y exclusiva, consagrando así una nueva situación histórica (...)⁵¹

Con la constitución de aldeas permanentes construidas por el gobierno fueron reunidos diversos grupos que en muchos casos no tenían ningún contacto entre sí y que en otros podrían incluso ser enemigos. Es que los Awá-Guajá no formaban un todo homogéneo, no había algo que podríamos considerar como siendo lo que constituiría la «sociedad Awá-Guajá» y creo que hasta hoy, de una manera u otra, esto aún persiste en algunos aspectos de su cultura. Así, actualmente, se enfatiza la diferencia entre las aldeas, ya que cada una está desarrollando una política singular principalmente en relación a las cuestiones de alteridad, lo que se refiere a los blancos y otros pueblos indígenas. Pero quizá algunas de las diferencias apuntadas hoy en día sea un reflejo de las que eran experimentadas en los «tiempos de selva», que son en verdad algunas variaciones encontradas en la lengua, en la dieta y en la cosmología.

Antes del contacto estos *harakwá* parecían formar una especie de una malla «con cada grupo local, o frecuentemente cada grupo familiar —que consiste básicamente en una familia nuclear— circulando por uno de estos espacios, conociéndolos, interactuando y explotando sus recursos»⁵². Hoy se mantiene la misma estructura pero las maneras de concebir estos espa-

⁵¹ Eduardo B. Viveiros de Castro (1986), *Araweté: os deuses canibais*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, p.136, traducción libre.

⁵² Uirá F. Garcia (2010), *Karawara – a caça e o mundo dos Awá-Guajá*, Tesis doctoral, Universidade de São Paulo, p. 46, traducción libre.

cios cambiaron justamente por cuenta de la fijación en aldeas. Así los *harakwá* están relacionados a una u otra familia que tienen un cierto dominio sobre aquella área, pero que no podrían ser consideradas como siendo dueños de estas tierras, ya que, como se ha dicho arriba, estos caminos pueden ser hechos y rehechos de acuerdo con las circunstancias⁵³. Acá la cuestión de la propiedad podría ser comprendida como «un sistema de relación entre personas»⁵⁴ y no como el control de alguna cosa del mundo material. La gente no tiene acceso irrestricto a todas las áreas pero consigue adentrar en ellas por medio de las relaciones que construyen entre sí, por ejemplo, por medio del matrimonio y la formación de grupos de caza.

Además no hay entre los grupos Awá-Guajá un parentesco bien delineado para posibilitar un régimen de propiedad comunal y para poder comprender la ocupación del territorio tenemos que considerar dos categorías que nos remete al gradiente de proximidad o distancia, expreso por los términos *harapihiara* y *harapihianā*⁵⁵, respectivamente. De esta manera afirma Uirá García:

Los Awá solían clasificar los corresidentes de un mismo *harakwá* por *harapihiara* y a medida que las distancias aumentaban, los otros eran *harapihianā*, que en este caso podrían ser desde los afines casables hasta enemigos en potencial. Con el contacto (una vez más) la actual situación de las aldeas Awá hizo que diferentes grupos de personas viviesen de manera muy próxima, como no habían experimentado hasta entonces. Hoy en día, viven muy próximos, las personas se dividen para las actividades cotidianas —como la caza y la agricultura— a partir de los mismos grupos cognáticos *harapihiara* y *harapihianā*, que antes, en la selva, se encontraban con menos intensidad y jamás experimentarían una vida juntos⁵⁶.

Podríamos decir que el permiso de acceso y la transmisión de estos *harakwá* se darían a través de las relaciones consanguíneas (con una inclinación patrilineal) y de afinidad (y también de amistad), así como propuso

⁵³ No se sabe el tamaño preciso de estos *harakwá* pero se estima que puedan alcanzar 50 a 80km, y en tiempos pasado su extensión podría ser incluso un poco mayor.

⁵⁴ Colin Scott (1997), «Property, practice and aboriginal rights among Quebec Cree hunters», en Tim Ingold, David Riches y James Woodburn, eds., *Hunters and gatherers (Vol.2)*, Oxford: Berg, p. 36.

⁵⁵ Los términos *harapihiara* y *harapihianā* son marcadores de relaciones entre personas. Las distancias sociales y genealógicas entre los seres humanos son pensadas mediante estos dos conceptos. Para un profundo análisis de estos términos ver Uirá F. García, *op. cit.*, p.120-25.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 47, traducción libre.

Cormier⁵⁷, pero no hay una regla que regimiente las dinámicas de reproducción de estos caminos, pues cada nueva alianza trae una nueva configuración y, por lo tanto, ellos solamente pueden ser entendidos y observados particularmente⁵⁸.

Además, antes de todo, estas «políticas» de acceso a los *harakwá* son definidas por el conocimiento que se tiene sobre el área que alguien «proclama» como suya. Como dije anteriormente, el aprendizaje se da a través del conocimiento que se tiene de la selva, y los caminos son la vía de acceso a estos conocimientos, así tiene más valor un área que se conoce que una aún no explotada. En suma, la territorialidad Awá-Guajá es algo «abierto» pero tiene sus límites y «fronteras». Con el contacto tuvieron que encontrar nuevas maneras de practicar su «territorialidad» en una situación catastrófica de invasiones y circunscripción en Tierras Indígenas. Es «centrífuga»⁵⁹ y a pesar de la «planificación aldeana» impuesta por el Estado, continúan con la lógica de la «multiplicación».

La noción de *harakwá* no comprende solamente la cuestión del territorio como un fin en sí mismo, pero está envuelta en las más variadas relaciones donde el territorio hace la vez de un escenario de reproducción socio-cultural de los Awá-Guajá. Así son las relaciones entre personas, animales, plantas, seres míticos, entidades telúricas y celestiales que dan vida a estos caminos, que dan el sentido para que la selva sea no solamente un espacio geográfico de obtención de recursos pero una fuente de inspiración para que continúen *con* esta y no en ella. La selva está llena de vida, como Tim Ingold comentó para el caso Ojibwa⁶⁰, las cosas consideradas inanimadas pueden tener movimiento, así como animales, plantas y objetos pueden ser personas. Por lo tanto, los *harakwá* no son espacios a-históricos y abstractos, pero por lo contrario a todo momento sufren la acción humana y son marcados con los más diversos acontecimientos: una antigua área de acampamiento, el lugar donde alguien fue atacado por un «dueño celestial» (*jara*) de los tapires⁶¹, una cabecera de un río que se juntaban algunas

⁵⁷ Loretta A. Cormier, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁸ Uirá F. Garcia, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁹ Apropiándose del término que Clastres, utilizó para tratar de la guerra y autonomía entre las sociedades amerindias, ver Pierre Clastres (2004), *Arqueología da violência: pesquisas de antropologia política*, São Paulo, Cosac & Naify, pp. 266-267. Carlos Fausto nos da otra concepción de la palabra «centrífuga», ver Carlos Fausto, *op. cit.*, pp. 533-537. Los Awá-Guajá podrían ser incluidos en esta categoría pero con una característica peculiar de que su reproducción social estaría menos enfocada en la guerra que en el chamanismo.

⁶⁰ Tim Ingold (2000), «A circumpolar night's dream», en Tim Ingold, *The perception of the environment*, London, Routledge, pp. 89-111.

⁶¹ Los animales y las plantas tienen sus dueños (*jara*) o duplos. El dueño del tapir (Tapi Jara) y el dueño del pecarí (Xahú Jara) son conocidos por su ferocidad. Durante el trabajo

familias, locales de muertes y seres espectrales, antiguos sitios donde cazaron tal animal. En pocas palabras, es andando que «los paisajes son tejidos en la vida y las vidas son tejidas en los paisajes, en un proceso continuo y sin fin»⁶². Son paisajes que tienen memoria, y son estas memorias de la selva, las más preferidas de los Awá-Guajá.

5. Conclusiones

Los *harakwá* solamente pueden ser entendidos si tenemos en cuenta otras dos dimensiones de la vida Awá-Guajá: el nomadismo y la caza. A pesar de las interesantes discusiones acerca del carácter «regresivo» de pueblos «nómadas», en verdad, es imposible saber si ellos fueron o no un pueblo agrario en el pasado. Más importante que eso es percibir ahora que los Awá-Guajá son «nómadas», dependen de su movilidad no sólo para alimentarse pero también para garantizar la existencia de sus grupos. A su vez, la caza es la actividad que los impulsa al conocimiento de la selva y los aproxima de los seres celestes (*karawara*), incluso pueden cazar juntos cuando, durante un ritual realizado en el verano amazónico, se encuentran en el cielo (*iwá*). Así los *harakwá* dan acceso a todo un conjunto de posibilidades que, sumados, representan una autonomía de construir su propio mundo.

Sin embargo, los Awá-Guajá no están cerrados en cajas herméticas, pero lo contrario, a todo momento dialogan con distintos agentes del universo *karaí* (blanco) interesados, de maneras específicas, en las cuestiones indígenas locales. Así están tomando conocimiento de ciertos conceptos ajenos pero poderosos: «derecho», «libertad», «cultura», «autonomía», «comunidad», «indios». Traducir estos conceptos es tarea para un joven liderazgo dispuesto a luchar para que sus territorios no sean invadidos y así todos los demás puedan vivir bien, sea en la aldea o en el interior de la selva. Pero nociones como «derecho», por ejemplo, son difíciles de traducir, ¿qué es un derecho para los Awá-Guajá? Infelizmente, a veces se parece con una saca de arroz o una caja de jabón. Hace años que ven delante de sus ojos la amenazante presencia de madereros, poseros y mega-proyectos de la empresa Vale/SA destruir directa o indirectamente sus tierras, y así parece seguir siempre⁶³.

de campo escuché algunas narrativas de luchas con estos peligrosos *karawara*, los combates pueden ser realizados incluso en el cielo (*iwá*). Ver Marcelo Yokoi, *op. cit.*, pp. 120-126.

⁶² Tim Ingold (2011), *Being alive: essays on movement, knowledge and description*, Abingdon, Routledge, p. 47.

⁶³ Como decía Pierre Clastres, concomitantemente con la sorprendente fuerza productiva de la sociedad industrial, está su terrible poder destructivo, el etnocidio es también «múltiple».

Por lo tanto, la presencia de organizaciones nacionales e internacionales interesadas en un diálogo constante y simétrico con los Awá-Guajá y dispuestas a colaborar para que la caza y sus caminos sean preservados, es muy importante para que los «derechos» se conviertan en una realidad más palpable. Mientras tanto, el nomadismo Awá-Guajá, hoy en día, atraviesa sus propias fronteras y circula también en los peligrosos dominios habitados por los *karaí* (blancos): nos muestran así otro mundo posible, uno en que la vida y la muerte se funden en la selva, los vivos un día se transformarán en un dios celeste (*karawara*), el destino póstumo de toda la humanidad, y cantarán junto con otros dioses las más bellas canciones sobre los animales, la cura y sus proezas cazadoras.

El derecho a la tierra de los pueblos originarios en la Argentina de hoy

Marzia Rosti*

Resumen: El ensayo se propone de ilustrar y reflexionar sobre los derechos de los pueblos originarios a las tierras ancestrales y a los recursos naturales en Argentina, a la luz de la legislación vigente y de las políticas prometidas por el Gobierno en ocasión de las celebraciones del Bicentenario, en mayo 2010.

Del sintético cuadro emerge, primero, una brecha significativa entre el marco normativo y su implemetación y, además, una falta de protección de los derechos ancestrales por los proyectos agropecuarios, de las industrias extractivas y mineras promovidos y desarrollados por el gobierno actual y que son objetivos prioritarios para el crecimiento económico del país, aunque afecten a un conjunto de derechos indígenas: tierras, recursos naturales, alimentación, salud y desarrollo.

Palabras clave: Argentina, pueblos originarios, derechos indígenas a la tierra, derechos indígenas y recursos naturales.

Abstract: The essay aims to illustrate and to reflect on the rights of indigenous peoples over their ancestral lands and natural resources in Argentina, in the context of the current law as well as government's promises to mark the Bicentennial, in May 2010.

Emerges a significant gap between current law, implementation and a failure to protection of ancestral rights for agricultural, extractive and mining projects promoted and developed by the current government affecting a group of indigenous rights: land, natural resources, food, health and development.

Keywords: Argentina, indigenous peoples, indigenous rights on lands, indigenous rights and natural resources.

* Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici.

1. Los decretos del Bicentenario

En mayo de 2010 las celebraciones del Bicentenario de la revolución marcaron la agenda política de los pueblos originarios¹ en Argentina: el 20 de mayo dos marchas² indígenas promovidas por las organizaciones indígenas nacionales cruzaron las calles de Buenos Aires y llegaron a la Plaza de Mayo frente a la Casa Rosada.

A pesar de que la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner había recluído a los respectivos representantes por separado, las delegaciones coincidieron en las peticiones, esto es, que Argentina se transforme realmente en un Estado plurinacional, que se garantice la propiedad comunitaria de la tierra de los pueblos originarios, la protección de las culturas indígenas y que se contraste el avance de las industrias extractivas y contaminantes en los territorios indígenas.

En la conferencia de prensa que siguió a los encuentros, la Presidenta anunció la firma de tres decretos a favor de los pueblos originarios y uno en particular —el 700/2010— es el que nos interesa, porque dispuso la creación de la Comisión de análisis e instrumentación de la propiedad comunitaria, integrada por representantes de la Nación, de los gobiernos provinciales y de los pueblos originarios, para analizar el reclamo más sensible del sector en las últimas décadas: la reivindicación de las tierras indígenas³.

¹ En 2004-2005 la Encuesta Complementaria de los Pueblos Indígenas (ECPI) indicó que la población indígena representaba el 1,7% (600.329 individuos) de la población total entonces estimada en 40.091.359. Datos no oficiales indicaron cifras distintas que iban de un mínimo de 600.000 individuos en 24 comunidades a un máximo de 1.500.000 en 31 comunidades (<http://www.indec.mecon.ar/webcenso/ECPI>).

El censo del 2010 revela una población total de 40.117.096 habitantes, de los cuales 955.032 son indígenas, que viven sobre todo en las provincias de Chubut (8,5%), Neuquén (7,9%), Jujuy (7,8%), Río Negro (7,1%), Salta (6,5%), Formosa (6,1%) y La Pampa (4,5%) (http://censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp).

² La Marcha de los pueblos originarios partió de puntos diferentes —del noroeste de La Quiaca, del nordeste de Misiones y del sur desde de Neuquén y Mendoza— fue la más mediática y participaron en ella casi 25.000 indígenas; la Marcha Nacional de las Organizaciones Indígenas fue menos mediática, se desarrolló solo en Buenos Aires, participaron alrededor de 5.000 indígenas que se reunieron cerca de las Torres Inglesas para marchar juntos hacia la Plaza de Mayo. Los manifestantes de ambas columnas confluyeron juntos en la Plaza de Mayo. Para una síntesis, Marzia Rosti (2011), «I popoli indigeni e il Bicentenario argentino», *Bollettino della società geografica italiana*, IV, pp. 831-843.

³ Los otros decretos eran el 701/2010 sobre los Restos Mortales de Aborígenes y el 702/2010 sobre la creación de la Dirección de Afirmación de los Derechos Indígenas.

El primero ha establecido que los restos mortales de los aborígenes, que forman parte de museos o colecciones públicas o privadas, sean puestos a disposición de la comunidad originaria y sean devueltos a petición de ellas. El segundo prevé la creación —en el Instituto Na-

2. Los conflictos por la tierra

En efecto, desde que en 1994 se reconocieron los derechos indígenas en la Constitución nacional y, en particular, «la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan»⁴, los conflictos por la tierra han aumentado de manera significativa en el país porque, por un lado, los pueblos originarios empezaron a reivindicar sus derechos so-

cional de Asuntos Indígenas (INAI) del Ministerio del Desarrollo Social— de la Dirección de Afirmación de los Derechos Indígenas, a la cual está remitida la campaña de difusión en las comunidades indígenas de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico argentino y de los medios a disposición para ejercerlos.

Así mismo, el INAI ha creado el Registro Nacional de Organizaciones de Pueblos Indígenas (Re.No.Pi.), es decir, un registro de las organizaciones que representan las comunidades de uno o de más pueblos indígenas y que se añade al Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.Ci.), la inscripción al cual determina el reconocimiento de la personería jurídica a las comunidades y, por lo tanto, el estatus necesario para reivindicar los derechos.

⁴ Con la reforma constitucional de 1994 se introdujo al art. 75 el inc. 17 que dispone: «Corresponde al Congreso [...] reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes y embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer corrientemente estas atribuciones».

La reforma derogó al viejo artículo 65 inc. 15 de la Constitución que atribuía al Congreso la tarea de «Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo». Para el texto de las constituciones véase: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar>.

En cuanto a la legislación: como Estado federal, a nivel nacional, en 1985 la Ley 23.302 de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), encargado del Registro Nacional de Comunidades Indígenas y de implementar las políticas indígenas en coordinación con las provincias. En 2004 se creó el Consejo de Participación Indígena (CPI), para garantizar una mayor participación y presencia de los pueblos originarios en los programas del INAI. En realidad, la presencia indígena en ese organismo carece de real efectividad: el CPI no tiene una secretaría permanente, ni presupuesto propio, ni siquiera una oficina, no funciona regularmente, no fija fechas de reuniones ni tiene capacidad de autoconvocatoria. Se reúne solo por decisión del presidente del INAI, esporádicamente (cada varios meses por 2 o 3 días) y con la agenda establecida por los funcionarios estatales.

Dentro de la estructura federal, de los años 80, las provincias donde hay una población indígena significativa han desarrollado una normativa constitucional y leyes sobre el tema de carácter general o que se enfocan en temáticas específicas. La bibliografía es amplia, una buena síntesis actualizada se encuentra en James Anaya (2013), *La situación de los pueblos indígenas en Argentina, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Copenhague, IWGIA, (<http://unsr.jamesanaya.org/esp>), y IWGIA, *El Mundo Indígena 2013*, Copenhague, <http://www.iwgia.org>). Véase también Morita Carrasco (2000), *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*, Buenos Aires, IWGIA-Vinciguerra.

bre las tierras⁵ ancestrales de las que fueron desalojados y que a menudo han ocupado, sabedores de la existencia del texto constitucional y de los documentos internacionales ratificados por Argentina⁶, y por el otro, hay personas o empresas nacionales o extranjeras que, hace tiempo, compraron aquellas tierras y que defienden sus derechos sobre la base del ordenamiento jurídico y de la legislación del país.

Se trata de conflictos territoriales surgidos —digamos— como consecuencia de dos precisos momentos de la historia de las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado argentino.

Un primero, en la segunda mitad del siglo XIX cuando, luego de las campañas militares⁷ contra los indígenas que todavía vivían en unas áreas del territorio nacional, el Estado les quitó la mayoría de las tierras para venderlas o distribuirlas a inversores nacionales o extranjeros y realizar el proyecto de desarrollo económico, social y cultural de la nación. Y un segundo momento, más reciente y llamado proceso de «extranjerización» de la tierra, promovido por el presidente Carlos Saúl Menem durante sus presidencias (1989-1999), cuando se vendieron a unos inversores extranjeros casi el 10% de las tierras donde se encontraban el 90% de los recursos naturales⁸, sin tener en cuenta que, al mismo tiempo, con la reforma constitucio-

⁵ Sobre todo en la zona sur en las Provincias de Río Negro, Neuquén y Chubut y en la del norte en las Provincias de Salta, Jujuy y Formosa.

⁶ Desde el 2001 está en vigor el Convenio OIT 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989) y —en 2007— Argentina adhirió a la Declaración de los Derechos Indígenas de la ONU.

⁷ Se trata de la Conquista del desierto de 1880 en las regiones de la Patagonia y de la Pampa, que extendió la frontera interna argentina hasta el Río Negro, y de la Campaña del Chaco de 1884, en el norte, que desplazó la frontera hasta el Río Bermejo.

El sugestivo nombre «Conquista del desierto» muestra que las áreas consideradas «desiertos», porque los europeos no se habían afincado todavía en ellas, eran las habitadas efectivamente por los indígenas. El desierto era desierto a pesar de la presencia humana, pero esta presencia no era blanca sino mestiza y por lo tanto carente de «humanidad reconocible».

Los datos oficiales militares indicaron 10.656 indígenas fallecidos durante la campaña de ocupación del espacio pampeano-patagónico y casi 13.000 indígenas entre prisioneros y reducidos voluntariamente. En el Chaco los muertos llegaron a 1.679. A estos datos hay que añadir los muertos por hambre o enfermedades.

Sobre el tema la bibliografía es muy amplia y por lo tanto se remite, por ejemplo, a los estudios de Clementi, 1985-1988; Delrio, 2010; Mandrini, 2008; Mases, 2010; Martínez Sarásola, 1996; Quijada, 1999, 2000, 2002 y 2004 y Valko 2007, indicados en la bibliografía al fondo.

⁸ Se recuerda el norteamericano Douglas Tompkins, con las casi 35.000 hectáreas de tierras con recursos naturales entre las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego, y el inglés Joe Lewis, que compró aproximadamente 18.000 hectáreas en la Patagonia alrededor del Lago Escondido. Por último, la Compañía de Tierras Sur Argentino, que representa la Benetton y que posee alrededor de 900.000 hectáreas de tierra en la provincia de Chubut, adquiridos en el año 1991, de los cuales la familia Curiñanco rei-

nal de 1994 se estaban reconociendo los derechos indígenas a menudo sobre las mismas tierras que se vendían.

Cabe destacar que, en la primera fase de los conflictos territoriales, hubo muchas iniciativas⁹ a nivel provincial para regular la posesión indígena de la tierra como fallos de la justicia provincial¹⁰, que reconocieron los derechos sobre la tierra de las comunidades, basándose en particular en el concepto de «pre-existencia étnica y cultural».

Pero, en las últimas décadas, la situación ha cambiado mucho, porque para los gobiernos nacional y provinciales de esta época son objetivos prioritarios los proyectos agropecuarios de las industrias extractivas y mineras para el crecimiento económico del país, aunque afecten a un conjunto de derechos indígenas: tierras, recursos naturales, alimentación, salud y desarrollo. Y sobre este asunto, la misma Presidenta, con ocasión de una de las dos reuniones celebradas con los representantes indígenas en mayo de 2010 (cfr. § 1), declaró que, si en el futuro se localizaran en los territorios indígenas unos recursos naturales estratégicos para el país, el gobierno optaría por su explotación a costa de la protección de los derechos indígenas reconocidos o reivindicados sobre las tierras ancestrales¹¹.

vindica casi 500 hectáreas. Sobre esta controversia véase el sitio <http://www.santarosarecuperada.com.ar> y a Marzia Rosti (2009-2010), «La terra contesa fra diritto e cultura: Compagnia de Tierras del Sur Argentino versus Curiñanco- Rúa Nauhelquir», *THULE. Rivista italiana di studi americanistici. Monografica I diritti delle popolazioni indigene e il diritto indigeno nelle Americhe*, 26/27-28/29, p. 477-499.

⁹ En la provincia de Jujuy con el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras de Población Aborigen (1997) se entregaron 33 títulos a comunidades indígenas entre 2006-2007, pero queda pendiente la titulación de otras comunidades regidas por el mismo programa o la Ley de Emergencia n. 26160 del 2006 (cfr. § 4), la provincia de Salta en 1991 otorgó un título comunitario a la Asociación Lhaka Honat, integrada por 60 comunidades; sin embargo, la construcción de obras dentro del territorio ha generado un conflicto que ha llegado ante el sistema interamericano de derechos humanos; la provincia de Neuquén en 1964 creó reservas de tierras a favor de comunidades indígenas, sin embargo existen todavía algunos conflictos con particulares.

¹⁰ Se vea: Oñate, Dolorindo y otros c/Rago, Pablo y otros s/Interdicto de retener, Expte. 14.886-14-00, Juzgado Civil y Comercial n. 5 de la III Circunscripción Judicial de Río Negro, fallo del 4.09.2002; Quintriqueo, José c/ Newbery, Tomás s/ Acción autónoma de nulidad de sentencia, Expte 14.446 del Juzgado Civil de la IV Circunscripción Judicial de la Provincia de Neuquén, junio 2003; Sede Alfredo y otros c/Vila, Herminia y otros s/desalojo, Expte. 14012-238-99, Juzgado Civil y comercial de la III Circunscripción Judicial de Río Negro, agosto 2004. Darío Rodríguez Duch (2004), *El derecho de las comunidades originarias en las decisiones jurisprudenciales*, Ponencia al Seminario Judicial Patagónico sobre el Derecho de las Comunidades Originarias, Viedma, 28-30 de octubre.

¹¹ Los pormenores de dichas reuniones se publicaron una semana más tarde y la grabación audio de las declaraciones de la Presidenta se colgó en el sitio de la revista *Mu*, n. 49, 17 de octubre 2011, <http://lavaca.org> por Darío Aranda, que la transcribió para publicarla en el mismo sitio con el título «Gobierno, extractivismo y pueblos originarios». Véase tam-

3. La irrupción del modelo sojero

Queda claro que las palabras de la Presidenta, pronunciadas en aquel determinado contexto, suscitaron no pocas perplejidades entre los activistas de los derechos indígenas; pero es obligado recordar que Argentina ha salido de la crisis económica y política de los años 2001-2002 gracias a la estrategia promovida por el presidente Néstor Kirchner¹², elegido en el año 2003, de fomentar la economía del país en la producción y exportación de productos agrícolas que, por un lado, ha requerido una intensa explotación de vastas extensiones de tierra y, por otro, ha afectado —en algunos casos— a aquellos territorios ya poblados o reclamados por las comunidades originarias.

En poco tiempo el país se ha convertido en uno de los principales productores de soja y en una de las principales bases de las empresas multinacionales y de las empresas líderes nacionales en el sector de la soja y de sus derivados¹³; y el gobierno ha sacado provecho del boom de la soja a través de las retenciones fijadas al 35%, o sea los ingresos procedentes de los impuestos obligatorios sobre las exportaciones agrícolas, que han aumentado los ingresos fiscales y puesto a su disposición más fondos públicos para las políticas de apoyo social y económico, necesarias para sacar al país de la crisis.

La actual Presidenta Cristina Fernández de Kirchner¹⁴ ha mantenido —si no incrementado— esta política, gracias al amplio consenso popular obtenido dos veces con ocasión de las elecciones presidenciales de 2007 y de 2011 y procedente no solo de las clases más pobres, bajas y medio-bajas, beneficiadas y agradecidas por los muchos subsidios recibidos, sino también de los empresarios, que sacaron provecho del cambio favorable que ha estimulado las exportaciones y la sustitución de las importaciones

bién Aranda (2011), *Argentina originaria. Genocidios, saqueos y resistencias*, Buenos Aires, La Vaca Editora y los muchos artículos y ensayos en <http://darioaranda.wordpress.com>.

¹² Con la crisis de 2001-2002 casi 8 millones de personas pasaron de la pobreza a la indigencia, el desempleo alcanzó el 15% y, en 2003, se declaró el default de Estado. Néstor Kirchner ganó las elecciones presidenciales en 2003 sólo con el 22% de votos, pero gracias a un programa socialdemocrático y progresista consiguió mejorar la situación de pobreza con subsidios, la abrogación del corralito y el bloqueo de las tarifas de los servicios prestados por las empresas extranjeras. El PIB ha crecido hasta el 8%, el paro y la pobreza han bajado mucho; en estos últimos años debido a varios factores el modelo conocido como «modelo K» ha entrado en crisis: cabe recordar la subida de la inflación (cerca del 20%) y el crecimiento, en 2013, del 3% y, en 2014, estimado del 0,5%. Para un primer cuadro se remite a Novaro, 2010; Goldstein, 2012 y también a los autores indicados en la nota 15.

¹³ Por ejemplo: Cargill, Noble Argentina, Bunge Argentina, LDC Argentina Dreyfus y Molinos Río de la Plata.

¹⁴ Cristina Fernández ganó las elecciones presidenciales en 2007 con el 45,29% de votos, sobre todo porque se presentó como continuadora del programa de gobierno del marido; en 2011 ha sido reelegida con el 54% de los votos.

por la producción nacional. Y en particular, en el «modelo sojero»¹⁵ juegan un rol muy importante un grupo de grandes empresas y sujetos que controlan sectores clave del sistema agroexportador: compañías exportadoras, grandes sojeros, pools de siembra y semilleras¹⁶.

Por lo tanto sí, digamos, «al campo» le interesa mantener un modelo altamente rentable —por lo menos a sus principales protagonistas— debido al alza continua de los precios de los *commodities* (principalmente la soja) en el mercado internacional¹⁷, al Gobierno le conviene impulsar este modelo porque le permite lograr importantes superávits de la balanza comercial y fiscal, necesarios para hacer frente al pago de la deuda externa y de los continuos subsidios a la población.

4. La Ley de emergencia de la propiedad comunitaria indígena de 2006

En noviembre de 2006, el incremento de las reivindicaciones territoriales, de los conflictos sociales y de las críticas a los programas de inversión y desarrollo llevó al gobierno nacional a promulgar la Ley de Emergencia de la propiedad comunitaria indígena (n. 26.160), que suspendió los desalojos de los territorios ancestrales y encargó al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) la realización, en los tres años siguientes, de «relevamientos de la situación dominial, delimitando el territorio que ocupa la totalidad de las comunidades indígenas del país» (art. 3).

A tal fin, el INAI instituyó el Programa Nacional de Relevamiento de las Comunidades Indígenas¹⁸, sin embargo, por la falta de resultados, la ley ha sido prorrogada ya dos veces: en 2009¹⁹ hasta noviembre de 2013 y, nue-

¹⁵ Sobre el modelo sojero se reinvia a los estudios del GERGEMSAL —Grupo de Estudios Rurales, Grupo de Estudios de Movimientos Sociales en América Latina del Instituto de Investigaciones Gino Germani— Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (<http://www.ger-gemsal.org.ar>). Se señalan desde ahora los ensayos de Giarracca, 2006, 2007; Teubal 2003, 2006, 2013; Giarracca y Teubal, 2010; Barri y Wahren, 2010. Por fin, se remite a la bibliografía indicada en la nota 25.

¹⁶ Así comentan Miguel Teubal y Tomás Palmisano (2010), «El conflicto agrario: características y proyecciones», en Norma Giarracca y Miguel Teubal (coord.), *Del paro agrario a las elecciones de 2009. Temas, reflexiones y debates*, Buenos Aires, Atropofagia, p. 194.

¹⁷ *Ibid.*, p. 195.

¹⁸ Se prevé un trabajo técnico y de campo coordinado entre INAI, organismos académicos y provincias y un análisis de la organización socio-cultural de las comunidades (usos, tradiciones y ocupaciones de tierras). Los datos recogidos se incluirán en un Informe cartográfico y una Carpeta técnica, que contiene las indicaciones prácticas para legalizar las tierras.

¹⁹ En octubre de 2008, después que el INAI declaró que solo se habían aprobado 6 proyectos provinciales de relevamiento territorial y que solo 2 provincias (Salta y Santiago del Estero) estaban en condiciones de recibir los fondos destinados al mencionado relevamiento.

vamente, hasta noviembre de 2016, cuando resultó que, seis años después del comienzo del programa, decenas de comunidades habían sido desalojadas y el relevamiento territorial se había realizado en pocas provincias, por la oposición de los gobiernos locales y la pasividad del gobierno nacional. En efecto, a finales de 2012, el *Informe* de la Auditoría General de la Nación²⁰ denunciaba, primero, que se habían realizado solo 200 demarcaciones territoriales de las solicitadas por aproximadamente 1.600 comunidades²¹, es decir, el 12,5% del total; que las encuestas casi no se habían empezado en las provincias donde se registraba un alto número de comunidades y una alta conflictividad y, por fin, que el INAI ya había gastado alrededor del 80% de los fondos disponibles, la mitad de los cuales sin alguna justificación. Estos datos han sido confirmados por el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) en julio 2013²² en un informe muy crítico, que sigue a otros documentos y recomendaciones sobre el tema²³.

Además, en el ámbito de los relevamientos, llama la atención la denuncia de la pasividad o incluso de la oposición de los gobiernos nacional y locales para desbloquear la situación, así como emerge que detrás del avance de las industrias agro-pecuarias y extractivas en los territorios indígenas se encuentran las mismas instituciones, en lugar de empeñarse en garantizar los derechos indígenas reconocidos a nivel local, nacional e internacional.

Finalmente, resulta importante evidenciar que el citado Programa de Relevamiento, así como dispone la Ley de Emergencia del 2006, constituye

²⁰ El *Informe* de la Auditoría General de la Nación del 2012 se encuentra en http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_083.pdf.

²¹ «De un total de 1578 comunidades, solo se llevaron a cabo los relevamientos en 197. (...) En Río Negro se relevó el 40 por ciento de las comunidades (50 de 124), en Santiago del Estero el 23 por ciento (12 de 52), 17 por ciento en Misiones (18 de 103), 13 por ciento en Chubut (14 de 108) y 10 por ciento en Jujuy (30 de 295 comunidades). Chaco registra 101 comunidades, pero solo se ultimaron los censos catastrales de dos. En Neuquén existen al menos 61 comunidades y no se relevó alguna», datos extraídos de «Tres años más para relevar los territorios indígenas», 26 de septiembre de 2013, (<http://odhpi.org/>).

²² Equipo Nacional de Pastoral Indígena (ENDEPA), *Nueva advertencia sobre la inejecución de la Ley 26.160. La brecha entre las declaraciones y la realidad en materia de derechos territoriales indígenas*, (2013, <http://es.slideshare.net/>), al cual se remite para los detallados cuadros y comentarios. Se recuerda que ENDEPA, en 2011, realizó un primer informe sobre el tema: *Advertencia sobre la inejecución de las leyes nacionales 26.160 y 26.554*.

²³ ENDEPA en la *Nueva advertencia* recuerda las recomendaciones, desde el 2010, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité de Derechos Humanos; del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los informes anuales de la Organización Internacional del Trabajo; entre el 2011 y el 2012 también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó al gobierno argentino y, por fin, se recuerdan los documentos del Relator ONU James Anaya, aquí citados.

solo una parte del cumplimiento de las obligaciones estatales hacia los pueblos originarios, porque no incluye la fase de la titulación de tierras y tampoco de la solución de los conflictos por la reivindicación de los territorios de los cuales los indígenas fueron despojados²⁴.

5. El Relator Especial de la Onu sobre Derechos de los Pueblos Indígenas

A las denuncias por las continuas violaciones y por la falta de respuesta del Estado argentino, se sumó la petición oficial de James Anaya, en aquella época Relator Especial de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que —del 27 de noviembre al 7 de diciembre de 2011— visitó Argentina y en particular las provincias donde se registran más violaciones, o sea Neuquén, Río Negro, Salta, Jujuy y Formosa, concluyendo su recorrido en Buenos Aires donde, en una conferencia de prensa, adelantó el contenido del Informe oficial²⁵ que iba a presentar en 2012 al Consejo de Derechos Humanos en Ginebra²⁶. Ya en aquella ocasión Anaya expresó su preocupación por la falta de protección de los derechos ancestrales de los pueblos originarios y por la política extractiva perseguida por el Gobierno. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU cuestionó al Estado por los desalojos y las violencias contra las comunidades originarias, denunciando el avance minero sobre los territorios indígenas, los desmontes, la soja transgénica y el uso de agrotóxicos, exhortando a revertir de manera urgente estas políticas.

A pesar de las denuncias, el gobierno sigue hasta hoy en su política de beneficio a las empresas petroleras, mineras, sojeras y forestales; el avance en el territorio indígena parece imparable y se podría definir la situación que están viviendo los pueblos originarios como una «tercera Conquista»²⁷.

²⁴ IWGIA (2014), *El Mundo indígena 2014*, Copenhague, <http://www.iwgia.org>.

²⁵ James Anaya (2011), *Declaración a los medios del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas al concluir su visita a Argentina*, (<http://unsr.jamesanaya.org/esp/declaraciones>).

²⁶ James Anaya (2012), *La situación de los pueblos indígenas en Argentina. Informe del relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Copenhague, IWGIA, <http://www.iwgia.org/regiones/latin-america/argentina>) y también en <http://unsr.jamesanaya.org/esp/country-reports/la-situacion-de-los-derechos-humanos-de-los-pueblos-indigenas-en-argentina>, que lleva por título *La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Argentina*, A/HRC/21/47/Add.2, 4 de julio de 2012.

²⁷ La primera fue la de los españoles a partir de 1492; la segunda la organizaron los nuevos Estados-Naciones durante el siglo XIX, para conseguir el control efectivo del territorio.

a. *El avance de la frontera agrícola*

Efectivamente, el avance de la frontera²⁸ agrícola ha determinado la pérdida de grandes extensiones de tierras tradicionales de familias indígenas, que —una vez desalojadas— han tenido que migrar a ciudades o pueblos cercanos en busca de una ocupación y viven en condiciones de marginación y miseria, o se han quedado a vivir al margen de sus territorios ancestrales. En este último caso, los desmontes realizados han hecho inaccesibles o indisponibles los materiales tradicionalmente utilizados para la construcción de viviendas y para la cría de animales de caza y pesca e impiden el acceso a sitios de importancia cultural y espiritual (por ejemplo, los cementerios).

Por otra parte se señala que el *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA2)* para los años 2010-2016²⁹ se propone transformar el país en el líder de la producción agroalimentaria y, por lo tanto, ha fijado para el año 2020 el objetivo de incrementar la producción de trigo del 60% con respecto a la de 2010, lo que comporta un incremento del 27% de las tierras destinadas a la agricultura (se pasa de 33 a 42 millones de hectáreas), para llegar a producir los 157,5 millones de toneladas de trigo³⁰. También el cultivo de la soja en la región chaqueña ha crecido en la última década bajo los gobiernos Kirchner y Fernández: si en 2001 se sembraban 10 millones de hectáreas, en 2003 eran 12 los millones de hectáreas y, en 2010, han llegado a ser 19 millones, o sea el 56% de la tierra cultivada³¹.

Muy interesantes resultan los análisis de la Red Agroforestal Chaco Argentina (Redaf)³² en seis provincias del norte (Salta, Formosa, Chaco, San-

²⁸ Sobre el tema se remite, por ejemplo, a: Rofman 2012; Soto 2013; Braticevic y Cabana, 2014. Resulta interesante también el *Monitoreo de Deforestación en los Bosques Nativos de la Región Chaqueña Argentina* del 2012, publicado por Redaf, y además se reinvia a los autores indicados en la nota 15.

²⁹ *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA2)* en el sitio del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (<http://www.maa.gba.gov.ar/2010/pea2>).

³⁰ Lorena Gutiérrez (2013), «El derecho de acceso a la tierra. ¿Existen en nuestro país herramientas que faciliten su defensa?», *Voces en el Fénix. Tierra prometida*, 25, p. 49; *Presentación de las metas previstas para el año 2020 en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial: Palabras de la Presidenta de la Nación*, (<http://www.casarosada.gov.ar/discursos/25377-presentacion-de-las-metas-previstas-para-el-año-2020-en-el-plan-estrategico-agroalimentario-y-agroindustrial-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>), y *En 2020 el país producirá más de 160 millones de toneladas granaria, aseguró Cristina Fernández*, 5 de septiembre 2011, (<http://www.casarosada.gov.ar/discursos/25376>).

³¹ Darío Aranda (2013), «Soja sí, indígenas no», *Voces en el Fénix. Tierra prometida*, 25, p. 94.

³² Se vea <http://redaf.org.ar>.

tiago del Estero, norte de Santa Fe y Córdoba), que ilustran que el 90% de los conflictos empezaron en el año 2000, que coincide con el impulso del modelo agroexportador, favorecido por las condiciones del mercado internacional para la comercialización de la soja, que trajo como consecuencia la expansión de la frontera agropecuaria en la Región Chaqueña³³. Desde entonces hubo, pues, un incremento de los conflictos por la tierra y por la protección medioambiental que involucran en su mayoría a indígenas y a campesinos. En efecto, el primer *Informe* de noviembre de 2010, según los datos recogidos hasta abril de 2008, individúa 120 conflictos que abarcan casi 5 millones de hectáreas de tierra³⁴, que suben —según el *Informe* del 2012— respectivamente a 248 conflictos que involucran a casi 12 millones de hectáreas³⁵ de tierra.

b. Las minas y los recursos naturales

También en el norte del país, donde hay empresas mineras en las áreas desérticas, los indígenas muestran su preocupación por el alto consumo de agua para la extracción de recursos naturales, porque se está agotando este recurso fundamental para la cría de animales, la agricultura de subsistencia de las comunidades y la producción y cosecha de la sal, una actividad importante para la economía tradicional de la zona (región de las Grandes Salinas que abarca Salta y Jujuy)³⁶. Por fin, hay temores por la posible contaminación no solo por la actual actividad minera y petrolera, sino también por las que han sido desarrolladas en las décadas anteriores, sin controles medioambientales adecuados.

Retomando el tema del avance de la frontera, se recuerda que está avanzando en las zonas mineras del país que, hasta hace poco tiempo, habían sido excluidas o casi de los proyectos de industrias del petróleo y del gas y donde la tierra estaba dedicada a otras actividades. El citado Informe del Relator y datos más recientes denuncian que, además de la exploración y extracción de petróleo y de gas para llegar al autoabastecimiento y quizás también a la exportación de las excedencias, han empezado exploraciones y estudios para localizar yacimientos no convencionales, que garantizarían al país una fuente de energía alternativa, en

³³ Darío Aranda, *op. cit.*, pp. 94-95.

³⁴ Los datos son: 4.896.486 hectáreas, repartidos en 1.399.972 por la tierra y 4.603.014 por el medio ambiente. Redaf, 1.º *Informe*.

³⁵ Los datos son: 11.824.660 hectáreas, repartidos en 2.791.302 por la tierra y 10.702.878 por el medio ambiente. Redaf, 3.º *Informe*.

³⁶ James Anaya, *La situación de los pueblos indígenas en Argentina*, pp. 20-22.

previsión del agotamiento de las reservas de petróleo y de gas en unos diez años³⁷.

Un ejemplo significativo lo ofrece el caso del acuerdo firmado en 2013 entre la empresa petrolera de mayoría estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la multinacional Chevron, para explotar en gran escala y mediante fractura hidráulica o *fracking* el área denominada Vaca Muerta, en la provincia de Neuquén³⁸, que permitiría al país ahorrar miles de millones de dólares en la importación de gas y petróleo, llegar al autoconsumo y, quizás, exportar las excedencias³⁹. Sin embargo, esta oportunidad desde el punto de vista energético y estratégico para Argentina se enfrenta con muchos problemas, entre los cuales recordamos dos interrelacionados entre sí. Primero, las dudas que presenta desde el punto de vista medioambiental la técnica de fractura hidráulica⁴⁰ y, segundo, la oposición del pueblo Mapuche, ya que dicho yacimiento se encuentra íntegramente en una región que estos consideran parte de su territorio ancestral y, consecuentemente, las actividades afectan al territorio de más de veinte comunidades que —como es sabido— no fueron consultadas ni participaron de alguna forma en la evaluación del impacto originado por el método no convencional.

³⁷ Los datos se han extraído del ensayo de Diego Di Risio y Hernán Scandizzo (2013), «La inseguridad jurídica tiene rostro petrolero», *Voces en el Fénix. Tierra prometida*, 25, p. 126-133, que remite al *Plan Estratégico de YPF 2013-2017*. La estimación de agotamiento es de la Secretaría de Energía de la Nación, *Ibid.*, p. 131. Se señala también el texto Diego Di Risio – Marc Gavalda – Diego Pérez Roig – Hernán Scandizzo (2012), *Zonas de Sacrificio. Impactos de la industria hidrocarburífera en Salta y Norpatagonia*, Observatorio Petrolero Sur, y en versión digital en <http://www.opsur.org.ar/blog/2012/05/03/libro-zonas-de-sacrificio-impactos-de-la-industria-hidrocarburifera-en-salta-y-norpatagonia/>.

³⁸ Vaca Muerta es un yacimiento petrolífero que alcanza una superficie de casi 30.000 km² (una extensión como Bélgica, por ejemplo) y parece sea la mayor reserva de petróleo y gas no convencional del Cono Sur y una de las mayores del mundo. La empresa YPF controla 12.000 km² y el acuerdo con Chevron se explica solo por la urgencia de YPF de tener un socio tecnológico e inversor para explorar y explotar Vaca Muerta ante la imposibilidad de hacerlo con sus propios recursos. Los analistas estiman una inversión para el próximo quinquenio que oscila entre 37.000 y 60.000 millones de dólares.

Son numerosos los artículos, las noticias y los comentarios sobre este tema, entre los cuales se señala el de Carlos Malamud (2013), «El pacto YPF-Chevron sobre Vaca Muerta y la peculiar deriva de la «soberanía energética» Argentina», *Comentario Elcano* 48, (<http://www.realinstitutoelcano.org>).

³⁹ Según YPF, en Vaca Muerta hay 117 trillones de pies cúbicos de gas y 40.000 millones de barriles de petróleo, lo que multiplicaría por 10 las reservas argentinas.

⁴⁰ Darío Aranda (2014), «Impacto extractivista», *Página 12*.

6. **A propósito de Justicia, de otros textos legislativos y de los vacíos legales**

a. *El difícil acceso a la Justicia*

Por último, el Relator ha evidenciado el problema del acceso a la Justicia para los indígenas: si ya —en general— hay barreras lingüísticas, culturales, económicas y de distancia —en particular, en los procedimientos relativos a las tierras reivindicadas— la mayoría de los tribunales provinciales desconocen la legislación nacional o internacional y tienden a favorecer los derechos de propiedad privada de particulares o de empresas, sin tener en cuenta las formas colectivas de propiedad indígena. Además, hay un alto número de desalojos de comunidades, productos de órdenes judiciales de tribunales provinciales, en donde se acusa a miembros de pueblos indígenas de usurpación de terrenos privados y, lo que preocupa, es que la mayoría de desalojos han ocurrido después de la Ley de Emergencia del 2006 y de sus prórrogas.

b. *La Ley de Tierras y el proyecto de Código Civil y Comercial*

El tema del acceso a la Justicia y de la legislación vigente no aplicada o ignorada nos lleva a tratar unos últimos aspectos.

En primer lugar, se señalan dos iniciativas legislativas que afectan a los pueblos originarios: la aprobación en diciembre del 2011 por el Congreso de la Ley de Tierras (n. 26737), que limita —para el futuro— la propiedad de tierras fértiles en manos de extranjeros a 1.000 hectáreas, pero que no es retroactiva y, por lo tanto, no vulnera los derechos adquiridos y no ayuda a los pueblos indígenas despojados.

Más importante resulta la noticia que se ha borrado del proyecto del nuevo Código Civil y Comercial⁴¹ la parte relativa a los derechos indígenas, que había suscitado muchas protestas tanto de académicos, expertos y defensores como de asociaciones, organizaciones de derechos humanos y, sobre todo, de comunidades y organizaciones indígenas.

En síntesis, las críticas⁴² se habían concentrado, en primer lugar, en la falta, durante la redacción del texto, de consulta previa, libre e informada

⁴¹ El Ejecutivo presentó el proyecto al Congreso en junio 2012; primero fue analizado por la Cámara de los Diputados y enviado al Senado que lo remitió a la Cámara con estas modificaciones.

⁴² Una buena síntesis la ofrece el Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI) (2013) *Informe de la situación de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas en la Patagonia*. Ver también el *Informe* de los años 2010-2011 y la sección dedicada a la reforma del Código Civil en <http://odhpi.org/codigo-civil/>.

o de participación de los pueblos indígenas⁴³ y, en segundo lugar, se cuestionaba que se tratara de incluir un derecho que contiene aspectos de naturaleza espiritual dentro de un régimen como es el de los derechos reales civiles o comerciales, que tiene contenido exclusivamente patrimonial⁴⁴. Por último, la lógica había indicado que la propiedad comunitaria de la tierra fuera objeto de una ley especial, como efectivamente recién se ha anunciado, cuando el Senado aprobó solo en parte el proyecto de Código, retirando los artículos sobre los derechos indígenas y remitiéndolos a una ley especial, de la cual hasta ahora no hay noticias.

c. Unos vacíos legales: los procesos de consulta

Se notan por lo tanto dos importantes vacíos legales en la materia: el primero se refiere al hecho de que todavía no hay una legislación nacional que obligue al Estado a realizar los procesos de consulta de las instituciones indígenas de los pueblos originarios, afectados por proyectos de inversión y explotación económica en su tierra y, el segundo, al hecho de que tampoco existe una ley que reglamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar en los procesos de elaboración de textos legislativos o reglamentarios que los afecten⁴⁵.

Esto a pesar de que la Constitución nacional «asegura» a los pueblos indígenas «su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten» (art. 75 inc. 17 de Const. Nac.). Argentina, además, ha ratificado el Convenio OIT 169 y adhirió a la Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la Asamblea General de la Onu en el 2007, que reconoce el principio del consentimiento libre, previo e informado (art. 32). Cuanto al Convenio OIT 169, se recuerda que unas normas principales establecen el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente y a contar con los medios para participar en instituciones electivas y organismos administra-

⁴³ En violación de los documentos internacionales ratificados por Argentina, o sea el Convenio 169 OIT y la Declaración ONU del 2007, y de la misma Constitución nacional.

⁴⁴ Se observó que el derecho a la tierra y al territorio indígena se refiere a una relación jurídica entre el Estado y las comunidades y los pueblos indígenas, y no a una relación que tenga por objeto exclusivo al individuo.

⁴⁵ Evidenciado también por el Relator Anaya que, entre las recomendaciones, escribe que Argentina tendría que «elaborar un mecanismo o procedimiento de consulta (...) para aumentar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afecten (...) con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado sobre los aspectos de estos proyectos que afecten sus derechos humanos», James Anaya, *op. cit.*, pp. 34-36.

tivos (art. 6) y el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe a sus procesos de desarrollo (art. 7). El Convenio también les reconoce el derecho a ser consultados y a participar en toda decisión relativa al uso de sus recursos naturales y a los planes de desarrollo general (arts. 7, 15, 20, 22, 254 y 27 entre otros). Por fin, estas normas son parte del ordenamiento jurídico argentino y la Constitución nacional dispone que deben ser aplicadas en todas las Provincias (art. 31), la cuales en sus constituciones locales reiteran algunos de estos derechos⁴⁶.

Sin embargo —hasta hoy— no existe legislación o reglamentación que hagan efectivos tales derechos y el INAI es un organismo secundario, de limitado presupuesto y que carece de la capacidad decisoria, para hacer efectivos los derechos de los pueblos originarios. Su actuación se limita a realizar recomendaciones, que las demás agencias estatales —federales y provinciales— no están obligadas en adoptar y que generalmente no aceptan o ignoran.

d. La Corte Suprema de Justicia la Nación en materia de Consulta previa: el fallo del 2013

Cabe destacar el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha reconocido la obligatoriedad de la consulta previa a cualquier acto legislativo o administrativo que afecte a los pueblos indígenas.

En particular, se trata del fallo del 10 de diciembre de 2013⁴⁷, en que la Corte declaró inválido el decreto 1.184/02 del 2002 del gobierno de la provincia de Neuquén, que pretendía regular la constitución y el funcionamiento de las comunidades indígenas en contra de la Ley nacional y de los documentos internacionales y que fue dictado en aquella época por el Gobernador local, sin participación de las comunidades originarias y con la oposición de todas las instituciones indígenas⁴⁸.

⁴⁶ Sobre el consentimiento libre, previo e informado muy interesante es el ensayo de Andy Whitmore (2013), «Los Pueblos Indígenas y las industrias extractivas».

⁴⁷ Confederación Indígena del Neuquén c/Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad, http://www.originarios.org.ar/civitas/modulos/noticias/adjuntos/adjunto_31120_1.pdf.

⁴⁸ En efecto el decreto 1.184/02 limitaba el reconocimiento de las comunidades originarias exigiendo una serie de requisitos en contradicción con la Ley nacional 23.302 y con los documentos internacionales: o sea, evaluación de identidad étnica, lengua actual, tipo de cultura y organización, que convivan en un hábitat común y que sean por lo menos diez familias. También exigía la acreditación de la propiedad de los lotes; exigía un documento que refleje su organización, libro de ingresos y egresos patrimoniales, entre otros. Y desconocía las personerías jurídicas (y derechos) otorgados por la Nación.

La Corte, además de declarar la inconstitucionalidad del decreto, afirmó un precedente importante sobre el derecho de consulta previa, en cuanto —se lee— «el decreto 1184/02 fue dictado omitiendo dar participación previa a las entidades que representan a los pueblos indígenas del Neuquén, desconociendo así la obligación establecida por el Convenio 169» en el art. 6⁴⁹. Se observa pero que, si por una parte, se ha rechazado «la errónea interpretación» que «la Constitución Nacional prevé un derecho genérico a la participación de las comunidades»⁵⁰, por el otra parte, «pero no se exige expresamente que deba acudir al mecanismo específico de la consulta, como la idea que tampoco la Constitución impone que tal participación deba efectivizarse de manera previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas»⁵¹.

7. Conclusiones

Sin duda, en las últimas décadas, Argentina ha dado pasos importantes en el ámbito de los derechos indígenas, sin embargo existe una «brecha significativa»⁵² entre el marco normativo y su implementación por distintas razones históricas, políticas, económicas y socio-culturales, que han creado en los años unas barreras entre la sociedad y los pueblos originarios.

Así pues, me atrevería a afirmar que en Argentina (como también en el resto del continente) en los últimos años los pueblos originarios están viviendo una «situación paradójica» —como la define Silvina Ramírez⁵³— por que «por una parte, se encuentran bajo el paraguas protector de un material normativo abundante», o sea normas nacionales e internacionales que reconocen un amplio catálogo de derechos indígenas, así como a nivel regional el sistema interamericano de derechos humanos ha desarrollado una doctrina en sus defensa⁵⁴.

⁴⁹ Micaela Gomiz (2014), «Personería Jurídica de comunidades indígenas: un fallo calve», en ODHPI, *Boletín*, 9, p. 20.

⁵⁰ Interpretación del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén en la misma causa cuando, en 2009, aceptó parcialmente el pedido de inconstitucionalidad de la Confederación Mapuche.

⁵¹ *Ibid.*, p. 20.

⁵² La expresión es del anterior Relator Especial Rodolfo Stavenhagen (2006).

⁵³ Silvina Ramírez (2013), «Prefacio», *Voces en el Fénix. Tierra prometida*, 25, p. 7-8, y de la misma autora (2007) «Igualdad como Emancipación: Los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas», *Anuario de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*, p. 33-50 (<http://www.cdh.uchile.cl/publicaciones/detalle.tpl?id=64>).

⁵⁴ Se recuerdan: Comunidad Indígena Mayagna Sumo de Awastzingni c/ Nicaragua (2001); Yakye Axa c/Paraguay (2005) y Saramaka vs. Suriname (2007). Véase los sitios de la

Por otra parte, sin embargo, la realidad de los pueblos originarios es distinta, porque se encuentran en una situación de violación de los derechos, de conflictos y de reivindicaciones territoriales, sin que el Estado intervenga de manera satisfactoria. Ramírez explica que la «razón económica se convierte, si bien no en la única, en la fundamental para entender por qué ya bien entrado el siglo *xxi*, alcanzar un Estado igualitario sigue siendo una utopía»⁵⁵. Una «razón económica» que bien explica la historia de las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado-Nación desde el siglo *xix* y las políticas de absorción y eliminación de las diferencias culturales promovidas hasta la mitad del siglo pasado.

Por lo tanto, a los próximos gobiernos le queda la tarea de conciliar las necesidades de desarrollo y de crecimiento económico y social con los derechos indígenas reconocidos por el ordenamiento jurídico y de poner en marcha nuevas políticas que resalten las diferencias, para realizar aquel tan citado «Estado plurinacional». Al mismo tiempo, es necesario seguir en el Programa de Relevamiento territorial como lo dispone la Ley 26.160 de Emergencia, recién prorrogada por segunda vez. Una prórroga que podríamos interpretar como una renovada voluntad del gobierno de seguir en el proceso de efectiva aplicación de los derechos indígenas sobre la tierra y no como una nueva medida para postergar una vez más la implementación de los derechos de los pueblos originarios. Ya ahora, el proceso se extiende al menos diez años más y se estima que, al ritmo actual del reconocimiento de la posesión, serían necesarios aproximadamente 17 años más para que se concluya.

Comisión Interamericana (<http://www.oas.org/es/cidh/>) y de la Corte Interamericana (<http://www.corteidh.or.cr>) y sobre Awás Tingni el texto de Felipe Gómez Isa (dir.), *El caso Awás Tingni. Derechos Humanos entre el local y lo global*, (Bilbao: Universidad de Deusto, 2013).

⁵⁵ Silvina Ramírez (2013), «Prefacio», *Voces en el Fénix. Tierra prometida*, 25, p. 8.

La continuidad del modelo economía social de mercado frente a la situación del derecho al ambiente sano de los pueblos indígenas en una jurisprudencia peruana

Yuri Tornero Cruzatt*

Resumen: En este artículo analizo la sentencia del caso *Conga* del *Tribunal Constitucional* peruano. Explico la relación entre el modelo económico «economía social de mercado» y derecho al medio ambiente. La sentencia refuerza el gobierno central frente a una decisión regional e influencia directamente en la posibilidad de activar cualquier derecho social, incluyendo los derechos indígenas.

Palabras clave: Economía social de mercado; pueblos indígenas; derecho al medio ambiente; jurisprudencia.

Abstract: In this article analyzed the sentence *Conga* of the *Tribunal Constitucional of Perú*. I explain about the relationship without the economic constitutional model «social economic market» and the right of environment. The sentence enforced the government central power in front of the regional decision and influence directly the possibility for the active every social right, including the indigenous right.

Keywords: Social market economy; indigenous people; right of environment; Peruvian Court sentence.

* Actualmente estudia el Doctorado de «Comparazione Giuridica e Storico Giuridica» en la «Università degli Studi di Ferrara» (Italia) seguido por el profesor Alessandro Somma. Ha egresado de la Maestría de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1. Introducción

El Tribunal Constitucional peruano, mediante la sentencia del caso *Conga*, trata de interpretar conjuntamente de un lado, *economía social de mercado*, que contiene, implícitamente el *Estado fuerte* y la *constitución económica*, y de otro lado: derecho al medio ambiente sano. En la sentencia analizada, se refuerza el poder estatal central frente a una decisión del gobierno regional de gestión ambiental. Esta decisión refuerza el Estado fuerte, se perfila como pretenden los formuladores de la economía social de mercado, los ordoliberales, para defender dicho modelo económico, que en otro contexto se sobrepuso la *economía* a la democracia. Aquí reside el riesgo para la democracia, para los singulares derechos, incluyendo los derechos humanos: El riesgo de invocar nuevamente la defensa del régimen económico, institucionalmente, para justificar la limitación de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El modelo económico citado se basó en la experiencia alemana de los años treinta, en un contexto de poco respeto a los derechos humanos, de corte nacionalista, teorizado y aplicado luego de la segunda Guerra mundial para proponer la cooperación entre capital y trabajo. Se le conoce como modelo *renano*. Circuló en el área estadounidense y se reformuló en un sentido de economía global mediante el *Consenso de Washintong*¹, pasa a ser un modelo *neoamericano*, de las transnacionales, de la bolsa de valores, y del capital financiero². Los derechos de los pueblos indígenas y la democracia colisionan con éste modelo económico, en el momento que, se hace de la soberanía el reclamo constante a la «excepción» de la legalidad, fórmula teorizada por Carl Schmitt la cual justificó la toma del poder del líder nazi en los años treinta, que cobra vigencia en un nuevo contexto³. Esto último se prodría vincular al presidencialismo latinoamericano y el periodo de dictaduras. El otro aspecto es la racionalidad institucional de la justicia constitucional ambiental, de este aspecto nos ocupamos en la presente: de cómo se orienta el Tribunal Constitucional peruano a consecuencia de la vigencia de dicho modelo.

Si bien la sentencia analizada no trata de derecho de los pueblos indígenas in situ, sin embargo, subyacen dichos derechos al interior de una discusión mayor: sobre la democracia que los contiene. La discusión toma sentido en momentos que la sociedad, en su conjunto, es afectada,

¹ Conjunto de políticas económicas que se diseñaron desde la política estadounidense para América Latina.

² Alessandro Somma (2013), «*Scontri tra capitalismo, crisi del debito e diritti fondamentali*», Diritto Pubblico comparato ed Europeo, II, mayo-agosto, Turín, Giappichelli.

³ Carl Schmitt (2005), *Un giurista davanti a se stesso, Saggi e interviste*, Turín, Editorial Neri Pozza.

cuando se protege la economía de mercado por encima del conjunto de los derechos sociales que gozan al amparo de la democracia.

En el presente caso no se visibiliza un pueblo indígena o una comunidad campesina en singular, porque ellas confluyeron con el gobierno regional de Cajamarca para defender el medio ambiente sano. En particular, la decisión afectó a las comunidades adyacentes a una cabecera de cuenca donde surgía el agua de la zona afectada, dicho lugar es objeto de la controversia de fondo, donde se discute la protección de dicha zona o la realización de una actividad extractiva.

La parte sustantiva de los derechos de los pueblos indígenas, instrumentos en los cuáles se reconocen el derecho a la diversidad cultural, el derecho al medio ambiente sano, el pluralismo jurídico y otros, en la cual se recoge el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas, la Ley de Consulta previa y su reglamento, las dos últimas del Perú, las sentencias de la corte Interamericana de derechos Humanos, las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, y otros, la he desarrollado en el texto «Derecho de la Consulta previa de los Pueblos Indígenas: Un bosquejo para su estudio»⁴. Se trata de literatura jurídica con gran difusión que responde a la pregunta por qué los pueblos indígenas tienen determinados derechos. Dicho marco normativo es importante de tenerse en referencia, pero evito repetir dicho apartado para dar espacio al aspecto del régimen económico planteado como premisa principal de este texto.

2. El ordoliberalismo como combinación entre «Estado Fuerte» y «Constitución Económica»

Los teóricos ordoliberales se organizaron en Alemania, previa a la teorización del modelo economía social de mercado, durante los años treinta en torno a la *Escuela de Friburgo*, sólo fueron disidentes con el régimen alemán en el periodo del *Holocausto*, más antes no; algunos tomaron parte de la planificación económica de la administración alemana durante dicho periodo. En dicha economía, desde antes de que acontezca el «Holocausto», hubieron prácticas limitativas de la democracia y de los derechos en general, esas prácticas servirán a la formulación de presupuestos teóricos de la economía social de mercado. Esta experiencia les va servir para unir teóricamente el liberalismo con el totalitarismo. Ellos son los constructores del modelo teórico «economía social de mercado», modelo que pasó

⁴ Yuri Tornero Cruzatt (2013), *Derecho a la consulta previa: Un bosquejo para su estudio*, 1ra Edición, Madrid, Editorial Editora académica Española.

como neutral y como *tercera vía* por medio de la Carta Fundamental Alemana de la postguerra. Para esta sección nos basamos principalmente de los estudios de Alessandro Somma.

De otro lado, gracias al teórico Carl Schmitt se vuelve prestigiosa la fórmula teórica según la cual expresión máxima del poder soberano es el estado de excepción, idea recogida en su libro *Teología Política*, una *supralegalidad*⁵. Dicho presupuesto teórico favoreció la toma del poder absoluto de Hitler, es más dicho teórico respaldó dicho acto. Dentro de dicha concepción había otros presupuestos teóricos menores para llegar a la premisa mayor, ésta última era: justificar y dotar de institucionalidad a un régimen totalitario que proteja el orden propietario. Uno de dichos presupuestos fue el individuo «impolítico», que era en sí renegar del hecho que el hombre, el ciudadano, participe en la democracia porque ésta era sinónimo de desorden y conflictividad no llevadera. Este es un presupuesto teórico afín a la corriente ordoliberal. La propuesta teórica de los ordoliberales es la concurrencia empresarial: el hombre debe dejar el conflicto ciudadano para entrar al conflicto concurrencial, es decir, entrar en la competencia empresarial de intereses representados.

Ordoliberalismo viene de la revista *Ordo* fundada por Bohm y Eucken en 1948⁶. Para los ordoliberales el mecanismo concurrencial debería reemplazar a la sociedad de masas representada mediante la democracia, gracias a ésta primera, a la concurrencia empresarial evitaría el conflicto social⁷.

2.1. *Sobre los teóricos del ordoliberalismo y la democracia*

Los teóricos del ordoliberalismo formularon una teoría con teoría con presupuestos divergentes con la democracia, ponían en supremacía de ésta la economía del orden propietario⁸. Explicamos:

⁵ Carl Schmitt, *Un giurista davanti a se.....*, Op. cit.

⁶ Alessandro Somma (2010), «*L'economia sociale di mercato /1 Il fascino della terza via: torna di moda un passato mai passato*», Biblioteca della libertà- Rivista quadrimestrale online del Centro Einaudi, Año XLV, mayo-agosto, N.º 198, Turín, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, p.10.

⁷ Alessandro Somma, «*L'economia sociale di mercato /1 Il fascino della terza via.....*», Op. cit., p. 52, «Eppure dell'ordoliberalismo il nazionalsocialismo condivideva, da un lato, l'idea che l'attuazione dell'ordine economico naturale fosse un modo per ricondurre a unità interessi generali e interessi particolari; e apprezzava, dall'altro, l'immagine del meccanismo concorrenziale come "forma di selezione attraverso la lotta", capace di "contrastare la tendenza dei singoli entro la società di massa a evitare il conflitto".»

⁸ Alessandro Somma (2010), «*L'economia sociale di mercato /2. Dal nazionalsocialismo all'ordoliberalismo*», Biblioteca della libertà- Rivista quadrimestrale online del Centro Einaudi,

Gerd Habermann comenta que Röpke consideraba que «la moderna democracia de masas hace recurrir a los instintos más bajos, a la envidia y al deseo de vivir a expensas de los otros. El igualitarismo democrático destruye los vínculos entre el Estado y el individuo (...)» debido a que era anti utilitarista, entablando una polémica con John Stuart Mill sobre dicho tema⁹.

Alexander Rustow hacía referencia al *estado de preda* como la situación del orden público y la debilidad del ejecutivo de no poder afrontar el conflicto social. Pensaba que el avance de los partidos y de los grupos de presión eran la expresión de la debilidad del poder ejecutivo. Wilhelm Röpke consideraba que era necesario combatir la democracia parlamentaria y pluralista, pues era un instrumento al servicio de las *fuerzas caóticas de la masa*¹⁰, asimismo exigía que el Estado fuerte fuese capaz hacer prevalecer el modelo económico recurriendo a la *psicología y, a sociología del Estado* con la autoidad y la capacidad de conducir que era propia de esta institución¹¹.

Franz Böhm consideraba que «sin el justo orden económico no hay democracia» y tal orden era sólo aquel que «destruía o al menos circunscribía las concentraciones de poder económico». Eran estos los referentes del *estado fuerte*, incluso sobre la democracia¹².

Müller-Armack, como Alfred Müller, fueron precoces defensores de la dictadura, se inscriben al partido nacionalista en 1933, militando hasta 1939, cuando lo dejó por disentir sobre el antisemitismo, incluso participando en la administración de la economía¹³. Este mismo guarda relación

Año XLV, mayo-agosto, N.º 198, Turín, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, p.2: «el ordoliberalismo nace como exigencia de un poder estatal fuerte, en el cual el mecanismo democrático es puesto en una condición casi inexistente frente al desarrollo del mecanismo concursal».

⁹ Gerd Habermann (2013), «La «misura umana» o l' «ordine naturale» l'umanesimo economico di Wilhelm Röpke e Alexander Rustow», Storia del liberalismo in Europa, a cargo de NEMO y PETITOT, Jean, Rubbettino, p. 830.

¹⁰ Alessandro Somma, «L'economía sociale di mercato/2. Dal nazionalsocialismo.....», Op. cit., p. 4.; A. Rustow, Interessenpolitik, «Der deutsche Volkswirt», 7, 1932, p. 171.

¹¹ Alessandro Somma, «L'economía sociale di mercato/2. Dal nazionalsocialismo, ...», Op. cit., p. 5. Rustow es también el autor que pone en discusión las características del poder liberal como *biopoder*. Quien exigía que el Estado fuerte...se realizaba recurriendo en particular, a la «psicología y a la sociología del Estado». Todo esto acompañado de la «autoridad» y de la capacidad de conducir (*Führertum*)²⁰, que los nacionalsocialistas consideraban ser el punto fuerte de su credo, en esto distante de la tradición liberal, y más bien basada en la «constricción»²¹»

¹² Alessandro Somma (2011), «L'Economía Sociale di mercato. 3. L'ordoliberalismo al crollo del mercato», Biblioteca della libertà —Rivista quadrimestrale online del Centro Einaudi, Año XLVI, enero-abril, N.º 200, Turín, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, p. 11.

¹³ R. Ptak (2004), *Vom Ordoliberalismus zur sozialen Marktwirtschaft*, Lske + Budrich, Oplanden, p. 85 e ss.

con las ideas de Schmitt en cuanto consideraba ya desde tiempos de Wiermar que era el parlamentarismo causante del pluralismo incompatible éste con el desarrollo del orden propietario¹⁴.

Ludwing Erhard, por ejemplo, a mitad de los años sesenta, utiliza el concepto de la *sociedad formada*¹⁵(Formierte Gesellschaft) para sintetizar la combinación de *dinamismo económico* y *estabilidad social*, que le sirve de fundamento a su vez a la *economía social de mercado*. Se trata de una combinación que exhaltaba entre el perfil de la pacificación social pensando a la sociedad como un conjunto cooperante.

2.2. *El Estado fuerte en la teoría ordoliberal*

El *Estado fuerte* sólo podía ser actuado mediante una *constitución económica*, el nombre va venir después: *economía social de mercado*. Así que los dos conceptos van a tener conexidad profunda, y el uno sin el otro no podrían desarrollarse para cumplir sus propios objetivos trazados.

El ordoliberalismo proponía que no se podría dejar al Estado en el simple rol de administrador de los conflictos sociales, sino más bien, se requería que éste fuese fuerte, un estado fuerte, es decir el denominado *Estado económico nacional*¹⁶. Huber explicaba que el Estado social podía desarrollarse mientras estaba dentro de los confines del mercado¹⁷. El concepto de *Estado fuerte* era defendido por Böhm como una sociedad de derecho privado dirigido por la constitución que lo garantizaba así¹⁸.

Se desarrolla asimismo un *interés de la nación*. El conflicto social era reorientado a la invocación del interés nacional, según Müller-Armack proponía superar el «Estado (como) simple mediador de conflictos» y más bien implementar el *Estado económico nacional* (*nationaler Wirtschaftsstaat*); noción que completaba la idea *ordoliberal* de Estado econó-

¹⁴ Alessandro Somma, «L'Economia Social di mercato. 3. L'ordoliberalismo al crollo ... Op. cit., p. 5.

¹⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹⁶ *Ibid.*, p.5 «Más precisamente, el Estado fuerte de Müller-Armack resultaba del «Estado simple mediador de conflictos» al «estado económico nacional» (nationaler Wirtschaftsstaat)». Locución que completaba la noción ordoliberal de Estado Económico.»

¹⁷ Alessandro Somma, *L'economia Social di mercato. 4. L'era...* Op. cit., p. 8 «El esquema ideado por Huber concordaba con la idea ordoliberal según el cual el principio del Estado social podía eventualmente comprender el radio de acción del mercado, la extensión de sus confines, pero no así alterar la esencia de orden que funcionaba según el mecanismo de la competencia.»

¹⁸ Victor J. Vanberg, «La scuola di Friburgo» Walter Eugen e l'ordoliberalismo», Storia del liberalismo in ... Op. cit., p. 819 y 820

mico¹⁹. Asimismo, en el caso italiano Musolini exhaltaba la relación entre *suprema finalidad nacional*, el *interés superior de la producción* y la atribución de la *función nacional o social*²⁰. La *nación* era una entidad cuya referencia es definida por la fusión de conceptos de Estado y pueblo, este último entendido como *unidad de estirpe y de suelo*, y como coincidencia de *sentimiento y pensamiento*.²¹

Esta *pacificación* y este *interés de la nación* no tuvo un sentido emancipatorio, sino por el contrario tuvo el interés de evitar la expansión de la democracia y del ejercicio de las libertades ganadas gracias al liberalismo político, se trataría de un proyecto para *afosar* las libertades políticas²².

En tiempos de Weimar, se usó funcionalmente la *cogestión*: si bien se la puso con finalidad de *socialización*, invocando la cohesión social del *cuerpo de la sociedad* se buscó en el fondo, el apoyo coyuntural de los sindicatos. Esta política representó el corporativismo y neocorporativismo. Se plasmó en el ámbito de los sindicatos siderúrgicos, favoreciendo a las fuerzas de ocupación británicas, en aplicación de una de las sanciones de la Guerra²³ (así como en la minería), y se aplicaba a las empresas con más de mil dependientes. Una aparente victoria de la democracia económica, pero en realidad una táctica de pacificación social, que no tenía carácter emancipatorio.

Como lo explicaremos a continuación el Estado tuvo un rol central en los postulados ordoliberales. El Estado es instrumentalizado para custodiar el orden privado, el orden concurrencial *Hüter der Wettbewerbsordnung*²⁴.

*Al ser el Estado el tutor de la socialización, el ordoliberalismo se preocupó de la existencia de comunidades intermedias que puedan quitarle o disminuir dicho poder centralizador de las expectativas del individuo*²⁵. Asimismo, una *aversión al pluralismo*. Se constituyó una aversión a las comunidades intermedias, aquellas que podrían poner en marcha, tan igual que el Estado la solidaridad en su sentido horizontal como en su sentido vertical. No era posible construir un Estado fuerte si es que existiese un plu-

¹⁹ Alessandro Somma, «L'economia Social di mercato/ 3....», *Op. cit.*, p.5.

²⁰ Alessandro Somma, «Economia di Raza» 1ra ed., (Verona: Edit. Ombre Corte, 2009) p. 107.

²¹ Alessandro Somma, «L' Economia Social di mercato. 3.», *Op. cit.*, p.6.

²² Alessandro Somma «Economia di Raza....», *Op. cit.*,» p. 43 «Será el funcionalismo quien construye los fundamentos más o menos explícitos de la vía fascista para la reforma del liberalismo económico, realizada en el ámbito de un *affosamento* del liberalismo político.»

²³ Alessandro Somma, «L' economia sociale di mercato/ 4. L' era....», *Op. cit.*, p. 12 y 13

²⁴ Viktor J. Vanberg, «La «scuola di Friburgo»: Walter Eucken y l'ordoliberalismo», *Storia del liberalismo in...Op. cit.*, p.818.

²⁵ Alessandro Somma, «L' economía social di mercato /2. Dal nacionalsocialismo...», *Op. cit.*, p.5

ralismo, muy por el contrario éste debería ser combatido para asegurar el poder político concentrado en el Estado²⁶.

2.3. *La Constitución Económica como teoría autónoma del ordoliberalismo*

Un presupuesto teórico era la necesidad de autonomizar la economía: Se necesitaba una teoría económica que evite el holismo, y por contrario que vea a la economía como un fenómeno aislado. Este era el fundamento de crear un instituto económico autónomo denominado *constitución económica*²⁷. Böhm la concebía como una *constitución jurídica* que implicaba necesariamente *un Estado fuerte: La primacía de la política*. Por medio de la política económica estatal se buscaba controlar moral y materialmente la vida económica en su complejidad.

Asimismo, era necesario una constitución parcial, es decir una *constitución económica* que esté por encima, incluso de la totalidad de la constitución. Dicha constitución debía sí o sí contener el mecanismo de competencia²⁸. Con un Estado fuerte y una constitución económica, se conformaba el núcleo de legitimidad ordoliberal que podía poner en marcha la obligada socialización, en función pacificadora, según las exigencias, necesidades y limitaciones propias del mercado²⁹.

En el primer volumen de su periódico *Ordnung des Wirtschaft*, Böhm, Eucken y Grossman-Doerth firman la introducción programática titulada

²⁶ Alessandro Somma «L' economía social di mercato /2. Dal nacionalsocialismo ...», *Op. cit.*, p.8 «El favor ordoliberal para la construcción de un Estado fuerte se traducía en la invitación a concentrar el poder político, por ello se debería combatir el pluralismo como provocación antisistema.»

²⁷ Alessandro Somma, «L' economía sociale di mercato/ 1...», *Op. cit.*, p. 3.

²⁸ Alessandro Somma «L'economía social di mercato /2. Dal nacionalsocialismo...», *Op. cit.*, p.7 Se entiende hasta aquí las referencias a una constitución económica como «constitución parcial» que la ciencia jurídica estaba llamada a poner en sintonía con la «constitución política en conjunto». En efecto, se debía «trazar un puente entre la política económica y el conjunto de la política nacional, exactamente como era oportuno hacer respecto a los nuevos estímulos provenientes de otros sectores del saber...» «constitución política y constitución económica establecía una relación jerárquica, y más aún, terminaban por ser complementarias: «que se reconoce en el Estado fuerte, debe querer una política económica liberal, y quien considera una política económica debe querer el Estado fuerte»³³. El orden económico debía desarrollarse según las líneas indicadas por una entidad a la cabeza del orden político y por ende, estructurarse como parte integrante de éste.»

²⁹ *Ibid.*, p.2 «Aquellos que portaban esta fórmula y traían, aún como forma de engaño, era la referencia a la socialización, utilizada para aludir como caracterizante de la economía social de mercado, la cual no constituye una alteración a su núcleo esencial, sino más bien, su propio reforzamiento.»

Nuestro Deber, en el cual reconocían como principio guía «vincular la idea de la *constitución económica* todas las cuestiones prácticas de tipo político- jurídico o político económico», en tal sentido la colaboración entre derecho y economía resulta esencial³⁰.

Esto conduce al agente económico a dejar de creer que el orden económico concebido como un orden espontáneo y por el contrario a tomar conciencia de la dirección por medio del constitucionalismo, y que, principalmente, dicho orden, al no ser ya espontáneo requiere ser mantenido³¹.

En efecto, en el área europea nacerían ideas según la cual la fuerza de la nación expresaba y justificaba la cooperación entre clases, bajo el modelo corporativista de convivencia social, se planteó la *cogestión* como forma de gestión interna del conflicto social, teniendo niveles de aceptación principalmente en los sectores siderúrgico y minero. El nacionalismo era la *tercera vía* entre capitalismo y socialismo. Se invocaba la cooperación organicista, basada en la naturaleza y el poder biológico de sus ciudadanos (biopoder) que encontraba justificación gracias al supuesto carácter científico de los estudios raciales.

3. La economía social de mercado en el Perú

3.1. *El canal de comunicación entre ordoliberalismo y dictaduras latinoamericanas*

La experiencia *ordoliberal* es propia del área Europea, se puede reconducir a un modelo de convergencia entre el capital y el trabajo en un contexto de *cooperación nacionalista*. A este primer modelo económico, en general, se le llama *renano*, se vincula a una economía *molecular* (*individual o de familia*)³². Mientras que, al contrario, la economía social de mercado de experiencia latinoamericana, se vincula más a la *Escuela de Chicago*, al *Consenso de Washington*, bajo el estilo de una *democracia protegida*, de

³⁰ Victor J. Vanberg, «La»scuola di Friburgo» Walter Eugen e l' ordoliberalismo», Storia del liberalismo in...Op. cit., p.801

³¹ Victor J. Vanberg,«La»scuola di Friburgo» Walter Eugen e l' ordoliberalismo», Storia del liberalismo in ...Op. cit., p. 818 «Es porque una constitución económica concurrencial permite mantenerse bajo el «dilema del prisionero», que todos tienen interés a aceptarla, por lo menos si esta adhesión viene considerada creíble por la presencia de un Estado que hace efectivamente respetar las reglas de juego (...) Esta es la lógica que los ordoliberales tienen en mente cuando diagnosticaron que el orden del mercado concurrencial no es autoproducido, no sé mantiene por sí solo. Sino necesita ayuda del Ordnungspolitik.»

³² Aldo Bonomi (2013), *Il capitalismo in-finito*. 1ra Edición, Editorial Einaudi, Turín, p. 6-25.

una *economía global de mercado*, considerada como superación, pero a la vez continuidad, de la primera, converge con el capital financiero. A este segundo modelo se le llama *neoamericano*³³, y en la literatura política la conoce *neoliberalismo*, está vinculado a la economía de las transnacionales y de la bolsa de valores. Teóricamente tienen muchas similitudes con su precedente: la crítica que se pone en evidencia en este texto es su implícita confrontación, al interior de su teoría, con la democracia.

El concepto de *democracia protegida*³⁴ fue elaborado en la experiencia económica chilena durante el periodo de la dictadura de Pinochet, con tal concepto se pretendió justificar primero, el golpe de Estado y luego el régimen de continuidad derivado de ésta. En este caso la *democracia* estaba *protegida* por la *dictadura*. El enemigo era el comunismo, el cual, incluso, se temía que pudiera tomar los mecanismos de la democracia, y que a partir de ello cambie el orden económico establecido. Éste es el caso del presidente Salvador Allende, quien mediante el Partido de los Trabajadores, gana elecciones democráticas. Éste acto fue considerado una amenaza, diremos: a la *constitución económica*, que siempre se había desarrollado al margen de la teoría social, este nuevo contexto la democracia promovida desde el partido de los trabajadores se superponía a la economía de mercado en curso.

Dicha dictadura citada va tener una abierta aproximación con la Escuela de Chicago, con la Escuela Monetarista incluyendo Milton Friedman y Harberger, en concreto cuando por ejemplo, Hayeck visita al dictador Pinochet en Chile proponiéndole fórmulas económicas para la mejora de su régimen. En este caso, al teórico Hayeck le interesó más la economía, *de mercado*, que la democracia del régimen de turno.

En ese instante, Friederich Hayeck, con su acto de visitar al dictador, hace emerge la idea de la protección de la economía, proporcionándoles sus saberes académicos, por sobre la democracia. En esta decisión de tomar partido por parte de Hayeck, subyace para nosotros la pregunta: ¿hasta dónde un teórico puede evadir la propia responsabilidad social, y de proporcionar presupuestos teóricos de un modelo económico emergente al margen de un clima democrático, y si no fue un acto impulsivo, hasta dónde llega la racionalización que lo justifica al interior de sus teorías?

Se trata de un instante cualitativamente relevante, muestra del acercamiento de una economía global de mercado y de las medidas que se debieran de tomar para sostener un régimen restrictivo de mecanismos

³³ Alessandro Somma, «*Scontro tra capitalismo, crisi del debito e diritti fondamentali*». *Op. cit.*

³⁴ Tomás Mulian (1997), Chile anatomía de un mito. 17ma Edición, Editorial LOME, Santiago de Chile, p. 201-213.

democráticos, entendido esto último como las pocas libertades políticas subsistentes que tenían los ciudadanos chilenos.

El hecho político pasó, pero los instrumentos teóricos circularon, y el modelo economía social de mercado, más adelante, reformado, es convergente con las políticas del *Consenso de Washington*, las cuales se aplicaron en el Perú durante el régimen de Fujimori.

Se le llamó *Consenso de Washington* a una plataforma de reformas económicas para reformar los Estados latinoamericanos, dichas reformas no marcaron la economía aisladamente sino que la sociedad en su conjunto. Fue una remodulación de la sociedad. La huella está en la Constitución de 1993, la cual desmantela un conjunto de derechos laborales para preferir la libre oferta de la mano de obra.

En regímenes ya, donde se elige democráticamente a los presidentes de la república, por medio del poder del Presidente de la república, éste tiene la facultad, cuando así se lo concede el Parlamento de activar mecanismos normativos excepcionales, muchas veces éstos se usan con la finalidad de expandir la «economía social de mercado»³⁵. Es éste un presupuesto teórico que puede contener la continuidad del Estado fuerte ordoliberal: la reducción del poder soberano a el sólo mecanismo excepcional activado en momento de crisis. Para activar dicho Estado fuerte, se requiere mantener la centralidad del poder estatal frente, por ejemplo, un poder regional, como en el caso concreto de la sentencia que analizaremos más adelante.

3.2. *Detalles sobre el origen de la economía social de mercado en las constituciones peruanas*

Más allá de los diversos procesos de privatización que el Perú ha tenido, empezamos a partir de la Carta Fundamental de 1979, la cual contiene la economía social de mercado como modelo económico. Durante un largo periodo, en especial de los veinte al sesenta y nueve estuvo latente el problema de la feudalización de la sociedad, esto quiere decir una República que acogió principios *liberales*, *la propiedad privada*, pero para crear grandes propietarios de las tierras, llamados latifundistas, quienes se apropiaban incluso de las tierras adyacentes denominadas comunidades indígenas. Asimismo, la explotación indígena, por medio de la servidumbre y otros mecanismos que incluso fueron racionalizados por medio de leyes.

³⁵ Yuri Tornero Cruzatt (2013), «Diritti dei popoli indigeni nel contesto del presidenzialismo forte ed espansione dell' economia sociale di mercato», *Dallo Stato del Bienestar allo Stato di Buen Vivir*, a cargo de Silvia Bagni, Boloña, Edit., Filodiritto, pp. 79-102.

Por entonces al sujeto titular de la legislación protectora se le llamaba indio. La demanda social exige la *reforma agraria* y frente intentos fallidos de realizar dicha demanda, tanto durante el primer gobierno de Víctor Andrés Belaunde Terry y otros gobiernos anteriores, resurge el nacionalismo desde el poder militar representado por el General Juan Velazco, quien llega al poder por golpe de Estado reivindicando la «Reforma Agraria», dicta el conocido Decreto Ley N.º 17716 el 24 de junio de 1969. Durante dicho gobierno de facto, pocos años después, 1975, quien por entonces tenía el cargo de General de Estado Mayor, Francisco Morales Bermúdez general, sería quien daría un golpe de Estado a Velasco y se dedicaría a realizar una serie de contrareformas económicas y sociales.

Morales Bermúdez se autorepresenta como el que realiza la «transición democrática»³⁶. En dicho contexto se convoca la Asamblea Constituyente de 1978, la cual tiene por protagonista político al Partido Aprista peruano (por el número de representantes que intervienen en dicha constituyente). Dicha Asamblea, daría origen a la denominada Constitución Política del Perú de 1979, la primera que contendría expresamente el término «economía social de mercado». La fórmula recogida en el capítulo primero de la citada Ley Fundamental, contenida en los principios generales del título tercero referido al régimen económico³⁷ fue redactada de la siguiente manera: «Artículo 115. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social». Éste primer modelo de economía social de mercado se aproxima más a la experiencia *renana*.

La derogatoria de la Constitución de 1979 se da en el contexto del autogolpe del 5 de abril de 1992, bajo el cual Alberto Fujimori, por entonces presidente electo, cierra arbitrariamente el Congreso de la República y con el respaldo militar reprime cualquier respuesta social. Debido a la presión internacional, la cual exigía retornar a la democracia, convoca el *Congreso Constituyente Democrático*, el cual da origen a la denominada Constitución de 1993³⁸.

³⁶ Según declaraciones de Morales Bermúdez «Perú nunca entró al Plan Cóndor porque el gobierno militar, que presidi, estaba en un proceso de transición democrática, por lo tanto no podíamos en absoluto acudir al plan Cóndor». Ver Ex dictador Morales Bermúdez dice que Perú no fue parte de Operación Cóndor [<http://feeds.univision.com/feeds/article/2012-02-02/exdictador-morales-bermudez-dice-que>]

³⁷ Constitución Política del Perú de 1979.

³⁸ Edgar Carpio Marcos (2000), «*Constitución y reelección Presidencial: El Caso Peruano*. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*,» N.º 98, mayo-agosto, disponible on line en [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/98/art/art1.htm>] «No pudo durar mucho el régimen pretoriano. En enero de 1993, forzado por la comunidad internacional, el gobierno de facto cedía a su pretensión de gobernar mediante decretos leyes, y permitía la instalación del Congreso

3.3. *Modelo económico y justicia constitucional en el régimen de Fujimori*

La Constitución de 1993, de un lado, en su artículo 58, principalmente, mantiene la fórmula economía social de mercado, pero *afosando* abiertamente varios derechos sociales nominalmente reconocidos en la constitución de 1979³⁹. Este último modelo económico es de corte global, no es nacionalista, sino más bien, está más compenetrado con las políticas del Fondo Monetario Internacional y de la Banca Mundial.

Durante el autogolpe de Fujimori tiene un lugar principal el apoderamiento de la institucional, entendida a su vez como ruptura del *Estado democrático de derecho* desde el poder central, poder ejecutivo⁴⁰. La captura de la institucionalidad del Perú, incluso después del autogolpe, está documentada junto con la corrupción de funcionarios por parte del mismo presidente. Esto último registrado en los «Vladivideos», videos en los cuales se visualiza al asesor presidencial el cual corrompe al personal público como privado con grandes sumas de dinero.

De otro lado, en las sentencias de la Corte Interamericana de Derecho Humanos y las estadística, así como el Informe de la denominada «Comisión de la Verdad» se documenta el atropello de los derechos humanos perpetrados durante dicho régimen⁴¹, se registra el uso de la fuerza pública del Estado para socavar las libertades fundamentales⁴².

Constituyente Democrático (en adelante CCD), un órgano de transición para el restablecimiento del sistema democrático, que al no encontrarse previsto por la Constitución de 1979, entre las opciones de modificar la Constitución o sancionar una nueva, se decide finalmente por esta última.»

³⁹ Constitución de la república del Perú de 1993. «Artículo 58.º. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.»

⁴⁰ Rudecindo Vega (2000), «*Interferencia del poder ejecutivo en el poder judicial: La corrupción gubernamental de la administración de justicia*». Conferencia Internacional Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe. Madrid; Casa de Américas Paseo de Recoletos N.º 2-3 de julio, disponible en [<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/106128/madrid2002/pdf/vega.pdf>] «En la década de los 90, luego del autogolpe del 5 de abril del 2002, todas estas instituciones de una u otra manera fueron paulatinamente intervenidas e inutilizadas debido a la obsesión fujimorista por perpetuarse en el gobierno.»

⁴¹ Comisión de la Verdad Perú. Revisada el 12.12.2012 [www.cverdad.org.pe/ífinal/index.ph] «36. La CVR constata que Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez ganaron la presidencia en elecciones libres y directas por los ciudadanos. También lo hizo Alberto Fujimori en 1990. Sin embargo, a partir del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, Fujimori se convirtió en un gobernante autoritario que buscó permanecer en el poder consolidando una autocracia corrupta.»

⁴² *Ibid.*, «10. La CVR ha hallado que el conflicto puso de manifiesto graves limitaciones del Estado en su capacidad de garantizar el orden público y la seguridad, así como los derechos fundamentales de sus ciudadanos dentro de un marco de actuación democrático.»

La «Comisión de la Verdad» registra en sus conclusiones la condición de pobreza de las principales víctimas y la situación de exclusión social, así como el carácter cultural diferenciado de dichas víctimas del proceso de violencia⁴³. Dicha Comisión fue creada para reconocer e identificar, entre otras cosas la violación de derechos humanos ocasionados, principalmente durante los ochenta y noventa, lo que llamaría la violencia interna.

En resumen, la implementación de la economía social de mercado habría convivido con una dictadura, en especial la implementada desde 1992, de manera abiertamente neoliberal, teniendo en cuenta que ya el modelo económico citado se insertó en la Ley fundamental, Constitución de 1979. No se puede decir que solamente se obedeció al Consenso de Washington, sino que además se mantuvo el modelo economía social de mercado como forma de legitimizar a nivel jurídico el régimen dictatorial.

En el caso peruano habría documentación diversa que corroboraría cómo es que las libertades ganadas y ya globales del liberalismo político, sería suprimidas, restringidas en función de la implementación de un modelo económico, en sentido global, de la economía social de mercado.

Mediante la Constitución de 1993 se crea el Tribunal Constitucional peruano, existía un organismo precedente en la Constitución de 1979 denominado «Tribunal de Garantías Constitucionales», pero éste no tenía las mismas funciones, y la creación de dicho Tribunal no significó la puesta en marcha de la justicia constitucional: «la incorporación de la justicia constitucional, concentrada en la Constitución de 1993, surgió no sólo con gran desconfianza por parte de los poderes públicos autoritarios susceptibles al ver que las normas que el Parlamento y el Poder Ejecutivo emitían, podían

⁴³ *Ibid.*, «4. La CVR ha constatado que existió una notoria relación entre situación de pobreza y exclusión social, y probabilidad de ser víctima de la violencia. En el departamento andino de Ayacucho se concentra más del 40 por ciento de muertos y desaparecidos reportados a la CVR. Al sumar a ello las víctimas consignadas por la CVR en los departamentos de Junín, Huánuco, Huanavelica, Apurímac y San Martín se llega al 85 por ciento de las víctimas registradas por la CVR.3

5. La CVR ha constatado que la población campesina fue la principal víctima de la violencia. De la totalidad de víctimas reportadas, el 79 por ciento vivía en zonas rurales y el 56 por ciento se ocupaba en actividades agropecuarias. Estas cifras contrastan con las del censo de 1993 según el cual el 29 por ciento de personas vivían en zonas rurales y el 28 por ciento de la PEA nacional estaba ocupada en el sector agropecuario. 6. La CVR ha podido apreciar que, conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno. Este dato contrasta de manera elocuente con el hecho de que la población que comparte esa característica constituye solamente el 16 por ciento de la población peruana de acuerdo con el censo nacional de 1993.»

ser objeto de control, sino también con reticencias de la Corte Suprema»⁴⁴. Landa Arroyo, (quien sería posteriormente magistrado del Tribunal Constitucional peruano), describe cómo la justicia constitucional pasó inadvertida durante el régimen de Fujimori: «dicho Tribunal se implementó en un falso ambiente político democrático, poco propicio para su desarrollo institucional y la tutela de los derechos fundamentales»⁴⁵.

La justicia constitucional recaída en el Tribunal Constitucional peruano fue lo suficientemente neutralizada como para que de facto sigan existiendo los poderes que violaban los derechos fundamentales. Esta permeabilidad del sistema constitucional pone en evidencia la posibilidad de reconducir al interior de una sociedad un conjunto de acciones dictatoriales toleradas frente a la promoción de una economía social de mercado.

3.4. *Sentencia «Conga»: Jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano Sentencia N.º 0001-2012-PI/TC*

Nuestro análisis toma como referencia la Sentencia N.º 0001-2012-PI/TC del Tribunal Constitucional peruano (TC), de fecha 17 de abril del 2012), una demanda de inconstitucionalidad contra el gobierno regional de Cajamarca (quien mediante una resolución trataba sobre ambiental, no exclusiva de un pueblo indígena). No se visibiliza en dicha sentencia el sujeto comunidad y pueblos indígenas, porque éstas organizaciones afectadas se organizaron en torno al gobierno regional de Cajamarca. Mas, debe tenerse en cuenta que la clasificación, «PI», que se evidencia en el detalle de la numeración de la sentencia hace referencia a «pueblos indígenas». El Tribunal constitucional peruano, resuelve reforzando la parte orgánica del Estado, descrita como «Estado centralista», y reduce el tema de justicia ambiental a una cuestión de competencia y jerarquía entre gobierno regional y nacional. Para conseguir propias expectativas sociales de prestigio institucional no vincula el razamiento formulado en los fundamentos (sobre justicia ambiental, descentralismo e institucionalidad débil del Estado), con el contenido del fallo, el cual es muy escueto.

El modelo económico bajo el cual deben razonar todo miembro del Tribunal viene expresamente consignado en la Ley Fundamental de 1993, esto es la economía social de mercado; y por consiguiente, el Tribunal trata de interpretar conjuntamente de un lado, «economía social de mercado»,

⁴⁴ César Landa Arroyo (2011), «Derecho procesal constitucional». *Vigésimo cuaderno de trabajo del Departamento Académico de Derecho de la PUCP.*, p. 11.

⁴⁵ César Landa Arroyo. *Op. cit.*, p. 10

que contiene el *Estado fuerte*, y de otro lado: derecho al medio ambiente sano; pero la parte de su fallo va tener, que tiene el efecto jurídico de declarar nula la resolución regional en discusión, no va darse por un motivo de justicia ambiental sino por una razón de competencia de funciones.

En un caso específico, el fallo del Tribunal Constitucional peruano en relación al «Caso Conga» subyace la mentalidad jurídica del *Estado Fuerte*, teorizada por los ordoliberales, para el contexto peruano en el aspecto de reforzar el *Estado centralista*, el cual no admite «cuerpos intermedios» entre éste y el individuo: es decir, opta por una posición centralizadora del poder estatal frente a una decisión regional que pretende defender bajo su propia competencia la salvaguardia del derecho al medio ambiente, en particular proteger ciertas cabeceras de cuencas de afluentes de agua que podrían verse afectadas por una próxima explotación extractiva minera.

Mientras que la resolución regional sí se pronunciaba sobre un tema de justicia ambiental, el fallo del TC sólo se queda, en la motivación. Por consiguiente, al no vincular del razamiento jurídico formulado en los fundamentos y el contenido del fallo, es forzosamente social.

Si bien esta sentencia no es exactamente sobre un pueblo indígena afectado, sirve de igual manera para evaluar la política de Estado que igual los involucra. Primero queremos demostrar cómo opera la economía social de mercado. Segundo, como la nominalidad al interior de la sentencia conduce «el social» en sentido declarativo más no decisorio.

Dentro del primer objetivo demostrar cómo opera la economía social de mercado, afirmamos que el Tribunal constitucional peruano, al seguir dicho modelo: 1) es permisivo al presidencialismo fuerte, y dependiendo del contexto racionaliza y reconduce los instrumentos para hacer más eficaz y legítima dicha actuación, en este caso hace primar la jarquía del gobierno nacional frente al regional posponiendo la realización del ideal de descentralización. 2) es buen conductor del modelo economía social de mercado, usa el nominalismo para su ampliación, aún así cuando no resuelva el conflicto de fondo, y salvaguarda así de una manera protectora, la constitución económica, es decir del mercado. 3) que al no resolver la cuestión de fondo deja pendiente temas de justicia ambiental y de pueblos indígenas, viéndose forzosamente a desarrollar ante nuevos escenarios de conflictos sociales.

La interpretación del Tribunal Constitucional peruano pone énfasis en decir: *La economía condiciona, establece límites*⁴⁶. Lo que hace el TC al

⁴⁶ La Sentencia del Tribunal Constitucional peruano (STC 0048-2004-AI/TC) respecto al modelo del Estado Social y Democrático de Derecho y la Economía Social de Mercado «La Economía Social de Mercado condiciona la participación de los grupos económicos en ar-

desarrollar la jurisprudencia conforme al ordoliberalismo va ser poner a prueba la fuerza autoreferencial del orden propietario y su capacidad de socialización pacificadora.

Entonces, al condicionar la economía y poner límites, vamos a encontrar que cuando el TC peruano empieza a analizar la sentencia en análisis cuya cuestión de fondo es un tema ambiental, no va ser analizada sobre dicho objeto sino más bien va poner su atención en la competencia del órgano para emanar la norma que tomó una medida restrictiva en materia ambiental. Esto es aunque no lo diga, porque un análisis directo del caso concreto teniendo como premisa mayor el tema ambiental podría afectar el mercado. Se deja ver la decisión de optar por un tema de las competencias en el siguiente párrafo:

«8. Este proceso de inconstitucionalidad es en esencia un conflicto de competencias, siendo tramitado según lo ordena el artículo 110.º del Código Procesal Constitucional, debido a que la Ordenanza Regional tiene rango legal (art. 200, inciso 4, de la Constitución). El proceso de inconstitucionalidad, como se sabe, es un proceso fundamentalmente objetivo en el que se efectúa un juicio de compatibilidad abstracta entre dos fuentes de distinta jerarquía (norma constitucional y norma infra-constitucional de rango legal). De ahí que en este tipo de casos se persiga primordialmente la defensa de la Constitución antes que un interés subjetivo (STC 0020-2005-PI/TC y acumulados, fund. 16). *Se desea expresar con esto que en el caso en particular, este Tribunal no analizará la legalidad o constitucionalidad de actos administrativos como el EIA referido, por no ser competente para ello en el presente proceso, remitiéndose exclusivamente a determinar las competencias establecidas por la Constitución.*» (Cursiva nuestro)⁴⁷.

monía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente. En el Estado Social y Democrático de Derecho el crecimiento económico no puede ni debe reñirse con el derecho a la plenitud de la vida humana; no puede superponerse al resguardo de la dignidad de la persona, que constituye la prioridad no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto. Lo «social» se define aquí desde tres dimensiones: como mecanismo para establecer legítimamente algunas restricciones a la actividad de los privados; como una cláusula que permite optimizar al máximo el principio de solidaridad, corrigiendo las posibles deformaciones que pueda producir el mercado de modo casi «natural», permitiendo, de este modo, un conjunto de mecanismos que permitan al Estado cumplir con las políticas sociales que procuren el bienestar de todos los ciudadanos; y, finalmente, como una fórmula de promoción del uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida» (subrayado agregado).

⁴⁷ Sentencia TC N.º 0001-2012-PI/TC del Tribunal Constitucional peruano.

Con este razonamiento se justifica la precariedad de la justicia ambiental, remitiendo el tema de los Estudios de Impacto Ambiental a un aspecto de evaluación meramente técnica dilatada, siendo imposible para el TC el conocimiento directo de causas ambientales porque dichos estudios requieren una etapa probatoria. Si bien más adelante reconoce expresamente:

«10. Debe atenderse también que la propia naturaleza de la actividad minera tiene una incidencia directa en el ambiente debido al propio proceso extractivo del mineral, así como su posterior procesamiento. Es debido a ello que la aprobación de un proyecto minero cuenta con un procedimiento para evaluar el impacto ambiental de tal actividad. En el presente caso, el Gobierno Regional de Cajamarca alega que son competentes para regular aspectos relativos a la protección del ambiente, inclusive, en el contexto de un proyecto minero. *Por ello, en líneas generales, la naturaleza del conflicto competencial gira, principalmente, en torno al ámbito regulatorio del sector minería en su relación con la protección del ambiente, específicamente sobre la protección de la cabecera de cuencas.*» (Cursiva nuestro)⁴⁸.

E incluso llega a afirmar nominalmente que,

«49. Así, interesa resaltar que *la finalidad de lucro de la empresa debe ir acompañada de una estrategia previsor del impacto ambiental, y así prevenir conflictos sociales.* Y es que la Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. *De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales o sociales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no estará dispuesta a soportar.*»⁴⁹ (Cursiva nuestro).

El tema ambiental está concatenado pero de manera subalterna al principal que es el de la competencia administrativa, es decir, la «organicidad» del Estado.

En todo «el desarrollo del ítem 4 titulado delimitación de los ámbitos competenciales en conflicto» no se vuelve a mencionar el tema ambiental ni de las cuencas, dicha omisión decidida tiene como finalidad reconducir

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

como criterio principal una solución en base a la jerarquía de las relaciones entre gobierno nacional y gobierno regional. En el punto 7 competencias normativas en materia de minería, no se hace sino reproducir la lógica de jerarquía según materias, donde lo más importante no son los valores ni los derechos para salvaguardar la constitución, sino una interpretación rigurosamente de normas infraconstitucionales bajo la orientación de la parte *orgánica* de la Constitución.

Entendido así la Constitución sería un cuerpo orgánico muy jerarquizado donde lo que termina primando es el *Estado fuerte*, en consecuencia el gobierno regional termina por ser obstaculizador a la dinámica de la economía social de mercado. El TC realiza una magnífica obra de hacer primar el Estado fuerte de manera interpretativa gracias a la jerarquía y a las competencias contenidas en la constitución de 1993, posponiendo ideales de descentralización:

«19. Como se pasará a fundamentar a continuación con mayor detalle, la Constitución ha establecido que las regiones son competentes para regular las materias relativas al ámbito de minería. La LBD [Ley de Bases para la Descentralización] y la LOGR [Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales], por su parte, en su calidad de normas interpuestas, establecen que estas competencias son compartidas, estando los gobiernos regionales encargados de regular y fiscalizar la pequeña minería y la minería artesanal, mientras que el Gobierno Nacional estará encargado de la gran y mediana minería. *En consecuencia, como se sostendrá a continuación, el Gobierno Regional de Cajamarca no tiene competencias normativas para intervenir en la ejecución del proyecto de gran minería, como es el caso del proyecto Conga. En tal sentido, es manifiesto que el Gobierno Regional de Cajamarca, excedió sus funciones y contravino la repartición de competencia establecida por la Constitución.* (Cursiva y agregado nuestro)⁵⁰.

20. En efecto, la Constitución establece en su artículo 192.º que los gobiernos regionales son competentes para [...] «5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.» [...] «7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley».⁵¹

La sentencia contiene parte declarativa en un ámbito distinto, que no guarda concatenación directa con las premisas que declaran inconstitucio-

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Idem.*

nal la ordenanza regional objeto del caso, de protección o no de *las cuencas*. Su sentido es estrictamente nominal, en cuanto no opta, *como lo pudo haber hecho de oficio, de sugerir, o exhortar a una entidad específica de seguir determinada política o implementar determinado mecanismo*.

El reclamo del *Estado fuerte* se manifiesta cuando el TC evidencia la debilidad institucional del Estado y de su rol dentro del proceso de fiscalización de la inversión privada. Es cuando dice: «52. Este es un aspecto neurálgico, ya que no puede negarse que en varios casos, *la ausencia fiscalizadora del Estado ha puesto en evidencia la debilidad institucional del Estado Peruano*. En tal sentido, la Administración debe elaborar verdaderos planes de control de la actividad económica de las empresas dedicadas a la extracción de minerales. Y es que de nada sirve tener reglas claras en un contexto en que el problema histórico ha sido la implementación de tales medidas.» (Cursiva nuestro).

Habiendo hecho primar el Estado fuerte en el caso concreto, ante próximos escenarios sugiere al Estado que debe ser forzosamente socialmente más expansivo y recuerda a la inversión privada su responsabilidad social, con ello consigue además reconducir a buen puerto las expectativas de un pronunciamiento firme del TC en materia propiamente de derechos. Con esta sentencia el Tribunal Constitucional se ve, siguiendo la misma línea que la doctrina ordoliberal, a ser forzosamente social. Esta activación del nominalismo es una advertencia de la necesidad de modificar el modelo economía social de mercado según las condiciones propias del momento: Explica el TC que dichas reglas de la economía social de mercado se deberían al nuevo contexto favorable *por la subida de precios de los metales*. Recordemos que para los ordoliberales el Estado social podía desarrollarse mientras estaba dentro de los confines del mercado.

El reclamo a un *deber* dentro de la tradición liberal no es muy común pero el TC peruano lo usó, pero esto obedece a la inevitable contradicción entre la postura *Laissez Faire* y ordoliberalismo, en el cual el orden económico, según esta última corriente no se mantiene por sí sólo: un camino forzosamente social que el mercado debe aceptar por determinada coyuntura. No es que la institucionalidad tenga un valor de por sí, sino que más bien son las condiciones del momento las que, para mantener el modelo económico requieren que sea socialmente de tal manera, en sentido prospectivo y no con referencia al caso concreto. Completamente con volver a mencionar los principios, que no operan en el caso concreto: desarrollo sustentable, principio de prevención, restauración mejora, precautorio, precautorio, compensación.

Dentro de los *deberes* el tema de la reparación integral por parte del Estado hacia las víctimas o potenciales víctimas sigue siendo un tema nominativo y por ello no central en el momento de incidir en éste:

«54...En tal sentido, es deber del Estado, brindar la estructura y presupuesto adecuado para que se brinde la orientación legal adecuada a fin de que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos. Así, poner a disposición de los ciudadanos no solo información sino asistencia legal gratuita en los casos en donde los bajos ingresos de los pobladores así lo demande. Por su parte, los órganos jurisdiccionales tienen el deber de considerar los daños provocados de manera integral a fin de, si es que se determinara fehacientemente, ordenar el pago indemnizatorio proporcional a los daños sufridos.»⁵²

Asimismo, responde el TC asignado *deberes* las empresas deben actuar con responsabilidad social:

«50. Para ello, *las empresas deben de internalizar ciertos costos que le permitan prevenir el origen o escalamiento de conflictos sociales*. Ello, recae en principio en la esfera de la empresa, la que debido a su experiencia debe tomar en consideración posibles tensiones con la población de las áreas aledañas. En tal sentido, estas *deberían tratar de evitar medidas aisladas y optar por medidas dirigidas a solucionar y prevenir los verdaderos problemas o de la comunidad*. Lo que no implica imponer soluciones sino, plantear un primer nivel de consenso con los pobladores de la zona a fin de apreciar sus preocupaciones.»⁵³ (Cursiva nuestro).

Más adelante el TC ilustra «lo social»⁵⁴ va restringido por tres criterios, de manera nominativa: 1) Como mecanismo para establecer legítimamente algunas restricciones a la actividad de los privados 2) Como cláusula que permite optimizar al máximo el principio de solidaridad, corrigiendo las posibles deformaciones que pueda producir el mercado de modo casi «natural» 3) Como fórmula de promoción del uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida.

En este sentido, «lo social» , al interior de la salvaguardia de la constitución económica, el mercado, va resumido como que *«cumpla con sus objetivos esenciales y promueva el Bien Común» «creación de nuevos proyectos de desarrollo (...)en coherencia con los principios de la economía social de mercado (...).principio de subsidiariedad solidaridad y de redistribución de la riqueza»*.

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Sentencia del TC peruano N.º 0048-2004-AI/TC recogida en el fundamento 46 de la jurisprudencia citada.

La expansión del Estado fuerte en el sentido nominal va declarado en estos ámbitos: 1) prevención de conflictos y de posibles daños 2) fiscalización estatal (de la inversión privada) 3) reparación integral 4) coparticipación de la riqueza (en hacer efectivo el principio de coparticipación de la riqueza por medio del canon)⁵⁵.

La *coparticipación de la riqueza* se acerca a la experiencia de la *cogestión*, pero no deja de estar dentro de la propia experiencia peruana. En un contexto de una sociedad industrial se llamaba a la cooperación mediante la cogestión entre el empresario, el Estado y el trabajador. El corporativismo se plasmó en el ámbito de los sindicatos siderúrgicos, favoreciendo a las fuerzas de ocupación británicas, en aplicación de una de las sanciones de la Guerra. En este caso, para alcanzar dicha finalidad, explica el TC *representa al canon «una de las manifestaciones del proyecto descentralista, específicamente en cuanto plasma el principio de co-participación de la riqueza.»*(fundamento 60), desde el cual se plantea la expansión del Estado social con finalidad de *«empoderar a las poblaciones circundantes»*, compatible con el Estado fuerte por parte del tribunal Constitucional⁵⁶. Los proyectos de *«inversión a favor de la educación y la salud»*, pierden propia autonomía emancipadora. Asimismo, en un próximo análisis sería interesante profundizar sobre el diálogo institucionalizado, donde el conflicto no es presentado como obrero- empresario y con la solución de la sociedad interclases, sino que el conflicto se centra en la viabilidad o no de un proceso extractivo.

Vale agregar que, este análisis no comprende la sentencia del caso Tres Islas, en la cual por ejemplo, el Tribunal Constitucional peruano reconoce el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas⁵⁷.

4. Conclusiones

Por lo tanto, con este artículo se ha visto que el modelo «economía social de mercado» mantiene un vínculo aún teórico, con doctrinas que valoran el Estado fuerte, incluso el autoritario. Sus variantes (renano y americano) ambas se presentan como convergentes al mantener los presupuestos interpretativos para expandir la «constitución económica», por incluso sobre la democracia.

⁵⁵ Clasificación tomada del fundamento 45 de la sentencia principal del análisis.

⁵⁶ *Ibid.* 61.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional —TC— recaída sobre el expediente N.º 01126-2011-HC/TC disponible en [<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.pdf>]

El modelo europeo (renano) si bien nace como nacionalista y de cooperación entre capital y trabajo, se reforma frente a su relación con el Estado peruano y más bien, tiene carácter de global: Una economía de la bolsa de valores, en la cual aún se exige que el poder soberano es representado sólo como la activación del mecanismo normativo excepcional, en convergencia con el modelo de Schmitt.

El Tribunal constitucional peruano en la jurisprudencia del caso Conga, toma un modelo mixto combinando los dos modelos: reclama la cogestión, cita valores últimos de protección del medio ambiente, para entrar en convergencia con la economía social de mercado.

Dada la postura de la Corte: la ética de sujeción de los jueces jurisdiccionales a la constitución vigente que contiene dicho modelo será limitativa de derechos sociales. El cambio interpretativo de la Corte debe orientarse bajo la exigencia de superación democrática frente a la continuidad de dicho modelo, y por consiguiente, una legitimidad de la interpretación divergente.

En lo social, Conga viabilizó la posible convergencia entre demandas indígenas y gobierno regional bajo una fórmula válida de coordinación democrática ampliada. El desafío para recomprender los derechos de los pueblos indígenas dentro de la democracia, será no minimizar la propia agenda; por consiguiente, construir la propia consciencia que la afección de derechos no es limitativa de un sólo protagonista; sino más bien está integrada en el marco de una interacción que conlleve una decisión común, esto es la convergencia democrática de sujetos afectados por el modelo económico citado.

Persiguiendo la utopía. Medios de comunicación Mapuche y la construcción de la utopía del Wallmapu

Elisa García Mingo*

Resumen: En los últimos años se ha intensificado la reivindicación de derechos colectivos del pueblo mapuche en un contexto global en el que los *medios alternativos* se han convertido en herramientas efectivas para el empoderamiento de comunidades vulneradas. Los *Mapuche* han fracturado el paisaje mediático al hacer que se «oigan sus voces», logrando incluir sus reivindicaciones en las agendas políticas (inter)nacionales y transformando la representación que de ellos se hace en los medios convencionales. Este artículo, que es una reflexión que emana de un trabajo etnográfico conducido en el Sur de Chile en el año 2012, presta atención al lugar que ocupan los *medios indígenas* en el movimiento pro-derechos protagonizado por el pueblo mapuche en los últimos lustros y a la importancia que tienen los medios para construir y reforzar la utopía del *retorno al País Mapuche —Wallmapu—* como proyecto político.

Palabras clave: Pueblo Mapuche, utopía, derechos indígenas, medios indígenas, activismo mediático, políticas de la representación.

Abstract: In recent years, the demand for collective rights of the Mapuche people has increased. This has taken place in a global context in which alternative media have become effective tools for empowering vulnerable communities. Mapuche people have fractured the «media landscape» in order to make their voices hearable, making their claims included in the (inter)national political agendas (inter) and transforming the conventional representation that mainstream media offer of the Mapuche subjects. This article offers a reflection emanating from an ethnographic work conducted in southern Chile in 2012 and pays attention to the place of indigenous media in the pro-indigenous rights struggle of the Mapuche movement and the importance of media in the constructions and enhancement of the utopia of returning to the Mapuche Country as a political project.

Keywords: Mapuche Indigenous People, utopia, indigenous rights, indigenous media, media activism, politics of representation

* Centro Universitario Villanueva (Universidad Complutense de Madrid).

1. A puro ñeque: breves notas teórico-metodológicas para aproximarse a los «medios indígenas» del Movimiento Mapuche en Chile

- *Lo único que llegaba aquí era esa radio comercial de Lanco en la que pasaban música que no me gustaba y puro programa político. Nunca se hablaba de nada de acá, nunca se hablaba de las comunidades¹, de nada de lo que a mí me importaba. Así que un día, que estaba harta, arranqué la radio, tiré del cable y la estrellé contra la pared. Y decidí montar una radio en la comunidad.*
- *¿Y cómo lo hiciste?*
- *Yo había colaborado con una radio en Lanco y mi esposo también había estado allá muchos años. Entre unos cuantos de la comunidad armamos el estudio de radio en un espacio que nos dejaron en la posta médica e invitamos a participar a todos los miembros de la comunidad. Avisé a mi primo Armando, que había sido periodista por muchos años en una radio en Valdivia y que estaba sin pega en ese minuto. Y así comenzó todo, poco a poco. Como decimos nosotros, a «puro ñeque»².*

(Entrevista a periodista-activista mapuche de Radio Kimche Mapu.Lof Kilche, Chile. Septiembre de 2012).

La periodista-activista de la radio mapuche Kimche Mapu, radio que lleva el nombre de *Tierra de gente sabia* y que emite en el 107.1 de la FM en la ciudad de Lanco (Región de los Ríos, al sur de Chile) resume de este modo algunas de las claves del movimiento mapuche en la actualidad y de las discusiones analíticas que se están dando sobre los llamados «medios indígenas». En las últimas décadas, se han multiplicado los casos de pueblos indígenas que usan diferentes medios de comunicación con el fin principal de *resistir a la dominación cultural externa* (Ginsburg et. al.)³. Este es el caso de los Mapuche, el pueblo indígena más numeroso de Chile. Los Mapuche son un pueblo originario que cuenta con más de un millón y medio de miembros⁴, repartidos entre Chile y Argentina, que

¹ Comunidades en las que vive actualmente la población mapuche

² Expresión utilizada en Chile y en otras regiones de América Latina para referirse a la fuerza y al coraje.

³ Ginsburg, Faye, et. al. (2002): *Media Worlds. Anthropology on a new terrain*. University of California Press, Los Angeles, pp. 210.

⁴ Los datos que existen son muy contradictorios, ya que hay problemas de sesgo en la recogida de datos de la Encuesta Casén y porque hay poca predisposición a autoidentificarse como Mapuche en Chile a consecuencia de la discriminación existente (Quillaqueo Rapimán, 2008). Desde la Encuesta Casén de 1992 se ha producido un aumento progresivo de la población que se autoidentifica como perteneciente a un pueblo indígena, a la espera de los da-

ha trascendido en la historia moderna y contemporánea por su capacidad de resistencia contra los estados que han intentado dominarles: primero la Corona Española y luego el estado chileno. Hoy, son uno de los pueblos indígenas que se ha sumado al movimiento indígena que desde los años 80 ha protagonizado una intensa lucha por la recuperación de derechos comunitarios.

Este artículo pretende estudiar la comunicación indígena, la cual puede ser estudiada como: estrategia para fortalecer la cultura, proceso de resistencia política, mecanismo para favorecer la interculturalidad y ejercicio de un derecho. En este caso, nos centramos en el estudio del uso estratégico de los medios como proceso de resistencia política del Pueblo Mapuche, ya que a través del análisis de sus artefactos massmediáticos descubrimos a un pueblo originario que no busca solamente la recuperación de sus tierras, sino *la recuperación del respeto por su condición de pueblo indígena* (Pinto)⁵. En esta larga pugna, el «activismo mediático» destaca como una de sus estrategias fundamentales para la denuncia de atropellos y la exigencia de reconocimiento de derechos. Así lo recoge Jeannette Paillán, documentalista mapuche en el documental *De la Tierra a la Pantalla*, de Juan Salazar:

A veces también se olvida de que en el pasado nuestros padres, nuestros abuelos, nuestros bisabuelos, nuestros tatarabuelos también tuvieron que pelear por nuestras tierras como hoy día se hace, quizás con herramientas distintas. En el pasado se hicieron de otras formas y hoy día estamos nosotros... poh... ¡hasta con una cámara peleando!

[Entrevista a periodista-activista mapuche de Centro Lula Mawidha. Santiago, Chile. 2004]

Este trabajo pretende indagar: (1) la cuestión del silencio y de la «violencia de la representación» (Armstrong y Tennenhouse)⁶ impuesta por la historiografía y los medios convencionales sobre el pueblo mapuche; (2) la concepción de los medios de comunicación como servicio a la comunidad en su camino hacia el empoderamiento (Lynch y McGoldrick)⁷; (3) las prácticas mediáticas alternativas llevadas a cabo por sujetos indígenas que han

tos de la Encuesta Casén de 2012, en este trabajo barajamos la cifra de activistas y académicos que trabajan con el Pueblo Mapuche: aproximadamente 1.000.000.

⁵ Pinto, Jorge (2003): *La formación del estado y la nación, y el pueblo mapuche: de la inclusión a la exclusión*. DIRBAM, Santiago de Chile, pp. 284.

⁶ Armstrong, Nancy y Tennenhouse, Leonard (1989): *The Violence of Representation: Literature and the history of violence*. Routledge, Londres

⁷ Lynch, Jake y McGoldrick, Annabel (2005): *Peace Journalism*. Hawthorn Press, Londres.

sido conceptualizadas como «medios imperfectos» (Salazar)⁸ y (4) el surgimiento de la figura de periodistas-activistas, a los que denominaré «mediactivistas», que se dedican a ejercer el «activismo mediático» a través de diferentes medios de comunicación (García-Mingo)⁹.

Cuando me refiero a los «medios indígenas» me refiero al concepto desarrollado por una serie de antropólogos de los medios (Spitulnik, Ginsburg, Prins)¹⁰ que alude a un amplio espectro de medios que son producidos por poblaciones indígenas (Spitulnik)¹¹. Lo relevante de estos medios es que han permitido que los pueblos indígenas generen «espacios comunicativos» en los que se pueden representar a sí mismos, ya que durante decenas de años se dio la paradoja de que mientras que los símbolos indígenas proliferaban en la cultura popular, las organizaciones indígenas no tenían canales para representar sus propias culturas (McSherry)¹².

Por otro lado, el concepto de «violencia de la representación», concepto que vertebra teóricamente este trabajo y que sirve como base argumental de las reivindicaciones indígenas en su demanda del Derecho a la Información. Según Armstrong y Tennenhouse¹³, hay dos modalidades de violencia: una que está «ahí fuera» en el Mundo y otra que es ejercida a través de las palabras dichas sobre las cosas en el Mundo. Es decir, que generamos violencia sobre las cosas y las personas por no dejarles margen para ser lo que deseen, imaginarse como deseen y hablar de sí como deseen; esta sería un tipo de *violencia simbólica* descrita por Pierre Bourdieu¹⁴. Tal y como lo expone Belasteguigoitia¹⁵ al referirse al concepto ge-

⁸ Salazar, Juan Francisco (2004): *Imperfect media: the poetics of indigenous media in Chile*. [Doctoral dissertation] College of Arts, Education and Social Sciences. School of Communication, Design and Media. University of Western Sydney

⁹ García-Mingo, Elisa (2013): «Políticas del activismo mediático en Sud Kivu (R.D.Congo): Mujeres activistas y su uso de blogs, Youtube y Flickr en la Construcción de Paz». *Tejuelo*, Monográfico, Vol 8, pp. 124-144

¹⁰ Spitulnik, Debra (1993): «Anthropology and Mass Media», *Annual Review of Anthropology*, Vol 22, pp. 293-315; Ginsburg, Faye (1991): «Indigenous media: Faustian contract or global village?», *Cultural Anthropology*, Vol. 1, pp. 92-112; Prins, Harald (2002): «Visual media and the primitivist perplex». En F. GINSBURG et al, *Media Worlds. Anthropology on a new terrain*. University of California Press, Los Angeles, pp. 58-74

¹¹ Spitulnik, *op. cit.*

¹² Mcsherry, Corynne (1999): «Todas las voces: indigenous language radio, state culturalism and everyday forms of public sphere formation», *Journal of Iberian and Latin American Studies*, Vol. 5 (2), pp. 99-132

¹³ Armstrong y Tennenhouse, *op. cit.*

¹⁴ Bourdieu, Pierre (1996): *Sobre la Televisión*. Anagrama, Barcelona, pp. 11.

¹⁵ Belasteguigoitia, Marisa (2001): «Descaradas y deslenguadas: el cuerpo y la lengua india en los umbrales de la nación». *Debate Feminista*, Vol. 24 (12), pp. 238.

melo de «violencia epistémica», estamos ante una *forma de invisibilizar al otro, expropiándolo de su posibilidad de representación*.

Cuando hablo de «activismo mediático» me refiero al concepto que defino como *el uso estratégico de los medios de comunicación para modificar políticas públicas y para llamar la atención sobre causas sociales olvidadas* (García-Mingo)¹⁶. Por último, ha aparecido el concepto de «medios imperfectos», término acuñado por Juan Salazar¹⁷, el académico chileno que más ha avanzado en términos analíticos sobre la cuestión de los medios mapuche y que es el referente teórico principal de este trabajo. Él tiene la noción de que los medios mapuche son «medios imperfectos», que define como formas alternativas de media(ción) cultural, diseñadas *ex profeso* para conformar micro esferas públicas alternativas dentro de la esfera pública nacional y global.

Para explorar estas cuestiones he confiado en esta red conceptual, en la cual me he sustentado para desarrollar un trabajo de corte etnográfico, que desde la «recogida de evidencias» hasta el momento de la escritura del texto, ha estado guiado por dos principios: la reflexividad y el cuidado. Este trabajo tiene vocación de ser colaborativo y respetuoso, teniendo como horizonte evitar la «violencia epistémica» sobre los media-activistas del Pueblo Mapuche. La reflexión que aquí se expone proviene de los resultados obtenidos en el trabajo de campo conducido en Chile invierno/verano de 2012, principalmente con la Radio Kimche Mapu, pero también con otros mediactivistas mapuche como los periodistas de Radio Konciencia, El Puelche o Azkintuwe.

En el trabajo de campo se hizo tanto observación participante como entrevistas en profundidad a los informantes clave, siguiendo la apuesta teórico-metodológica de la Antropología de los Medios, que nos insta a hacer etnografías de medios con el fin de entender las maneras que tienen las personas de utilizar los medios de comunicación mediante trabajos *etnográficamente informados, históricamente arraigados y sensibles al contexto* (Askew y Wilk)¹⁸. Así, esta subdisciplina pretende hacer una crítica antropológica sobre la manera en que los medios de comunicación son empleados para representar y construir las culturas.

En el marco de la Antropología de los Medios, los medios indígenas ocupan un lugar destacado, por ser producciones de colectivos muy con-

¹⁶ García Mingo, *op. cit.*, pp. 124.

¹⁷ Salazar, Juan Francisco (2004): *Imperfect media: the poetics of indigenous media in Chile*. [Doctoral dissertation] College of Arts, Education and Social Sciences. School of Communication, Design and Media. University of Western Sydney.

¹⁸ Askew, Kelly Y Wilks, Richard (2002): *The Anthropology of the Media. A Reader*. Blackwell, Londres, pp. 3.

cretos que buscan a través de estas prácticas empoderarse y gestionar las políticas de su representación. Según Faye Ginsburg las producciones mediáticas indígenas nos permiten aprender sobre *la transformación de la conciencia indígena, arraigada en los movimientos sociales que buscan el empoderamiento, la autonomía cultural y las demandas de tierra*¹⁹. A través del análisis de las culturas profesionales del periodismo y de las producciones mediáticas accedemos al estudio de los movimientos sociales de los pueblos indígenas y de su lucha pro-derechos.

Sobre el caso de los medios de comunicación del Pueblo Mapuche vamos a ahondar en este artículo usando estos conceptos, ya que el Derecho a la Información se ha convertido en un eje importante en el proceso de reformulación del Movimiento Mapuche en los últimos lustros (García-Mingo)²⁰. En un contexto global de grandes avances por parte del movimiento indigenista global, el Pueblo Mapuche se propone materializar los logros obtenidos en el ámbito global adaptándolos a su realidad local (Antona Bustos)²¹. El Movimiento Mapuche comparte con otros productores aborígenes un cierto sentido de lucha política común, sin embargo, mientras que otros casos de producción indígena han sido exhaustivamente documentados —los Inuit, los aborígenes australianos o los Yanomami— el caso de los Mapuche chilenos sigue estando *infrateorizado y eclipsado por otras experiencias más espectaculares* (Salazar)²².

2. «Las razones del ulkun²³ de la brava-gente-araucana»: el Movimiento Mapuche en la modernidad

— *Chiquito, escucha: ellos eran/dueños de bosque y montaña/ de lo que los ojos ven/ y lo que el ojo no alcanza, /de hierbas, de frutos, de aire y luces araucanas, /hasta el llegar de unos dueños/de rifles y caballadas. /Ellos fueron despojados, /pero son la Vieja Patria, /el primer vagido nuestro/ y nuestra primera palabra. /Son un largo coro antiguo/ que no más ríe y ni canta. / Nómbrala tú, di conmigo: brava-gente-araucana. / Sigue diciendo: cayeron. / Di más: volverán mañana.*

(Araucanos, Gabriela Mistral)

¹⁹ Ginsburg, Faye, *op. cit.*, 230.

²⁰ García-Mingo, Elisa (2013): «Voces de la Tierra: Derecho a la Información en el movimiento pro-derechos de los Mapuche en Chile», *DERECOM*, Vol.12, pp. 52- 65.

²¹ Antona Bustos, Jesús (2011): «Etnografía de los derechos humanos. Etnoconcepciones en los pueblos indígenas de América: el caso mapuche». Biblioteca digital de la Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), pp. 67.

²² Salazar 2004, *op. cit.* Pp 4.

²³ *Enjo* en mapudungun

En múltiples manifestaciones populares de la historia de Chile se han retratado los abusos cometidos contra el Pueblo Mapuche tanto por los colonizadores españoles como los habitantes del Estado Chileno. En la poesía *Araucanos* de Gabriela Mistral se recoge una «nueva versión» de una historia escrita con sangre y fuego, la historia del Pueblo Araucano, hoy reconocido con el nombre que ellos se dan a sí mismos, los Mapuche —la *Gente de la Tierra*—. Como esta muestra, aparecen otros ejemplos en la poesía chilena —*Educación del Cacique* de Pablo Neruda— y en la canción popular, como es el caso de *Arauco tiene una pena*²⁴ de Violeta Parra o *Angelita Huenuman* de Víctor Jara. El intento de todas estas creaciones artísticas ha sido el de apuntar la injusticia, dejando constancia de que en algún lugar del espectro social chileno se estaba despertando la conciencia de la magna injusticia cometida contra los pueblos originarios de Chile, tanto en la historia como en la historiografía.

El caso de la poesía de «la Mistral» es interesante porque da cuenta de las dos versiones que circulan sobre la historia del Pueblo Mapuche: la oficial, la chilena, la que conoce «el chiquito» al que le habla la poetisa y la oculta, que ella conoce y le da a conocer al público en clave de lenguaje poético. Veena Das²⁵ nos recuerda que a través del lenguaje podemos contraer el pasado para hacerlo inteligible, podemos actualizar ciertas regiones del pasado y crear un sentido de continuidad entre acontecimientos que parecerían no estar conectados entre sí en otros casos. Esto es lo que hace el lenguaje poético de Gabriela Mistral y el lenguaje mediático mapuche para desafiar los regímenes de verdad impuestos por los sucesivos gobiernos españoles y chilenos.

La verdad que ha de conocer ese «chiquito» —que representa al lector ignorante de los hechos—, es que los Araucanos —los Mapuche— *eran dueños de bosque y montaña, de lo que los ojos ven y lo que el ojo no alcanza*. Estos versos cobran sentido en la lógica de la lucha por la recuperación de tierras ancestrales del Movimiento Mapuche, la cual basa su lucha en el argumento de la posesión previa a la llegada de los españoles. También se apunta en el fragmento poético cómo ocurrió «el despojo» de las tierras: «...hasta el llegar de unos dueños de rifles y caballadas», recogiendo así la conocida llegada de los enviados de la Corona Española, a lomos de caballos y empuñando armas de fuego. El fuego español dio lugar

²⁴ Los versos más famosos de esta canción rezan: *Arauco tiene una pena/que no la puedo callar/son injusticias de siglos/que todos ven aplicar/nadie le ha puesto remedio/pudiéndolo remediar./ Entonces corre la sangre/no sabe el indio qué hacer/le van a quitar su tierra/la tiene que defender/el indio se cae muerto/y el afuerino de pié.*

²⁵ Veena, Das (2008): *Sujetos del dolor, agentes de dignidad*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, pp. 95.

al silencio y a la desmemoria chilenas, ya que, como nos recuerda Anderson²⁶, las naciones se imaginan y después de imaginadas *tienen que ser modeladas, adaptadas y transformadas* y el joven estado chileno se imaginaba criollo, hispanoparlante y blanco, sin rastro de sangre indígena, sin un pasado íntimamente unido a una tierra fértil y vigorosa.

En «la frontera» con la antigua nación mapuche —en el Río Biobío— no sólo continúa la conflictividad hoy sino que *se mantiene abierta la herida que ha impedido lograr lo que tanto añoraron los grupos dirigentes del siglo XIX: la unidad nacional* (Pinto)²⁷. Precisamente, en la poesía de Gabriela Mistral se «recuerda», algo que ha quedado oculto en la historia oficial de los chilenos, su origen: *...son la Vieja Patria, el primer vagido nuestro y nuestra primera palabra*. De nuevo, Anderson²⁸ nos da la clave para entender la importancia de la amnesia, y es que para «modelar» la nación chilena hace falta un cambio de conciencia en todos los «ciudadanos chilenos», que evidentemente ha de traer consigo *amnesias características y, de tales olvidos brotan, en circunstancias históricas específicas, las narrativas nacionales*. Los medios de comunicación indígenas intentan contribuir a romper este silencio y transformar las narrativas resultantes del proceso chileno de construcción nacional, haciendo de los pueblos originarios sujetos reales que trascienden a las estrechas etiquetas que la historiografía se ha empeñado en ponerles; son producciones que han hecho *visible lo invisible, representable lo irrepresentable* (Belaustegioitia)²⁹.

Más adelante, Gabriela Mistral afirma que los Mapuche *son un largo coro antiguo que no más ríe y ni canta*, haciendo clara mención a su situación a principios del siglo XX, tras el fin de la guerra conocida como la *Pacificación de la Araucanía* (1861-1883) y la consiguiente campaña de despojo de tierras. Tras lograr su independencia de la Corona Española, el Estado Chileno se lanzó a su proceso de construcción nacional, ambicionando lo que siempre habían deseado los españoles y que fue imposible debido a la resistencia del pueblo mapuche: crear un estado desde el desierto del Atacama hasta la Tierra de Fuego, ocupando el Wallmapu —el País Mapuche—. Tras ganar la guerra de la «Pacificación de la Araucanía» contra los mapuche en 1883, poniendo fin a un enfrentamiento de más de trescientos años, el estado chileno desconoció todos los tratados firmados entre la Corona Española y comenzó una política de oprobio y de usurpación de tierras al Pueblo Mapuche.

²⁶ Anderson, Benedict (2011[1983]) *Comunidades Imaginadas*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 200.

²⁷ Pinto, 2003, *op. cit.*, p. 293.

²⁸ Anderson 2011, *op. cit.*, p. 283.

²⁹ Belaustegioitia, 2001, *op. cit.*, p. 52.

En las últimas décadas del siglo xix y las primeras décadas del xx, los Mapuche fueron despojados de sus tierras ancestrales y segregados espacialmente en las llamadas *reducciones*. El estado se ocupó de institucionalizar la usurpación fraudulenta de tierras con el sistema de los Títulos de Merced, que reconocían la propiedad de tierras a miembros del Pueblo Mapuche, consagrando así la reducción de las tierras originales de este colectivo a aproximadamente un 6% del territorio ancestral mapuche. Estos hechos introdujeron una multitud de cambios en su modo de vida, en su organización sociocultural y generó conflictos internos. Después, a lo largo del siglo xx, se sucedieron las políticas asimilacionistas con el fin de lograr un *mestizaje mental* (Anderson)³⁰ encaminado a lograr una unidad nacional en la que los mapuche sólo son reconocidos como etnia y no como pueblo, lo que conlleva un reconocimiento menor de su especificidad sociocultural.

Las políticas asimilacionistas que ha conducido el Estado Chileno incluyen una gran variedad de actuaciones relacionadas con la gestión de la salud, la educación, los medios de comunicación y los recursos, entre otras muchas cosas, y parten de un discurso blindado, repetido e institucionalizado que distingue la existencia de mapuches buenos, «indios permitidos» y mapuches malos, «indios incivilizados». En palabras del académico mapuche Rosamel Millamán³¹: *los «indios permitidos», los asimilados e integrados en la sociedad nacional y que obviamente no demandan su derecho a su identidad. En cambio, los malos, son los «incivilizados», aquellos que están aliados a grupos «extremistas», que viven en las comunidades y que están asociados a conductas de «violencia indígena».*

Cuando la poetisa chilena le pide al «chiquito» que nombre junto a ella la realidad innombrada: *«Di conmigo: brava-gente-araucana»*, nos remite al hecho de que en la memoria colectiva chilena está muy integrada la imagen de los Araucanos como «gente brava». Esta construcción tiene gran potencia histórica, los Mapuche eran denominados por los Incas *purumaka*, que significa «rebeldes alzados», y está cristalizada en figuras históricas, reconocidas recientemente como «héroes chilenos», como Cautipolicán y Lautaro. La versión contemporánea de la concepción del «rebelle alzado» es la del mapuche violento, que supone un «peligro», un riesgo de fragmentación del idealizado sueño de la nación única (Mella Seguel)³².

³⁰ Anderson, 2011, *op. cit.*, p. 133.

³¹ Millamán Reinao, Rosamel (2008): «La Confrontación Mapuche Contra El Sistema Neoliberal Chileno». En De La Fuente, Víctor Hugo. (2008) *Historia y luchas del pueblo mapuche*. Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile, p. 35.

³² Mella Seguel, Eduardo (2007): «Los mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile», Espacio Regional, Vol. 2, (4), p. 147.

A su vez, la autoconcepción de los Mapuche no asimilados es la de ser «*un indómito pueblo por miles de estrellas protegido*»³³ y la explicación cosmogónica de la reivindicación política dada por la voz lírica profunda y reveladora de Chihuailaf es la siguiente: *¿Qué hijo, qué hija, agradecido, agradecida, no se levanta para defender a su Madre cuando es avasallada? Nuestra lucha es una lucha por Ternura*³⁴.

En el último verso del poema *Araucanos*, la escritora reclama, de forma inesperada, a su interpelado que enuncie algo que va a pasar, para que se fije en su memoria: *Di más: volverán mañana...* la Premio Nobel chilena anticipa lo que emergerá con gran fuerza en los años 90, a finales del siglo xx: el retorno de la brava-gente-araucana. El Pueblo Mapuche ha existido de manera continuada como pueblo indígena distinto debido a su gran capacidad de adaptación a los cambios, a la falta de centralización de su autoridad y a la persistencia de antiguas posiciones de prestigio —tales como los lonkos o las machis— a lo ancho del Chile contemporáneo (Bacigalupo)³⁵.

Sin embargo, su enorme plasticidad no ha impedido que desaparezca prácticamente en su totalidad el Wallmapu (el País Mapuche), ya que las políticas de desplazamiento, segregación y usurpación de tierras han convertido a una gran parte de la población mapuche en sujetos en la diáspora, como aquellos que viven en la Región Metropolitana —se estima un 40%— y también la población que aun viviendo en el Wallmapu vive en zonas urbanas como Temuco, Valdivia u Osorno. La política de las reclusiones ha tenido el impacto deseado ya que se ha producido una dispersión y minorización (Ancán y Calfío)³⁶ del Pueblo Mapuche, generando lo que Elicura Chihuailaf³⁷ lamenta como un *exilio en nuestro propio territorio*. Por otro lado, muchos de los miembros de este pueblo, presionados por una discriminación histórica —e interiorizada—, no se autoidentifican como tal, produciéndose un *enmascaramiento identitario* (Ancán y Calfío)³⁸ y la consiguiente pérdida de acervo cultural, tal como la merma de su lengua, el mapudungun y la desaparición de la religión mapuche.

³³ Verso del poema «Cascada de flores» de la poetisa mapuche Rayen Kvyeh

³⁴ Chihuailaf, Elicura (2008): «Nuestra lucha es una lucha por ternura». En DE LA FUENTE, Víctor Hugo. (2008) *Historia y luchas del pueblo mapuche*. Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile, p. 12.

³⁵ Bacigalupo, A.M. (2003) «Rethinking Identity and Feminism: Contributions of Mapuche Women and Machi from Southern Chile». *Hypatia*, Vol. 18 (2), pp. 35.

³⁶ Ancán, José Y Calfío, M. (2002): «Retorno al País Mapuche. Reflexiones sobre una utopía por construir». Working Paper Series 6. En Internet: http://www.mapuche.info/wps_pdf/ankalfio020300.pdf. Última fecha de consulta: 7 de Mayo de 2013, pp. 10.

³⁷ Chihuailaf, 2008, *op. cit.*, p. 15.

³⁸ Ancán y Calfío, 2002, *op. cit.*, p. 7.

Más allá, la pérdida de tierras acarrió entre otras cosas la pérdida de rai-gambre sociocultural y el consiguiente empobrecimiento de la población mapuche, los cuales perdieron su capacidad de mantener su modo de vida basado en la subsistencia. Esto ha «permitido» que la aproximación del Estado Chileno a la «cuestión indígena» desde finales del siglo xx, materializada en la Ley 19.253, sea de un asistencialismo que conceptualiza la realidad mapuche como un problema de carencia de recursos y no como un fenómeno cultural y político (Millamán Reinao)³⁹. La falta de reconocimiento pleno de los derechos indígenas, la domesticación del liderazgo mapuche mediante la inclusión de sus referentes políticos en instituciones como la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) y la efervescencia del movimiento indígena global han facilitado el surgimiento del Movimiento Mapuche.

Las reclamaciones centrales del Movimiento Mapuche son: la autonomía jurisdiccional, la recuperación de tierras ancestrales, el acceso a los beneficios económicos resultantes de la explotación de recursos y el reconocimiento de la identidad cultural. Las reivindicaciones de este movimiento han tomado diversas formas, incluyendo el activismo político, el activismo cultural y algunas acciones violentas que han sido tratadas por el Gobierno Chileno y por la prensa chilena (e internacional) como acciones terroristas, lo que ha dado lugar a una represión policial violenta y sistemática de muchas de las expresiones reivindicativas, sea cual fuere su naturaleza. Las críticas que recibe el Gobierno Chileno en su abordaje de la «cuestión mapuche» se refieren al «uso inadecuado de la legislación antiterrorista contra activistas mapuches, incluidos menores de edad» y a la aplicación del Decreto 124, el cual incumple el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que establece el derecho de los pueblos indígenas a participar en los procesos de toma de decisiones que les afectan (Amnistía Internacional)⁴⁰.

Decía que la (re)conquista de los derechos de la *Gente de la Tierra* ha de entenderse en el contexto internacional del movimiento indígena internacional, el cual ha ido amplificándose desde los años ochenta hasta la actualidad. El movimiento mapuche ha tenido un gran éxito en su inserción en las redes internacionales y en su colaboración con ONGs, en gran parte porque han sabido actualizar el discurso de los derechos humanos, que constituye un poderoso lenguaje para mediar políticamente con otras sociedades (Antona Bustos)⁴¹. Según Bacigalupo, el hecho de

³⁹ Millamán Reinao, 2008, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁰ Amnistía Internacional (2012): *Informe Anual 2012*. Publicaciones Amnistía Internacional, Londres

⁴¹ Antona Bustos, 2011, *op. cit.*, p. 59.

que los Mapuche resignifiquen los paradigmas dominantes e interactúen con el capitalismo y la globalización no es un signo de inautenticidad sino de adaptación, resistencia y empoderamiento. Pese a la apariencia, intensamente folclorizada, del movimiento mapuche, estamos ante un movimiento social que ataca al sector más dinámico del capital y es *portador de una modernidad y de una proyección asombrosamente universal* (Massardo)⁴². En este proceso dialógico de lucha, que combina con brillante lucidez lo moderno y lo ancestral, se está produciendo un fenómeno de gran interés para la antropología contemporánea, ya que al recuperar saberes ancestrales y diferentes modos de operar socioculturalmente se va más allá de establecer una mera denuncia: se se está dando una poderosa pugna con los principios que sustentan el sistema actual (Antona Bustos)⁴³.

Todo lo expuesto resume las razones del *ulkun*, el enojo del pueblo mapuche que no sólo se refieren al atropello, sino también al silenciamiento de estos atropellos. En este artículo, reflexionamos sobre la utopía del *Wallmapu* que proponen los académicos indígenas Ancán y Calfío⁴⁴ y que, según ellos, es la única salida posible para la desesperación y el enojo: *al pueblo mapuche en su conjunto le está haciendo falta una utopía y creemos con fuerza que esa utopía está siendo reclamada*. El pueblo mapuche tiene la utopía de regresar al *Wallmapu*, para lo cual se precisa reconstruir el propio *Wallmapu*, primero conceptual y luego políticamente. La hipótesis de este trabajo es pues que los medios de comunicación son grandes agentes de la expresión del enojo y de la creación conceptual y la difusión de esta utopía.

3. ¡Adiós Nanuk! Medios indígenas, nuevo paisaje mediático global y la guerra contra el olvido

«Nuestra guerra, hermanos, sufre la amenaza del olvido. Los poderosos han decretado para nosotros la muerte peor: borrarlos del corazón y las mentes de los nuestros»

(Discurso del EZLN, en Chihuahilaf, 2008: 28)

⁴² Massardo, Jaime (2008): «La Sorprendente Modernidad De La Lucha Del Pueblo Mapuche». En De La Fuente, Víctor Hugo. (2008) *Historia Y Luchas Del Pueblo Mapuche*. Aún Creemos En Los Sueños, Santiago de Chile, p. 56.

⁴³ Antona Bustos, 2011, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁴ Alcan y Calfío, 2002, *op. cit.*, p. 9.

Elicura Chihuailaf, el poeta e intelectual mapuche más conocido internacionalmente, se hace eco de las palabras del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y las actualiza para que tengan sentido en el marco del movimiento mapuche. Quiero destacar la idea de que los medios son instrumentos contemporáneos que permiten detener el flujo irreversible de los acontecimientos que más temen los miembros de los pueblos originarios: la desaparición de su ser y el olvido definitivo. Así, la actuación de los medios indígenas tiene que ser considerada en un contexto de resurgir étnico y entendida en su vocación de visibilizar su cultura para lograr objetivos políticos estratégicos. De hecho, la producción mediática indígena es considerada como una pestaña del «activismo cultural» por los autores más destacados del campo de la Antropología de los Medios (Turner; Ginsburg)⁴⁵ argumentando que las maneras en las cuales los medios son «practicados» por las «pueblos minorizados» pueden ser entendidos como campos de producción cultural contrahegemónicos (Salazar)⁴⁶.

La gestión de la autorrepresentación con fines políticos ha sido denominada «activismo cultural», quedando así resaltado *el sentido de agencia política y de intervención cultural como parte de una mediación y movilización consciente de la cultura* (Ginsburg et. al.)⁴⁷. Tradicionalmente se ha entendido el activismo cultural como una colección de capacidades y motivaciones adquiridas y utilizadas por los subalternos para escribir su propia historia. La llegada de las nuevas tecnologías de la Información y de la Comunicación (NTIC) ha permitido el florecimiento de este tipo de iniciativas y otras tantas han sido reforzadas, rearticuladas y transformadas gracias al uso de las nuevas técnicas de representación, de difusión y de recepción (Turner)⁴⁸.

Esta nueva gestión del acervo cultural proviene del momento en que los activistas indígenas y los documentalistas empezaron a pensar sobre el poder ejercido por quienes controlan la producción y la distribución de imágenes; los pueblos indígenas, que habían sido objetos exóticos de muchas películas, empezaron a plantearse la posibilidad de producir sus propias imágenes (Ginsburg)⁴⁹. Así se puso fin al monopolio occidental sobre las imágenes inaugurado con el considerado como el primer documental de la historia: Nanuk, el Esquimal realizado por Robert Flaherty en 1922,

⁴⁵ Turner, Terence (2002): Representation, Politics, And Cultural Imagination In Indigenous Video: General Points. En F. Ginsburg Et Al, *Media Worlds: Anthropology On New Terrain*. University Of California Press, Los Angeles. Pp. 75-89. Ginsburg, Faye (1999): «Indigenous Media: Faustian Contract Or Global Village?» *Cultural Anthropology*, Vol. 1, pp. 92-112.

⁴⁶ Salazar, 2004, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁷ Ginsburg et. al. 2002, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁸ Turner, 2002, *op. cit.*, p. 80.

⁴⁹ Ginsburg et. al., 2002, *op. cit.*, p. 214.

en la que se relataba la vida de un esquimal llamado Nanuk y que fue ampliamente criticada por haber ficcionado, falseado y por representar a una Nación Inuit obsoleta y desaparecida.

Ginsburg⁵⁰ cree que es relevante desarrollar un cuerpo de conocimiento y una perspectiva crítica relacionada con la estética y la política de la representación de los pueblos indígenas y sus cuestionamientos sobre el arte, el cine, la TV y otros medios. Una de esas cuestiones críticas relacionadas con las políticas de la representación es, desde mi punto de vista, el lugar que ocupan las producciones indígenas en la mediasfera mediática global a la que pasan a formar parte en cuanto son difundidas virtualmente. Estas producciones tienen que ser entendidas en el marco del *mercado global de la moralidad* propiciado por las ONG (Gregory)⁵¹; en éste surgen más fuerte que nunca, tensiones en el proceso de objetualización de la cultura que llevan a cabo los activistas con el fin de lograr acceso a los medios. Desde hace algunos años ha tomado fuerza la idea de que el activismo ha de incluir narrativas apoyadas en las voces locales, que una vez empoderadas, son capaces de hablar de y desde sus propios contextos (Gregory)⁵², lo cual ha facilitado el acceso de las organizaciones locales a los espacios globales.

Esta gestión estratégica de la diferencia para lograr una serie de fines políticos no está libre de contradicciones, tanto como si se trata de una *objetivización estratégica de la cultura* (McLagan)⁵³ por parte de los activistas globales como si se trata de *activismo cultural* (Ginsburg et. al.)⁵⁴ conducido por los propios sujetos violentados o activistas locales, ya que *la confianza en imágenes esencializadas de la diferencia toca el discurso de la otredad* (McLagan)⁵⁵. Esto puede resultar en la transmisión del mensaje deseado, pero también puede llegar a reforzar la idea estereotipada circulante desde la era colonial que retrata a los pueblos indígenas como seres salvajes, premodernos y anacrónicos que tienen una cultura tradicional y estática que les incapacita para integrarse en sociedades modernas (Arregui)⁵⁶. De aquí viene la advertencia que nos insta a tener en cuenta el

⁵⁰ Ginsburg et. al. 2002, op. cit., p. 212.

⁵¹ Gregory, Sam (2006): «Transnational Storytelling: Human Rights, Witness, And Video Advocacy», *American Anthropologist*, Vol. 108, Pp. 195-204.

⁵² Gregory, 2006, op. cit., p. 197.

⁵³ McLagan, Meg (2006): «Introduction: Making Human Rights Claims Public», *American Anthropologist*, Vol. 108, Pp. 191-195

⁵⁴ Ginsburg et. al., 2002, op. cit., p. 8.

⁵⁵ McLagan, 2006, op. cit., p. 191.

⁵⁶ Arregui, Joseba (2006): «Medios De Comunicación Y Empoderamiento Indígena. Enredando Con Las Nuevas Tecnologías». En Berraondo, M. (2006) (Ed). *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*. Universidad de Deusto, Bilbao. p. 253.

riesgo de que la imaginería audiovisual del activista distorsione las prioridades, descontextualice las situaciones locales complejas, perpetúe los estereotipos y deforme las alianzas (Gregory)⁵⁷.

Un concepto interesante que nos va a permitir seguir pensando sobre la incorporación de la voces indígenas a la mediasfera mediática global es la idea de «paisajes mediáticos» —*mediascape*— de Arjun Appadurai⁵⁸, que con este término se refiere al conjunto de flujos mediáticos globales que generan la globalización y que proveen a las personas con determinados repertorios audiovisuales que influyen en sus expresiones y vivencias culturales. Lo que nos interesa a este respecto es que el paisaje mediático global está cambiando ya que hay sujetos emergentes que están adquiriendo una creciente capacidad de producir y de diseminar información, en definitiva, de exponer una mirada distinta

del mundo. Appadurai también defiende que cuando los flujos globales irrumpen en sociedades diferentes a los centros de producción, allí tienden a ser «domesticados» por los receptores locales mediante un proceso de «indigenización». Además, en los mismos espacios en los que existe esta capacidad de apropiación y reelaboración de mensajes mediáticos, ha surgido una cierta capacidad de crear mensajes propios, lo que nos permite hablar de creación de *paisajes mediáticos* superpuestos.

Los medios indígenas no sólo constituyen nuevas fuentes de mensajes mediáticos, sino que son también maneras de «despensar el eurocentrismo» y constituyen una verdadera llamada a la descolonización de la práctica mediática (Salazar)⁵⁹. Tenemos la oportunidad de examinar: primero, la manera en que los medios son vehículos críticos en la constitución de las subjetividades indígenas en el contexto de la producción y circulación global de símbolos y significados; y, segundo, para ver en qué medida las subjetividades indígenas generan otros símbolos y significados que fluyen en la mediasfera global. Sofía Painequeo, activista mapuche y directora del documental *Chemu am Mapuche Pigeñ* (*¿Por qué nos llamamos Mapuche?*) dice cuando entrevistada por Juan Salazar: «...si los chinos hacen monitos animados⁶⁰, otros gringos hacen otras cosas, desde su concepción filosófica, desde su cosmovisión, ¿Por qué nosotros no podemos hacerlo? ¿Por qué nosotros no podemos hacer un diario en mapudungun? ¿Por qué no podemos usar estos medios de comunicación audiovisual para mostrar lo que es mapuche desde nuestro conocimiento, desde nuestra sabiduría?»

⁵⁷ Gregory, 2006, *op. cit.*, p. 198.

⁵⁸ Appadurai, Arjun (1990): «Disjuncture and difference in a global cultural economy». *Theory, Culture and Society*, Vol. 7(3), p. 295-310

⁵⁹ Salazar, 2004, *op. cit.*, p. 181.

⁶⁰ Expresión chilena para denominar a los «dibujos animados»

Las afirmaciones de esta activista cultural mapuche nos dejan evidencia del hecho de que ya se ha producido una fisura en el paisaje mediático chileno, ya se ha establecido un desafío inevitable a los regímenes de verdad impuestos por los medios nacionales, puesto que hay quienes están haciendo la pregunta pertinente: *¿por qué no?*. Cuando se cuestiona por qué no se debería utilizar los medios audiovisuales para transmitir la sabiduría ancestral mapuche —el *kimun*—, Painequeo está dando cuenta de la identidad híbrida que convierte a estos activistas en mapuche contemporáneos. Es importante recordar que los sujetos indígenas que se convierten en «mediactivistas» no han crecido —como tampoco lo hizo Nanuk— en un mundo prístino que no ha sido contaminado por la cultura dominante. Tampoco quieren asimilarse a la cultura mayoritaria, por eso, muchos de ellos se comprometen en la creación de imágenes y de narrativas sobre sus vidas presentes, las cuales les conectan tanto con el pasado como con el futuro; para ello, usan los que tienen a su alcance, aunque provenga de otra cultura.

4. De la Tierra a la Pantalla⁶¹: las voces mapuches en el paisaje mediático chileno

«Estás sentado en la pampa solamente/Donde parlamentaban tus mayores/Sin movimiento yace tu Tierra/ Nada dices/Ponte de pie/Parlamenta en tu Tierra/aunque sientas tristeza, parlamenta/como lo hacían tus antepasados/como hablaban ellos»

(Chihuailaf, 2008: 9)

En la cultura mapuche, la palabra —*dugun*— no significa «palabra» como la entendemos en castellano, sino que contiene la idea de la oralidad y es la principal vía de reproducción de la cultura mapuche. De hecho, dos de las figuras de autoridad tradicional de la cultura mapuche tienen que ver con la transmisión de la palabra: el *ngempin* (orador de las ceremonias) y el *werken* (mensajero/portavoz) (García-Mingo)⁶². En la poesía de Chihuailaf se insta a los dirigentes a ponerse en pie y recuperar la palabra, haciendo así referencia a los parlamentos, que eran reuniones políticas

⁶¹ Nombre del documental de Juan Salazar sobre la producción audiovisual mapuche en Chile

⁶² García Mingo, 2012, *op. cit.*, p. 62.

que tenían las autoridades mapuche con los invasores españoles y luego con el Estado Chileno, en las que se sucedían largas intervenciones habladas de los diferentes líderes indígenas para defender sus posturas políticas en torno a hechos determinados. La comunicación puede llegar a ser un espacio privilegiado donde la creatividad humana puede hacer emerger lo deseable y lo imaginable de la comunidad. Lo deseado, lo imaginado por los mapuche es un País Mapuche en el que se habla *lengua*⁶³, en el que se escuche de nuevo a la Madre Tierra —la *Ñuke Mapu*— como se oía en la época de los antepasados.

Los mapuche, con su «palabra alzada desde la tierra» (mapu dungun), han fracturado el «paisaje mediático» al hacer que se oigan sus voces, logrando incluir sus reivindicaciones en las agendas políticas (inter)nacionales y transformando la representación que de ellos se hace en los medios convencionales. Hasta ahora, la prensa convencional chilena había discriminado a este colectivo, destacando permanentemente los aspectos negativos y criminalizando sus luchas en defensa de sus derechos y minimizando los ataques en las represiones ejercidas por las fuerzas estatales. La presencia de los pueblos indígenas en los medios convencionales ha estado confinada a los relatos periodísticos del «conflicto Mapuche», como se denomina en los medios al conjunto de movilizaciones indígenas por la reclamación de tierras y los conflictos culturales y medioambientales que ha tenido este pueblo originario contra el Estado Chileno y con grandes empresas transnacionales.

Algunos ejemplos son las movilizaciones contra la construcción de la Represa de Ralco por parte de Endesa (1999) o plataforma lafkenche *No al Ducto* dirigida a evitar la construcción un ducto de vertidos tóxicos en la costa de Mehuín por parte de la forestal Celulosa de Arauco (García-Mingo)⁶⁴. Las representaciones dicotómicas de los mapuche —bien hiperfolclorizados, bien terroristas— colapsan cualquier otro retrato mediático posible y refuerzan la visión particular que se tiene de los mapuche en Chile. Las imágenes que de ellos se hacen encajan perfectamente en los discursos políticos que caracterizan a los Mapuche de manera conveniente para los intentos de las élites de reprimir sus demandas (Richards)⁶⁵.

Los espacios sociales creados por las organizaciones mapuche que trabajan en comunicación, los activistas audiovisuales y las redes on-line están convirtiéndose de manera creciente en una esfera pública alternativa:

⁶³ Como se llama coloquialmente al mapudungun, literalmente *la palabra de la tierra*

⁶⁴ García Mingo, 2012, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁵ Richards, P. (2007): «The Politics Of Gender, Human Rights, And Being Indigenous In Chile» *Gender And Society*, Vol.19 (2), p. 555.

una mediasfera mapuche. Esta mediasfera busca transformar la representación tradicional del pueblo mapuche e imágenes y discursos que generan contenidos traslapados y contradictorios que no es poca cosa en un país donde la mirada cara a cara estaba negada a una importante parte de la población (Belausteguigoitia)⁶⁶.

Las actividades iniciales de los sujetos indígenas suelen ser, según Ginsburg⁶⁷, asertivas y buscan conservar la identidad, ya sea a través de historias míticas dramatizadas o explicando algún aspecto de la cultura, por lo que es más que habitual que se produzcan largas horas de grabación de la vida cotidiana o de la sabiduría de los ancianos. Otras veces, sin embargo, se usa la imagen para recrear hechos traumáticos o documentar las injusticias con el fin de reivindicar reparaciones. Todas ellas son, como recoge la directora mapuche Sofía Painequeo, producciones hechas por una comunidad que se mira a sí misma y a su vez transforma las imágenes que tiene de sí misma, en un proceso de reivindicación de la diferencia cultural con una sociedad hegemónica que la estigmatiza simbólicamente.

Es importante tener en cuenta que la identidad es una producción que nunca está completa, que siempre está en proceso y se constituye en el marco de la representación de la misma, por lo que es relevante la representación mediática que se hace de los sujetos indígenas para la construcción de la identidad de los futuros mapuche. Por tanto, debemos analizar las formas en que han sido visibles e in/visibilizados los pueblos indígenas y el tránsito de una in/visibilidad construida por otros a una visibilidad que empieza a ser construida por ellos (Belausteguigoitia)⁶⁸, puesto que los medios tradicionales han transformando sistemáticamente a los no-occidentales en «otros» (Askew y Wilk)⁶⁹. Veamos el testimonio de la mediactivista mapuche:

«Yo lo que pensé es que la gente mapuche se vería de alguna manera representada y vería su pasado. ¡Qué importantes nosotros fuimos! ¡Cuánta sabiduría nosotros poseemos! No necesitamos libros, No necesitamos escuelas con la pizarra para saber y para ser lo que somos. Esto es lo más importante, incluso para el propio mapuche que está sometido aquí... tenemos que usarlo, poh, pero desde nuestro conocimiento, desde nuestra sabiduría...»

⁶⁶ Belausteguigoitia, (2007): «Rajadas y alzadas: de malinches a comandantes», *Miradas Feministas sobre las mexicanas del siglo xx*, 12, pp. 191-236.

⁶⁷ Ginsburg 2002, *op. cit.*, pp. 216-217.

⁶⁸ Belausteguigoitia 2007, *op. cit.*, p. 192.

⁶⁹ Askew et. al. 2002, *op. cit.*, p. 73.

Como ya examinamos en otro trabajo (García-Mingo)⁷⁰, hay un interesante paralelismo entre la denominada *poesía etnocultural mapuche* y las producciones mediáticas del movimiento mapuche, ya que ambos pretenden visibilizar una humanidad a la que le estaba prohibido penar públicamente y buscan hacer ostensible la existencia de desigualdades. Usando ora imágenes poéticas, ora lenguajes mediáticos se ponen palabras al silencio de unas existencias que han sido sistemáticamente acalladas a lo largo de la historia contemporánea. Las palabras de Jeanette Paillán resumen esta visión de los medios: «*Hay que darse el trabajo de venir a ver qué es lo que realmente está ocurriendo en este país, y por cierto nosotros también proporcionar la información que permita dar cuenta de esa realidad. Y eso es lo que nosotros pretendemos hacer, dar cuenta de lo que ocurre*» (Salazar)⁷¹.

Los mediactivistas del pueblo mapuche han desarrollado una plataforma a través de la cual hablan, imaginan y se piensan a sí mismos desde sus propias formaciones culturales: en su idioma, incluyendo su música, abordando sus temas, recurriendo a sus imágenes, utilizando sus voces. Como la etnopoésia mapuche, las producciones mediáticas son una expresión legitimada de su cosmovisión, la cual se basa en la postura de resistencia contra la sociedad consumista, es testigo de una forma de vida alternativa más humana, fundada en la interculturalidad en la que el sujeto que habla es plural, consciente de su posición etnocultural, integra muchos puntos de vista y se presenta como investigador, cronista, participante étnico y tiene una actitud de denuncia y lamento (Carrasco)⁷².

En las temáticas propias de la etnopoésia, y también en los medios mapuche, aparecen de manera reiterada: (1) temas de denuncia y reivindicación; (2) escenas de la cotidianeidad mapuche; (3) oposición de la vida en naturaleza y la vida urbana; (4) los mitos y los antepasados; (5) otros temas externos a la cultura mapuche que evidencia el mestizaje. Todos estos temas se recogen en los etnopoemas y en las producciones etnomediáticas utilizando formas externas a la forma de narrar propiamente mapuche —la palabra oral— por lo que se ambos casos nos permiten analizar la *hibridez*, esa característica propiamente mapuche, esa *conciencia indígena que asimila y reformula elementos de la cultura propia y de la cultura ajena* (Carrasco)⁷³ para maniobrar en ámbitos diversos con eficacia discursiva, es vista por algunos autores como un rasgo distintivo de la cultura mapuche.

⁷⁰ García Mingo, 2012, *op. cit.*

⁷¹ Salazar, 2004, *op. cit.*

⁷² Carrasco, Hugo (2002): «El Discurso Público Mapuche: Noción, Tipos Discursivos E Hibridez». *Estudios Filológicos*, Vol. 37, p 187.

⁷³ Carrasco 2002, *op. cit.*, p. 121.

Según Hernández⁷⁴, la comunicación es como un sistema de venas y arterias por el que *corre la sangre que da vida a nuestros pueblos, a través de ella se distribuye y se alimenta el espíritu del pueblo circulando la cultura, la lengua, las luchas por la autonomía y los sueños y proyectos de los pueblos indígenas que salen del silencio de siglos y empiezan a proclamar su propia palabra*. Ahora, ¿qué impacto tienen estas producciones mediáticas en las vidas de los miembros de este pueblo indígena? Podríamos afirmar que hay una triple respuesta para esta pregunta: (1) son generadores de cohesión del movimiento indígena a nivel local, ya que juegan un papel fundamental en el fortalecimiento de la identidad cultural, en la educación bilingüe, en la interculturalidad y en la movilización social (Chuji)⁷⁵; (2) son herramientas de «resistencia cultural» que contrarrestan las imágenes estereotipadas de los pueblos indígenas; y, (3) son un instrumento de ejercicio transnacional de derechos humanos que les permite posicionar sus demandas y fortalecer sus organizaciones en el plano global.

Estos medios concretos se han convertido en nodos de una red de activismo mediático del movimiento mapuche, que ha generado una interpretación vernácula de categorías estandarizadas para insertar el sentido de sus reivindicaciones dentro de los discursos globalizados y difundir su problemática desde su propia perspectiva en la agenda del sistema internacional de derechos humanos (García-Mingo)⁷⁶. Sin embargo, todavía falta que se produzca una sistematización de las experiencias y quizá, por qué no, una puesta en común de la proyección política de estos proyectos, como podemos ver en el reconocimiento de la propia Paillán, que además de ser documentalista es la actual coordinadora de la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI): *Creo que hay ciertas experiencias que están contribuyendo a que esto sea un asunto más sistemático, más profesional, más institucionalizado como pueblo... dentro de eso, yo creo que nosotros tenemos que ser capaces vivir un proceso donde podamos ser capaces de desarrollar una propuesta y una política en torno a lo que son los medios de comunicación*.

Por último, no quería dejar de destacar que tanto los etnopoetas (u *oralitores*) como los mediactivistas insertos en esta red de «activismo cul-

⁷⁴ Hernández, Gabriel (2012): «Política De Comunicación Indígena, Características Y Compromisos. 2012: Año Internacional De La Comunicación Indígena». En Internet: <http://www.mapuexpress.net/?Act=Publications&Id=7011>. Última Fecha De Consulta: 1 De Octubre De 2014

⁷⁵ Chuji, Mónica (2006): «Los Medios De Comunicación Indígenas Al Servicio De Los Derechos Humanos Y Colectivos. El Caso de Ecuador». En Berraondo, M. (2006) (Ed). *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*. Universidad de Deusto, Bilbao. pp. 249-262.

⁷⁶ García Mingo 2012, *op. cit.*, p. 59.

tural», se revelan como perfectos cosmopolitas con impredecibles conexiones internacionales y un denso conocimiento de los movimientos políticos globales. Nos referimos aquí al *cosmopolitismo cultural*, vernacular y arraigado, el cual se puede observar en las interacciones que se producen en las (sus) microescalas (Nowicka y Rowicka)⁷⁷, siendo una metáfora de las nuevas conexiones internacionales propias de la era de la globalización y de la disolución de las dicotomías lejos/cerca, pequeña escala/gran escala y local/global. Los mediactivistas mapuche revelan el manejo de la escala local-global, tanto por su flexibilidad y habilidad para actuar con el mismo gracejo y autenticidad en cualquiera de los dos puntos como por su capacidad de concebir los diferentes planos de acción que abarcan desde lo local hasta lo global.

5. Informando desde el País Mapuche: los medios de comunicación y su participación en la construcción de la utopía del Wallmapu

«En el aire, ¡Kimche Mapu Radio, en el 107.1 de la FM! Desde el valle de Puquiñe, Región de los Ríos y para el Mundo, transmite Kimche Mapu Radio comunitaria en el dial 107.1... una radio al servicio de su comunidad. Somos el sonido diferente en la comuna de Lanco y sus alrededores.»

(Manifiesto de Radio Kimche Mapu. Lanco, Chile)

Existe entre los productores mediáticos indígenas la certeza de estar trabajando al servicio de su comunidad, de estar generando una producción alternativa y de estar mediando entre los miembros del pueblo mapuche que viven en la diáspora —«Desde el Valle de Pukiñe emitiendo para el Mundo»—. Sin embargo, más que esta mediación espacial, es relevante la mediación temporal que se cristaliza en los medios, cuando se entreveran los cantos mapuches —*üllkantun*— con música actual o se dedica un programa al intercambio —el *trafkintu*—. Son mediaciones que pretenden superar las rupturas del tiempo, que trabajan para curar las disrupciones de la sabiduría cultural, en la memoria histórica y en la identidad entre generaciones ocasionada por la trágica letanía de agresiones. Estas mediaciones son necesarias porque la pérdida de memoria que vive el pueblo mapuche, resultado del silencio impuesto sobre su historia y su realidad, tiene que su-

⁷⁷ Nowicka, Magdalena y Rowicka, Maria (2009): *Cosmopolitanism in Practice*. Ashgate, Aldersho, p. 5.

plirse con una nueva narrativa, en palabras de Anderson: *cuando una identidad no puede ser recordada tiene que ser narrada*⁷⁸.

Lo que he querido destacar en este artículo es la importancia que tienen los medios para construir y reforzar la utopía del *retorno al País Mapuche* como proyecto político, ya que ante la imposibilidad de lograr muchos de los aspectos de la Utopía del Wallmapu en el plano de lo real, cobra especial importancia para la creación de una comunidad imaginada el papel de la palabra en la generación de discursos. Los medios colaboran en la construcción de la utopía del «retorno al país mapuche» porque aceptan el desafío de elaborar la utopía, que es precisamente por ir más allá, siquiera teóricamente de esos márgenes impuestos (Ancan y Calfío)⁷⁹. Por el concepto de utopía me refiero la representación de un mundo idealizado que es alternativo al existente y que tiene en su presentación la función de orientar las acciones de transformación social, valorar lo presente, ostentar una postura crítica respecto a las disfunciones del sistema político y, por último, la función de fomentar la esperanza en el cambio. Desde el punto de vista mapuche, los fundamentos de la *Utopía Mapuche* provienen de trascender a la realidad para crear anhelos coherentes que tienen su principal sustento y practicabilidad en la historia y en las experiencias acumuladas. Así, el movimiento mapuche, en su versión más audaz propone la (re)creación una nueva nación, es decir, *una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana* (Anderson)⁸⁰.

La utopía, ese otro lugar posible, es necesaria para el pueblo mapuche para superar lo cotidiano, para salir del conflicto, por lo menos en el plano de lo imaginable: *«creemos con fuerza que esa Utopía está siendo reclamada en particular ahora por toda la serie de conflictos latentes y declarados; se trata ni más ni menos de que de la reconstrucción conceptual y política del País Mapuche, viable para la proyección colectiva futura como Pueblo»* (Ancan y Calfío)⁸¹. Para estos autores, como para otros pensadores y activistas mapuche, la utopía tiene que ser lograda políticamente, pero antes tiene que ser construida teóricamente. Para reconstruir el Wallmapu es necesario recuperar las tierras y a su vez los espacios territoriales históricos, ya que sólo la recuperación del territorio nos dará algún día la calidad de nación y nos permitirá reconstruir los demás aspectos de nuestra cultura. Sólo a través de un proceso de lucha por nuestro territorio se podrá recuperar la Ñuke Mapu (madre tierra), el newen (la fuerza), el raki-

⁷⁸ Anderson, 2011, *op. cit.*, p. 284

⁷⁹ Ancan y Calfío, 2002, *op. cit.*, p. 20.

⁸⁰ Anderson, 2011, *op. cit.*, p. 23.

⁸¹ Ancan y Calfío, 2002, *op. cit.*, p. 23.

duam (el pensamiento) y nuestra conciencia de ser un pueblo con un pasado, un presente y un futuro común.

A su vez, para Carrasco, la Utopía mapuche puede dividirse en tres aspiraciones: la primera, es el rechazo de ciertas instituciones opresivas de la sociedad globalizada; la segunda, es la búsqueda de legitimación de elementos de su propia cultura; y, la tercera, es la construcción de la utopía del Wallmapu usando los símbolos cosmogónicos de la cultura mapuche. Los medios de comunicación inciden en diferentes dimensiones de la utopía, atendiendo a la denuncia de los atropellos de las empresas transnacionales, la recuperación de mitos o la profusión de símbolos y favorecen la «re-etnificación» (Curivil)⁸² de los Mapuche que han enmascarado su identidad, que viven en la diáspora o que han perdido la memoria. Esto se hace posible porque la palabra —*dugun*— en la cultura mapuche tiene un poder performativo, no sólo es creadora de textos, sino que también: desencadena recuerdos, crea nuevos sujetos y establece intersubjetividades, restaura ritualmente la salud individual y configura el bienestar —*kime feleal*— y la fuerza —*newen*— comunitaria e incentiva procesos activos de comunalización (Golluscio)⁸³.

Esta batería de medios alternativos ofrece a la población mapuche que quiere lograr una utopía unos anclajes identitarios y una manera concreta se «ser mapuche». Hasta ahora, la noción de «ser Mapuche» ha sido extremadamente fluida y específica del contexto en el que se despliega la «mapuchidad». La pertenencia depende hoy menos del conocimiento que tiene las tradiciones y más de su capacidad para recrear su identidad como mapuche, para manipular los sistemas de conocimiento y a negociar con las realidades que se hibridan (Bacigalupo)⁸⁴. La «mapuchidad» propuesta en este momento de resurgir étnico desde los medios indígenas, es una identidad indígena contemporánea, que se conforma en el cruce de fronteras, haciendo juegos de malabarismo con múltiples culturas, perspectivas y epistemologías.

Los medios de comunicación son efectivos en la construcción de la comunidad imaginada, ya que hacen circular mensajes y construyen una proyección de unión, en cada uno de los hogares mapuche, en cualquier lugar del Wallmapu, en sus mentes, cada uno vive la imagen de su comunión. Así, los medios indígenas aceleran el proceso de recreación y reinención de rituales favoreciendo una (re)elaboración de su identidad mapuche y la

⁸² Curivil, Ramón (2008): La fuerza de la religión de la tierra: una herencia de nuestros antepasados. UCHS, Santiago de Chile.

⁸³ Golluscio, Lucía (2006): El Pueblo Mapuche: Poéticas De Pertenencia Y Devenir. Biblos, Buenos Aires.

⁸⁴ Bacigalupo 2003, *op. cit.*

recuperación de su conciencia étnica. Esta reinención asume una re-emergencia de las viejas y nuevas identidades indígenas en un contexto de capitalismo global y conlleva una visibilidad renovada y una implosión de un proceso de etnogénesis. Ésta, como es llevada a cabo principalmente en el espacio mediático, ha sido denominada por Salazar⁸⁵, con gran acierto, «etnogénesis mediada». El movimiento mapuche toma fuerzas observando la utopía distante, ese «otro lugar» anhelado, que como el volcán Ruka Pillán, siempre en el horizonte, se alza como un espacio de esperanza y les hace caminar, *caminar en la realidad, pero con el prístino rielar de la Utopía* (Chihuailaf)⁸⁶.

⁸⁵ Salazar 2004, *op. cit.*, p. 52.

⁸⁶ Chihuailaf, 2008, *op. cit.*, p. 19.

Migración y diversidad cultural como valor sustantivo de los ordenamientos democráticos

Mercedes Vidal Gallardo*

Resumen: Los procesos migratorios plantean de modo creciente retos no solamente ligados a la inclusión social de las personas que los protagonizan, sino también vinculados a la necesidad de articular la convivencia en el marco de la diversidad que este fenómeno genera. Para la persona que emigra, sus referencias de identidad constituyen uno de los elementos más importantes en su incorporación a la nueva realidad que está llamada a vivir, así como, en muchas ocasiones, representan una pieza fundamental para su inclusión en la sociedad de acogida. Por eso, estas señas de identidad cultural conforman un sistema de valores personales y grupales que adquieren extraordinaria relevancia para quien los comparte y han encontrado reconocimiento y protección por parte de los ordenamientos democráticos.

Palabras clave: Diversidad cultural, minorías, procesos migratorios.

Abstract: Migration processes suppose increasing challenges so not only related to the social integration of the people who star in, but also linked to the need to articulate coexistence in the framework of the cultural diversity that creates this phenomenon. To the person who migrates, their identity references are one of the most important elements in joining the new reality that is called to live and, in many cases, represent a fundamental piece for inclusion in the host society. Therefore, these hallmarks form a system of personal and group values have extraordinary importance for those who share and found recognition and protection of democratic systems.

Keywords: Cultural diversity, minorities, migration processes.

* Profesora Titular de Derecho Eclesiástico del Estado, Facultad de Derecho, Universidad de Valladolid.

1. Introducción

Los procesos migratorios contemporáneos han marcado las líneas directrices de las políticas adoptadas por los poderes públicos para responder a las necesidades derivadas de la gestión de la diversidad cultural que este fenómeno entraña. Se trata ahora de centrar la atención en la diversidad cultural presente en la sociedad europea, la reciente y la antigua, desde un enfoque distinto, tomando como punto de referencia el papel tan decisivo que el fenómeno migratorio ha jugado en la construcción de esta realidad social¹. Por eso, a la hora de abordar el estudio de la diversidad cultural, la vamos a referir no sólo a los distintos grupos que compartiendo unas mismas señas de identidad vienen conviviendo dentro de las fronteras de un determinado territorio, sino también, y sobre todo, a las denominadas minorías por incorporación, a los colectivos de inmigrantes que han cobrado especial protagonismo en la última década.

Teniendo en cuenta que el tercer milenio se ha convertido en el exponente del interesante fenómeno de los flujos migratorios hacia las sociedades occidentales, uno de los principales retos que se plantean los sistemas jurídicos por los que se rigen las sociedades de acogida es conseguir la inclusión de los individuos y de los colectivos nuevos, respetando su identidad sin que ello suponga en ningún caso la violación de los derechos humanos, del sistema de valores que éstos representan o de las normas derivadas de ellos, reguladoras de la convivencia democrática. Pretendemos con este trabajo hacer una reflexión sobre la forma en que los distintos sistemas normativos, tanto a nivel nacional como internacional o desde una perspectiva comunitaria europea, recogen en sus legislaciones la diversidad cultural como un valor sustantivo que debe orientar la consecución de estos objetivos.

2. Normativa internacional

Sólo en las últimas décadas la Comunidad Internacional ha dedicado especial atención a la diversidad cultural, no sólo por lo que se refiere a su reconocimiento, sino también a su protección. Tras la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas se centraron en el desarrollo de un sistema de

¹ *Vid.*, De Lucas, Javier, (1992): *Europa ¿convivir con la diferencia?*, Madrid; Del mismo autor: (1994): *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia en una sociedad plural*, Madrid; (1996): *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona; (1997): «Sobre las dificultades del proceso de (re)construcción europea. La identidad entre vínculo nacional y realidad multicultural», *Debats*, p. 61 y ss.

protección de los derechos del ser humano individualmente considerado, más que en la protección de los grupos². La propia *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 rehusó contemplar expresamente los derechos de las minorías³, entre los que se incluían en el anteproyecto de dicho texto el derecho a establecer y mantener sus instituciones religiosas y culturales y sus lenguas, pues se entendía que estos derechos debían considerarse protegidos de manera indirecta a través de la prohibición de discriminación por motivos raciales, religiosos, lingüísticos o de origen nacional⁴. La única razón que puede servir para justificar esta ausencia de reconocimiento es que en aquel momento, la mayoría de los países democráticos defendieron que los derechos pertenecían a los individuos y no a los grupos.

No obstante, la cuestión no se abandonó del todo y continuaron los trabajos de la Subcomisión creada en 1946 para la prevención de la discriminación y la defensa de los derechos de las minorías, de manera que los temas de identidad y de protección de los grupos regresaron a las agendas internacionales en la década de los años sesenta. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966⁵ sí que reconoció el derecho de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su religión y a emplear su propio idioma (art. 27) y obligaba a los Estados a proteger específicamente a las minorías⁶. Si bien es cierto que este documento reconoce en el citado precepto no sólo el derecho a la propia identidad, sino también la solidaridad de los valores que

² La preocupación general por la protección internacional de las minorías pasó a un segundo plano tras la Segunda Guerra Mundial. Para conocer cuáles fueron los tratados internacionales suscritos sobre protección de las minorías después de la Segunda Guerra Mundial Vid., Hailbronner, Kay (1998): «The legal status of population groups in a multinational State under Public International Law», Dinstein, Yoram, (ed), *The Protection of minorities and human Rights*, Dordrecht, Boston, Londres, p.125 y ss.

³ No contienen referencia a esta cuestión ni la Carta de Naciones Unidas (1945), orientada a promover y proteger la autodeterminación de los pueblos, ni la propia declaración Universal de Derechos Humanos (1948), Mariño, Fernando (1994): «Protección de las minorías en el Derecho Internacional», en *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Madrid, p. 169.

⁴ En 1948 se adoptó la Convención sobre el crimen de genocidio que protegía el derecho a la existencia de todos los grupos humanos, incluidas también las minorías.

⁵ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁶ El artículo 27 se pronuncia en los siguientes términos: «en aquellos Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a tales minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros del grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propia lengua».

conforman esa identidad, no es menos cierto que esos derechos se les reconocen a los miembros de los grupos en cuanto miembros y no al grupo mismo y que «lo que se reconoce es el derecho a no ser obstaculizados ni impedidos en el uso de la propia cultura, religión o idioma, pero no a ser ayudados en ello por el Estado»⁷.

Habría que esperar varias décadas para que la protección de estos derechos encontrara expresión en documentos internacionales. Así, en la *Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo* de 1982, se subrayó la necesidad de proteger el pluralismo cultural y de reconocer los derechos culturales como derechos humanos. Unos objetivos que se volvieron a plantear en la Conferencia de 1998 en la que ya comenzó a hablarse de «diálogo entre culturas»⁸.

Un instrumento jurídico elaborado en el seno de las Naciones Unidas relevante en este tema es la *Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial*, adoptada y abierta a ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. También en el marco de las Naciones Unidas se aprobó la *Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* de 1992⁹, donde hay un reconocimiento expreso del derecho a «la identidad étnica, religiosa, cultural y lingüística»¹⁰, aunque no tiene carácter vinculante. En el artículo segundo de esta Declaración se reconocen una serie de derechos a las personas pertenecientes a estos grupos, entre los que se encuentran el derecho al desarrollo de su cultura e identidad, derecho a participar en las decisiones que se adopten en cuestiones que les afecten, así como el derecho a par-

⁷ Llamazares Fernández, Dionisio (2011): *Derecho de la libertad de conciencia II. Conciencia, identidad personal y solidaridad*, Madrid, p. 726. El autor considera que las minorías de que se habla en este artículo 27 «son las minorías nacionales para diferenciarlas de los pueblos a que se refiere el art. 1.1 del Pacto, que son titulares del derecho a la autodeterminación».

⁸ En esta Conferencia se hace, entre otras, la siguiente Recomendación al Presidente de la Unesco para que haga suyos una serie de ejes de acción: «El diálogo entre culturas e identidades flexibles, múltiples y abiertas, debe convertirse en la base de una concordia entre ellas y no en un “conflicto entre las civilizaciones”». De hecho, algunos oradores aludieron a la necesidad de que el espíritu de convivencia cultural fuese más allá de la mera pluralidad cultural, y abogaron por un «interculturalismo» al que la UNESCO ha prestado hasta ahora una atención insuficiente, a pesar de que es un elemento esencial del mandato de la Organización, (Recomendación n.º 25).

⁹ Declaración aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135, del 18 de diciembre del mismo año.

¹⁰ El artículo primero de esta Declaración pone de manifiesto que «los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentará las condiciones para la promoción de esa identidad».

ticipar en la vida social, económica y cultural y al establecimiento de asociaciones. Además, se insta a los Estados a tomar medidas apropiadas para garantizar estos derechos, incluyendo el fomento, a través del sistema educativo, del conocimiento de la historia y la cultura del grupo minoritario en el resto de la sociedad y la garantía de que los miembros de las minorías puedan aprender su propia lengua (art.4).

Pero ha sido la Unesco la que más ha avanzado en el reconocimiento de la diversidad cultural. Ya en la *Declaración de Principios de Cooperación cultural internacional de 1966* se reconoció la igual dignidad y valor de toda cultura (art.1.1) y el derecho de todo pueblo a desarrollar su cultura (art. 1.2). En su *Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, Cooperación y Paz internacional y la Educación relativa a los Derechos humanos y a las libertades fundamentales* (1974) insistió en que los Estados deberían promover el estudio de las diferentes culturas, sus influencias recíprocas y modos de vida¹¹.

De manera especial debemos resaltar las conclusiones alcanzadas en la *Conferencia mundial sobre Políticas Culturales* celebrada en México en 1992. En el preámbulo de su informe final nos encontramos una definición de cultura que nos puede servir para delimitar el contenido del derecho a la identidad cultural: «conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social. Ello engloba, además de las artes y de las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano y los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias». En esta Conferencia se llamó la atención sobre el hecho de que la identidad cultural de un pueblo se renueva y enriquece en contacto con las tradiciones y los valores de las demás. En este sentido, «la cultura es diálogo, intercambio de ideas y experiencias, apreciación de otros valores y tradiciones; se agota y se muere en el aislamiento»¹².

En el mismo sentido, la *Declaración Mundial sobre Diversidad Cultural* de 2001 parte del convencimiento de que esta diversidad es inevitable, además

¹¹ Esta Recomendación, en su art. 17, bajo la rúbrica de aspectos culturales, pone de manifiesto que «los Estados Miembros deberían promover, en las diversas etapas y en los diversos tipos de educación, el estudio de las diferentes culturas, sus influencias recíprocas y sus perspectivas y modos de vida, a fin de estimular el reconocimiento recíproco de sus diferencias. Este estudio debería, entre otras cosas, dar la debida importancia a la enseñanza de los idiomas, las civilizaciones y los patrimonios culturales extranjeros como un medio de promover la comprensión internacional e intercultural».

¹² La Declaración de México sobre las Políticas Culturales. México D.F., 26 de julio - 6 de agosto de 1982, en su número 5 se pronuncia en los siguientes términos: «Lo universal no puede postularse en abstracto por ninguna cultura en particular, surge de la experiencia de todos los pueblos del mundo, cada uno de los cuales afirma su identidad. Identidad cultural y diversidad cultural son indisolubles».

de conveniente y necesaria. De ahí la urgencia de que los poderes públicos la protejan adecuadamente, por ser inseparable de la propia dignidad humana y ser una exigencia derivada de la misma esencia de los Derechos Humanos. Esta Declaración ha sido el precedente del instrumento que hasta el momento ha contemplado de manera más precisa esta realidad. Se trata de la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales* aprobada por la Conferencia General de la Unesco en el año 2005. En ella, junto a la consideración de la diversidad cultural como patrimonio común de la humanidad y un factor indispensable para la paz y la seguridad, así como un elemento estratégico para las políticas de desarrollo y cooperación, define la misma como «la multiplicidad de formas en que se expresan los grupos y sociedades». Además, la Convención ofreció una definición de un concepto clave para los retos a que nos enfrentamos en las sociedades actuales. Me refiero al concepto de «interculturalidad», concebida como «la presencia e interacción equitativa de diversas culturas compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de la actitud de respeto mutuo» (art. 4.8)¹³.

3. Legislación europea

En el ámbito regional, los principales logros en esta cuestión han tenido lugar en el marco del Consejo de Europa y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, cuyas disposiciones han venido a ser complementadas por la normativa europea que contempla la diversidad cultural. En realidad, el nivel de protección de las minorías y de sus derechos en Europa es mucho más elevado que la tutela que les dispensa el derecho internacional universal¹⁴. Veamos cuáles son las disposiciones del Derecho Europeo en este sentido.

¹³ Este concepto encaja con los modelos clásicos de gestionar la diversidad cultural. Por un lado se encuentran la multiculturalidad e interculturalidad, como hecho social dinámico en el sentido de diferentes etapas o manifestaciones en las relaciones derivadas del pluralismo social y cultural y, por otro lado, las respuestas normativas a las mismas, entre las que podemos hablar de multiculturalismo o interculturalismo, como políticas, como modelos de gestión de las realidades multiculturales, de las manifestaciones de multiculturalidad. Por su parte, el modelo asimilacionista constituye una propuesta de uniformización cultural que propone (y/o supone) que los grupos y minorías van a ir adoptando la lengua, los valores, las normas, las señas de identidad de la cultura dominante y, en paralelo, van a ir abandonando su cultura propia. Sobre este particular *Vid.*, De Lucas, Javier (1994): «Derechos Humanos, legislación positiva e interculturalidad», *Documentación Social*, 97, (Ejemplar dedicado a Interculturalidad), p. 74. Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (1997): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid, p. 37.

¹⁴ Symonides, Janusz (1991): «Collective Rights of minorities in Europe», en Lefebvre, René, Fitzmaurice, Malgosia, and Viergag, Eduard, (eds) *The changing political structure of Europe*, Boston- London, pp. 107-125.

3.1. *Diversidad cultural y Consejo de Europa*

El primer intento por conseguir un reconocimiento expreso de esta diversidad tiene lugar en la *Convención de Roma de 1950*, con motivo de la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales¹⁵. El artículo 14 de esta Convención se pronuncia en los siguientes términos «el goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación». Este precepto, en el que se reconoce el principio de no discriminación, debido a su redacción en términos de protección de derechos individuales, no protege el derecho de los grupos como tales, es decir, no tutela los derechos de las minorías¹⁶.

Sin embargo, es en el seno de la *Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho*¹⁷, órgano consultivo para asuntos constitucionales, en el que se van a elaborar los primeros instrumentos jurídicos que contemplan la diversidad cultural como un valor digno de protección por los ordenamientos democráticos. Así, se elabora en 1991 una *Propuesta para una Convención europea para la protección de las minorías*¹⁸. La relevancia de este documento viene del hecho de que por primera vez se reconocen derechos no sólo a los miembros que integran una minoría, sino también a las minorías en cuanto tales.

¹⁵ Con carácter meramente programático la *Carta de las lenguas regionales minoritarias* se aprobó en 1988 por la Conferencia permanente de poderes locales y regionales de Europa, así como dos Resoluciones aprobadas por el Parlamento Europeo. La primera de 16/10/1981, sobre una «Carta comunitaria de lenguas y culturas regionales y sobre una «Carta de los derechos de las minorías étnicas» (*Resolución Arfe*), y la segunda, el 30-11-1987 «Carta sobre las lenguas y las culturas de las minorías regionales y étnicas de la Comunidad Europea», Petschen Verdaguer, Santiago (1990): *Las minorías lingüísticas en Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 590, 647 y 653.

¹⁶ Mariño, Fernando (1994): «Protección de las minorías...», *cit*, p.180. Hubo otro intento, pero sin éxito, de introducir en el Protocolo adicional n.º 4 a la Convención de Roma un artículo relativo a derechos de los miembros de las minorías, inspirado en el art. 27 del Pacto de Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos.

¹⁷ *Vid.*, European Commission for Democracy through Law, *Explanatory Report on the Proposal for a European Convention for the Protection of the Minorities*, Doc. CDL (91) 8, de 8 de febrero de 1991.

¹⁸ Esta Propuesta no ha recibido el acuerdo del Comité de Ministros ni compromete la responsabilidad política de éste o de los Estados miembros del Consejo.

Un año después, en 1992, el Consejo de Europa aprobó la *Carta Europea sobre las lenguas Regionales y Minoritarias*¹⁹. Este instrumento sostiene que la protección y el fomento de las lenguas regionales y minoritarias en las diferentes regiones y países de Europa representa la contribución de una Europa basada en los principios de la democracia y la diversidad cultural, en el marco de la soberanía nacional y la integridad territorial. En esta línea se justificó el proyecto de un Protocolo adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos sobre personas que pertenecían a minorías nacionales, adoptado por la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en febrero de 1993, y la Declaración de la Cumbre de Viena de los Estados miembros del Consejo de Europa de octubre de 1993, en la que se incluía un Anexo II relativo a las minorías nacionales.

Finalmente, el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* de 1995²⁰ aparece referido a la protección, respeto y fomento de los derechos de las personas pertenecientes a minorías²¹. Representa el primer instrumento multilateral jurídicamente vinculante dedicado a la protección de las minorías nacionales, en general, y establece como fin la garantía de la protección efectiva de estas minorías, convirtiéndose en un instrumento jurídico en el que se reconocen derechos específicos a las minorías dentro de la generalidad de los derechos humanos²². La protección de estas minorías implica el reconocimiento y el respeto de las identidades, sean éstas étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas en el espacio europeo, puesto que la propia historia europea ha demostrado que la protección de las minorías es esencial para la estabilidad, la seguridad democrática y la paz del continente²³. En su artículo 1 considera como parte integrante de la protección internacional de los derechos humanos, la pro-

¹⁹ Adoptado el 25 de junio de 1992 con rango de Convención por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, fue firmado el 5 de noviembre del mismo año por once estados miembros entre ellos el español, no así el francés. En España ha entrado en vigor en el año 1998. Los Estados que lo han suscrito se comprometen a adoptar medidas concretas en favor de las lenguas regionales o minoritarias.

²⁰ Instrumento de Ratificación del Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales (número 157 del Consejo de Europa), redactado en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995.

²¹ El Convenio no contiene definición alguna de minoría. Se trata más de un conjunto de obligaciones para los Estados que de derechos individuales y colectivos. Además, deja a los Estados un margen muy amplio de apreciación en la aplicación de los objetivos.

²² Requena Huertas, Marta (1996): «La protección de las minorías nacionales en la Jurisprudencia de la Convención Europea de Derechos Humanos y la Convención-Marco de 1994», en *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, XVI Jornadas de la AEPDIRI, Madrid, pp. 315 y ss.

²³ *Vid.*, Preámbulo de Convenio-Marco para la protección de las Minorías Nacionales.

tección de las minorías nacionales y no sólo la de los derechos de las personas pertenecientes a ellas y se pronuncia en los siguientes términos: «la protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a esas minorías forma parte de la protección internacional de los derechos humanos, y como tal entra en la esfera de la cooperación internacional».

La mayoría de los Estados del Consejo de Europa han firmado y ratificado este Convenio Marco²⁴, si bien, algunos incluyeron al tiempo de la ratificación una declaración adicional, en ausencia de una definición en el texto del Convenio, en la que se hace constar las minorías nacionales existentes en su país²⁵. Otros muchos firmantes, simplemente declararon la ausencia de minorías dentro de su territorio²⁶, pero la importancia de este Convenio Marco estriba en que es el primer instrumento multilateral jurídicamente vinculante dirigido a la protección de las minorías nacionales en general al considerar que una sociedad pluralista no sólo debe respetar la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las personas pertenecientes a estas minorías sino que también debe crear las condiciones que les permitan preservar y desarrollar esta identidad, así como alcanzar un clima de tolerancia y diálogo necesarios para que la diversidad cultural provoque el enriquecimiento de cada sociedad y no su división²⁷. Además, las

²⁴ Vid., Díaz Barrado, Cástor (1999): *La protección Internacional de las minorías nacionales por el Consejo de Europa*, Edisofer, Madrid, pp. 75 y ss; Del mismo autor (1999): «La protección de las minorías en el Seno del Consejo de Europa. Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales», en *Anuario de la Facultad de Derecho*, 17, pp. 125 y ss; Bautista Jiménez, Juan (1995): «El Convenio marco para la protección de las minorías nacionales: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías», en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, 3, pp. 939-960.

²⁵ Dinamarca, Eslovenia, Alemania, Suecia y Macedonia proveían con una lista de las minorías nacionales que declaraban como protegidas bajo el Convenio Marco. En Dinamarca, por ejemplo, «la minoría alemana del sur de Jutlandia», en Alemania «daneses de nacionalidad alemana y los sorabos de Lusacia». En Eslovenia «las minorías italianas y húngaras», en Austria «las minorías croatas, eslovenas, húngaras, checas, eslovacas y gitanas». Por su parte, Rumanía reconoce 20 minorías nacionales y su ley electoral les garantiza representación parlamentaria. Vid., Morán Blanco, Sagrario (2010): «Diversidad étnica, lingüística y religiosa en la Unión Europea y protección de los derechos de las minorías», en *Revista Derecho Migratorio y Extranjería*, 25, p. 21.

²⁶ Aunque España, al ratificar este Convenio, no formuló ninguna declaración sobre minorías nacionales a las que aplicarlo, posteriormente, a través de dos informes, afirmó que los romaníes residentes durante generaciones en España, aunque no reconocidos oficialmente como minorías nacionales, representan el único grupo que puede ampararse bajo la protección del *Convenio Marco*. Vid., «Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales», en *Revista Bimestral de las FGS*, 37-38, diciembre 2006-enero 2007, pp. 71-72.

²⁷ Vid., Relaño Pastor, Eugenia (2005): «Una valoración del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa en su quinto aniversario», en *Migraciones*, 17, pp. 185-214.

partes firmantes se comprometen a promover la igualdad plena y efectiva de las personas que pertenecen a grupos minoritarios en todas las facetas de la vida económica, social, política y cultural, junto con las condiciones que les permitan expresar, preservar y desarrollar su cultura e identidad.

3.2. *Diversidad cultural y Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)*²⁸

Dentro de esta Organización, en el marco de la Unión Europea, se han desarrollado importantes medidas legislativas. En este sentido, el principio VII del *Acta Final de Helsinki*²⁹, de 1975, contiene una mención expresa a las minorías al disponer que «los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales, respetarán los derechos de las personas pertenecientes a tales minorías a la igualdad ante la Ley, les concederá plenitud de oportunidades para el goce actual de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, de este modo, protegerán sus intereses legítimos en este ámbito»³⁰. En esta Declaración se pone de manifiesto que son los Estados los encargados de determinar cuáles son las minorías nacionales que se encuentran en su territorio³¹, si bien, se reconocen sólo

²⁸ En el artículo III-327 de la Constitución Europea se pone de manifiesto que «La Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos». Precisamente, la cooperación con la OSCE se sitúa en lo que se ha venido a llamar «Segundo Pilar» de la Unión Europea. La iniciativa europea para la democracia y los Derechos creada en 1994 por el Parlamento Europeo tiene como misión financiar proyectos específicos desarrollados por determinadas organizaciones, entre otras, la OSCE, en materia de derechos humanos, democratización y protección de las minorías. Rodríguez García, José Antonio (2005): «La protección jurídica de las minorías culturales en el derecho comunitario», en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 5/1.º Semestre, pp. 77 y 78.

²⁹ Entre las decisiones adoptadas en Helsinki, los Estados miembros de la OSCE incluyeron una destinada a crear el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, órgano nombrado por el Consejo de Europa y que tiene como funciones principales dar la «pronta alerta» y, cuando proceda, adoptar una «pronta acción» a la mayor brevedad posible, con respecto a las tensiones provocadas por cuestiones relacionadas con minorías nacionales que puedan transformarse en un conflicto en el seno de la OSCE o que afecten a la paz, la estabilidad o las relaciones entre los Estados participantes. No obstante, no corresponde a este Comisionado el examen de las violaciones de los compromisos de la OSCE con respecto a una persona individual perteneciente a una minoría nacional.

³⁰ *Vid., Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa*, Textos fundamentales, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1992, pp. 24.

³¹ *Vid., Relación Pastor, Eugenia* (2003): *La protección internacional de las minorías religiosas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 263 y ss.

los derechos individuales de los miembros que pertenecen a esa minoría³². No existe, en consecuencia, un reconocimiento de derechos colectivos. La mención expresa a las minorías se realiza dentro del principio relativo al respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias³³.

Desde entonces, los diferentes instrumentos adoptados por la Conferencia se han referido a cuestiones relacionadas con la protección de las minorías nacionales y de las personas integrantes de las mismas en el ámbito espacial europeo. Todos ellos se refieren al compromiso asumido por los Estados participantes de respetar los derechos individuales de los miembros de las minorías. Sin embargo, fue a partir del *Documento de Viena*, de 1989, cuando los diferentes instrumentos de la OSCE han reconocido expresamente el compromiso de las partes de proteger la «identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales» existentes en su territorio y de crear las condiciones necesarias para la promoción de las mismas. En este contexto surge la denominada «Dimensión Humana», que viene a ser definida como el conjunto de actuaciones de la OSCE sobre derechos humanos³⁴, de manera que esta Dimensión va a tener reflejo en una serie de documentos de especial interés para la contribución a la protección de las minorías en la esfera europea³⁵.

³² El reconocimiento de los derechos individuales se hace derivar del principio de igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Este hecho, lo que viene a reafirmar es la conexión entre protección de las minorías nacionales y garantía de los derechos humanos. *Vid.*, Rodríguez García, José Antonio, «La protección jurídica de las minorías...», *cit.* p. 78.

³³ Díaz Barrado, Cástor (2001): «La protección de las minorías nacionales en Europa: la labor del Consejo de Europa», en *La protección internacional de las minorías*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, p. 334.

³⁴ *Vid.*, Relaño Pastor, Eugenia, *La protección internacional...*, *cit.* p. 264.

³⁵ En este sentido, merecen especial mención, entre otros, los siguientes documentos.

- *Documento de Conclusiones de la Reunión de Madrid* (1983). En él se subraya la importancia de realizar constantes progresos para garantizar el respeto y disfrute efectivo de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. *Vid.*, <http://www.osce.org/es/mc/40876>.
- *Documento de Conclusiones de la Reunión de Viena* (1986-1989). Los Estados participantes acuerdan dotar a las minorías de todas las condiciones necesarias para la salvaguarda de su identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa, y asegurar que todas las personas pertenecientes a una minoría puedan establecer contactos con ciudadanos miembros de su propia minoría en otros Estados. *Vid.*, <http://www.osce.org/es/mc/40886>.
- *Carta de París para la Nueva Europa*, (1990). En este documento se reconoce textualmente la valiosa aportación de las minorías nacionales a la vida de nuestras sociedades y, por eso, los Estados se comprometen a (...) «que la identidad étnica, cultural, lingüística

Especialmente relevante, a estos efectos, es la aportación que efectúa el *Documento de Copenhague*, de 1990³⁶, elaborado en una conferencia de la OSCE celebrada en esta ciudad en el que se establece un auténtico régimen jurídico de protección de las minorías nacionales, si bien, se trata de medidas destinadas a la protección de los miembros integrantes de las mismas. De su contenido podemos destacar los siguientes aspectos: a) el compromiso de los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar a las personas pertenecientes a las minorías nacionales la plena igualdad con otros ciudadanos en el goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) el principio de que la pertenencia a una minoría nacional es asunto de libre elección individual y ninguna desventaja puede derivarse de realizar esta elección³⁷; c) el principio de que los miembros de las minorías pueden ejercer y gozar de sus derechos individualmente y en comunidad junto a otros miembros del grupo; d) el compromiso de que los Estados participantes protejan la identidad étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías nacionales que estén en su territorio y creen las condiciones para la promoción de esa identidad.

y religiosa de las minorías culturales sea protegida y se creen las condiciones para promover esa identidad».

Vid., <http://www.osce.org/es/mc/39521>.

- *Declaración de principios de la Comisión de Venecia* (1990). En esta Declaración se reconoce a las minorías el derecho a su reconocimiento como tal, lo que implicaría la atribución de personalidad jurídica, así como el derecho al desarrollo de su propia identidad con exclusión de toda integración no querida. Igualmente se les reconoce el derecho a la discriminación positiva respecto de las mayorías y a la participación en la adopción de decisiones que afecten a las minorías.
- *Documento del Simposio de Cracovia sobre Patrimonio Cultural* (1991), cuyo párrafo 9 reconoce que «Los Estados participantes están convencidos del enriquecimiento que aportan a la vida cultural las culturas regionales y locales, incluidas las relacionadas con las minorías nacionales».
- *Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana* (1991). En su párrafo 37 se pone de manifiesto que los Estados miembros «(...) están convencidos de que, en particular, la utilización de los nuevos y ampliados mecanismos y procedimientos de la OSCE contribuirá a favorecer la protección y fomento de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales».

Vid., <http://www.osce.org/es/odihr/elections/14310>.

³⁶ *Vid.*, <http://www.osce.org/es/odihr/elections/14304>. Se trata del Documento final de la Segunda Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la OSCE (capítulo IV, párrafos 30 a 50). Este documento sirvió de base para los textos sobre minorías de la Carta de París.

³⁷ Entre los derechos individuales que se protegen se encuentran el derecho a crear y mantener sus propias asociaciones, organizaciones e instituciones educativas, culturales y religiosas (párrafo 32.2).

En definitiva, en el ámbito de la OSCE se han conseguido algunos logros de indudable trascendencia en el tema que nos ocupa. Así, cabe destacar el reconocimiento tanto del derecho de las minorías en cuanto tales a su propia identidad como la exigencia de que esa identidad se proyecte a través de una participación adecuada en los asuntos públicos³⁸.

3.3. *Diversidad cultural y normativa de la Unión Europea*

Los Tratados constitutivos de la Comunidad europea ya contienen referencias expresas a la diversidad cultural presente en el territorio de la Unión europea. En este sentido, el artículo 165 del actualmente vigente Tratado Constitutivo de la Comunidad³⁹ insta a los Estados miembros a cooperar en materia educativa bajo el respeto de la diversidad cultural y lingüística⁴⁰. Por su parte, el artículo 167 del mismo cuerpo legal, en relación con la política cultural, obliga a los Estados a respetar la diversidad nacional y regional, así como a fomentar la diversidad de las culturas europeas. Por tanto, la diversidad se convierte en un valor esencial, intrínseco a la propia Unión Europea. Ante esta realidad plural y diversa, la Unión Europea adopta una actitud de neutralidad, lo cual significa que, sin perjuicio de que se considere un elemento enriquecedor para el acervo comunitario la existencia de diversidad de culturas dentro de sus fronteras, la Comunidad no emite ningún juicio de valor sobre las diferentes realidades culturales. No considera que una cultura sea superior a otra debido a la actitud de respeto que adopta ante la diversidad cultural.

También el Tratado por el que se aprueba la Constitución para Europa contiene referencias expresas a esta diversidad cuando dispone que «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías» (art. I-2). Sin embargo, el reconocimiento de derechos a las personas que pertenecen a minorías culturales se sitúa en este Tratado en el ámbito del

³⁸ Vid., Mariño, Fernando, «Protección de las minorías...», *cit.* p. 187.

³⁹ Vigente desde el 1 de enero de 2012, recibe el nombre de Tratado de funcionamiento de la Unión europea. Este artículo 165 ha venido al sustituir al artículo 149.

⁴⁰ Las distintas instituciones de la Unión Europea siempre han instado a los Estados miembros a que incluyan en sus planes de estudios materias que refuercen los valores democráticos y contribuyan a la consolidación de la Unión Europea como referente del pluralismo. Entre estos contenidos podemos encontrar: la educación para la paz, la tolerancia, el desarrollo de los derechos fundamentales y el sistema democrático, así como el respeto a la diversidad cultural. Rodríguez García, José Antonio, «La protección jurídica...», *cit.* p. 96.

principio de igualdad y de no discriminación⁴¹ y, específicamente en el artículo II-81, en el que se prohíbe la discriminación con motivo de la pertenencia a una minoría nacional. Bajo el principio de «Unidad en la Diversidad», la Unión Europea no sólo reconoce la diversidad cultural y lingüística (artículo. I-3, apartado 3), sino también la diversidad religiosa (artículo II-82)⁴².

Dentro de estas coordenadas se va a desarrollar la política comunitaria con incidencia en la protección de las minorías culturales si bien, de forma indirecta, en virtud de la adopción de medidas legislativas antidiscriminatorias⁴³. Así, se dictaron dos Directivas en el año 2000 con el objeto de garantizar que todas las personas que viven en la Unión Europea se beneficien de una protección jurídica eficaz contra la discriminación. La Primera Directiva 2000/43/CE⁴⁴ se refiere a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial étnico y la segunda Directiva 2000/78/CE⁴⁵ disciplina un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación⁴⁶. La primera, denominada Directiva de «igualdad racial» prohíbe tanto la discriminación directa como indirecta, así como el acoso o cualquier otra práctica discriminatoria por

⁴¹ *Vid.*, artículos I-4 (prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad), I-45 (principio de igualdad democrática), III-118 (adopción de medidas para luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones), III-123 (... la ley o ley marco europea podrá regular la prohibición de la discriminación por razón de nacionalidad contemplada en el apartado 2 del artículo I-4), y artículo III-124 (...una ley o ley marco europea del Consejo podrá establecer las medidas necesarias para luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones...).

⁴² Sobre este particular, *Vid.*, Ruiz Vieytes, Eduardo (2011): «Religious Diversity: accommodation for Social Cohesion. Gaps in the legal protection of religious diversity: generic versus specific protection instruments», en *Anuario de acción humanitaria y derechos humanos*, 8, pp. 13-26.

⁴³ El derecho a la no discriminación es reconocido por los principales instrumentos internacionales como la declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de la ONU relativo a los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio Internacional sobre eliminación de todas formas de discriminación racial y el Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo. Las disposiciones relativas a la no discriminación contenidas en el Convenio Europeo de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales fueron reforzados por la entrada en vigor, el 1 de abril de 2005, de un nuevo protocolo 12 a dicho Convenio, que instaura un derecho autónomo a la igualdad de trato.

⁴⁴ DO L 180, de 19 de julio de 2000.

⁴⁵ DO L 303, de 2 de diciembre de 2000.

⁴⁶ Las Directivas «igualdad racial» e «igualdad en el empleo» se inspiran en la anterior legislación de la CEE en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Muchas de las definiciones y conceptos jurídicos utilizados en ambas directivas se basan en la legislación relativa a la equidad de género y la Jurisprudencia del TJCE dictada en este ámbito. *Vid.*, *Libro Verde sobre Igualdad y no discriminación en la Europa ampliada*, Bruselas, 2004.

Vid., http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0379es01.pdf

motivos de origen racial o étnico. La segunda Directiva, denominada «de igualdad en el empleo», tiene por objeto luchar contra las discriminaciones basadas en la religión o las convicciones, entre otros motivos⁴⁷. Ambas directivas constituyen importantes proyecciones en la protección contra la discriminación en la Unión Europea. Además, obligan a todos los Estados miembros a introducir modificaciones importantes en sus legislaciones nacionales, incluso en aquellos países que ya contaban con una legislación antidiscriminatoria elaborada⁴⁸.

En estrecha relación con el principio de igualdad y no discriminación del que venimos tratando, se llevan a cabo en el seno de la Unión Europea una serie de actuaciones orientadas a luchar contra el racismo y la xenofobia. En este sentido, en diciembre de 1995, la Comisión europea aprueba la Comunicación sobre el racismo, la xenofobia y el antisemitismo⁴⁹. En virtud de lo establecido en esta comunicación, la Comisión se compromete a fomentar la formación de mediadores, especialmente cuando pertenezcan a comunidades de inmigrantes y a minorías étnicas⁵⁰. Por otro lado, la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este, incrementaron notablemente la diversidad étnica, lingüística y religiosa en el ámbito comunitario⁵¹, lo que obligó a las instituciones comunitarias a colocar en los primeros lugares de la agenda de la Unión Europea la importancia del res-

⁴⁷ El artículo 4.2 de la Directiva 2000/78, está haciendo referencia a lo que la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) en su artículo Sexto denomina «cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio». Cubillas Recio, Luis Mariano (2000): «La facultad normativa de las confesiones de establecer cláusulas de salvaguarda de su identidad en el Ordenamiento español», en *Revista Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, 0, pp. 229-258

⁴⁸ Amnistía Internacional reconocía en 2010 que «estudios independientes han demostrado que la Directiva relativa a la igualdad racial ha mejorado considerablemente la protección contra la discriminación racial en muchos países de la Unión Europea»,

Vid., <http://www.slideshare.net/HumaniaTv/informe-de-amnista-internacional-2010>

⁴⁹ En el mismo sentido, *Vid.*, Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 1999 al Consejo europeo celebrado en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999, relativa a la lucha contra el racismo, xenofobia y antisemitismo en los países candidatos, así como la Decisión-marco del Consejo de Europa relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia de 26 de marzo de 2002, en la que se establece la obligación de que en el derecho interno de todos los Estados figure como infracción los comportamientos racistas y xenófobos. *Vid.*, http://www.senado.es/cgi-bin/verdocweb?tipo_bd=DCOM&PWIndice=63&Documento=COM&Numero=256&Apendice=0

Vid., <http://eu.vlex.com/vid/marco-lucha-racismo-xenofobia-final-cns-24062190>.

⁵⁰ Asimismo, se potencia el fomento de cursos de formación para los responsables y los trabajadores de la Administración cuyas funciones incluyan contactos frecuentes con inmigrantes y minorías étnicas, en particular en los servicios sociales, los servicios de vivienda y los servicios sanitarios.

Vid., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1387_es.htm

⁵¹ Rodríguez García, José Antonio, «La protección jurídica...», *op. cit.* p. 103.

peto por las minorías. No obstante, a pesar de que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, vigente desde enero de 2012, en su artículo 19⁵², dispone que «sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión por los mismos (...) se podrán adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos (...) de origen racial o étnico, religión o convicciones (...)», no contiene ninguna mención expresa a los derechos de las minorías como derechos colectivos⁵³.

Junto a la política de ampliación de la Unión Europea, otro de los aspectos que ha provocado el aumento de la diversidad étnica, lingüística y religiosa en los países europeos ha sido el fenómeno de la inmigración y se ha convertido en uno de los factores que está transformando en mayor medida la sociedad europea⁵⁴. Cuando utilizamos la denominación de minoría ésta la referimos no sólo a los grupos existentes en un Estado que están integrados por nacionales de ese Estado, sino también a los que están formados por inmigrantes, lo que se ha venido a denominar por algún autor «minorías de incorporación»⁵⁵. Dado el protagonismo que hoy en día está cobrando el fenómeno de la migración, minorías e inmigración son inseparables, pues «los inmigrantes son el zaguán de las minorías nacionales ya que la generación siguiente, los hijos de los emigrantes, lo normal es que ya sean nacionales del Estado, a partir de la residencia de sus padres que, en no pocos casos, se habrán nacionalizado también. Además, lo más probable es que por afinidad, especialmente de lengua, costumbres y religión, los inmigrantes o constituyen nuevas minorías o se integran en alguna minoría nacional ya existente»⁵⁶.

Así las cosas, es inquestionable que la inmigración es hoy un asunto central de preocupación, como lo reconoce la propia normativa europea.

⁵² Lo establecido en este precepto viene a sustituir lo dispuesto en el artículo 13 TCE.

⁵³ Ferrero Turrión, Ruth (2004): «Los derechos de las minorías nacionales en el contexto de ampliación y constitucionalización de la Unión Europea», en *Revista de Debat Polític*, 9, p. 5.

⁵⁴ Ruiz Vieytez, Eduardo (2008), «Diversidad, inmigración y minorías en un marco de derechos humanos», en *Derechos humanos y diversidad: nuevos desafíos para las sociedades plurales*, pp. 25-42.

⁵⁵ Con este término Llamazares se sitúa «no en el plano de *iure condito*, ya que ni en textos internacionales sobre minorías ni en los ordenamientos nacionales se consideran como minorías las formadas por emigrantes, hablándose sólo, hoy por hoy, como dignas de especial protección jurídica, de minorías integradas por nacionales del Estado correspondiente. Pero de *iure condendo*, a la vista de las proporciones geoméricamente crecientes de la emigración, es imperiosamente obligado dar un paso más en pro de la justicia como igualdad real, efectiva y plena, en la libertad», Llamazares Fernández, Dionisio, *Libertad de conciencia...*, op. cit. p. 712.

⁵⁶ *Ibid.*

La política comunitaria sobre inmigración tiene su primer reconocimiento expreso en el artículo 79.1 del actual Tratado de funcionamiento de la Unión Europea⁵⁷ en el que se dispone que «la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas»⁵⁸. Por su parte, el número 4 de este precepto insta a las instituciones europeas (Parlamento Europeo y Consejo) a que adopten las medidas oportunas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio.

La finalidad última de estas medidas es lograr la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia de inmigración⁵⁹. A partir de lo dispuesto en ambas disposiciones, la normativa europea ha iniciado un camino de armonización de todos los países miembros en materia de inmigración que ha dado lugar a aprobación de algunas directivas orientadas a favorecer la integración de los inmigrantes en el espacio europeo. En este sentido en septiembre de 2003 se aprueba una Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar⁶⁰. Esta figura contribuye a la creación de una estabilidad socio-cultural que facilita la integración de los inmigrantes en el Estado miembro. Esta Directiva expone las condiciones y circunstancias en virtud de las cuales aquéllos ciudadanos de terceros países que residan legalmente en uno de los Estados miembros, tienen derecho a traer a la Unión Europea a su cónyuge o a los hijos menores, así como describe los derechos de los que puede dis-

⁵⁷ Antiguo Art. 63.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

⁵⁸ Este precepto es una reproducción del artículo 267 del Tratado por el que se establece la Constitución en Europa. En este precepto se dispone que «la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas».

⁵⁹ En este sentido es ilustrativa la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración (2001). Entre otras cuestiones, en esta Comunicación se establece la necesidad de garantizar la elaboración de una política comunitaria en materia de inmigración para los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado así como garantizar la inserción social de los inmigrantes, sensibilizar a la sociedad civil a la problemática de los inmigrantes y prever medidas de apoyo social y económico.

⁶⁰ DOUE n.º L 251, de 3 de octubre. Los Estados miembros deberán transponer esta Directiva antes del 3 de octubre de 2005.

frutar la familia del reagrupante una vez en territorio europeo⁶¹. Dos meses más tarde, en noviembre de 2003, se aprueba una Directiva relativa al estatuto jurídico de los nacionales de terceros países residentes de larga duración⁶². Esta norma tiene como finalidad la creación de un estatuto uniforme para inmigrantes residentes de larga duración y, en consecuencia, aproxima las legislaciones de los Estados miembros y otorga un trato equitativo en todo el territorio europeo a dichos inmigrantes, independientemente del Estado en que residan⁶³.

4. Ordenamiento jurídico español

La diversidad cultural en la esfera del ordenamiento jurídico español la vamos a referir no sólo a los distintos grupos que compartiendo unas mismas señas de identidad vienen conviviendo dentro de las fronteras del territorio español, sino también, y sobre todo, a las denominadas minorías por incorporación, a los colectivos de inmigrantes que han cobrado especial protagonismo en las agendas de todos los estados democráticos. En cualquiera de los dos casos, nuestro ordenamiento jurídico ha tratado de dar solución a algunas de las cuestiones que ha suscitado su presencia en nuestro país.

4.1. *Previsiones normativas*

Una vez que se ha tomado conciencia de que la mayoría de la inmigración que llega a suelo español permanece en él, surge la necesidad de adoptar medidas institucionales orientadas a su integración, especialmente para la segunda generación, medidas que se recogen en la reforma introducida por la LO 2/2009. A diferencia de las leyes anteriores, ésta ya no es sólo una ley de extranjería, sino también una ley de inmigración y de su integración en la sociedad, pues contempla algunos aspectos importantes

⁶¹ El art. 14 dispone que 1. Los miembros de la familia del reagrupante tendrán derecho, de la misma manera que el reagrupante, a: a) acceso a la educación; b) acceso a un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia; c) acceso a la orientación, formación, perfeccionamiento y reciclaje profesionales.

⁶² DOUE n.º L 16, de 23 de enero de 2004. Los Estados miembros deberán adoptar las disposiciones necesarias para la aplicación de la presente Directiva antes del 23 de enero de 2006.

⁶³ La Directiva será aplicable a todo nacional de un tercer país que resida legalmente en el territorio de un Estado miembro.

para la convivencia entre la sociedad de acogida y la población recién llegada. En este sentido, la norma se propone «reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración (...) que apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas»⁶⁴. Además formula la integración como un principio general, con efecto de irradiación sobre todo el ordenamiento, de ahí que entre los principios que deben respetar todas las instituciones se hace especial hincapié en «la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía»⁶⁵.

Sin embargo, el eje fundamental del sistema legal en materia de integración se encuentra en el art. 2ter de la LO 2/2009, bajo la rúbrica de «integración de los inmigrantes», en virtud del cual, los poderes públicos asumen el compromiso de «promover la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley»⁶⁶. Son muchas y muy variadas las normas no sólo estatales y autonómicas, sino también locales y municipales que desarrollan y concretan el contenido de este precepto en el que se sientan las bases de la política de inmigración y se diseña un modelo de integración de la diversidad.

En este sentido, se configura como un marco especialmente indicado y eficaz para facilitar la integración la realización de acciones formativas para «el conocimiento de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como los derechos humanos, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre hombres y mujeres (...)»⁶⁷.

Además, tanto la Ley de 2009 como el Reglamento de 2011 dictado en desarrollo de la Ley prevén que la realización de estas actividades formativas sobre el aprendizaje de la lengua o las instituciones españolas, den

⁶⁴ *Vid.*, Preámbulo, apartado V, de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁶⁵ Apartado c) del Art. 2bis de la Ley 2/2009. En este precepto también se hace referencia en el ámbito de las políticas de inmigración al respeto a los derechos fundamentales de los inmigrantes, la no discriminación, la igualdad entre hombres y mujeres y la promoción del diálogo y colaboración con los países de origen de los inmigrantes.

⁶⁶ El artículo 2ter de la Ley 2/1009, se pronuncia en los siguientes términos:

1. «Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley (...).

⁶⁷ *Vid.*, art. 51.6, del RD 557/2011 de 20 de abril por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la reforma por Ley Orgánica 2/2009, que ha entrado en vigor el 30 de junio de 2011.

lugar a un informe que producirá efectos en la obtención de ciertos permisos o en su renovación⁶⁸. En definitiva, se opta por un sistema de integración voluntaria, nunca obligada, de manera que «el compromiso de los poderes públicos no es obligar a recibir las enseñanzas que se estimen necesarias u oportunas, sino ofertarlas a quienes voluntariamente las deseen recibir y, al mismo tiempo, promocionarlas mediante incentivos, rehuendo cualquier tipo de coacción»⁶⁹.

Si bien este es el marco jurídico sobre el que se ha construido la política global de integración de los inmigrantes, debemos completarlo con la creación de un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes junto al Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración⁷⁰. Este instrumento nace con la pretensión de establecer el marco político orientado a hacer posible y efectiva la gestión intercultural de la diversidad. Cuatro principios inspiran la acción estratégica que se diseña en este Plan, los objetivos que propone y las actuaciones que pretende poner en marcha o fomentar:

- *Principio de igualdad y no discriminación*, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y española, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
- *Principio de ciudadanía*, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.
- *Principio de inclusión*, que implica la creación de procesos que lleven a superar las desventajas sociales, económicas, personales y culturales y permitan que se esté en condiciones de gozar de los derechos sociales y ejercer la participación ciudadana superando el estatus de persona asistida y la estigmatización que conlleva la pobreza, la marginación y la exclusión.
- *Principio de interculturalidad*, como mecanismo de interacción positiva entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

⁶⁸ Así sucede, por ejemplo, en el caso de la renovación de las autorizaciones de residencia temporal. En virtud de lo establecido en el art. 31.7 de la Ley 2/2009, «a los efectos de dicha renovación, se valorará especialmente el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contempladas en el artículo 2ter de esta Ley».

⁶⁹ Llamazares Fernández, Dionisio, *Libertad de conciencia...*, op. cit. p. 751.

⁷⁰ El Plan actualmente vigente es el que comprende los años 2011-2014. Vid., http://extranjeros.empleo.gob.es/es/integracionretorno/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf.

4.2. *Diversidad cultural y no discriminación*

El punto de partida, desde una óptica jurídica, debe centrarse en el propio texto constitucional a partir del reconocimiento del principio de igualdad y de no discriminación por razón de «nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» (art. 14 de la C.E). El reconocimiento genérico de este principio, aplicable a cualquier ámbito en el que nos movamos, hace que no encontremos ningún precepto más en esta norma fundamental de 1978 que contenga referencia alguna al estatuto jurídico de las minorías⁷¹, cualquiera que sea su naturaleza, étnica, religiosa, lingüística o «por incorporación» (inmigrantes)⁷². Sin embargo, esto no significa que nuestro ordenamiento carezca de sensibilidad hacia el fenómeno del pluralismo y de la diversidad en cualquiera de los ámbitos antes señalados. En este sentido, el propio preámbulo de la Constitución viene a recoger la voluntad por proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Esta orientación recibe de forma concreta una plasmación en el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales que implican de hecho la tutela de libertades en el ámbito religioso (art.16 CE), o lingüístico y cultural (arts. 3, 20 y 27 C.E).

Así las cosas, el principio de igualdad mencionado se convierte, junto a otros valores como la libertad, la justicia y el pluralismo político, en uno de los valores superiores que deben informar el contenido e interpretación de las normas jurídicas (art. 1.1 C.E). Sin embargo, para poder garantizar un mayor grado de igualdad desde presupuestos de partida desiguales, como ocurre en el caso de los colectivos de inmigrantes, el art. 9.2 establece el mandato a los poderes públicos de «promover las condiciones para que

⁷¹ Estatuto plasmado en un marco jurídico en el que se contienen: 1) los elementos de definición y pertenencia a las minorías; 2) los derechos y deberes de los individuos a ellas pertenecientes y de las propias minorías como grupo, así como los deberes de los Estados y de las organizaciones internacionales; 3) un sistema de protección que contenga una instancia jurisdiccional», De Lucas Martín, Javier (1993): «Algunos problemas del Estatuto jurídico de las minorías. Especial atención a la situación en Europa», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 15, mayo-agosto, p. 97.

⁷² El artículo 13 de la C.E regula la figura del extranjero. En el ámbito jurídico, se llama extranjero a toda persona que no tiene nacionalidad española. En cambio, el termino inmigrante pertenece al ámbito sociológico. «El grado de reconocimiento jurídico posibilita al inmigrante a intervenir no sólo en la vida social, económica y cultural, sino también en la política. A mayor reconocimiento y protección de los derechos de los inmigrantes, mayor participación y por tanto mayor integración», Lema Tomé, Margarita (2007): *Laicidad e integración de los inmigrantes*, Madrid, p. 28.

la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas». Precisamente este es el punto donde hay que situar el tratamiento jurídico de la diversidad cultural en nuestro ordenamiento: el derecho a la igualdad ante la Ley y la consiguiente prohibición de generar cualquier tipo de discriminación⁷³. No obstante, «el reconocimiento del derecho a la diferencia como exigencia del derecho de libertad de conciencia no siempre será fácil armonizarlo con el principio de igualdad que, como igualdad material, exigirá paradójicamente a veces, bien que eventualmente, la discriminación positiva de la minoría o la acomodación razonable de la norma, bien por los jueces o por el mismo legislador que, en función de la igualdad en la libertad, establece a priori la posibilidad de la excepción»⁷⁴.

5. A modo de conclusión

Llegados a este punto, podemos hacer una valoración del tratamiento que nuestro ordenamiento jurídico hace de la diversidad cultural presente en la población inmigrante asentada en nuestro país, teniendo en cuenta que la inmigración es la fuente y el origen de la conformación de minorías en países que, como España, no ha sido muy proclive al pluralismo cultural ni a la integración de los miembros de las minorías.

Si ponemos en relación la opción por la que se ha decantado nuestro ordenamiento respecto a la adoptada por los países de nuestro entorno, podemos llegar a la conclusión de que se inserta en la línea de promover que los inmigrantes conozcan la lengua y las instituciones, sin anudar a este conocimiento restricciones para la residencia, sin perjuicio de que se contemple la posibilidad de adoptar políticas específicas para que la población inmigrante mejore su posición en los ámbitos económico, social y po-

⁷³ El principio de igualdad y no discriminación en realidad «representa un límite al creador del derecho al que si bien no se le impide establecer diferencias de trato, se le exige que éstas últimas sean necesariamente «razonables». Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (1996): «Los derechos de las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de Estudios Políticos*, 91, Enero-Marzo, p. 103.

⁷⁴ Llamazares Fernández, Dionisio, *Libertad de conciencia...*, op. cit. p. 713. Como pone de manifiesto este autor «estamos ante una de las consecuencias del mandato jurídico de la tolerancia indirectamente dirigido a los poderes públicos». Al margen de estas consideraciones, en nuestro derecho no existe ninguna previsión normativa que reconozca y garantice a las minorías sus señas de identidad propias para la organización, defensa y promoción solidaria de las mismas. De manera que las minorías, cualquiera que sea su origen, incluso las que procede del fenómeno migratorio, no pueden utilizar para la defensa de esa identidad la vía del Derecho Común, *Ibid.*, pp. 730-731.

lítico. Por eso, las Administraciones públicas se comprometen a incorporar el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora haciéndolo extensivo a todas las políticas y servicios públicos. Para ello, se insta a promover «la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato» (art. 2ter de la Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social LO 2/2009).

En definitiva, el núcleo esencial del tratamiento jurídico que nuestro ordenamiento otorga al pluralismo y a la diversidad cultural que el fenómeno migratorio entraña, se centra en dos principios esenciales: igualdad social y respeto por la diversidad cultural al referirse a la convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley. Este límite tan amplio significa la aceptación de la realidad de hecho que representa la presencia de distintas culturas, evitando que la diferencia suscite rechazo y logrando que sean la base para la convivencia social⁷⁵.

⁷⁵ Aja Fernández, Eliseo (2012): «La integración de los inmigrantes en los sistemas federales: la experiencia de España», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 1, Abril, p. 16. Como pone de manifiesto este autor, «cuando el artículo 2ter establece que la integración se realizará entre inmigrantes y sociedad receptora, se recoge la famosa idea bidireccional de la Unión europea, para indicar que la integración no sólo es obligación de los inmigrantes, sino también de los nacionales, porque se precisa influencia recíproca y adaptación de todos». Sobre este particular, *Vid.*, Blanco Fernández de Valderrama, Cristina (1995): *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras: método de análisis y aplicación al País Vasco*, Bilbao, Universidad de Deusto.

Pertinence of a General Prohibition of the *Burqa* and *Niqab* in Spain: A Human Rights Perspective

David Fernández Rojo*

Resumen: El debate sobre la prohibición del *burka* y el *niqab* se ha reabierto en España tras la publicación de la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2013, donde se apunta que un municipio no puede restringir un derecho fundamental como la libertad religiosa. Este artículo introduce un marco teórico que establece que el velo integral constituye una manifestación externa del derecho a la libertad religiosa. Asimismo, se analiza la pertinencia de una prohibición general del *burka* y el *niqab* y se concluye que tal prohibición no constituye una medida adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar fines tales como la igualdad de género, el orden público o el respeto de los requisitos mínimos para vivir en sociedad.

Palabras claves: burka, niqab, prohibición general, igualdad de género, orden público, vivir en sociedad, España, proporcionalidad, margen de apreciación.

Abstract: The debate on whether to prohibit the *burqa* and *niqab* in Spain has been reopened after the recent decision of the Spanish Supreme Court on 14 February 2013. The Spanish Supreme Court held that a municipality could not pass a local law prohibiting the right to wear the full-face veil in public spaces. This article analyzes a conceptual and theoretical framework to establish that the full-face veil qualifies as an external manifestation of the right to religious freedom. Moreover, the pertinence of a *burqa*-ban in all Spanish public spaces is analyzed and a general prohibition is not found to be a suitable, necessary, and proportional measure to achieve gender equality, public order or «respect for the minimum requirements of life in society».

Keywords: burqa, niqab, general prohibition, gender equality, public order, «living together», Spain, proportionality, margin of appreciation.

* David Fernández Rojo, Graduate «Cum Laude» of the Masters Degree in International and European Public Law, Erasmus University, Rotterdam.

1. Introduction

Lleida (Catalonia) was the first Spanish city to pass a law in 2010 banning women from wearing any garment impeding their identification in public spaces. However, on 14 February 2013, the Spanish Supreme Court (SSC) rejected that a municipality could ban the use of the full-face veil,¹ ruling that such a ban interferes with article 16 of the Spanish Constitution (SC), which guarantees the right to freedom of religion. While the SSC has the jurisdiction to assess whether a municipality has overreached its powers passing a local *burqa*-ban, it does not have the authority to rule if a general prohibition of the *burqa* and *niqab* in all public spaces is constitutional.² The latter falls under the jurisdiction of the Spanish Constitutional Court (SCC), which has not yet ruled on the matter.³

Consequently, this paper aims to answer the question of whether prohibiting the *burqa* and *niqab* in all Spanish public spaces is pertinent under the SC and the European Convention of Human Rights (ECHR) framework. Since the legislature and the SCC have not ruled on this matter, finding a solution is crucial in order to develop a consistent ruling for the women who practice this religious tradition. In other words, this article adopts a human rights perspective to the question of whether a ban on the integral veil in all public spaces throughout Spain is justifiable, proportional, and ultimately necessary.

The following sections will examine the previous research question in more detail to determine the pertinence of prohibiting the full-face veil. The first section conceptually and theoretically describes the implications of the right to religious freedom and the restrictions to its external manifestation according to the ECHR. The following section discusses whether, according to the SC framework and the ECHR, a general *burqa*-ban in all Spanish public spaces may be suitable, proportional, and necessary to achieve gender equality, public order and «living together». In this regard, special attention will be paid to the case, «S.A.S. v. France», pub-

¹ SSC 4118/2011, 14 February 2013, ground 14.º.

² *Ibid.*, ground 2.º.

³ The SSC is the highest court in civil, criminal, administrative and social matters, except in the area of constitutional rights and guarantees, which falls under the jurisdiction of the SCC. Specifically, the SCC is the highest interpreter of the SC, and is also responsible for balancing the extent and limits of the highest constitutional values. Regarding the local bans enacted by certain Spanish municipalities, competence fell under the Administrative Chamber of the SSC, rather than the SCC, for the matter at hand concerned the administrative competence of a municipality.

lished 1 July 2014. This is the first case at the European Court of Human Rights (ECtHR) to concern the full-face veil, in which a Muslim woman who voluntarily wore the *niqab*, alleged that the *burqa*-ban passed in France breached her right to manifest her Islamic faith according to article 9 ECHR.⁴

2. Conceptual framework

This section aims to set the theoretical framework, which the rest of the paper will be based on. Firstly, the right to freedom of religion will be analyzed and the full-face veil will be considered as an external manifestation. Secondly, a brief religious and sociological approach will be implemented. The significance of the *burqa* and *niqab* under the Islamic faith and the reasons that lead women to wear these garments in Europe will be explored respectively. Lastly, while freedom of religion protects women who wear the full-face veil, it will be discussed that this right is not absolute and may be limited to guarantee other legitimate aims.

a. Freedom of Religion

According to article 9(1) ECHR, one may manifest his or her religion in four ways: worship, teaching, practice, and observance. Wearing the *burqa* or *niqab* may be assumed to qualify as practice, however, in the case, «*Arrowsmith v. United Kingdom*», the term practice was interpreted narrowly.⁵ Essentially, regarding this case, M. Evans explained that: «not all activities undertaken which are motivated or inspired by a belief are necessarily protected since not only might they not be related to the *forum internum* [...] but they may also be considered not to amount to a manifestation of that belief [...]».⁶

Nonetheless, the ECtHR changed its view on this matter, concretely in cases related to the Islamic veil, namely «*Leyla Sahin v. Turkey*» and «*Kervanci and Dogru v. France*».⁷ In these cases, the ECtHR preserved

⁴ ECtHR: *S.A.S. v. France*, Application n.º 43835/11, judgment of 1 July 2014.

⁵ ECtHR: *Arrowsmith v. United Kingdom*, Application n.º 7050/75, judgment of 16 May 1975, §71.

⁶ Evans, Malcolm David (2009). *Manual on the Wearing of Religious Symbols in the Public Areas*, Council of Europe Publishing, p. 14.

⁷ ECtHR: *Kervanci and Dogru v. France*, Application n.º 27058/05, judgment of 4 December 2008, §47-48.

some solely motivated religious behaviors as demonstrations.⁸ Specifically, in «Leyla Sahin v. Turkey», it was established that the choice made by Leyla Sahin to «wear the headscarf may be regarded as motivated or inspired by a religion or belief and [...] the Court proceeds on the assumption that the regulations in issue [...] constituted an interference with the applicant's right to manifest her religion»⁹. In this case, the shift is evident, for the veil was assumed to represent the Islamic faith regardless of whether or not the veil was in fact worn for religious purposes.¹⁰ This shift has been confirmed by the ECtHR in its latest rulings. In «Eweida and Others v. the United Kingdom» and «S.A.S. v. France», the ECtHR established that «applicants claiming that an act falls within their freedom to manifest their religion or beliefs are not required to establish that they acted in fulfillment of a duty mandated by the religion in question».¹¹

While it was originally considered necessary to demonstrate that one's Islamic beliefs led Muslim woman to wear the veil, the ECtHR currently assumes that in wearing the Islamic veil, the Muslim woman is manifesting her right to religious liberty. Hence, wearing the veil is interpreted as a manifestation of the right to religious freedom covered by article 9(1) ECHR.¹² In recognizing the Islamic veil as an external manifestation of the right to freedom of religion, the ECtHR essentially establishes that restricting one's freedom of religion amounts to an interference with article 9 ECHR. Whether such a restriction is in fact justified is a separate matter that will be studied below.

b. *The Islamic Veil and Muslim Women*

This section aims to discuss how the *Quran* regards Muslim veils, and the various types of them, under the Islamic faith. It also will examine the reasons why Muslim women decide to wear the integral veil. In this regard,

⁸ Hill, Daniel and Whistler, Daniel (2013). *The Right to Wear Religious Symbols*, Palgrave Connect, is an in-depth study of the shift introduced by the ECtHR case law.

⁹ ECtHR: *Leyla Sahin v. Turkey*, Application n.º 44774/98, judgment of 10 November 2005, §78.

¹⁰ See *Dahlab v. Switzerland*, Application n.º 42393/98, judgment of 15 February 2001, §13.

¹¹ ECtHR: *Eweida and Others v. United Kingdom*, Application n.º 48420/10, 36516/10, 51671/10, 36516/10, judgment of 15 January 2013, §81. See also, *S.A.S. v. France*, §55.

¹² See also, SCC 19/1985, 13 February 1985, ground 2.º; SCC 120/1990, 27 June 1990, ground 10.º, and SCC 137/1990, 19 July 1990, ground 8.º.

a sociological study, which highlights that women who wear the *burqa* or *niqab* have decided to do so voluntarily, will be studied.

1. THE VEIL AND ISLAM

This section aims to analyze whether wearing a full-face veil constitutes a religious practice under the Islamic faith.¹³ While the *Quran* itself does not oblige women to cover themselves with a veil, the interpretations thereof have led to the practice of wearing the veil.¹⁴ Depending on an orthodox or heterodox interpretation of the *Quran*, the Islamic veil is worn in different ways. The *hijab* is a scarf that covers the head but not the face. The *niqab* is a variation of the *hijab* that only leaves the eyes uncovered. The *chador* covers the whole body except the face and the hands. Finally, the *burqa* completely covers the woman, leaving only a small grid for the eyes.¹⁵

From a legal perspective, the religious controversy surrounding the manner in which a Muslim woman wears the veil is irrelevant. In other words, states and tribunals should not assess whether certain religious manifestations are legitimate.¹⁶ Particularly, the ECtHR has stressed, in the recent case of «Eweida and Others v. UK», that «religious freedom is primarily a matter of individual thought and conscience»¹⁷ and that «the State's duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State's part to assess [...] the ways in which those beliefs are expressed».¹⁸ The SCC also stated that the principle of religious neutrality recognized in article 16(1) SC does not permit the state to assess whether a symbol represents a religious belief.¹⁹ Rather, it is the individual who determines what constitutes a religious practice according to one's faith.²⁰

¹³ The scope of this article does not include a detailed religious analysis. In this regard, the following literature can be consulted for a greater analysis in this area: Galadari, Abdulla (2012). «Behind the Veil: Inner Meanings of Women's Islamic Dress Code», *The International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*, 6, pp. 115-124 and Catalá, Santiago, «Libertad religiosa de la mujer musulmana en el Islam y uso del velo» in Montilla, Agustín (ed.) (2009). *El pañuelo islámico en Europa*, Marcial Pons, pp. 19-39.

¹⁴ The parts of the *Quran* that refer to the veil are XXIV, 30; XXIV, 31; XXXIII, 33; XXXIII, 53 and XXXIII, 59. See also Aluffi Beck-Peccoz, Roberta, «Burqa and Islam» in Ferrari, Alessandro and Pastorelli Sabrina (2013). *The Burqa Affaire Across Europe*, Ashgate, p. 16.

¹⁵ Vázquez Gómez, Rebeca (2007). «Aproximación al Derecho Islámico y su regulación del velo», *Ius Canonicum*, 94, see also Ferrari, Alessandro and Pastorelli, Sabrina, *op.cit.*, p. 611.

¹⁶ See, *Leyla Sahin v. Turkey*, §107; *Jakobski v. Poland*, §44; *Refah Partisi. v. Turkey*, §91.

¹⁷ *Eweida and Others v. United Kingdom*, §80.

¹⁸ *Ibid.*, §81. See also, *S.A.S. v. France*, §127.

¹⁹ SCC 46/2001, 15 February 2001, ground 4.º.

²⁰ SCC 34/2011, 28 March 2011, ground 6.º.

2. THE FULL-FACE VEIL AND MUSLIM WOMEN

One of the most controversial aspects surrounding the integral veil is whether it is compatible or not with gender equality.²¹ There are varying opinions as to whether the full-face veil symbolizes a woman's religious freedom, or rather, threatens gender equality. This has been stressed at the Resolution of «Islam, Islamism and Islamophobia in Europe» by the Council of Europe, stating: «the veiling of women [...] is often perceived as a symbol of the subjugation of women to men, restricting the role of women within society [...]. However, a general prohibition [...] would deny women who freely desire to do so their right to cover their face [...]».²²

Due to the complexity behind women's reasons to wear full-face veils, it is necessary to value the women's opinions themselves on the matter, with the aim of finding possible solutions for effective integration in Western cultures. In the case, «Leyla Sahin v. Turkey», Judge Tulkens opposed the Grand Chamber's assumption that the Islamic veil is imposed upon women and therefore violates gender equality. In this respect, Judge Tulkens stated: «what is lacking in this debate is the opinion of women, both those who wear the headscarf and those who choose not to».²³ This article supports Judge Tulkens stance on this matter. Therefore, sociological research will be studied below in order to understand whether Muslim women feel forced to wear the integral veil, or personally decide to do so without external pressure.²⁴

Before France prohibited the full-face veil in public spaces in 2011, one such sociological study, «Unveiling the Truth», was conducted to determine the opinions of Muslim women on wearing full-face veils.²⁵ The findings demonstrated that these women did not feel forced to wear the full-face veil, but rather, personally chose to do so for religious reasons.²⁶ Additionally,

²¹ For a gender perspective approach, see Rosenberger, Sieglinde and Sauer, Birgit (2012). *Politics, Religion and Gender – Framing and Regulating the Veil*, Routledge. Salzbrunn, Monika (2012). «Performing Gender and Religion: The Veil's Impact on Boundary-Making Processes in France», *Women's Studies*, 41, pp. 682-705.

²² Parliamentary Assembly of the Council of Europe, «Islam, Islamism and Islamophobia in Europe» Resolution 1743 (2010), §15-17.

²³ *Leyla Sahin v. Turkey*, dissenting opinion of Judge Tulkens, §11.

²⁴ Three reports with similar findings, which are not studied in this paper, were published in Denmark, The Netherlands, and Belgium, see Moors, Annelies (2009). «Gezichtsliuvers Draagsters en Debatten», *International Institute for the Study of Islam in the Modern World*. Warburg, Margit (2009). «Rapport om brugen af niqab og burka», *Institut for Tvaerkulturelle og Regionale Studier*. Brems, Eva, et. al., (2013). «Wearing the Face Veil in Belgium», *Human Rights Center*, pp. 1-36.

²⁵ Open Society Foundations, «Unveiling the Truth: Why 32 Muslim Women Wear the Full-Face Veil in France», April 2011, pp. 1-77.

²⁶ *Unveiling the Truth*, op. cit., pp. 40-41.

the study found that many of these women decided to use the full-face veil against the will of their family members.²⁷ After the *burqa*-ban was passed in France, another sociological study examined the opinions of Muslim women concerning the law.²⁸ The study found that while only a minority of the women interviewed stopped wearing the integral veil, the majority continued to do so, viewing adherence to this law to mean abandoning their Islamic beliefs.²⁹ Not only did these women disapprove of the *burqa*-ban as a mechanism to encourage freedom,³⁰ in fact, they believed that the law caused negative effects for them, such as social isolation and public harassment.³¹

Therefore, as evidenced from the findings in these sociological studies, outlawing full-face veils in public spaces does little to promote gender equality, and in fact, according to the women interviewed, greatly restrains their freedom.

c. *Limitations to Religious Freedom*

Previous sections have concluded that the integral veil is a religious symbol subjected to different interpretations according to the *Quran*, and that it may be assumed that Muslim women decide to wear it voluntarily in Western countries. This religious manifestation in public spaces is warranted under article 9(1) ECHR. However, it is still necessary to analyze the criteria presented in article 9(2) ECHR for a limitation on freedom of religion to be justified.³² Consequently, this section examines the three requirements that must be fulfilled: the limitation must be prescribed by law, pursue a legitimate aim, and be necessary in a democratic society.

1. PRESCRIBED BY LAW

For a limitation to be prescribed by law, the ECHR stated, in «Sunday Times v. the United Kingdom», that two requirements must be met.³³ Firstly, it should be accessible, meaning that a law must provide an individ-

²⁷ *Ibid.*, pp. 47-54.

²⁸ Open Society Foundations, «After the Ban: The Experiences of 35 Women of the Full-Face Veil in France», September 2013, pp. 1-18.

²⁹ After the Ban, *op. cit.*, p. 7.

³⁰ *Ibid.*, pp. 8-10.

³¹ *Ibid.*, pp. 14-16.

³² Kamal, Jilan (2008). «Justified Interference with Religious Freedom: The European Court of Human Rights and the Need for Mediating Doctrine Under Article 9(2)», *Columbia Journal of Transnational Law*, 46, pp. 667-708.

³³ See Evans, Malcolm David (2009), *op. cit.*, p. 18.

ual with certainty, so as to understand its application under various circumstances.³⁴ The second requirement states that it must be foreseeable, implying that a law should be precise enough for a citizen to adapt his or her conduct to that law.³⁵

2. PURSUE A LEGITIMATE AIM

The second condition establishes that the restriction must pursue a legitimate aim. Particularly, this paper focuses on the limitations of gender equality, public safety and order, and «living together», due to their relevance and because the SSC explicitly refers to them in its ruling.³⁶ Since these limitations will be discussed in greater depth later on in the paper, it is important to highlight the approach taken by the ECtHR.

Firstly, the ECtHR stated that gender equality could be a justified objective to limit freedom of religion.³⁷ In «Leyla Sahin v. Turkey», gender equality was found to be «one of the key principles underlying the European Convention and a legitimate goal to be achieved by Member States».³⁸ Furthermore, in «Dahlab v. Switzerland», the Court established the headscarf to be «difficult to reconcile [...] with the message of tolerance, respect for others and, above all, equality and non-discrimination».³⁹ However, the ECtHR has departed from this discriminatory interpretation of the full-face veil in the case of «S.A.S. v. France». Specifically, the Court stated that «a State Party cannot invoke gender equality in order to ban a practice that is defended by women, [...] unless it were to be understood that individuals could be protected on that basis from the exercise of their own fundamental rights and freedoms».⁴⁰ Secondly, safeguarding public order was found to be one justified objective in the case of «Leyla Sahin v. Turkey».⁴¹ Regarding the

³⁴ ECtHR: *Sunday Times v. the United Kingdom*, Application n.º 6538/74, judgment 26 April 1979, §49-50.

³⁵ *Ibid.*, §49.

³⁶ SSC 14 February 2013, ground 10.º.

³⁷ The interpretation by the ECtHR of «gender equality» as a legitimate aim, despite the fact that it is not explicitly stated under article 9(2) ECHR, raised criticism; see Vakulenko, Anastasia (2007). «Islamic Dress in Human Rights Jurisprudence: A Critique of Current Trends», *Human Rights Law Review*, 7, pp. 717-739. Stuart, Alison (2010). «Freedom of Religion and Gender Equality: Inclusive or Exclusive?», *Human Rights Law Review*, 10, pp. 429-459.

³⁸ *Leyla Şahin v. Turkey*, §115.

³⁹ *Dahlab v. Switzerland*, §25.

⁴⁰ *S.A.S. v. France*, §119.

⁴¹ *Leyla Şahin v. Turkey*, §115. Public order has also been recognized as a justified objective in *Kervanci and Dogru v. France*, §63.

full-face veil, the ECtHR recognized public safety as a legitimate aim, stating that «a State may find it essential to be able to identify individuals in order to prevent danger for the safety of persons and property and to combat identity fraud».⁴² Lastly, the Court, in «S.A.S. v. France», introduced the concept of «respect for the minimum requirements of life in society», or «living together», as a legitimate aim.⁴³ Particularly, the Court stated that «the face plays an important role in social interaction [and] forms an indispensable element of community life within the society in question».⁴⁴

3. NECESSARY IN A DEMOCRATIC SOCIETY

The third criterion that must be met in order for a restriction to be justified, according to article 9(2) ECHR, is its necessity in a democratic society. This «necessity test» studies whether the restrictions are proportionate. In this regard, in the case of «Dahlab v. Switzerland», the ECtHR established that its role is «to determine whether the measures taken at national level were justified in principle—that is, whether the reasons adduced to justify them appear relevant and sufficient and are proportionate to the legitimate aim pursued—».⁴⁵

Nevertheless, despite what was stated in the previous case, the way to apply the proportionality requirement is obscured. Therefore, this paper will use a tripartite criteria to conclude whether a general prohibition of the *burqa* and *niqab* is pertinent.⁴⁶ The tripartite criteria are comprised of the following tests mentioned below. Firstly, the suitability test examines whether the restriction enacted is pertinent to achieve its aim. Secondly, the necessity test analyzes whether there are less burdensome measures to gain the same goal. Thirdly, the proportionality in *stricto sensu* test studies whether the burden of the *burqa*-ban outweighs the objectives to be achieved.⁴⁷ In fact, the SCC also uses similar tripartite criteria in order to assess whether the restriction of a fundamental right is excessive or not.⁴⁸

⁴² *S.A.S. v. France*, §139.

⁴³ *Ibid.*, §121-122.

⁴⁴ *Ibid.*, §122.

⁴⁵ *Dahlab v. Switzerland*, §21.

⁴⁶ Gunn, Jeremy (2005). «Deconstructing Proportionality in Limitations Analysis», *Emory International Law Review*, 19, pp. 465-498.

⁴⁷ Gunn, Jeremy, *op. cit.*, p. 474.

⁴⁸ SCC rulings 270/1996, 16 December 1996; SCC 66/1995, 8 May 1995; and SCC 55/1996, 28 March 1996.

3. Municipal bans and the supreme court judgment on the *burqa* and *niqab* in Spain

the legislative power in Spain has not enacted any law that prohibits wearing the full-face veil in public spaces. In fact, only municipalities have limited this external manifestation of religious freedom, regarding public order, gender equality, and «living together» as legitimate aims for such a ban.⁴⁹ This chapter of the paper examines the local bans that took place in certain municipalities, the proposals enacted by the Spanish Government and Senate, and the recent judgment of the SSC.

a. *Burqa and Niqab Bans in Municipal Councils in Spain*

This section aims to describe the legal debate and events that took place in 2010 regarding the integral veil. In Spain, the issue of the *burqa*-ban has been mainly confined to Catalonia. Specifically, in May 2010, the City Council of Lleida approved the first local bill, in which the ban on wearing the *burqa* and *niqab* in municipal buildings was established to protect gender equality, public order and safety. Subsequently, other municipalities⁵⁰ adopted a set of similar local bans like the one passed in Lleida.⁵¹ Due to the extensive list of municipalities banning the full-face veil, Spain's Minister of Justice stated in June 2010, that the government was considering enacting a law that would prohibit the integral veil throughout Spain, because it was believed to violate gender equality and public safety and order.⁵² However, this remained a mere proposal, and it never went into force.⁵³

In June 2010, the Popular Party presented a not-for-law proposition in the Spanish Senate, which aimed to prohibit the full-face veil in all public spaces in order to guarantee gender equality and public safety and order.⁵⁴ However, other political parties disagreed with this proposition, stating that

⁴⁹ STSJ Cataluña, 489/2011, 7 June 2011, ground 2.º.

⁵⁰ Tarragona, El Vendrell, Barcelona, Manresa, L'Hospitalet de Llobregat, Martorell, Mollet del Vallès, Galapagar (in Madrid), and Coin (in Málaga).

⁵¹ Cañamares Arribas, Santiago (2010). «Nuevos desarrollos en materia de simbología religiosa». *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 24, p. 4.

⁵² Cembrero, Ignacio and Ceberio Belaza, Mónica (2010). «El Gobierno se abre a una regulación nacional del uso del burka», *El País*, 16 June.

⁵³ Montilla, Agustín (2013), «The Burqa Affaire in Spain: Legal Perspectives» in Ferrari, Alessandro and Pastorelli, Sabrina, *op.cit.*, pp. 133-134.

⁵⁴ Cañamares Arribas, Santiago, *op.cit.*, p. 5.

prohibiting the full-face veil was not the answer, but rather fostering education, constitutional values, and respect for the woman, was of greater importance. Finally, the proposition was rejected in the Spanish Congress on 20 July 2010 and new legislative measures at the state level have not been established since.⁵⁵

b. *Spanish Supreme Court Judgment, 14 February 2013*

This section studies the recent judgment of the SSC, which concluded that it is not legitimate for a municipality to ban a fundamental right like freedom of religion.⁵⁶ In other words, the SSC ruled that the municipality of Lleida overreached its powers for the following reasons. Firstly, the city council of Lleida enacted a local ordinance exercising its powers to impose sanctions (recognized in the principle of local autonomy and in the «Ley de Bases de Régimen Local»). Secondly, the local ordinance enacted by Lleida caused an interference in the religious practice of some women who wore the *burqa* or *niqab*. Thirdly, the limitation of a fundamental right can only be determined by a law passed by the Spanish Congress and Senate. Particularly, the SSC held that both article 9(2) ECHR and article 53 and 16 SC establish that such a limitation to a fundamental right must be prescribed by law, not through a municipal ordinance.⁵⁷ In this respect, article 81 SC states that restricting a fundamental right like religious freedom must be enacted by an Organic Act, which requires the vote of the overall majority of the Members of the Spanish Congress. Therefore, the municipality of Lleida did not pass a municipal ordinance with the aim of regulating a fundamental right, but the effects of its ordinance caused an interference with a religious practice.⁵⁸

The SSC also examined whether gender equality, public order, and the «disturbance of public tranquility and peace»⁵⁹ were legitimate aims to prohibit wearing the integral veil in public spaces. The SSC claimed it did not find the full-face veil to be an interference with public order, specifically noting that public order could not be interpreted as a preven-

⁵⁵ Montilla, Agustín, *op.cit.*, pp. 134-135.

⁵⁶ The case, *S.A.S. v. France*, analyzes the SSC ruling of 14 February 2013, §43-48.

⁵⁷ SSC 14 February 2013, ground 10.º.

⁵⁸ *Ibid.*, ground 8.º.

⁵⁹ The SSC does not specifically refer to «living together», a concept that was used by the French government and found in the ruling of «*SAS v. France*», but mentions the «disturbance of public tranquility and peace». Both concepts are analyzed in this paper under the framework of «the protection of the rights and freedoms of others» and can be compared due to their similar nature.

tive clause.⁶⁰ In other words, it must be established that there is a certain, rather than potential, danger that threatens public order. Regarding women's rights, the SSC assumed that adult Muslim women who wear the integral veil in Spain do so voluntarily.⁶¹ In this respect, the SSC referred to the recommendation of the Council of Europe on «Islam, Islamism, and Islamophobia», which encourages avoiding a general ban of the full-face veil, stating that it may hinder the integration of women in host societies.⁶² Finally, the SSC considered that the «disturbance of public tranquility and peace» was difficult to justify, for if it is assumed that everyone has the right to see the face of another, that would imply denying the right of each person to show it. The SSC ruled that it was not sufficiently demonstrated that the full-face veil provoked a «disturbance of public tranquility and peace».⁶³ Particularly, the SSC cited the case of «Leyla Sahin v. Turkey», where the ECtHR established that «democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of people from minorities and avoids any abuse of a dominant position».⁶⁴

Lastly, the SSC held that the objectives of public order, gender equality, and the «disturbance of public tranquility and peace» must be necessary, proportional, and respect the essence of religious freedom.⁶⁵ While the SSC referred to the principle of proportionality, it fell short of actually applying this, for it did not analyze whether gender equality, public order, and «living together» were legitimate aims to restrict the fundamental right of freedom of religion. Therefore, the following section of this paper will examine whether such goals are necessary and proportionate, under the SC and the ECHR, to limit wearing the full-face veil in public.

4. Pertinence of a general ban of the *burqa* and *niqab* in Spain

as discussed in the previous chapter, the debate surrounding the prohibition of the integral veil in all public spaces is far from settled in Spain. Due to the controversial nature of this issue, this chapter aims to question the pertinence of prohibiting the *burqa* and *niqab* in all public spaces in Spain. Specifically, the notion of whether a *burqa*-ban is suitable, neces-

⁶⁰ SSC 14 February 2013, ground 10.º.

⁶¹ *Ibid.*, ground 10.º.

⁶² *Ibid.*, ground 10.º.

⁶³ *Ibid.*, ground 10.º.

⁶⁴ *Leyla Sahin v. Turkey*, §108.

⁶⁵ SSC 14 February 2013, ground 9.º.

sary and proportional to achieve gender equality, public order and safety, and «living together» is analyzed. Furthermore, the ECtHR's margin of appreciation doctrine is discussed in order to examine whether Spain may be granted a wide margin of appreciation by the ECtHR to prohibit the wearing of the full-face veil in all public spaces.

a. *An Analysis of the Proportionality and Necessity of Prohibiting the Burqa and Niqab in all Public Spaces*

Article 9(1) ECHR and 16 SC recognize the right to manifest religious beliefs through the use of religious symbols. However, this right is not absolute, and may therefore be restricted. For the right of religious freedom to be limited, article 9(2) ECHR stipulates three conditions: the restriction must be established by law, pursue a legitimate aim, and be necessary in a democratic society.⁶⁶

This paper has already examined that any limitation to freedom of religion must be established by a law that is both accessible and foreseeable.⁶⁷ Since the paper has already studied this requirement, examining whether a general prohibition of the full-face veil is a «necessary measure in a democratic society» will be examined below. Particularly, gender equality, public order and safety, and «living together» will be analyzed to assess whether they are legitimate aims to restrict the integral veil in public spaces in Spain.

1. GENDER EQUALITY

Gender equality is established in article 1(1) of the SC as one of the highest values of the Spanish legal system. The importance of gender equality is also reflected in the constitutional provisions of article 14 SC and article 9(2) SC, which require public authorities to promote gender equality. Gender equality is therefore a core value under the Spanish legal system and has thus been alleged as a legitimate aim for restricting the use of the integral veil.

This section will examine whether prohibiting the full-face veil can be regarded as «necessary in a democratic society» to achieve gender equality. Specifically, this section will apply a tripartite criteria that examines

⁶⁶ See SCC 292/2000, 30 November 2000, ground 11.º; SCC 20/1990, 15 February 1990, ground 4.º.

⁶⁷ See *Sunday Times v. UK*, §49-50.

whether a *burqa*-ban is suitable, necessary, and proportional *in stricto sensu* to achieve gender equality and women's rights.⁶⁸

Suitability Test

The local bans enacted by the Spanish municipalities and the national proposal sent to the Spanish Senate assumed the integral veil to symbolize a lack of equality between men and women, with the former forcing the latter to wear it. However, the municipal governments involved did not investigate as to whether or not those women were obliged to wear the *burqa* or *niqab*, or if they chose to do so freely. Without this key piece of research, prohibiting women from wearing the full-face veil cannot be equated with increased gender equality.⁶⁹ The Spanish Government should therefore create a governmental commission dedicated to distinguishing how many women wear the full-face veil due to personal choice and how many of them feel obliged to do so.

In terms of those women who have voluntarily decided to wear the integral veil, prohibiting this would not encourage gender equality, but in fact, would further limit their freedom of choice.⁷⁰ In this regard, the ECtHR has established that freedom of choice requires others to support ideas, opinions, beliefs, and lifestyles that are not necessarily shared and which may occasionally be seen as offensive.⁷¹ Specifically, the ECtHR has denied that even a common, popularly shared sentiment in society regarding a symbol is not sufficient so as to restrict it.⁷² Therefore, a ban can be seen as a paternalistic provision of the state with the intention of promoting gender equality, but actually may diminish it.⁷³

Regarding those women who are obliged to wear the integral veil in public, punishing their actions, as opposed to those who forced them to wear it, is not a suitable provision. In fact, making these women unveil will not eradicate the issue of oppression.⁷⁴ In this respect, Spanish legislation already has mechanisms to penalize those who force a woman to wear the integral veil. Particularly, such behavior constitutes a coercion offence, as

⁶⁸ Gunn, Jeremy, *op.cit.*, p. 474.

⁶⁹ Nanwani, Shaira (2011). «The Burqa Ban: An Unreasonable Limitation on Religious Freedom or a Justifiable Restriction?», *Emory International Law Review*, 25, p. 1459.

⁷⁰ Brems, Eva, *op.cit.*, p. 92.

⁷¹ ECtHR: *Tatár and Fáber v. Hungary*, Applications n.º 26005/08 26160/08, judgment 12 June 2012, §35.

⁷² ECtHR: *Vajnai v. Hungary*, Application n.º 33629/06, judgment 8 July 2008, §57.

⁷³ Nanwani, Shaira, *op. cit.*, p. 1459.

⁷⁴ Brems, Eva, *op. cit.*, pp. 85-86.

seen in article 172 of the Spanish Penal Code. Therefore, it is completely unnecessary to penalize the woman who is forced to wear the full-face veil because doing so would imply punishing the victim, rather than the offender.

The suitability test demonstrates that banning the full-face veil in all public spaces is not an adequate measure to guarantee women's rights. In fact, both Judge Tulkens, in her dissenting opinion in «Leyla Sahin v. Turkey», and the Council of Europe, in its Resolution «Islam, Islamism and Islamophobia in Europe», denied the suitability of a general prohibition of the integral veil in all public spaces. Judge Tulkens pointed out that it is not the ECtHR's task to assume that the Islamic veil is a religious symbol, which violates gender equality because it is imposed on women. Judge Tulkens believes that unless the contrary is proven, women who wear the veil do so voluntarily. In fact, «equality and non-discrimination are subjective rights which must remain under the control of those who are entitled to benefit from them».⁷⁵ Furthermore, the Council of Europe⁷⁶ denied the suitability of a general prohibition of the integral veil in all public spaces for two reasons.⁷⁷ Firstly, a general *burqa*-ban would generate more familial pressure for Muslim women to remain out of public spaces and spend more time in the home. Consequently, these women would be progressively forced to abandon educational institutions and work.⁷⁸

Necessity Test

For a general prohibition of the integral veil to pass the necessity test, it must be proven that such a measure is the least interfering means available to achieve the aim at hand.⁷⁹ In fact, less interfering means could be implemented, rather than imposing a general *burqa*-ban, to achieve gender equality.⁸⁰ Specifically, initiatives could be established to discuss the full-face veil with Muslim women and their family members, in an effort to increase understanding and awareness as to why they wear the *burqa* or *niqab*. Additionally, education could be used as a tool to foster gender equality and the integration of all religions into society. Finally, encouraging and promoting support for Muslim women to turn in anyone that forces

⁷⁵ *Leyla Sahin v. Turkey*, dissenting opinion of Judge Tulkens, §12.

⁷⁶ Resolution 1743 (2010), *op.cit.*, §15.

⁷⁷ *Ibid.*, §16.

⁷⁸ *Ibid.*, §17.

⁷⁹ Gunn, Jeremy, *op.cit.*, p. 474.

⁸⁰ Plenary General Assembly of the Conseil d'État, «Study of possible legal grounds for banning the full veil», 25 March 2010.

them to wear the integral veil could also be introduced.⁸¹ As can be seen, these means represent less interfering measures to achieve gender equality, rather than banning the full-face veil in all public spaces.

Proportionality in Stricto Sensu Test

The test of proportionality *in stricto sensu* entails «the actual process of weighing and balancing the comparative interests of the state and the infringements of the rights».⁸² One may then claim, applying the proportionality *in stricto sensu* test, that a *burqa*-ban does not greatly hinder religious freedom, for it only affects a very slim percentage of Muslim women in Spain, and does not prohibit them from wearing other types of headscarves. Nevertheless, banning the integral veil in all public spaces is an extreme measure to achieve the aim at hand, gender equality.⁸³ In fact, the sociological studies carried out in France and Belgium after the *burqa*-ban was passed, showed that women experienced restraint in their freedom of choice and continue to suffer from public harassment.⁸⁴ Therefore, in applying the proportionality *in stricto sensu* test, it can be concluded that a general *burqa*-ban is a disproportional measure. It seems clear that after balancing the gain, in this case gender equality, with the harm done to the fundamental right at stake, the harm to freedom of religion is overwhelmingly negative compared to how the gain is fostered.

To conclude, in the recent ruling of «*S.A.S. v. France*», the ECtHR held that gender equality was not a legitimate aim to prohibit wearing the *burqa* and *niqab*. Specifically, the Court stated that «a State Party cannot invoke gender equality in order to ban a practice that is defended by women»,⁸⁵ regarding the full-face veil as an «expression of a cultural identity which contributes to the pluralism that is inherent in democracy».⁸⁶ Hence, prohibiting the *burqa* and *niqab* in all Spanish public spaces is not a legitimate mean to achieve the objective of gender equality. If an individual personally decides to wear the full-face veil, then this must be considered a lawful act, for such an action is the result of a woman's freedom of choice. In the case of force, legal mechanisms are already in place to punish those that obligate a woman to wear the integral veil. Therefore, instead of im-

⁸¹ *Ibid.*, pp. 44-45.

⁸² Gunn, Jeremy, *op.cit.*, p. 474.

⁸³ Nanwani, Shaira., *op.cit.*, pp. 1463-1464.

⁸⁴ «Wearing the Face Veil in Belgium», *op.cit.*, pp. 17-21 and «After the Ban», *op.cit.*, pp. 14-16.

⁸⁵ *S.A.S. v. France*, §119.

⁸⁶ *Ibid.*, §120.

plementing a general prohibition, Spain should not only guarantee that women who choose to wear the *burqa* and *niqab* may do so freely, but also improve the mechanisms available to protect those women who are forced to wear these garments. Failure to uphold these measures and implement a *burqa*-ban in public places may result in increased isolation and will further prevent the integration of these women into society.

2. PUBLIC ORDER AND SAFETY

The protection of public order and safety is mentioned in article 16 SC and article 9(2) ECHR as a legitimate aim that may limit the right to religious freedom. Specifically, the SCC recognized that safeguarding security and public order should be understood as one of the essential functions of the State, for it is crucial for the coexistence of its citizens and the functioning of its institutions.⁸⁷ In this respect, the SCC defined public order as an activity that aims to protect the people and their property, as well as peace and civil order in Spanish society.⁸⁸

While the protection of public order and safety throughout the state is a legitimate aim, it must be analyzed whether prohibiting the *burqa* and *niqab* in all public spaces is a proportional measure to achieve such an objective. This section therefore applies the tripartite criteria again to examine whether a *burqa*-ban is a suitable, necessary and proportional *in stricto sensu* measure to achieve public order and safety.

Suitability test

Prohibiting the full-face veil in public spaces would undoubtedly identify those women that were previously covered, thus promoting public safety and order.⁸⁹ While this measure passes the suitability test, the following sections will demonstrate that it does not comply with the necessity and proportionality tests.

Necessity Test

Prohibiting the full-face veil in all public spaces shows little consistency with previous ECtHR case law, which considered restricting the right

⁸⁷ SCC 33/1982, 8 June 1982; SCC 117/1984, 5 December 1984.

⁸⁸ SCC 123/1984, 18 December 1984; SCC 104/1989, 8 June 1989; SCC 55/1990, 28 March 1990.

⁸⁹ Nanwani, Shaira., *op.cit.*, p. 1465.

to religious freedom, by only momentarily identifying the individual in certain public spaces, as justified to achieve the protection of public safety and order. For instance, the ECtHR rejected a claim from a Muslim woman who was asked to remove her veil momentarily to verify her identity at the French Consulate in Marrakech when applying for a visa.⁹⁰ Similarly, the ECtHR found that requiring a man to remove his turban to pass through security at an airport was a legitimate measure, with his right to religious freedom justified by public safety.⁹¹ The restrictions imposed in these two cases were found to comply with article 9(2) ECHR because the individuals were requested to take off their religious garments for a limited amount of time in particular public spaces to ensure public order and safety. In the recent case of «S.A.S. v. France», the ECtHR confirmed this, stating that freedom of religion could be legitimately limited when passing through security checks and taking official identity photos.⁹² However, the Court held that regarding the full-face veil in all public spaces, a general prohibition «can be regarded as proportionate only in a context where there is a general threat to public safety».⁹³ Therefore, the ECtHR concluded that France did not prove that its prohibition qualified as a general threat to public order.

Regarding previous ECtHR case law, it is questionable whether a general *burqa*-ban in Spain may be pertinent to achieve public order and safety, when there are less interfering means already in effect that promote and ensure this aim is met. Namely, article 20 of the Organic Act 1/1992, entered into force on 21 February 1992, recognizing the right of police officers to identify an individual in a public space in order to investigate or prevent a crime. Therefore, this law does not imply a general ban in all public spaces, which would amount to an interference with religious freedom and would not be necessary, but rather partially prohibits the full-face veil while maintaining public safety and order. Additionally, the Royal Legislative Decree 896/2003, which went into effect on 11 July 2003, requires that the photograph in one's ID card and passport show the individual's full face. This implies a partial ban, rather than a general one, for those wearing the *burqa* and *niqab* in Spain. Lastly, regarding road safety, article 11 of the Royal Legislative Decree 339/1990, from 2 March 1990, states that drivers must have clear visibility at all times in order to have control over their automobiles. Therefore, this provision can be interpreted as a partial

⁹⁰ ECtHR: *El Morsli v. France*, Application n.º 15585/06, judgment 4 March 2008.

⁹¹ ECtHR: *Phull v. France*, Application n.º 35753/03, judgment 11 January 2005.

⁹² *S.A.S. v. France*, §139.

⁹³ *Ibid.*, §139.

ban on the full-face veil, which is necessary to guarantee the safety of all drivers.

To conclude, the necessity test shows that less interfering measures exist in order to achieve public order and safety in Spain, and therefore implementing a general ban with the same objective would be unnecessary. In «S.A.S. v. France», the Court denied that public order and safety qualifies as a legitimate aim to enact a general prohibition of the *burqa* and *niqab* in all public spaces. Particularly, the Court established that in regards to Muslim women who wear the full-face veil, public safety and order «could be attained by a mere obligation to show their face and to identify themselves where a risk for the safety of persons and property has been established, or where particular circumstances entail a suspicion of identity fraud».⁹⁴

Proportionality in Stricto Sensu Test

Though a woman may need to verify her identity for security reasons, prohibiting the integral veil in all public spaces is a disproportionate burden in order to achieve public order and safety. In fact, in the case of «Ahmet Arslan v. Turkey», the ECtHR found banning the use of a religious garment in all public spaces to be a disproportional measure to achieve public order. Particularly, the ECtHR stated that wearing religious symbols in public spaces must be differentiated from their use in public establishments.⁹⁵ While freedom of religion outweighs neutrality in public spaces, neutrality takes precedence in public establishments. Moreover, in the same case of «Ahmet Arslan v. Turkey», the ECtHR ruled that wearing the *burqa* and *niqab* must constitute an actual, not merely potential, risk to public order.⁹⁶ It found banning a religious garment in all public spaces to be disproportionate.⁹⁷ The SSC also expressly referred to these findings of the ECtHR, stating that public order cannot be interpreted as a preventive provision against potential risks. Therefore, according to the SSC, it is necessary to establish proof of danger to public order and safety before limiting the manifestation of one's religion.⁹⁸

Therefore, applying the proportionality *in stricto sensu* test, it can be concluded that a general *burqa*-ban is a disproportional measure. It seems

⁹⁴ *Ibid.*, §139.

⁹⁵ *Ahmet Arslan v. Turkey*, *op.cit.*, §49.

⁹⁶ *Ibid.*, §50-51.

⁹⁷ *Ibid.*, §52.

⁹⁸ SSC 14 February 2013, ground 10.º.

clear that after balancing the gain, in this case public order and safety, with the harm done to the fundamental right at stake, the harm to freedom of religion is overwhelmingly negative compared to how the gain is fostered.⁹⁹

3. «LIVING TOGETHER»

This section firstly describes the reasons why the ECtHR considered «living together» as a legitimate aim to prohibit the full-face veil in all French public spaces. The second part of this section adopts a critical stance to the decision made by the ECtHR in «S.A.S. v. France».

The ECtHR's Introduction of «Living Together» as a Legitimate Aim

In «S.A.S. v. France», the ECtHR held that «respect for the minimum requirements of life in society», or «living together», may limit the right to religious freedom.¹⁰⁰ While article 9(2) ECHR does not establish «living together» as a legitimate aim to limit the right to religious freedom, the Court linked it to the «protection of the rights and freedoms of others», a legitimate aim actually found in article 9(2) ECHR.¹⁰¹ In «S.A.S. v. France», the Court introduced «living together» as a legitimate aim to ban the *burqa* and *niqab*, on the basis that wearing the full-face veil hinders communication among individuals. Specifically, the Court pointed out that the «principle of interaction between individuals [...] is essential for the expression not only of pluralism, but also of tolerance and broadmindedness without which there is no democratic society».¹⁰²

The Court recognized that the legitimate aim of «living together» could be interpreted in a flexible manner, which consequently may lead to the abuse of this provision.¹⁰³ Therefore, the Court conducted a detailed analysis to determine whether «living together» was a legitimate aim. Firstly, the Court established that since very few women actually wear the *burqa* and *niqab* in France, a general prohibition may be excessive.¹⁰⁴ Secondly, the Court recognized the negative effects of such a prohibition, such as social isolation and the restriction of autonomy for women who

⁹⁹ See SCC 46/2001, 15 October 2001, ground 11.º.

¹⁰⁰ *S.A.S. v. France*, §121.

¹⁰¹ *Ibid.*, §121.

¹⁰² *Ibid.*, §153.

¹⁰³ *Ibid.*, §122.

¹⁰⁴ *Ibid.*, §145.

voluntarily wear the veil.¹⁰⁵ Thirdly, the Court raised its concern about the islamophobic manifestations that took place before the enactment of the French law of 11 October 2010.¹⁰⁶

Despite the previous acknowledgements, the Court finally accepted «living together» as a legitimate aim, alleging that «the Law of 11 October 2010 does not affect the freedom to wear in public any garment or item of clothing [...] which does not have the effect of concealing the face.» Furthermore, the Court pointed out that the criminal consequences for not complying with the law were «among the lightest that could be envisaged».¹⁰⁷

A Critical Analysis of the Introduction of «Living Together» as a Legitimate Aim

The following paragraphs will analyze the inconsistencies in the argumentation regarding «living together» as a legitimate aim.¹⁰⁸ Furthermore, the position held by the SSC will be examined, for it denied the «disturbance of public tranquility and peace» as a legitimate aim to prohibit the full-face veil in all public spaces.¹⁰⁹ Firstly, the ECtHR referred to the exceptions listed in article 9(2) ECHR as «exhaustive and [...] restrictive».¹¹⁰ Nevertheless, the Court did not follow its own recommendation, for it introduced «living together» as a legitimate aim to limit one's freedom of religion. Precisely, in the dissenting opinion, Judges Nussberger and Jäderblom considered the concept of «living together» to be «far fetched and vague».¹¹¹

Secondly, the ECtHR held that the criminal provisions for those who violated the law of 11 October 2010 «were among the lightest».¹¹² However, Judges Nussberger and Jäderblom disagreed, pointing out that «where the wearing of the full-face veil is a recurrent practice, the multiple effect of successive penalties has to be taken into account»¹¹³. In this

¹⁰⁵ *Ibid.*, §146.

¹⁰⁶ *Ibid.*, §149.

¹⁰⁷ *Ibid.*, §151.

¹⁰⁸ Some authors have also expressed their concerns regarding the «S.A.S. v. France» ruling. See, Brems, Eva (2014). «Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings», *Journal of Law and Policy*, 22, pp. 517-551. Ouald Chaib, Saïla (2014). «S.A.S. v. France: Missed Opportunity to Do Full Justice to Women Wearing a Face Veil», *Blog of Strasbourg Observers*. Berry, Stephanie (2014). «S.A.S. v France: The French Burqa Ban and Religious Freedom», *Blog of the European Journal of International Law*.

¹⁰⁹ SSC 14 February 2013, ground 10.º.

¹¹⁰ *S.A.S. v. France*, §113.

¹¹¹ *S.A.S. v. France*, dissenting opinion, §5.

¹¹² *S.A.S. v. France*, §151.

¹¹³ *S.A.S. v. France*, dissenting opinion, §22.

respect, the SSC ruled that every criminal provision must be interpreted restrictively and follow the principle of proportionality.¹¹⁴ In the dissenting opinion regarding the case of «S.A.S. v. France», the Judges indirectly referred to the principle of proportionality, stating that «the [French] Government have not explained why it would have been impossible to apply less restrictive measures, instead of criminalizing the concealment of the face in all public places».¹¹⁵ Particularly, these Judges criticized that the ECtHR did not adequately explore alternative measures such as raising awareness and education for Muslim women.¹¹⁶

Thirdly, the ECtHR stated in «S.A.S. v. France» that «pluralism, tolerance, and broadmindedness are hallmarks of a democratic society».¹¹⁷ Nonetheless, the Court recognized «living together» as a legitimate aim for a general prohibition, which in fact justifies a prohibitive law that hinders pluralism and diminishes the freedom of choice of women who voluntarily decide to wear the *burqa* or *niqab*. Similar criticism was raised in the dissenting opinion, whereby introducing the principle of «living together» as a legitimate aim was «interpreted as a sign of selective pluralism and restricted tolerance [...] it [the ECtHR] has not sought to ensure tolerance between the vast majority and the small minority, but had prohibited what is seen as a cause of tension».¹¹⁸ On the contrary, the SSC in its ruling did ensure such tolerance and the protection of minorities.¹¹⁹ To do so, the SSC cited the case of «Leyla Sahin v. Turkey», where the ECtHR established that «democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of people from minorities and avoids any abuse of a dominant position».¹²⁰ Therefore, the ruling of the SSC clearly differs from the position adopted by the ECtHR in «S.A.S. v. France». The ECtHR stated that «the question whether or not it should be permitted to wear the full-face veil in public places constitutes a choice of society».¹²¹ While the ECtHR sided with the majority, the SSC aimed to protect the interests of the minority.¹²²

Lastly, the ECtHR implemented a *burqa*-ban on the basis that it hinders communication in society. However, as Judges Nussberger and Jäderblom

¹¹⁴ SSC 14 February 2013, ground 5.º.

¹¹⁵ S.A.S. v. France, dissenting opinion, §24.

¹¹⁶ *Ibid.*, §24.

¹¹⁷ S.A.S. v. France, §128.

¹¹⁸ S.A.S. v. France, dissenting opinion, §14.

¹¹⁹ SSC 14 February 2013, ground 10.º.

¹²⁰ *Leyla Sahin v. Turkey*, §108.

¹²¹ S.A.S. v. France, §153.

¹²² SSC 14 February 2013, ground 10.º.

expressed in their dissenting opinion of «S.A.S. v. France»: «while communication is admittedly essential for life in society, the right to respect for private life also comprises the right not to communicate [...] —the right to be an outsider—». ¹²³ In this regard, the SSC considered that the «disturbance of public tranquility and peace» is difficult to justify, for if it is assumed that everyone has the right to see the face of another, that would imply denying the right of each person to show it. ¹²⁴ The SSC ruled that it was not sufficiently demonstrated that the full-face veil provoked a «disturbance of public tranquility and peace».

b. *Spain's Margin of Appreciation to Prohibit the Burqa and Niqab*

The previous sections have concluded that banning the *burqa* and *niqab* in all Spanish public spaces is not a legitimate measure to achieve gender equality and public safety and order, let alone to allege, «living together» as a legitimate aim. Furthermore, the ECtHR may still provide a wide margin of appreciation to Spain, limiting freedom of religion, according to article 9(2) ECHR. In other words, the ECtHR's decision on whether a Spanish *burqa*-ban is necessary in a democratic society will be determined by the margin of appreciation that Spain is given.

The doctrine of «margin of appreciation» is rooted in the case of «Handyside v. United Kingdom», where the ECtHR stated that «the Convention leaves to each Contracting State, in the first place, the task of securing the rights and liberties it enshrines». ¹²⁵ Essentially, when no consensus has been reached at the European level, the ECtHR tends to provide a wider margin of appreciation to the states because «the national authorities have direct democratic legitimation and are [...] better placed than an international court to evaluate local needs and conditions». ¹²⁶

In this regard, the ECtHR has consistently established a wide margin of appreciation in cases concerning the Islamic veil, and it has recently granted a wide margin of appreciation in «S.A.S. v. France», which concerned a general prohibition of the full-face veil. Regarding the Islamic veil, the case of «Leyla Sahin v. Turkey» held that «the meaning or impact of the public expression of a religious belief will differ according to time and context [...]». Accordingly, the choice of the extent and form such

¹²³ *S.A.S. v. France*, dissenting opinion, §8.

¹²⁴ SSC 14 February 2013, ground 10.º.

¹²⁵ ECtHR: *Handyside v. United Kingdom*, Application n.º 5493/72, judgment 7 December 1976, §48.

¹²⁶ *S.A.S. v. France*, §129.

regulations should take must inevitably be left up to a point to the State concerned, as it will depend on the specific domestic context [...]».¹²⁷ In «S.A.S. v. France», France was granted a wide margin of appreciation because «in Europe there is no consensus as to whether or not there should be a blanket ban on the wearing of the full-face veil in public places».¹²⁸

Before the ruling of «S.A.S. v. France» was published, the only case regarding a general ban of a religious garment in public spaces was «Ahmet Arslan v. Turkey».¹²⁹ In this case, the ECtHR was confronted with the issue of whether wearing religious clothing, specifically a turban and a tunic, in public spaces, should be deemed a criminal offense. The ECtHR found Turkey to have violated article 9(1) ECHR, because the individuals did not threaten public order. Additionally, it held that legally punishing them for wearing religious dress in public spaces was neither necessary, nor proportional to achieve public order.¹³⁰ Consequently, the ECtHR granted a narrow margin of appreciation to Turkey because the case dealt with ordinary citizens who wore religious garments in open public spaces. It seemed that an emerging shift could be seen in the ECtHR jurisprudence: moving from a wide margin of appreciation in cases regarding the headscarf (i.e. hijab), to a narrow margin of appreciation in cases concerning ordinary citizens who wear religious dress (i.e. turban and tunic) in public spaces such as streets, parks, etc.¹³¹ However, in «S.A.S. v. France» the ECtHR pointed out that «while both cases concern a ban on wearing clothing with a religious connotation in public places, the present case differs significantly from *Ahmet Arslan and Others* in the fact that the full-face Islamic veil has the particularity of entirely concealing the face, with the possible exception of the eyes».¹³²

In «S.A.S. v. France», the ECtHR granted France a wide margin of appreciation, arguing that France had passed the law for a general prohibition fol-

¹²⁷ *Leyla Sahin v Turkey*, *op. cit.*, §109. See also *Kervanci and Dogru v. France*, §63.

¹²⁸ *S.A.S. v. France*, §156.

¹²⁹ A detailed analysis of the case *Ahmet Arslan v. Turkey* can be found in Powell, Lina Ragep (2012). «The Constitutionality of France's Ban on the Burqa in Light of the European Convention's Arslan v. Turkey Decision on Religious Freedom», *Wisconsin International Law Journal*, 31, pp. 118-146.

¹³⁰ *Ahmet Arslan v. Turkey*, *op. cit.*, §49-52.

¹³¹ A narrower margin of appreciation will be more in line with the recent Human Rights Committee jurisprudence. See, *Ranjit Singh v. France*, communication n.º 1876/2009, UN Doc. CCPR/C/102/D/1876/2009, (2011) and *Mann Singh v. France*, communication n.º 1928/2010, UN Doc. CCPR/C/108/D/1928/2010, (2013). See also, concerning the Islamic veil, *Raihon Hudoyberganova v. Uzbekistan*, communication n.º 931/2000, UN Doc. CCPR/C/82/D/931/2000 (2004). In this regard, see also *S.A.S. v. France*, dissenting opinion, §19.

¹³² *S.A.S. v. France*, §136.

lowing «a democratic process».¹³³ However, a wide margin of appreciation does not seem to comply with previous case law. Specifically, in «*Young, James and Webster v. United Kingdom*», it was held that «democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position».¹³⁴ In «*Alajos Kiss v. Hungary*», it was established that «if a restriction on fundamental rights applies to a particularly vulnerable group in society, who have suffered considerable discrimination [...] then the State's margin of appreciation is substantially narrower».¹³⁵ In this regard, in the dissenting opinion of «*S.A.S. v. France*», the judges considered that it is the duty of the ECtHR to protect «small minorities against disproportionate interferences».¹³⁶

To conclude, the ECtHR may grant Spain a wide margin of appreciation regarding a general prohibition of the full-face veil. However, it should be noted that ECtHR case law cannot be used to lower the minimum threshold of the protection of fundamental rights if the Spanish national system has higher protection standards. Article 53 ECHR establishes that «nothing in this Convention shall be construed as limiting or derogating from any of the human rights and fundamental freedoms which may be ensured under the laws of any High Contracting Party [...]». In fact, the SSC referred to article 53 in its ruling, stating that the ECHR can in no way diminish the rights recognized in the SC.¹³⁷

5. Conclusión

Since Spain has not taken a stance on the issue at hand, this paper has addressed whether banning the *burqa* and *niqab* in all Spanish public spaces is pertinent to achieve gender equality, public order and safety, and «living together». It was determined that banning the full-face veil in all public spaces in Spain was not found to be necessary, suitable, or proportional *in stricto sensu* to achieve gender equality. In regards to public order and safety, less restrictive measures already exist in the Spanish legal system, which ensure public order and safety are met without resorting to

¹³³ *Ibid.*, §154.

¹³⁴ ECtHR: *Young, James and Webster v. United Kingdom*, Application n.º 7601/76, judgment 13 August 1981, §63.

¹³⁵ ECtHR: *Alajos Kiss v. Hungary*, Application n.º38832/06, judgment 20 May 2010, §42.

¹³⁶ *S.A.S. v. France*, dissenting opinion, §20.

¹³⁷ SSC 14 February 2013, ground 10.º.

more extreme measures. Additionally, while «living together» was recently introduced as a legitimate aim to prohibit the *burqa* and *niqab* in all public spaces, this paper has adopted a critical stance towards its recognition. Lastly, this article described how the ECtHR granted a wide margin of appreciation regarding the prohibition of the full-face veil. However, this paper discussed that ECtHR case law cannot lower the minimum standard of the protection of fundamental rights if the Spanish Constitutional system provides a higher threshold of protection.

While values such as gender equality, public order and safety, and «living together» seem to justify a general prohibition of the Islamic veil,¹³⁸ this paper argues that these types of generalized prohibitions will not eradicate a tradition with strong cultural and religious roots among Muslim women. Hidden under the disguise of a general prohibition is not only a fear of discrimination, but an apprehension to pluralism at its deepest core, which makes uncovering the veil a more comfortable option for westerners. This hesitation to what is foreign is that what must be altered, to learn to value and appreciate the beauty and uniqueness of that which is different. It is only when foreign ideas are viewed with acceptance and respect under a universal vision, that integration and mutual tolerance will thrive, steering far away from prejudice and inequality.¹³⁹ In fact, a general ban implies shunning that which opposes one's views, with the idea that the foreigner should adopt the traditions of the host country. Therefore, instead of restricting such a manifestation of religion, efforts should shift toward a more inclusive approach to strengthen dialogue between Spain and the Muslim organizations. Such an approach would encourage communication and understanding of wearing the full-face veil throughout Spain, promoting values of respect, acceptance, and coexistence in a social, plural, and democratic state.

¹³⁸ Several authors believe that a prohibition of the *burqa* and *niqab* might be pertinent. Among others, see Areces Piñol, María Teresa (2013). «La prohibición del velo integral islámico, a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 32, pp. 1-57. Carmona Cuenca, Encarnación, «El Velo Islámico, la libertad religiosa y la igualdad de género», in Revenga Sánchez, Miguel et. al., (2011). *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 162. Chesler, Phyllis (2010). «Ban the Burqa? The Argument in Favor», *Middle East Quarterly*, pp. 33-45. Mookherjee, Monika (2012). «Women's Rights as Multicultural Claims: Reconfiguring Gender and Diversity in Political Philosophy», *Contemporary Political Theory*, 11, pp. 1-192. Ruiz-Rico Ruiz, Catalina, «Símbolos religiosos e inmigración desde la perspectiva del derecho —la igualdad—», in: Revenga Sánchez, Miguel et. al. (2011). *Los símbolos religiosos en el espacio público*, Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 305-307.

¹³⁹ See *Dogru v. France*, §62. See also *S.A.S. v. France*, §128

II

Actividades académicas

University activities

Actividades del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe en el año 2013/2014

El Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe hace varios años que ha consolidado sus actividades en torno a cuatro ejes de actuación con la finalidad de poder contribuir de una manera más coherente y cualitativa en la difusión y conocimiento de los derechos humanos en la sociedad que le rodea. Los objetivos de cada año se distribuyen en las siguientes líneas estratégicas: docencia, investigación, visibilidad —impacto socio político y fortalecimiento institucional—. En las siguientes páginas recogemos las principales actividades llevadas a cabo a lo largo del año 2013.

En lo que respecta a las actividades de *docencia*, a lo largo del curso 2013/2014 el Instituto ha desarrollado la vigésima edición del Máster en Acción Internacional Humanitaria- NOHA (Erasmus Mundus), así como la dieciséisava del Master Europeo en Derechos Humanos y Democratización. El *Joint European Master in International Migration and Social Cohesion-MISOCO* (Erasmus Mundus) se encuentra ya en su quinta edición y por último, los estudios de doctorado del Instituto a partir de este año se han pasado a denominar «Derechos humanos: retos éticos, sociales y políticos».

Dentro del programa de *investigación*, durante este tiempo se ha consolidado la investigación en aquellas áreas consideradas prioritarias por el Instituto, y a su vez relacionadas directamente con los programas docentes: a) Derechos humanos y acción humanitaria, centrada en abrir un espacio de reflexión e intercambio entre el mundo académico y los actores de la acción humanitaria desde la perspectiva de la defensa y la protección de los derechos humanos; b) Derechos humanos y diversidad, primordialmente enfocada a estudiar las nuevas realidades multiculturales y los conflictos motivados por razón de las identidades colectivas, todo ello desde una óptica multidisciplinar; y, c) Migraciones, integración y cohesión social, orientada al estudio de las dinámicas de inserción y acomodo de las personas inmigrantes en sociedades de nuestro entorno, así como los movimientos y redes transnacionales. En el curso 2013/2014 el equipo de investigación del Instituto, Retos socioculturales y derechos humanos en un mundo en transformación ha renovado su reconocimiento oficial del Gobierno Vasco con la máxima categoría.

En cuanto a las investigaciones propias del Instituto, bajo la línea de derechos humanos y diversidad, actualmente está en fase de finalización el proyecto de investigación «Nuevas demandas sociales y prácticas de armonización de la diversidad religiosa en el espacio público local o regional», aprobado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el 2011. En el marco de la línea de investigación derechos humanos y acción humanitaria, también se encuentra en fase de finalización el proyecto «Un nuevo marco conceptual para la protección del desplazamiento forzoso de población», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Por último, en la línea de investigación de migraciones, integración y cohesión social se está desarrollando el proyecto «Integración y Participación de las Asociaciones de Inmigrantes en la Sociedad de la Información: Impacto de las tecnologías de la información y comunicación, inclusión digital e integración social de las principales asociaciones de inmigrantes en España», también financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. En el campo de los proyectos europeos, son dos los proyectos vigentes: INTEGRIM (Integración y migración internacional: caminos y política de integración) y FRAME (Promoviendo los Derechos Humanos en las políticas externas e internas europeas).

Además de los proyectos propios, el Instituto forma parte del programa Consolider-Ingenio 2010 con el proyecto «El tiempo de los derechos- HURI-AGE», financiado por el Plan I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación y que está compuesto por doce grupos de investigación del ámbito estatal. El proyecto HURI-AGE tiene como objetivo principal fortalecer la capacidad de investigación y de formación en Derechos Humanos. En cuanto al ámbito internacional, el Instituto y su equipo de investigación forma parte, entre otras, de las siguientes redes: IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion), NOHA (Network On Humanitarian Action), EMA (European Master's Programme in Human Rights and Democratisation) y de la AHRI (Association of Human Rights Institutes). En el caso de la Red NOHA, el equipo de Deusto lidera el proyecto europeo EUPRHA (European Universities on Professionalisation of Humanitarian Action).

Respecto al programa de *difusión* del Instituto, pueden señalarse en este repaso, las diferentes líneas de publicaciones y las acciones externas de difusión.

Por lo que se refiere a los cuadernos de derechos humanos se ha continuado con su publicación. Los títulos aparecidos desde la anterior edición del anuario, incluidos en el curso 2013/ 2014 son los siguientes:

— *Fascismo social. Políticas del miedo y servidumbre voluntaria. ¿Qué hacer?* por Javier Chinchón Álvarez

- *Justicia y formas de participación indígena*, edición a cargo de Alexandra Tomaselli, Silvia Ordoñez y Claire Wright.
- *Diplomazia lumaduna. Erbeste ekintza indigenaren historia laburra*, de Joseba Iñaki Arregi.
- *Conservación y Pueblos Indígenas. Un análisis socio-jurídico*, por Ellen Desmet.
- *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Derecho Internacional*, a cargo de Amelia Alba Arévalo

Adicionalmente a la edición de los cuadernos en el año 2013 se ha editado el undécimo número del «Anuario 2012 de Acción Humanitaria y Derechos Humanos». En la línea de monografías de derechos humanos, se han editado dos publicaciones. La primera, resultado de un proyecto de investigación: «El caso Awas Tingni. Derechos humanos entre lo local y lo global», dirigida por Felipe Gómez. La segunda, y en el marco del programa de formación a líderes indígenas: «Los derechos indígenas tras la declaración. El desafío de la implementación», editada por Felipe Gómez y Mikel Berraondo.

Finalmente, dentro de este programa de *difusión*, el Instituto ha organizado actividades como conferencias, cursos, seminarios y encuentros de carácter restringido y abierto, de contacto y divulgación del trabajo que se está desarrollando por las personas y organizaciones que trabajan en el campo de los derechos humanos. Estas actividades se han realizado con instituciones gubernamentales, centros universitarios, centros de investigación y ONGD, en el marco de proyectos de investigación, de redes internacionales y/o de proyectos europeos. Algunas de ellas son: En el marco del proyecto INTEGRIM se llevó a cabo el seminario «Europe's ability to accommodate diversity», y en la línea de migraciones se desarrolló el seminario internacional «Migraciones y asociacionismo en tiempo de crisis» en el marco del Aristos Campus Mundus y la red IMISCOE. Por último, con motivo del 20 aniversario del NOHA se realizó una jornada especial para conmemorarlo con una jornada titulada «20 años trabajando por la acción humanitaria».

El programa de *acción* se centra principalmente en la participación en proyectos de cooperación en el ámbito de los derechos humanos. Durante este tiempo, se ha afianzado el programa de acción del instituto, primándose programas de acción con organizaciones y universidades indígenas y programas de acción dedicados a la formación de líderes indígenas en materia de derechos humanos. La actividad más relevante en este sentido ha seguido siendo el Programa de Formación en Derechos Humanos para Pueblos Indígenas de América Latina. Este programa tiene su origen en el Programa de Becas Indígenas de Naciones Unidas, que desde 1997 ofrece

la posibilidad de formación a líderes indígenas de todo el mundo en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las organizaciones internacionales. El programa que se desarrolla en Deusto, surge como complemento del desarrollado en Naciones Unidas y en colaboración directa con dicha organización internacional, a fin de incorporar a los representantes indígenas de habla no inglesa del continente americano que siempre ha presentado serios obstáculos para acceder a dichas becas por cuestiones lingüísticas. Como fruto de diversos contactos entre el Instituto y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se decidió la organización del programa paralelo en Bilbao por parte del Instituto y, como consecuencia de ello, durante 2013 hemos desarrollado ya la decimotercera promoción del mismo.

Pedro Arrupe Human Rights Institute events and activities in 2013/2014

The Pedro Arrupe Human Rights Institute has organised events and activities focusing on four main lines of action for several years. The purpose is to contribute to knowledge and dissemination of human rights in contemporary society. Each year, the activities and events are divided into the following strategic areas: teaching, research, —socio-political impact and visibility and institutional consolidation—. The main activities and events held during 2013 are explained in this overview.

In its strategic area of *teaching*, the Institute held its twentieth NOHA Master's degree in International Humanitarian Action (Erasmus Mundus) and the sixteenth European Master's degree in Human Rights and Democratisation. The *Joint European Master in International Migration and Social Cohesion-MISOCO* (Erasmus Mundus) has been taught for the fifth time and lastly, the name of the Institute's PhD programme has been changed to «Human Rights: ethical, social and political challenges».

The Institute's priority *research* areas were strengthened, which are also directly related to our programmes: a) Human rights and humanitarian action, with a focus on encouraging reflexion and exchange between the world of education and humanitarian action agents from the perspective of human rights defence and protection; b) Human rights and diversity, primarily focused on studying new multicultural realities and conflicts due to group identities, all of which is approached from a multidisciplinary perspective; and c) Migrations, integration and social cohesion, oriented to the study of the dynamics of immigrants' insertion and accommodation in our society, as well as the different movements and transnational networks. During the 2013/2014 academic year, the Institute's research team, «Socio-cultural challenges and human rights in a changing world» was recognised by the Basque Government, with its official status in the top category being renewed.

The Institute's own research in the area of human rights and diversity is now in the final stages of the project «New social demands and religious diversity harmonisation practices in local or regional spaces», which was approved by the Ministry of Science and Innovation in 2011. As per the focus area of human rights and humanitarian action, the project «A new

conceptual framework for protection in forced population displacements», funded by the Ministry of Science and Innovation, is also nearing completion. Lastly, research on migrations, integration and social cohesion continues with the project «Integration and Participation of Immigrant Associations in the Information Society: The impact of ICTs, digital inclusion and social integration of Spain's main immigrant associations», also funded by the Ministry of Science and Innovation. Two European projects are also underway: INTEGRIM (Integration and international migration: pathways and integration policy) and FRAME (Fostering human rights among European policies (external and internal).

In addition to the Institute's own projects, it also works on the Consolidator-Ingenio 2010 programme, participating in the project «Huri-Age, The Time of Rights» funded by the Ministry of Science and Innovation's R+D+i Plan and formed by twelve research groups nationwide. The main aim of the HURI-AGE project is to strengthen research and training capacity in the field of Human Rights. The Institute and its research team are members of the following international networks: IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion), NOHA (Network on Humanitarian Action), EMA (European Master's Programme in Human Rights and Democratisation) and AHRI (Association of Human Rights Institutes). The Deusto team is leading the European project EUPRHA (European Universities on Professionalisation of Humanitarian Action) on the NOHA network.

The Institute's *dissemination* programme includes various publications and external dissemination actions.

Publication of the Cuadernos de Derechos Humanos has continued during the last year. The following are the titles of recent issues published during 2013/2014 since the last Yearbook:

- *Fascismo social. Políticas del miedo y servidumbre voluntaria. ¿Qué hacer?* by Javier Chinchón Álvarez
- *Justicia y formas de participación indígena*, edited by Alexandra Tomaselli, Silvia Ordoñez and Claire Wright.
- *Diplomazia lumaduna. Erbeste ekintza indigenaren historia laburra*, by Joseba Iñaki Arregi.
- *Conservación y Pueblos Indígenas. Un análisis socio-jurídico*, by Ellen Desmet.
- *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Derecho Internacional*, by Amelia Alba Arévalo

In addition to the 2013 issues of the Cuadernos, the eleventh issue of the «2012 Humanitarian Action and Human Rights Yearbook» was published. The following two monographic works on human rights were also published. The first is the result of a research project: «El caso Awas Tingni:

Derechos humanos entre lo local y lo global», led by Felipe Gómez. The second was released within the framework of the indigenous leaders' programme: «Los derechos indígenas tras la declaración. El desafío de la implementación», edited by Felipe Gómez and Mikel Berraondo.

Finally, in its *dissemination* programme, the Institute has organised conferences, courses, seminars and meetings for the general public and for persons and organisations from the field of human rights. The aim of these events was to encourage contacts and share work which is now underway. These events were held with government institutions, university centres, research centres and NGOs, through research projects, international networks and/or European projects. Some of the events organised are as follows: The seminar «Europe's ability to accommodate diversity», which was held within the framework of the INTEGRIM project. The international seminar «Migrations and associations in times of crisis», which was also held as part of Aristos Campus Mundus and the IMISCOE network. Finally, a special meeting to commemorate the twentieth anniversary of NOHA was held under the title «20 years working for humanitarian action».

The *action* programme centred primarily on participation in cooperation projects in the field of human rights. The Institute's action programme was strengthened and diversified during this time. Priority was placed on programmes with indigenous organisations and universities and on training indigenous leaders in the field of human rights. The most outstanding activity in this field is still the Human Rights Course for Indigenous Peoples in Latin America. This programme began with the United Nations Voluntary Fund for Indigenous Populations and since 1997 has offered indigenous leaders from all over the world the chance to study human rights issues and international organisations. The programme held at Deusto was begun in cooperation with the UN in order to complement its programmes and include non-English speaking indigenous leaders from Latin America. This group has had difficulty qualifying for these grants due to language barriers. As a result of numerous contacts between the Institute and the UN High Commissioner for Human Rights, the decision was made to organise a parallel programme in Bilbao. In 2013, the programme was held for the 13th time at Deusto.

Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuaren jarduerak 2013/2014. ikasturtean

Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuak hainbat urte daramatza bere jarduerak lau jardun-ardatzen bueltan egituratzen, modu koherenteagoan eta kualitatiboagoan lagundu ahal izateko giza eskubideak zabaltzeko eta ezagutarazteko inguruko gizartean. Urte bakoitzeko helburuak honako estrategia-ildo hauetan banatzen dira: irakaskuntza, ikerketa, ikusgarritasuna —eragin sozio-politiko eta erakunde-mailan indartzea—. Hurrengo orrietan, 2013. urtean egindako jarduera nagusiak jaso ditugu.

Irakaskuntzako jarduerai dagokienez, 2013-2014 ikasturtean, Institutuak eskaini ditu Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Masterraren (NOHA, Erasmus Mundus) hogeigarren edizioa eta Giza Eskubideei eta Demokrati-zazioari buruzko Europako Masterraren hamaseigarren edizioa. *Joint European Master in International Migration and Social Cohesion-MISOCO (Erasmus Mundus)* titulua bosgarren edizioan dago eta, azkenik, Institutuko doktoregoko ikasketek «Giza eskubideak: erronka etikoak, sozialak eta politikoak» izena dute aurtan hasita.

Ikerketa-programaren barruan, ikerketa sendotu egin da, batez ere, Institutuak nagusiztat jotzen dituen eta, aldi berean, irakaskuntza-programekin zuzenean lotuta dauden arloetan: a) Giza eskubideak eta ekintza humanitarioa, hausnarketarako eta trukerako espazioa irekitzea helburu duena, mundu akademikoaren eta ekintza humanitarioaren eragileen artean, giza eskubideen defentsaren eta babesaren ikuspegitik; b) Giza eskubideak eta aniztasuna, batik bat kultura ugariko errealitate berriak eta nortasun kolektiboak direla-eta sortutako gatazkak aztertzeke, hori guztia diziplina arteko ikuspegitik; eta, c) Migrazioak, integrazioa eta gizarte kohesioa, pertsona immigranteak gure inguruko gizarteetan txertatzeko eta egokitzeko dinamikak aztertzeke, baita nazioz haraindiko mugimenduak eta sareak aztertzeke ere. 2013-2014 ikasturtean, Institutuko iker-taldeak, «Gizarte eta kultur erronkak eta giza eskubideak aldatzen ari den munduan» izenekoak, berritu egin du Eusko Jaurlaritzaren aitorten ofiziala mailarik altuenean.

Institutuaren ikerketa propioei begira, giza eskubideen eta aniztasuna-ren ildoan, Hezkuntza eta Zientzia Ministerioak 2011n onartutako «Gizarte eskaera berriak eta erlijio aniztasuna bateratzeko praktikak tokiko edo es-

kualdeko esparru publikoan» ikerketa proiektua amaitzeko fasean dago. Giza eskubideak eta ekintza humanitarioa ikerrildoreen barruan, amaitzen ari dira Hezkuntza eta Zientzia Ministerioak finantzatutako «Populazioaren lekualdatze nahitaezkoa babesteko esparru kontzeptual berria» proiektua. Azkenik, migrazio, integrazio eta gizarte kohesioko ikerrildorean, Zientzia eta Berrikuntza Ministerioak finantzatzen duen «Immigranteen elkarteak informazioaren gizartean txertatzea eta parte hartzea: Espainian dauden immigranteen elkarte nagusien informazioaren eta komunikazioaren teknologien, inklusio digitalaren eta gizarte integrazioaren eragina» proiektua aribidean dago. Europako proiektuen artean, bi dira indarrean daudenak: INTEGRIM (Integrazioa eta nazioarteko migrazioa: integrazteko bideak eta politikak) eta FRAME (Giza eskubideak sustatzen Europako barruko eta kanpoko politketan).

Proiektu propioez gainera, Institutua Consolider-Ingenio 2010 programaren atal bat da, «El tiempo de los derechos- HURI-AGE» proiektuarekin; Zientzia eta Berrikuntza Ministerioaren I+G+b Planak finantzatzen du proiektua eta estatu-mailako hamabi ikertalde osatzen dute. HURI-AGE proiektuaren helburu nagusia da Giza Eskubideen arloan ikertzeko eta prestatzeko ahalmena sendotzea. Nazioarteko esparruari dagokionez, Institutua eta bertako ikertaldea honako sare hauetan ari dira parte hartzen: IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion), NOHA (Network On Humanitarian Action), EMA (European Master's Programme in Human Rights and Democratisation) eta AHRI (Association of Human Rights Institutes). NOHA sarearen kasuan, Deustuko taldeak EUPRHA (European Universities on Professionalisation of Humanitarian Action) europar proiektua lideratzen du.

Institutuaren zabalkunde programa dela-eta, laborpen honetan, argitalpen-ildoak eta zabalkunderako kanpoko ekintzak aipatu daitezke.

Giza Eskubideei buruzko Koadernoak argitaratzen jarraitu da. Aurreko urtekaritik hona, 2013-2014 ikasturtean argitaratu direnak hauek dira:

- *Fascismo social. Políticas del miedo y servidumbre voluntaria. ¿Qué hacer?*, Javier Chinchón Álvarezena
- *Justicia y formas de participación indígena*, Alexandra Tomaselli, Silvia Ordoñez eta Claire Wrihten edizioa.
- *Diplomazia lumaduna. Erbeste ekintza indigenaren historia laburra*, Joseba Iñaki Arregirena.
- *Conservación y Pueblos Indígenas. Un análisis socio-jurídico*, Ellen Desmet-ena.
- *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Derecho Internacional*, Amelia Alba Arévalorena.

Koadernoen argitalpenarekin batera, 2013an plazaratu zen «Ekintza Humanitarioko eta Giza Eskubideetako 2012ko Urtekaria», urtekariaren hamaikagarren alea. Giza eskubideen monografiari dagokienez, bi argitaratu dira. Lehenengoa, ikerketa proiektu baten emaitza da: «El caso Awasi Tingni. Derechos humanos entre lo local y lo global», Felipe Gómezek zuzendua. Bigarrena, lider indigenen prestakuntza programaren esparrukoa da: «Los derechos indígenas tras la declaración. El desafío de la implementación», Felipe Gómezek eta Mikel Berraondok argitaratua.

Azkenik, zabalkunderako programa horren barruan, Institutuak hainbat jarduera antolatu ditu, besteak beste: hitzaldiak, ikastaroak, mintegiak eta topaketa itxiak eta irekiak, giza eskubideen arloan lanean diharduten pertsona eta erakundeek egiten dutenaren berri zabaltzeko eta harremanetan jartzeko. Jarduera horiek gobernu-erakunde, unibertsitate, ikerketa-zentro eta GGKEekin egin dira, ikerketa proiektuen, nazioarteko sareen eta/edo Europako proiektuen barruan. Hona hemen batzuk: INTEGRIM proiektuaren barruan, «Europe's ability to accommodate diversity» mintegia antolatu zen; eta migrazioen ildoan, nazioarteko mintegi bat egin zen: «Migraciones y asociacionismo en tiempo de crisis», Aristos Campus Mundus eta IMISCOE sarearen barruan. Azkenik, NOHaren 20. urteurrena dela eta, ospatzeko jardunaldi berezi bat egon zen: «20 urte Ekintza Humanitarioaren aldeko lanean».

Ekintzaren gaineko programaren helburu nagusia da giza eskubideei buruzko eremuan lankidetzaproiektuetan parte hartzea. Denbora horretan, institutuaren ekintza-programa finkatu da, eta erakunde eta unibertsitate indigenekin egindako ekintza-programak eta giza eskubideen gaien gainean lider indigenak prestatzeko antolatutako ekintza-programak nagusitu dira. Jarduerarik garrantzitsuena Latinoamerikako Herrialde Indigenentzako Giza Eskubideen Prestakuntza Programa izan da. Programa horren jatorria Nazio Batuen Beka Indigenen Programa da; 1997. urtetik, mundu osoko lider indigenei giza eskubideen eta nazioarteko erakundeen gaineko prestakuntza emateko aukera ematen du. Deustun egiten den programa Nazio Batuetan garatutakoaren osagarri gisa sortu zen, nazioarteko erakunde horrekin zuzenean lankidetzan, Amerikako ingeles hiztunak ez diren ordezkari indigenak gizarteratzeko; izan ere, horiek beti izan dituzte oztopo ugari, beka horiek eskuratu ahal izateko, hizkuntza kontuengatik. Institutuaren eta Nazio Batuetako Giza Eskubideen Goi Komisarioaren arteko harremanei esker, Institutuak Bilbon programa paraleloa antolatzea erabaki zuen eta, ondorioz, 2013. urtean, hamahirugarren promozioa burutu dugu.

Normas para la presentación de originales

1. Los artículos deberán ser originales e inéditos, su publicación no debe estar comprometida en otro medio y la temática debe estar relacionada con la del Anuario. El idioma para la presentación de originales será el castellano o el inglés. Los artículos serán sometidos a evaluación de pares.

2. La extensión de los trabajos será de entre 6.000 y 10.000 palabras para los artículos, en papel DIN A4, a un espacio y medio, incluyendo gráficos, tablas, notas y bibliografía.

3. Los artículos serán enviados en soporte informático, Times New Roman 12, a la siguiente dirección: gorka.urrutia@deusto.es. Su publicación dependerá de la evaluación positiva de los informes confidenciales elaborados por evaluadores externos relacionados con los temas del trabajo. La respuesta de la evaluación se hará en el plazo máximo de 8 semanas.

4. En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos, dirección, teléfono y correo electrónico, así como su filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Todo los artículos deberán incluir un resumen del texto (máximo 150 palabras), además de las palabras clave del mismo (entre 5 y 10), en castellano y en inglés.

5. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables a cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro y la tabla.

6. Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

7. Actualmente se están elaborando nuevas normas para las notas a pie de página y las referencias bibliográficas. Estas serán incorporadas en la página web del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Cualquier consulta, se pueden poner en contacto con la dirección indicada más arriba.

Requirements for submission of original documents

1. Articles must be unpublished originals, and uncommitted to publication elsewhere, and the subject must be related to the ones of the yearbook. The language for submission must be Spanish or English. Articles will be peer-reviewed.

2. The documents should be of between 6,000 and 10,000 words in length for articles; they should be printed on A4 paper, 1.5 lines spacing, including graphs, charts, tables, notes and bibliography.

3. Articles will be sent electronically in 12-point Times New Roman, to the following address: gorka.urrutia@deusto.es. Publication will depend on the positive evaluation of two reports made by peer-reviewers related to the subject of the article. The response on the evaluation will be communicated in less than eight weeks.

4. The first page should include the following: the title, the author's full name, address, telephone number and email address, as well as the author's institutional affiliation and the way in which he/she wishes this to be stated. All articles should include an abstract of the text (maximum 150 words), as well as the relevant keywords (between 5 and 10), in Spanish and English.

5. All graphs should be correlatively numbered, bear a title and the relevant source. The same requirements apply to charts and tables. An exact reference of the place in which the graph, chart or table is to be located should be included in the text.

6. Abbreviations should be accompanied by their corresponding full form the first time they are used, e.g. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

7. Requirements for footnotes and bibliographical references are currently being revised. These will be included in the webpage at the Pedro Arrupe Human Rights Institute site. Any other question, you may contact at the previous E-mail address.

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2014

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2014

El Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos pretende facilitar un espacio de reflexión e intercambio sobre las prácticas, experiencias e investigaciones que se producen en el ámbito de la acción humanitaria y los derechos humanos. Los estudios y textos aquí incluidos intentan recabar el interés de académicos, profesionales, activistas de movimientos sociales y otras personas interesadas en este campo. El contenido de este Anuario se nutre tanto de aportaciones realizadas desde la universidad como de reflexiones y propuestas de personas que cuentan con experiencia y responsabilidad directa en el campo de la acción humanitaria, así como en el de los derechos humanos. En esta edición, estos contenidos adquieren la forma de estudios o artículos monográficos.

The Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights aims to provide a space where the reflection on and exchange of the work, experiences and research in the sphere of humanitarian action and human rights is made possible. The studies and texts included in this twelfth issue intend to be of the interest for academics, professionals, social movement activists and other people connected to the fields of humanitarian action and human rights. The contents of this Yearbook are mainly monographic articles.

HURI-AGE

Consolider-Ingenio 2010



Deusto

Instituto de Derechos Humanos
Pedro Arrupe
Human Rights Institute



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO