

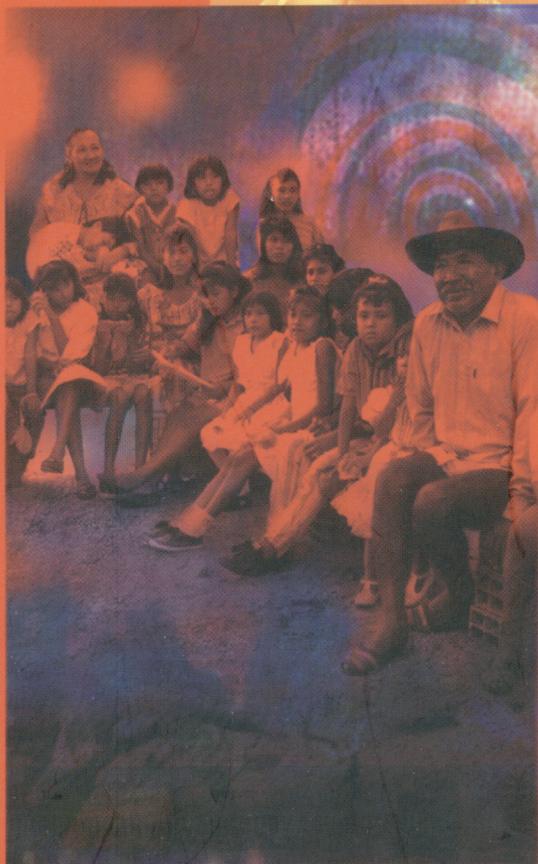
VENEZUELA

GOBIERNOS LOCALES Y PUEBLOS INDIGENAS



redacción

MARIA
TERESA
QUISPE



VENEZUELA: GOBIERNOS LOCALES Y PUEBLOS INDIGENAS

Coordinación y redacción:

María Teresa Quispe

en colaboración con:

Martha Espejo Barrios

Daniel Guevara

David Ibarrola

Puerto Ayacucho 2005

VENEZUELA:

GOBIERNOS LOCALES Y PUEBLOS INDIGENAS

Cordinación y redacción: María Teresa Quispe

Colaboradores: Martha Espejo Barrios (corredacción para el municipio de Autana) - Daniel Guevara (marco jurídico) - David Ibarrola (asistente de campo)

Copyright: los autores, ORPIA e IWGIA -

Todos los derechos reservados - 2005

Gráfica, tipografía y layout: Jorge Monrás

Impresión: Tarea Gráfica Educativa - Lima, Perú

ISBN: 87-91563-13-5



**ORGANIZACION REGIONAL
DE PUEBLOS INDIGENAS DE AMAZONAS**

Av Aeropuerto
Sede de ORPIA - Urbanización Los Lirios
Puerto Ayacucho - Venezuela



**GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO
SOBRE ASUNTOS INDIGENAS**

Classensgade 11 E, DK 2100 - Copenhagen, Dinamarca
Tel: (45) 35 27 05 00 - Fax: (45) 35 27 05 07
E-mail: iwgia@iwgia.org - Web: www.iwgia.org

*Esta publicación se ha realizado
gracias al apoyo de la Comisión Europea*

CONTENIDO

Resumen	7
Introducción	8
Marco jurídico.....	12
El estado Amazonas y los Gobiernos Locales Indígenas	19
El proceso de organización indígena en el estado Amazonas.....	24
Dos casos de Gobiernos Locales en municipios de población mayoritariamente indígena, cuyos alcaldes son también indígenas	30
Municipio Manapiare.....	31
Municipio Autana	42
Conclusiones y recomendaciones	53
Referencias	56
Notas.....	58

RESUMEN

Los gobiernos locales en Venezuela se encuentran representados por la figura de las alcaldías, oficina político administrativa del sector público nacional que se encarga de gerenciar los municipios. Los municipios son la unidad político – administrativa primaria y autónoma de la organización nacional.

Las alcaldías que se encuentran actualmente encabezadas por líderes indígenas no obedecen a la organización social y política de las comunidades indígenas del país. Como consecuencia de esta realidad y de una generalizada desinformación acerca de esta “nueva” figura, la población indígena tiene expectativas que no se corresponden a lo que las normativas definen como de su competencia. Esta situación es acentuada por la ocupación de líderes indígenas en cargos dentro de las alcaldías en vista que, en la mayor de las ocasiones, no cuentan con suficiente formación socio-política y administrativa desde una perspectiva occidental. Al mismo tiempo, las autoridades tradicionales parecen perder importancia y, en algunos casos, legitimidad.

Este documento contiene una aproximación al tema de “Gobiernos Locales y Pueblos Indígenas” en los municipios Autana, Atabapo y Manapiare del estado Amazonas, a través de la exploración y descripción de las representaciones que sobre este tema tienen los siguientes actores: líderes comunitarios, autoridades tradicionales, capitanes de las comunidades y funcionarios públicos de las alcaldías.

A tal fin haremos una descripción formal del marco jurídico nacional en relación al tema y expondremos los resultados de la reflexión y consulta sostenida con diversos actores. La metodología ha supuesto, por una parte, la revisión bibliográfica y, por la otra, la realización de entrevistas individuales y conversaciones guiadas en asambleas comunitarias con líderes indígenas, alcaldes, funcionarios de las alcaldías y miembros de las comunidades para conocer las percepciones que tienen estos actores sobre el funcionamiento de los gobiernos locales o alcaldías ocupadas por líderes indígenas. □

INTRODUCCION

El estado Amazonas de Venezuela cuenta con una población mixta culturalmente ya que allí se agrupan veinte pueblos indígenas¹ y un sin número de grupos de migrantes de distintos lugares del país y del mundo a quienes comúnmente se les denomina “criollos”.

Se trata de una población general de 132.035 personas de las cuales el 51% es representada por población indígena (Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), 2004).

Amazonas cuenta con una extensión territorial de 184.500 km². A excepción del municipio capital (Atures), en los otros seis municipios² la presencia de la población indígena alcanza una representación del 85% del total de la población. Atures está poblado mayoritariamente por criollos.

La convivencia y relación de estos pueblos indígenas con el Estado-Nación y con organizaciones internacionales ha ido creciendo aceleradamente en los últimos diez años. Aún cuando la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA)³ y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) consideran que tal encuentro se ha traducido en beneficios para ambas culturas (la “occidental” y las indígenas) debe decirse que a las segundas les ha correspondido la necesidad de mayor adaptación y, en consecuencia, el mayor riesgo a incorporar desordenadamente patrones socio-culturales y económicos que en ciertos casos les han afectado negativamente (ORPIA, 2003, pág. 12).

La cultura y en general, el modelo social, económico y político del llamado mundo moderno, como modelo dominante, se ha impuesto gradualmente en distintos ámbitos de la vida de los pueblos indígenas del estado Amazonas, produciéndose tensiones entre ambas culturas. Este planteamiento puede comprobarse con claridad en la educación intercultural bilingüe, en los servicios públicos de salud y, quizás con menos claridad, en la organización socio política local.

En lo que se refiere al tema educativo, siguiendo la opinión de ORPIA, encontramos lo siguiente:

“Parece ser un hecho que la educación intercultural bilingüe en nuestra región está dando resultados negativos no previstos, pues al parecer hemos errado en los planteamientos conceptuales y, especialmente en los metodológicos. Los estudiantes indígenas están recibiendo entrenamiento de baja calidad en lo que se refiere al conocimiento del mundo occidental y, al mismo tiempo, están perdiendo la oportunidad de someterse a procesos de aprendizaje tradicionales ya que se encuentran el día entero dentro de un salón de clases...” (ORPIA, 2003, pág 2).

Siguiendo nuestro planteamiento acerca de la manera como se ha dado el encuentro entre una cultura dominante y otro grupo de culturas a las que denominamos genéricamente “pueblos indígenas”, se observa que la “escuela occidental” va reemplazando cada vez más a las formas tradicionales de transmisión de conocimientos para la vida. Aún cuando, en el marco de la escolaridad formal, se han realizado intentos por respetar la identidad de los pueblos indígenas, lo que se ha logrado es sólo incorporar contenidos del mundo indígena en el formato de la escuela de “la otra cultura”.

Así, el proceso educativo desarrollado ha generado una tensión importante entre las formas tradicionales de transmisión de conocimiento y la escuela moderna. A su vez, esta tensión ha generado problemas para la supervivencia en uno y otro espacio socio-cultural.

En lo que se refiere al tema de la salud debe comentarse que el encuentro entre culturas no ha sido del todo favorable. La presencia de migrantes en los espacios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas, en especial de misiones religiosas y del Estado (a través de los centros de atención en salud y del servicio militar) han colaborado con cambios en los patrones de asentamiento de una manera muy acelerada, afectando directamente sus modos de producción y recolección de alimentos y, en consecuencia, sus patrones alimenticios.

En lo que se refiere a la atención pública en salud se puede observar con claridad la tensión generada entre dos perspectivas radicalmente distintas sobre los conceptos de salud y de enfermedad. En efecto, para algunos de los pueblos indígenas de nuestra Amazonía ni siquiera existe el concepto de enfermedad. En este sentido, los jóvenes médicos que arriban a esta zona para cumplir con un requisito universitario (el llamado año rural), lo hacen con desconocimiento de la situación con la que se van a encontrar. Intentan aplicar la medicina tal y como la aprendieron en los centros urbanos, generándose enormes frustraciones al no conseguir resolver muchos de los casos, al tiempo que se producen situaciones de maltrato en los pobladores atendidos. Un buen ejemplo sobre esta situación puede observarse en el video documental sobre la situación de salud en el Pueblo Jivi “El

Hombre Mundo” realizado conjuntamente por ORPIA y el Centro Amazónico de Investigación y Control de Enfermedades Tropicales (CAICET) con el apoyo de UNICEF (CAICET, ORPIA, UNICEF, 2002).

Finalmente, la organización socio-política de las comunidades indígenas no escapa de esta tensión entre culturas. En el año 1993, luego de una gran asamblea que contó con la participación de líderes indígenas de los siete municipios, se creó ORPIA. Su objetivo se traducía en la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas del estado Amazonas. La petición de los líderes de base sobre la necesidad de controlar políticamente sus territorios los llevó a la posterior conformación del movimiento político “Pueblos Unidos Multiétnicos de Amazonas”, más conocido con el PUAMA, brazo político de ORPIA. En aras de lograr el control de sus territorios, los líderes indígenas se han propuesto recuperar la propiedad colectiva de sus tierras y hábitats (ORPIA, 2001, pág 6) y al mismo tiempo, ganar paulatinamente las elecciones en las alcaldías de los siete municipios del estado Amazonas.

El PUAMA ha logrado mantenerse en las alcaldías de Autana y Manapiare durante dos períodos electorales consecutivos. Se han generado ciertos beneficios relacionados con el acceso a fondos públicos para atender las necesidades más sentidas de sus respectivas poblaciones, así como el fortalecimiento de los líderes indígenas en el juego político nacional. No obstante, la capacidad institucional para gobernar según esquemas radicalmente distintos a los propios ha afectado seriamente la administración y eficiencia de las alcaldías, no obteniéndose los resultados de impacto positivo esperados para y por la población.

Las consecuencias de tal situación se traducen de manera general en:

- 1) el inapropiado funcionamiento de las alcaldías, especialmente en lo que se refiere a los aspectos administrativos y a la subutilización del gobierno municipal;
- 2) el desencuentro entre las expectativas de las comunidades para la solución de asuntos de interés privado o público, y las capacidades formales y reales de los alcaldes para darles cumplimiento;
- 3) la frustración de las comunidades en cuanto a la esperanza de contar con una relación directa con el alcalde, obedeciendo a los esquemas tradicionales de relación con las autoridades comunitarias;
- 4) el debilitamiento del movimiento indígena, en cuanto a su rol de actor externo al Estado para la necesaria presión política organizada;
- 5) el fortalecimiento del movimiento indígena, en cuanto a su capacidad de negociación desde dentro del Estado;
- 6) la oportunidad de contar con recursos públicos para generar cambios estructurales, al menos en el nivel de lo local y regional.

Se suma a esta realidad la existencia de un marco legal internacional y nacional que permiten la existencia una sociedad pluricultural y multiétnica, según describe la Constitución. De modo específico, es posible – al menos en lo formal - pensar en la creación de modelos de “gobierno locales” no sólo participativos sino también coherentes con las realidades sociales, económicas y culturales de los municipios. De este modo, encontramos que el capítulo IV, artículo 169 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela indica lo siguiente:

“...la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a los condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local” (República Bolivariana de Venezuela, 1999).

Debido a lo novedoso de la incorporación de líderes indígenas a los gobiernos locales no existen investigaciones que hayan hecho referencia a estos gobiernos municipales, por lo que aquí se pretende realizar una primera aproximación a la incorporación política de estos líderes a las alcaldías, o en otras palabras, a “la centralización de poder [indígena] en la entrañas de la maquinaria política criolla y necesariamente acompañada y entremezclada con tácticas políticas criollas” (Arvelo-Jiménez, 2001, p.19). Así, el objetivo del presente trabajo es explorar el funcionamiento de los gobiernos locales ocupados por líderes indígenas en el caso de tres municipios del Estado Amazonas de Venezuela en el periodo 2000-2004.

A tal fin haremos una descripción formal de las alcaldías en cuestión y expondremos los resultados de la reflexión y consulta sostenida con diversos actores. La metodología ha supuesto, por una parte, la revisión bibliográfica y, por la otra, la realización de entrevistas individuales y conversaciones en asambleas comunitarias con líderes indígenas, alcaldes, funcionarios de las alcaldías y miembros de las comunidades. Se buscó conocer las percepciones de estos actores sobre el funcionamiento de los gobiernos locales o alcaldías encabezadas por líderes indígenas. □

MARCO JURIDICO

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

En el año 1999 entró en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, luego de un proceso constituyente en el que participaron las organizaciones indígenas de todo el país, la organización indígena nacional (CONIVE) y una serie de actores aliados a la causa de los pueblos indígenas.

Como logro compartido entre los actores mencionados, quienes supieron aprovechar el interés del actual presidente Hugo Chávez en reconocer los derechos de los pueblos indígenas, se incorporaron una serie de artículos que pasaron a reconocer lo siguiente:

- 1) Venezuela es un país pluricultural, multiétnico y multilingüe. En este sentido se reconoce formalmente, por primera vez en la historia de país, la existencia de pueblos indígenas: respetándose sus culturas, formas de organización económica, social y política, sus religiones e idiomas. Las lenguas indígenas pasan a ser de uso oficial para las comunidades indígenas. (Constitución Bolivariana de Venezuela (CBV), art 119)
- 2) El derecho ancestral al hábitat y las tierras que tradicionalmente ocupan. (CBV, art. 119)
- 3) El derecho a desarrollar sus identidades y culturas. Por tanto, a procesos de desarrollo económico basados en sus prácticas; educación y salud propios ajustados y respetuosos de sus propias costumbres. (CBV, arts. 120, 121, 122 y 123)
- 4) El derecho a la participación política en los distintos niveles de gobierno, desde la asamblea nacional hasta los gobiernos locales. (art. 125)
- 5) La garantía y protección de la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos tradicionales, los cuales no podrán – en ningún caso – ser patentados. (art. 124)
- 6) Los municipios (gobiernos locales) con población indígena pueden replantear las competencias, formas de administración y organización de las alcaldías en función de las particularidades de cada municipio. (art. 169)

- 7) Los estados y municipios están en la posibilidad de descentralizar uno o varios servicios a las comunidades organizadas, siempre que éstas demuestren que están en la capacidad para asumirlos. (art.184) Este artículo, si bien no hace alusión directa a las comunidades y pueblos indígenas, otorga cierta apertura a la posibilidad del autogobierno – aún con fondos del estado – nación, si se combina bien con el artículo 169.⁴

A pesar de la voluntad política del Presidente de la República, la incorporación de los artículos referidos a los derechos de los pueblos indígenas fue difícil. En el proceso constituyente también participaron actores sociales opuestos al reconocimiento de estos derechos (sectores del oficialismo y sectores de la oposición al gobierno). Algunos por desconocimiento del tema, otros por tener intereses claramente encontrados con aquéllos de los pueblos indígenas.

Una vez aprobados, no obstante, la dificultad se ha mantenido en el proceso de implementación en dos sentidos. El primero guarda relación con el desarrollo legislativo necesario para poner en marcha políticas concretas que conviertan en realidad los derechos consagrados constitucionalmente. El segundo, con la insuficiente información y formación de los actores involucrados (funcionarios públicos en todos sus niveles y los representantes de los pueblos indígenas) sobre derechos indígenas y políticas públicas para pueblos indígenas.

En este sentido, sigue sin aprobarse la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI), aún cuando ya ha pasado por tres discusiones en la Asamblea Nacional.

De igual manera, se aprobó en el año 2001 la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. A la fecha en que se escribe no se ha entregado ningún título de propiedad colectiva de hábitat y tierras de los pueblos indígenas. Sigue en mora la aprobación de un reglamento de la ley antes mencionada, situación que ha entorpecido la implementación del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de uso y ocupación ancestral, al no contarse con un procedimiento claro de demarcación y entrega de títulos de propiedad colectiva de hábitat y tierras indígenas.

Durante el período de estudio se estuvo trabajando en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Durante todo ese tiempo y hasta muy poco antes de finalizar este informe (abril de 2005), el funcionamiento de los Gobiernos Locales se rigió por la antigua Ley existente antes de la entrada en vigencia de la Constitución Bolivariana en 1999.

La perspectiva de las organizaciones indígenas de Venezuela, en sus niveles regionales y nacional, coinciden en que el gobierno – representado especialmente por la figura de Presidente Hugo Chávez – sigue manteniendo una actitud política positiva en lo que se refiere a la puesta en práctica de los derechos indígenas consagrados en la Constitución Bolivariana. Ejemplo claro de ello es la obligada consulta que los distintos entes de gobierno suelen realizar antes de tomar decisiones sobre políticas, programas, proyectos o actividades relacionadas con los pueblos indígenas. Este hecho indica, ciertamente, fortaleza y legitimidad del movimiento indígena frente al gobierno, así como también indica voluntad política por parte del actor de gobierno.

Puede cuestionarse la eficacia de tales procesos ya que en más de la mitad de las ocasiones existen carencias conceptuales y metodológicas en los planteamientos de ambos actores (gobierno y representación indígena). Sin embargo, es un cambio radical frente a gobiernos pasados el hecho que los indígenas sean consultados. Parece más acertado comprender que el proceso de implementación es una construcción diaria cuya responsabilidad recae en todos los actores involucrados. Proceso que requiere reflexión sistemática, construcción de ideas concretas y capacitación tanto para los representantes indígenas como para los actores políticos de gobierno a quienes corresponde tomar decisiones de orden público en materia indígena.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

A diferencia de otros países, este convenio fue ratificado por Venezuela en el año 2004, posterior a la entrada en vigencia de la Constitución Bolivariana en 1999 y, en este sentido, fortalece los derechos indígenas que ya estaban consagrados a nivel nacional.

La Constitución actual de Venezuela es coherente con el Convenio 169 de la OIT, tal como se desprende de las líneas anteriores.

Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI)

La Ley llamada a regular los asuntos vinculados con los pueblos indígenas es la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI). Esta Ley se encuentra en la Asamblea Nacional para su última revisión y aprobación, esperada para diciembre de 2004. Desacuerdos entre los representantes indígenas aún mantienen esta Ley sin aprobarse.

Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)

En Venezuela, hablar de Gobiernos Locales equivale a hablar de Municipio. Términos que también se relacionan con: “alcalde”, “alcaldía”, “Concejo Municipal”, “concejales” y “Juntas Parroquiales”.

A continuación pasaremos a describir brevemente estos conceptos:

Los municipios son la unidad político – administrativa más pequeña dentro de la organización del gobierno nacional.

Artículo 3.- El Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional establecida en una extensión determinada de territorio. Tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley. Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad. (República de Venezuela, LORM)

Los municipios son entidades autónomas y su representante es electo por la población votante del municipio. Para la creación de un municipio se precisan los siguientes requisitos:

1. Una población no menor de diez mil (10.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes;
2. Un territorio determinado;
3. Un centro de población no menor de dos mil quinientos (2.500) habitantes, que sirva de asiento a sus autoridades; y,
4. Capacidad para generar recursos propios, suficientes para a tender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios. (LORM, art. 18)

Es la Asamblea Legislativa (órgano legislativo del gobierno regional)⁵ la encargada de evaluar y aprobar la creación de un municipio. Para ello debe solicitar a los cuerpos técnicos regionales estudios que determinen el cumplimiento de los requisitos antes descritos.

En el estado Amazonas se crearon siete municipios en el año 1994. Analizaremos en el subcapítulo siguiente que la creación de los mismos no sólo se realizó sin consultar a los diecinueve pueblos indígenas reconocidos para aquél momento sino que, adicionalmente, se hizo irrespetando

los requisitos establecidos en la Ley. Trataremos de comprender las causas y posteriores consecuencias de tal decisión.

En cuanto a la descripción de los conceptos básicos relacionados con los Gobiernos Locales en Venezuela, tenemos que el alcalde y el Concejo Municipal son los cuerpos que ejercen el gobierno dentro de un municipio (LORM, art. 50). El concejo municipal está compuesto por concejales quienes, al igual que el alcalde, son electos – por mayoría relativa - por la población votante del municipio en un proceso electoral universal, directo y secreto.

El alcalde se encarga de la ejecución de las tareas de la alcaldía. Es el “gerente” del municipio. El Concejo Municipal, por su parte, es el órgano legislador del mismo. Los concejales son, en este sentido, los legisladores.

El número de concejales varía de acuerdo con el tamaño del municipio el cual es medido en función del número de población.

El municipio se divide a su vez en parroquias, demarcaciones espaciales orientadas a facilitar la gestión del órgano de Gobierno Municipal (Alcaldía). Son entes auxiliares descentralizados del Gobierno Municipal. Cuentan con Juntas Parroquiales que no son más que juntas de vecinos. En acuerdo con la alcaldía y el Concejo Municipal, los vecinos de las Parroquias podrán colaborar con la gestión comunitaria. Se les podrá asignar el personal y los recursos necesarios para su eficaz participación. Las tareas asignadas son una decisión de competencia exclusiva de la Alcaldía.

La LORM es una Ley que también se encuentra en proceso de revisión y reforma. Proceso que ha llevado más de tres años. En el año 2003, la comisión encargada de su redacción llevó adelante consultas entre los actores sociales afectados. Las organizaciones indígenas fueron también consultadas.

La LORM aún vigente fue sancionada en junio de 1989. Establece los siguientes principios básicos:

Autonomía municipal

Autonomía política: Las elecciones de sus representantes y autoridades se realizan mediante mecanismos de la democracia representativa, en elecciones directas, universales y secretas.

Autonomía tributaria: Los municipios tienen la potestad de crear tributos y de generar recursos propios a través de recaudaciones de impuestos y

otras patentes. Del mismo modo tienen la capacidad de solicitar transferencias de recursos al nivel central de gobierno.

Autonomía administrativa: Los municipios tienen un sistema administrativo libre que les permite desarrollar las actividades de su competencia. Los recursos económicos ordinarios provienen de un aporte del Gobierno Nacional cuya partida es definida de acuerdo con el número de habitantes de cada municipio. Tal partida se denomina "situado municipal".

Autonomía normativa: Los municipios tienen la potestad de crear normas con carácter de leyes que son de obligatorio cumplimiento para las personas naturales habitantes del municipio y para las instituciones públicas y privadas que tienen vida en la jurisdicción municipal. En este sentido, el municipio, a través del Concejo Municipal, puede sancionar ordenanzas, reglamentos, decretos, acuerdos y resoluciones.

Competencias

Las competencias de los municipios en Venezuela son relativamente amplias. Aún cuando la LORM destaca las siguientes, también indica que se pueden crear y prestar todos los servicios públicos que aporten beneficios a la comunidad representada:

Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;
2. Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción
3. Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional Igualmente velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito;
4. Promoción y fomento de viviendas, parques jardines, plazas playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte; pavimentación de las vías públicas urbanas;
5. Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público.
6. Ordenación del Tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas;
7. Servicio de transporte público urbano de pasajeros;

8. Abastos, mataderos y mercados y, en general, la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de primera necesidad.
9. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;
10. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;
11. Organizar y promover las ferias y festividades populares, así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local;
12. Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos;
13. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones;
14. Creación de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional;
15. Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios;
16. Crear servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal;
17. Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre; y,
18. Las demás que sean propias de la vida local y que le atribuyan otras leyes. (*LORM, art 36*)

Las competencias enunciadas hacen referencia a un país urbano. Se planifica y legisla desde la capital, obviando la existencia de un país heterogéneo en lo económico, social, geográfico y cultural. Para el momento en que entró en vigencia la Ley que aún regula el funcionamiento de los gobiernos locales, la existencia de los pueblos indígenas venezolanos ni siquiera había sido reconocida. Es natural que la no haga ninguna referencia al respecto. No obstante, como se mencionara en líneas anteriores, la LORM está siendo revisada y reformada, esperándose su aprobación en el transcurso de año 2005. □

EL ESTADO AMAZONAS Y LOS GOBIERNOS LOCALES INDÍGENAS

Algunas características geográficas y poblacionales

El estado Amazonas se encuentra ubicado al sur de Venezuela, limitando al norte con el estado Bolívar, al sur y al este con Brasil, y al oeste con Colombia y Brasil.

Su superficie es de unos 184.500 km² y su población total se calculaba en unas 90.000 personas para el año 1992, de la que el 49,7% era indígena, es decir, en 1992 había 44.512 personas indígenas (Oficina Central de Estadística e Informática [OCEI], 1993). El último Censo General realizado en 2001, estima que la población total del Estado Amazonas es de 118.129 personas, de las que 59.718 son indígenas, lo que significa que esta población sigue representado entorno al 50% del total (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2002). Según datos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, se trata de una población general de 132.035 personas de las cuales el 51% es representada por población indígena (MSDS, 2004).

Amazonas es por lo tanto un estado multiétnico y pluricultural en el que habitan el mayor número de pueblos indígenas de todos los estados con población indígena del país. En términos de población indígena sólo el estado Zulia tiene un mayor número de indígenas. Los veinte pueblos indígenas son: Yanomami, Jivi, Piaroa, Kurripaco, Ye'kwana, Baré, Baniwa, Piapoco, Puinave, Yeral, Warekena, Yavarana, Hoti, Eñepa, Sáliva, Mako, Guanano, Inga Kichwa, Cuiva y Sanema. De acuerdo al censo OCEI de 1993, los que contaban con mayor número de población eran los Yanomami con el 29,99%, el Jivi con el 21,16%, el Piaroa con el 21,05%, el Kurripaco con el 6,22% y el Ye'kwana con el 6%.

Es importante señalar que seis de los siete municipios que conforman el estado Amazonas son eminentemente indígenas, con la única excepción del municipio Atures. Paradójicamente, aunque este municipio es el que concentra el mayor número de población indígena - alrededor del 35% - esta población es en este municipio proporcionalmente minoritaria respecto a la población no indígena. Esto se debe al hecho de que el 95% de la población no indígena del estado Amazonas habita en dicho muni-

cipio, mayoritariamente en la capital del estado Puerto Ayacucho (INE, 2002).

Los municipios y el estado Amazonas

Para comprender la división político-administrativa actual del estado Amazonas y el funcionamiento reciente de los Gobiernos Locales en municipios indígenas es primero necesario hacer un breve recuento histórico de la región. Antes de 1992 la superficie que en la actualidad ocupa el estado era el antiguo Territorio Federal Amazonas, el cual contaba con una autonomía muy pobre. El Territorio tenía un Consejo Municipal con sede en la capital Puerto Ayacucho y un único municipio. En el año 1992 se creó oficialmente el estado Amazonas mediante ley especial (República de Venezuela, 1992).

El proceso de descentralización en Venezuela trajo consigo la creación masiva de municipios. No sólo porque el liderazgo político de los años ochenta asumía que un modelo descentralizado haría de la política pública nacional un asunto más eficaz y eficiente, sino porque garantizaba pequeños espacios de poder local a lo largo de todo el país, una especie de retorno al caudillismo. No todos los municipios creados pueden demostrar, luego de años de existencia, su necesidad, pertinencia ni cumplimiento con los requisitos establecidos en la ley orgánica de régimen municipal. Este parece ser el caso en el estado Amazonas.

Así, en noviembre del año 1994 se promulgó la ley de división político-territorial del estado Amazonas, producto del manejo de los partidos tradicionales criollos con mayoría en la extinta Asamblea Legislativa, bajo una lógica electoralista con la finalidad de ampliar su poder político en los nuevos municipios creados. Sin embargo, la aprobación de esta ley que creaba siete nuevos municipios convencionales se tradujo en la primera lucha de ORPIA y sus aliados en la defensa de los derechos indígenas, quienes se opusieron a la Ley de División Político-Territorial debido a su aprobación sin consulta de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas que representaban la mitad de la población del estado.

A pesar de ello, la división político territorial del estado Amazonas se elaboró sin consultar a los pueblos indígenas y, en consecuencia, establece una división que no se corresponde con la división territorial tradicional de los veinte pueblos indígenas que allí habitan.

Por tal razón, en febrero de 1995, ORPIA y sus aliados introdujeron en la Sala Plena de la extinta Corte Suprema de Justicia un recurso de nulidad, por inconstitucionalidad e ilegalidad contra la Ley de División Polí-

tico-Territorial. En diciembre de 1996, casi dos años después de introducido el recurso, la Corte Suprema de Justicia dictó la sentencia definitiva, la cual anulaba la ley promulgada y ordenaba la elaboración de una nueva ley que respetase los derechos de los pueblos indígenas (ORPIA, 2002). En noviembre de 1997 y tras la celebración de su Primer Congreso Extraordinario de los Pueblos Indígenas en el que se legitimó el proceso de consulta en las comunidades indígenas, ORPIA entregó a la Asamblea Legislativa del estado Amazonas un nuevo Proyecto de Ley de División Político-Territorial. El proyecto incluía la redefinición territorial de los municipios y la creación de un octavo municipio denominado *Omauwë*, bajo jurisdicción específica del pueblo Yanomami y gobernado por el *Yoawwë* o Consejo Intercomunitario Yanomami. Sin embargo, la Asamblea Legislativa insistió en su conducta apartada a la legalidad y en diciembre de ese mismo año aprobó la Ley de Reforma Parcial de la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas sin tomar en cuenta el proyecto de la Organización indígena. No obstante, la Corte Suprema de Justicia se pronunció de nuevo a favor de ORPIA y sus aliados ordenando a la Asamblea Legislativa del estado Amazonas abstenerse de cualquier actuación tendiente a aprobar una Ley de División Político-Territorial que no se adecuase a los términos señalados en el proyecto de los pueblos y comunidades indígenas (ORPIA, 2002).

A pesar de los avances conseguidos, la nulidad de la Ley de División Político-Territorial no dio frutos completamente ya que el proyecto indígena de división político territorial no ha sido sancionado en los últimos seis años "al existir todavía una mayoría criolla en el Consejo Legislativo del Estado Amazonas que impide tal avance" (D. Guevara, comunicación personal, 26 de agosto de 2004). Por el contrario, para investigadores como Arvelo-Jiménez (2001) han sido las diferencias entre dirigentes indígenas las que han permitido a los políticos criollos minimizar el poder que los indígenas obtuvieron con la nulidad, para así seguir manteniendo una división anulada pero *a la vez* vigente, lo que no favorece la entronización del autogobierno indígena en la mayoría de los municipios.

La creación de "municipios innecesarios" en Amazonas, cuya motivación era más bien de orden "político", trajo como consecuencia la creación de espacios burocráticos absolutamente ineficientes. En buena parte de las ocasiones, observamos espacios muy alejados de la urbe, compuestos por poblaciones expertas en materias radicalmente distintas, con habilidades de otro orden y con conceptos de vida y de organización social, si no opuestos, al menos distintos. Por ende, con deficiencias conceptuales y gerenciales en relación a los gobiernos locales los cuales obedecen a una estructura de pensamiento y a un modelo socio político de occidente.

Municipio	Población Total	Población Indígena	Pueblos Indígenas
Atures	87.231	28%	Población mixta. Relevancia de comunidades Jivi, Piaroa, Kurripaco, Sáliva, Inga.
Autana	6.866	97%	Kurripaco, Piaroa y Jivi.
Atabapo	9.095	82%	Kurripaco, Piapoco, Baniwa, Yeral, Piaroa, Jivi, Puinave, Maco, Kubeo, Guanano.
Manapiare	8.053	96%	Piara, Jivi, Ye'kuana, Hoti, Yabarana, Sanema, Maco, Kurripaco, Panare.
Guanía	1.849	92%	Kurripaco, Baré, Baniwa, Warekena, Yeral.
Río Negro	2.508	84%	Yanomami, Kurripaco, Baré, Baniwa, Warekena, Yeral, Ye'kuana.
Alto Orinoco	16.433	99%	Yanomami y Ye'kuana, Kurripaco.
TOTAL	132.035	51%	

Fuente: Dirección Regional (Amazonas) del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). Diciembre, 2004.

El cuadro muestra que de los siete municipios seis cuentan con población mayoritariamente indígena (más de un 80% en todos los casos).

De este modo, tenemos una variedad de alcaldías con personas a quienes el día a día de la administración pública les supone un esfuerzo tal que la posibilidad de pensar con perspectivas más amplias se convierte en algo remoto. No es sencillo saber qué hacer con un dinero que ingresa automáticamente a las arcas públicas municipales. Requiere reflexión y formación. De igual modo es compleja la administración pública y más aún acceder a recursos extraordinarios que son, en todo caso, los que permitirían financiar proyectos de inversión social.

Una población desconocedora del tema y de sus derechos acentúa la dificultad para avanzar en propuestas de bienestar colectivo pues el alcalde y su equipo carecen de un actor contraparte fuerte. Un actor capaz de ejercer presión suficiente para la transformación de las políticas y planes municipales y con capacidad de llevar adelante la contraloría social. La presión de los habitantes en los municipios de población indígena se traduce en exigencias ajenas a la misión de una alcaldía o de cualquier institución pública, tal como se entiende en el mundo occidental, dadas las evidentes diferencias en cuanto a formas para entender e interpretar los conceptos de autoridad y liderazgo. Así, observamos que las siguientes peticiones son las más comunes:

- otorgamiento de cargos como retribución al “favor prestado” con el voto en las elecciones,
- atención individualizada a la población,
- solución inmediata de necesidades individuales (especialmente económicas).

Desde una perspectiva legal no existe en Venezuela el concepto de Municipio Indígena. La Constitución sólo hace referencia a municipios con población indígena y a la posibilidad de que los mismos sean adaptados a las particularidades culturales, sociales y económicas de la sociedad representada. Del mismo modo, no se establece ningún requisito específico en cuanto a porcentajes de población indígena para proponer reformas en la estructura municipal. Todo depende, en buena medida, de la relación entre:

- la capacidad de presión política que puedan ejercer los pueblos indígenas de los diversos municipios y,
- la comprensión y voluntad política de los alcaldes con respecto al tema.

Sin embargo, el derecho a contar con municipios alternativos en cuanto a sus competencias, formas de organización y de administración quedó plasmado en el artículo 169 de la Constitución de 1999 dando pie a la posibilidad de reformulación conceptual y formal de municipios con población indígena. De haber interés y voluntad política en tales municipios, una propuesta de reforma organizativa puede perfectamente sostenerse en el documento constitucional, mientras se espera la aprobación de la nueva Ley de Régimen Municipal. □

EL PROCESO DE ORGANIZACION INDIGENA EN EL ESTADO AMAZONAS

Breve recuento histórico

En el antiguo Territorio Federal Amazonas la década de los años 70 supuso el inicio de las primeras movilizaciones indígenas de toda Venezuela debido a conflictos con criollos por la tenencia de sus tierras. Los Ye'kwana del río Ventuari en los años 1970-1973 llevaron a cabo acciones y protestas para defender sus tierras con una fuerte repercusión nacional, teniendo una amplia resonancia entre otros pueblos indígenas del país (Arvelo-Jiménez, 1990). También, en el año 1984 un grupo de indígenas Piaros iniciaron una protesta con ecos nacionales contra un latifundista criollo que había establecido un terreno en medio de sus tierras tradicionales, concretamente en el valle de Wanay. Podemos afirmar que estos dos hitos marcaron la génesis del proceso de organización indígena y favorecieron el establecimiento de nuevos lazos interétnicos, inicialmente, por la defensa de sus territorios. Sin embargo, estas acciones políticas de defensa territorial fueron aisladas y relativamente poco organizadas porque no existían para aquel entonces organizaciones comunitarias o intercomunitarias o una organización regional interétnica en la defensa de los derechos indígenas.

Ante esta creciente movilización indígena, una de las respuestas del Estado en los años 70 a la protesta inicial de los Ye'kwana del río Ventuari implicó la creación de una Federación Indígena en el Territorio Federal de Amazonas (Arvelo-Jiménez, 1990), pero ésta se convirtió en un títere de los partidos políticos tradicionales: Acción Democrática y el socialcristiano COPEI con la finalidad de cooptar algunos líderes indígenas. Inevitablemente esto llevó a la federación a acabar perdiendo su legitimidad ante los pueblos y comunidades indígenas que decía representar para principios de los años 90 (Oldham, 1995).

Conforme la Federación Indígena se debilitaba progresivamente otras organizaciones paralelas germinaron en los años 70 y 80 desde las bases, especialmente a través de las cooperativas económicas comunitarias e intercomunitarias. Estas nacieron con poca o ninguna ayuda exterior en al-

gunos casos, y en otros, a través del apoyo de organizaciones no gubernamentales como la Misión Salesiana, el Centro para la Educación, la Promoción y la Autogestión Indígena (CEPAI) (Oldham, 1995), y la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho. De acuerdo a Oldham, estas organizaciones que surgieron en el contexto de las cooperativas económicas fueron las que empezaron con posterioridad a involucrarse en debates políticos sobre el futuro de sus comunidades y sus territorios.

La Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas – ORPIA

A pesar de la creación de las primeras organizaciones indígenas comunitarias e intercomunitarias en los años 70 y 80, éstas se caracterizaban por una mínima organización y escasa capacidad política para hacer escuchar su voz e incidir sobre los problemas que les afectaban. Sin embargo, sembraron las semillas para la creación de una organización regional interétnica que agrupase los intereses de todos los pueblos. Otro factor adicional resultó ser la celebración en 1992 del Segundo Congreso de CONIVE en el que se acordó la creación de organizaciones interétnicas regionales (Oldham, 1995).

De esta manera es en el año 1993 cuando finalmente nace la primera organización interétnica regional: ORPIA - organización representativa de los veinte pueblos indígenas que habitan actualmente el estado Amazonas. Para la creación de ORPIA los líderes comunitarios de diferentes pueblos se reunieron y acordaron realizar un trabajo de información y concientización a fines de crear una organización propia, hecho que se hizo realidad con la celebración del Primer Congreso de Pueblos y Comunidades Indígenas del estado Amazonas. ORPIA fue creada para defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; materializar sus ideales con el objetivo de preservar su identidad social, histórica y cultural; y representarlos en sus relaciones con la sociedad nacional.

A lo largo de los años 90 ORPIA se consolida como organización dedicada a la defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Simultáneamente los líderes de la organización y de las comunidades reflexionan a lo largo de este proceso sobre el futuro de sus pueblos y comunidades, viendo la necesidad de la participación política indígena para la toma del poder formal en los gobiernos locales de los municipios. Consideran que sin participación e inclusión política a nivel local se hace im-

posible manejar su futuro y gestionar sus propios asuntos bajo las siguientes directrices: la autonomía y la autogestión.

La lucha y lobby político, previo al reconocimiento de los derechos, generó en la dirigencia indígena de Amazonas la percepción de que muchas de las reivindicaciones (tierra, trabajo, atención en salud, educación intercultural bilingüe, desarrollo económico, entre otros) sólo podían lograrse desde espacios de poder público, siendo parte del Estado. Es en este momento (1997) que surge el brazo político de ORPIA denominado "Pueblos Unidos Multiétnicos de Amazonas - PUAMA", con la finalidad de que las reivindicaciones promovidas por ORPIA tuviesen un eco en los espacios públicos o de gobierno.

Surge inicialmente en el municipio de Manapiare para luego extenderse por el resto del estado. El PUAMA nace como una necesidad de los pueblos y comunidades indígenas de Amazonas para reivindicar sus derechos políticos con la finalidad de mejorar su situación social, económica y cultural. En 1998 tuvo su primera experiencia electoral, resultando positiva, ya que consiguió lograr un diputado al consejo legislativo del estado, para consolidarse en las últimas elecciones populares del año 2000 al lograr dos gobiernos locales en municipios indígenas, Manapiare y Autana; además de un diputado nacional y legisladores regionales - hecho nunca antes visto en la historia política.

El éxito del PUAMA se fundamenta en que cuenta con líderes indígenas surgidos en las comunidades quienes, adicionalmente logran deslizarse con cierta comodidad en el mundo de la política criolla u occidental. Aquél líder que las comunidades perciben como con capacidad de obtener del "mundo blanco" la mayor cuantía de beneficios para sus parientes, aquél que asistió a la escuela occidental y logró incluso asistir a la universidad pero que, al volver a la comunidad, es capaz de quitarse todo el atuendo simbólico y convertirse rápidamente en el líder indígena de su pueblo.

En el discurso, la propuesta política del PUAMA es creada colectivamente y busca reivindicar la democracia participativa, así como garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el ejercicio de la gobernabilidad (ORPIA, 2003a). Además, el PUAMA de acuerdo a su coordinador general, el Piaroa José Otero, "no se define como un partido político tradicional con fines electoralistas, sino como movimiento político de los pueblos y comunidades indígenas con una ideología que va más allá del factor electoral" (J. Otero, comunicación personal, 20 de agosto de 2004). El Acta Constitutiva del PUAMA refleja esta filosofía al establecer que el objetivo de la misma es la "unidad de los pueblos indígenas de Amazonas para reivindicar la democracia participativa, desarro-

llar la autonomía y gobernabilidad indígena para construir un Estado realmente pluricultural y multiétnico” (ORPIA, 2003a). Sobre la base de esta filosofía, su misión es lograr el acceso a los espacios de gobernabilidad en condiciones de legitimidad, transparencia y participación.

Aún cuando la percepción acerca de la necesidad de la incorporación política del movimiento indígena en los espacios de gobierno es válida y - con certeza - crucial, debe decirse que durante el período de análisis no se encontró un discurso elaborado sobre el “futuro” social, político y económico deseado por y para los pueblos indígenas. ¿Hacia dónde van las sociedades indígenas de la amazonía venezolana, asumiendo que se trata de culturas en procesos de cambio acelerados e inconscientes en lo colectivo? ¿Cuáles son, entonces, las propuestas y proyectos concretos de unas entidades de gobierno local en lo referente a: prioridades socioeconómicas y a estructuras de gobierno?

En otras palabras, se cuenta con unos líderes indígenas conscientes de la necesidad de ocupar espacios de poder público como garantía de su autonomía y bienestar. Sin embargo, la propuesta de sociedad deseada y viable, en el marco de una realidad globalizada y globalizante, no ha sido un tema suficientemente reflexionado o desarrollado por la dirigencia indígena (en las organizaciones regionales) ni por las comunidades o sus líderes y autoridades. Esta movilización del pensamiento y acción del movimiento indígena no se acompaña de un proyecto sociopolítico claro que trascienda los lugares comunes de la doctrina indigenista internacional⁶. Una vez que se es gobierno, ¿hacia dónde vamos y cómo se hace?

Las reflexiones y propuestas, en el nivel de las comunidades, son de corte exclusivamente localista y en tiempo presente dado que,

1. hablamos de culturas cuya relación con el concepto de “futuro” es reciente. Se trata de culturas cuya cosmovisión original se centra en el pasado y en el presente;
2. en su mayoría siguen ubicadas geográficamente alejadas de los centros urbanos nacionales,
3. el estado Amazonas ha estado protegido desde los años 80 por leyes ambientales que han impedido la explotación minera, petrolera o de cualquier otro tipo similar. En este sentido, los territorios de los pueblos indígenas se han visto poco afectados si se les compara con los territorios indígenas de otras regiones del país. Como consecuencia, contamos con comunidades indígenas que, fuera de la década de la explotación del caucho en los 50, no se han visto en la obligación de desplazarse o quebrarse. La necesidad de organiza-

ción para la defensa de sus derechos es, en cierta medida, más difícil de palpar dado que las condiciones no son lo suficientemente graves en términos de la sensación de bienestar presente sentida por los miembros de las comunidades.

Por su parte, las reflexiones y propuestas, en el nivel de las organizaciones regionales, son insuficientes por, al menos, cuatro razones:

1. La dirigencia del movimiento indígena del estado Amazonas en Venezuela la componen líderes indígenas, generalmente provenientes de sus comunidades de origen. Estos líderes, que se ven obligados a moverse en el marco de la cultura dominante para avanzar en el reconocimiento e implementación de sus derechos, han recibido una educación formal por un lado precaria⁷ y, en casos, también insuficiente desde una perspectiva occidental.
2. No se cuenta con un número suficiente de líderes indígenas para llevar adelante procesos de reflexión y construcción de propuestas propias en temas generales o específicos vinculados con su relación con el mundo occidental. Los mejor formados, desde esta perspectiva, suelen verse discutiendo, negociando o ejecutando asuntos vinculados con temas diversos que requieren de alta especialización o estudio. Van del debate sobre los contenidos y el método de la educación formal al debate sobre la propiedad intelectual de los conocimientos tradicionales, pasando por el diseño y seguimiento de políticas públicas en salud para pueblos indígenas.
3. En ocasiones, estos mismos líderes han perdido el sistema filosófico de su cultura original como punto de referencia para la creación de sus propuestas políticas, para entender las dinámicas sociales de sus pueblos y la de sus propias vidas (por la lejanía de sus comunidades o de los procesos de formación y socialización tradicionales desde muy temprana edad). Tampoco adquieren el sistema de referencia filosófico o la "cosmovisión" occidental, de modo óptimo, ya que su relación con la otra cultura es - de cualquier modo - muy precaria.
4. En otras ocasiones tenemos líderes que mantienen aquél sistema filosófico de su cultura original como punto de referencia y esto les otorga una fortaleza en los procesos de negociación que sólo se ve opacada al momento de convertir las propuestas generales en propuestas concretas, específicas y técnicamente desarrolladas.

El problema de definir un plan de trabajo que se corresponda con ciertas metas de deseo colectivo se hace más evidente y agudo una vez que, en Venezuela, los derechos históricamente batallados quedan reconocidos en la Constitución Nacional, gracias a la voluntad política del Presidente Chávez y al eficiente aprovechamiento de tal oportunidad por parte del movimiento indígena nacional y sus grupos aliados.

Durante el tiempo de la ausencia de "derechos", la lucha era bastante clara y directa: conseguir el reconocimiento de los derechos en la legislación nacional. La ruta a seguir era obvia y los medios para hacerlo relativamente sencillos en cuanto a su conceptualización. Se trataba pues de afincarse en uno o varios temas, según el momento histórico, y elaborar planes de lobby o presión política según fuese el caso. Las condiciones políticas, previas al gobierno de Hugo Chávez, hacían que tal trabajo, aún cuando su conceptualización fuese relativamente sencilla, fuese muy duro en la práctica. Pocas veces se logró avanzar en el reconocimiento de derechos mediante el asentamiento de precedentes jurídicos relacionados con casos puntuales.

Sin embargo, a favor de la organización indígena, teníamos que los amigos y enemigos eran relativamente claros. Lo "bueno" y lo "malo" también.

Por otra parte, al indagar acerca del rol de ORPIA y del PUAMA es frecuente encontrar como respuesta que se crean y existen para promover y defender los derechos de los pueblos indígenas de Amazonas. Sin embargo, sin desmerecer la relevancia y necesidad de contar con los derechos ahora establecidos en la Constitución Nacional, éstos no establecen por sí mismos modelos sociales, políticos o económicos de vida. El contenido de tales conceptos debe desarrollarse.

Una vez que se aprueban los derechos, el trabajo consiste en la implementación de los mismos. Las organizaciones indígenas y sus espacios de gobierno local y nacional juegan un papel fundamental. Es, sin embargo, una fase de mayor complejidad la cual, en el caso del estado Amazonas, se traduce en un período de ausencia de claridad sobre el papel que juega ORPIA y su relación con el Movimiento Político "PUAMA", su brazo político. □

DOS CASOS DE GOBIERNOS LOCALES EN MUNICIPIOS DE POBLACION MAYORITARIAMENTE INDIGENA, CUYOS ALCALDES SON TAMBIEN INDIGENAS

Este capítulo es una aproximación al tema de los gobiernos locales y su relación con el liderazgo indígena en dos municipios del estado Amazonas, durante el periodo 2000-2004: Manapiare y Autana.

El movimiento político indígena PUAMA ha logrado mantenerse durante dos períodos consecutivos en ambos municipios.

Octubre de 2004 trajo consigo un proceso electoral municipal que dio como resultado un nuevo alcalde para el municipio Manapiare. En el subcapítulo correspondiente se describirá el proceso de cambio, se analizarán las razones del mismo y se explicarán las nuevas propuestas.

La alcaldía de Autana, por su parte, mantuvo el mismo alcalde, el mismo partido político (PUAMA) y - hasta el momento - la misma orientación en su funcionamiento.

Durante el período de estudio existían en el estado Amazonas tres alcaldías de población mayoritariamente indígena, cuyos alcaldes eran también indígenas (Autana, Alto Orinoco y Manapiare). Sin embargo, puede establecerse una tipología de los tres tomando como base su procedencia política.

Los alcaldes indígenas de los municipios Manapiare y Autana, el Yabarana Benjamín Pérez y el Piaroa Bernabé Arana respectivamente, fueron electos como candidatos del PUAMA y, en principio, debieron haber gobernado en representación de las políticas establecidas por ORPIA y el PUAMA.

El alcalde indígena del municipio Alto Orinoco, el Ye'kwana Jaime Turón, lo fue como candidato del partido político socialdemócrata venezolano "Acción Democrática (AD)" y su accionar responde fundamentalmente a los mandatos del partido.

Este documento sólo trabaja con las dos alcaldías lideradas por representantes del movimiento indígena, ya que el objeto de análisis se centra en la relación entre el modelo de gobiernos locales implementado y el movimiento indígena en el poder.

Municipio Manapiare

Algunos datos sobre el municipio

El municipio Manapiare fue creado como municipio en el año 1994. Se ubica en el noreste del estado Amazonas. Cohabitan en él ocho pueblos indígenas: Piaroa, Ye'kuana, Maco, Yabarana, Hoti, Jivi, Kuripaco y Sanema. Utilizan lenguas totalmente distintas y se comunican entre sí a través del castellano. El municipio cuenta con 8.053 habitantes, de los cuales el 96% pertenece a alguno de los pueblos indígenas antes mencionados⁸.

De los siete municipios del estado Amazonas, Manapiare es el que más luchas ha tenido que librar contra colonos latifundistas que han pretendido –y en algunos casos logrado– desplazar parcialmente a las comunidades indígenas de sus territorios tradicionales.

La lucha de este pueblo, en este sentido, se remonta a los años setenta. Producto de estas luchas y de un intenso trabajo de formación para la organización, apoyado por representantes de la iglesia católica, surgieron las primeras organizaciones indígenas originalmente agrupadas para llevar adelante labores de producción colectiva.

Con tal historia de organización y lucha, surgen buena parte de los líderes indígenas de la región, varios de los cuales impulsaron la creación de ORPIA. Es también en Manapiare, con el apoyo y el impulso de la ORPIA, donde nace el PUAMA.

Las percepciones sobre el concepto de liderazgo y de autoridad. Cómo éstas afectan las expectativas frente al alcalde y las alcaldías

Con las primeras elecciones para las alcaldías, Manapiare conoció en el año 1995 al primer alcalde. Aunque nacido en el municipio, no pertenecía a ningún pueblo indígena ni trabajaba en el marco del movimiento de las organizaciones indígenas.

Por el contrario, pertenecía al tradicional partido político social democrata venezolano “Acción Democrática”. Gobernó durante cuatro años y recibía el sobrenombre de “Rey Grande”. De acuerdo con los relatos de los pobladores de Manapiare, Rey Grande trabajó fundamentalmente alrededor y en pro de sus propios intereses.

Con un movimiento indígena más organizado y consciente de sus oportunidades para ganar espacios electorales, ORPIA – PUAMA deciden lanzar un candidato indígena a la alcaldía de Manapiare en las elecciones

municipales de 1999. En esta oportunidad, el movimiento indígena consigue ganar la alcaldía con una mayoría abrumadora cercana al 70% de los votos.

Las expectativas de la población y del liderazgo indígena, como era de esperarse, eran elevadas. En buena medida, alejadas de las posibilidades reales de ser cumplidas. De acuerdo con la opinión de los líderes indígenas entrevistados, tales expectativas se relacionaban con la posibilidad de contar con una alcaldía que trabajase en el marco tres principios fundamentales:

- Solución de las necesidades o problemas prioritarios de las comunidades. En especial aquello vinculado con el servicio de salud pública y el de educación formal.
- Consulta permanente con las comunidades y con las organizaciones indígenas acerca de la distribución del presupuesto de la alcaldía.
- Incorporación y respeto por la opinión de las autoridades tradicionales, refiriéndose concretamente a los capitanes y a los consejos de ancianos de cada comunidad o pueblo.

Por otra parte, las expectativas de la población común incluían, en el discurso, aquéllas señaladas por el liderazgo indígena: atención eficiente a los problemas colectivos, participación de las comunidades y de las organizaciones indígenas de base, y consulta con las autoridades tradicionales en sus distintas formas (capitanes y concejos de ancianos mayormente). Sin embargo, éstas no se entendían en su justa dimensión y no eran las únicas.

Conversaciones informales a lo largo de tres años y los grupos de trabajo desarrollados en el marco de la presente investigación, indican que para que la legitimidad de un alcalde (líder indígena) se sostenga en el tiempo deben cumplirse, o debe el colectivo percibir que se cumplen, las siguientes expectativas:

1. El líder atiende individualmente el caso presentado por las personas. En ocasiones por las comunidades.
2. El líder en un cargo público debe retribuir directamente a quienes otorgaron la legitimidad suficiente para llegar a determinado cargo (bien simbólico), con "bienes" concretos.

Las relaciones de intercambio en el mundo indígena amazónico son, en general, relaciones directas y recíprocas. Por lo tanto, si una persona otorga el voto a otra para que "gane" un cargo público, esta última está en la

obligación de retribuir directamente con un "bien" concreto, llámese: dinero, bienes materiales, cargos en las alcaldías y otros similares. Tal retribución no puede ser difusa porque se hace imperceptible. El bienestar colectivo, los planes, programas y proyectos comunitarios suelen resultar difusos ya que, en principio, nadie se beneficia especialmente.

Luiza Garnelo, en su estudio "Poder, jerarquía y reciprocidad: salud y armonía entre los Baniwa del Alto Río Negro" le da una importancia relevante a la permanencia estructural de estas relaciones de reciprocidad y cómo ellas van transformándose – a través del intercambio de bienes concretos y simbólicos – en la relación de los indígenas amazónicos con sus líderes o representantes.

"... Las interacciones entre los liderazgos indígenas y sus bases son igualmente configuradas en un sistema de reciprocidades en el cual las primeras intercambian el ingreso de bienes y servicios en el medio comunal por prestigio y legitimidad que les garantiza los mandatos, siguiendo lo que Sahlins (1983:207) caracteriza como un tipo de simetría social, en la cual se establecen relaciones solidarias, con beneficios y asistencia mutuos, caracterizándose como un centro donde se agregan bienes materiales y simbólicos, que a partir de ahí fluyen en dirección a la periferia de la sociedad".

(Garnelo, 2003: 124. Traducción nuestra)

A pesar de que todas estas expectativas se mezclaban en el discurso del compromiso durante la campaña electoral, la alcaldía comenzó a funcionar en el marco de la estructura regular y típica de cualquier gobierno local criollo y urbano, con mayores deficiencias por las dificultades de formación (occidental) que se mencionaran en capítulos anteriores.

El grupo de líderes indígenas con los que se trabajó en Manapiare indican que para que un líder indígena - aún siendo alcalde - mantenga los niveles de legitimidad, éste debe mantener una relación oral cercana y directa con los pobladores que le eligieron. Es un punto crucial, aún cuando en el marco de la conceptualización occidental sobre el alcalde y su rol, esto no tenga ningún sentido o sea poco viable.

Buena parte de este tipo de conflictos se pueden resolver, no obstante, si el alcalde identifica conscientemente esta necesidad de sus representados y replantea esa relación directa y recíproca a través de un acercamiento permanente a las comunidades con dinámicas colectivas que garanticen, al menos, que la gente se perciba atendida porque es informada y oída de modo especial.⁹ Esta conciliación no es garantía de un actuar eficiente desde la alcaldía. Sin embargo, sí se garantiza cierto nivel de gobernabilidad requerido para el buen funcionamiento de la misma.

No basta con ser un alcalde proveniente de las comunidades para resolver este conflicto que probablemente se mantendría en una alcaldía "eficiente". Es necesario que el líder tome conciencia de ello. El alcalde, al venir de un proceso de formación de liderazgo tradicional tiene la tendencia a querer actuar con el formato de la autoridad tradicional. Sin embargo, este formato ya no es viable de un modo "textual" en su nuevo rol de alcalde. En poco tiempo termina saturado y, en consecuencia, alejado de sus representados y atendiendo exclusivamente al interés de su grupo más cercano (en atención a las formas tradicionales, atiende a "su familia" o "sus parientes").

Veamos las siguientes citas de los grupos de trabajo que refieren a la necesidad de ser atendidos directamente:

No obstante, tanto él (refiriéndose al primer alcalde: "Rey Grande") como la Primera Dama atendían directamente a las comunidades. En muchas ocasiones apoyaban a la gente de las comunidades con dinero o medicinas, cuando se trataba de asuntos de salud. La esposa de Rey Grande visitaba a los enfermos en los hospitales, y colaboraba con el traslado del enfermo y de sus familiares.¹⁰

También hay un problema con la Primera Dama (refiriéndose a la esposa del alcalde yabarana Benjamín Pérez, durante el período 2000-2004). No visita a la gente. El antiguo alcalde Rey Grande visitaba a la gente, su esposa visitaba a la gente en el hospital, pero ésta no hace nada de eso. Dejan a la gente tirada. Cuando la gente va a la casa del alcalde a pedir apoyo, ellos dicen ésta no es la alcaldía, vayan a la alcaldía. Estando ellos adentro de la casa...¹¹

Nosotros también tomamos como ejemplo el gobierno de Puerto Inírida (Colombia¹²). Llegó el gobernador y cambió a un poco de gente. Acabó con los cogollos de Inírida. Ese gobernador es bueno porque, por ejemplo, nosotros llegamos y al ratico él llegó en una motico y en chores (pantalones cortos), y con su tren ejecutivo. La mayoría de su tren ejecutivo es indígena. Y él dice que podemos solicitar la asesoría de los no – indígenas, los que están aliados con nosotros. Y es verdad, al rato se quedó el secretario general de gobierno y él se fue porque dijo que iba a andar por ahí visitando a la gente. Él dice: lo mío es así, atiando a la gente desde las seis de la mañana en la casa hasta las ocho. Después atiando a los criollos, después de las ocho. En esa parte es bueno, porque es verdad, los indígenas nos levantamos temprano. Él despacha a los "Kuncios" temprano y los atiende.¹³

Creemos que estas expectativas son naturales y esperables. Obedecen a la misma estructura de relación que sostenían y sostienen normalmente los pueblos indígenas del estado Amazonas con sus autoridades tradicionales.

La autoridad tradicional, representada en el Amazonas venezolano fundamentalmente por el Capitán, el Chamán, y el Consejo de Ancianos tiene como forma y esencia una relación directa, permanente y recíproca. Se limita al territorio (físico y social) de la comuna. Se ocupa de asuntos vinculados con el equilibrio social, en un marco fundamentalmente comunitario. Su actuar supone formas de relación perfectamente viables en espacios comunitarios: oye a la gente, otorga respuestas con relativa inmediatez y concreción.

El municipio es un espacio de una dimensión mucho más amplia. Este actuar, aún cuando esperado por la población, no resulta viable.

Las culturas no se adaptan ni se transforman de manera absoluta, aún cuando ciertas formas, ciertos fenómenos sociales visibles así lo hagan parecer.

En Manapiare, durante el período de estudio, se contó con un alcalde con muchas dificultades para lidiar con el papel que le corresponde formalmente, versus lo esperado por la población y- seguramente – por él mismo. El primer alcalde indígena de Manapiare acabó por replegarse. Durante su gobierno no pudo resolver este dilema ni los conflictos generados.

Sin embargo, este no es el único punto que identificamos en la búsqueda de elementos para describir las fortalezas y debilidades de los líderes indígenas en el poder municipal. Un segundo elemento tiene que ver con el concepto de alcaldía que tienen las comunidades. ¿Qué es y para qué sirve, en el discurso colectivo consciente?

La percepción de los representantes de las comunidades y de los líderes indígenas sobre el concepto de gobierno local o alcaldía

En el discurso de los representantes de las comunidades, se encontró que existen ideas vagas sobre el concepto de alcaldía. En general, la gente señala que la alcaldía debe “resolver los problemas de las comunidades”. No suele haber un discurso que llame a lo específico, a ideas de corte más concreto.

“... El pueblo quiere que el gobierno indígena le cumpla a lo que pidió el pueblo, casualmente se está viendo lo contrario, es decir, que no está cumpliendo con lo que dice el pueblo... El gobierno local hace lo contrario. Bueno, ahora como vamos a seguir con un segundo período de gobierno (indígena) queremos mejorar a favor de nuestro movimiento indígena. El

*gobierno, como alcalde tiene que cumplir con lo que dice el pueblo: solucionar los problemas sociales, económicos, políticos...”*¹⁴

Al indagar, se empieza a notar que el foco de atención sigue estando en la capacidad de recepción y respuesta directa que tenga el alcalde frente a sus representados, tal como se señala en el punto tratado en líneas anteriores.

“...La última vez que Benjamín repartió algo a las comunidades fue hace tres años, cuando repartió muchos motores (60). En aquel momento aun se hacían reuniones con la gente, se escuchaba lo que la gente quería...”

Los alcaldes son vistos, en el discurso formal de las comunidades y de los líderes de Manapiare, como servidores públicos. Como personas que están allí para garantizar que se resuelvan los problemas de la gente, los públicos y los privados. La legitimidad de un alcalde indígena se sustenta en:

1. su capacidad para que la población perciba que sigue siendo indígena. Habla su lengua, come de la misma comida y mantiene el formato del liderazgo tradicional: atendiendo a la gente directamente y de modo especial sobre los otros;
2. su capacidad para mostrarle a sus representados que también es fuerte en sus capacidades criollas. En tal sentido, habla castellano y – preferiblemente – fue a la universidad.

En cuanto al primer punto ya hemos comentado suficiente en el subcapítulo anterior.

En cuanto al segundo hemos podido observar que entre la gente de las comunidades y entre los líderes del movimiento indígena, se muestra una sobrevalorización de los procesos de profesionalización universitaria.

Tan es así, que para ser coordinador general de ORPIA, se espera que el líder indígena sea profesional universitario. Ha sido una lucha importante para las organizaciones indígenas garantizar el ingreso a la universidad. ORPIA, en especial, cuenta con convenios con diversas universidades para el ingreso automático de un número específico de jóvenes indígenas, apoyándose en la tesis de la “discriminación positiva”.

La profesionalización puede, ciertamente, tener utilidad para la relación entre los líderes indígenas y la sociedad occidental. No obstante, si consideramos que los líderes de las comunidades han estado sometidos a un esquema de educación formal que les ha desarraigado de sus propios proce-

sos de socialización al tiempo que les ha negado una educación “occidental” de calidad, el asistir a las universidades no ayuda demasiado ni desde una perspectiva “técnica”, ni desde una perspectiva moral o filosófica.

A pesar de ello, las personas de las comunidades suelen darle valores adicionales a la profesionalización universitaria de los líderes. Se cree, por ejemplo, que tal proceso de formación garantiza la “buena moral” de la persona.

“Creemos que se dio la oportunidad a ese señor. Como era profesor, pensábamos que estaba capacitado para asumir esta responsabilidad. Pero ahora vemos que de todos modos era difícil llevar algo tan grande como una alcaldía, gerenciar todo eso. A pesar que era profesor. Creo que es por eso que estamos pasando todo esto, lo que estamos pasando. Nosotros mismos, sin darnos cuenta, metimos a una persona sin experiencia. Porque, por lo que yo tengo entendido, Benjamín (el alcalde) antes era un minero. Sin darnos cuenta llevamos a un minero para allá”.¹⁵

Desde una perspectiva de formación en derechos, los líderes indígenas y la población común desconoce el rol formal del alcalde, en cuanto a sus deberes y derechos. Tan es así que, de acuerdo con las entrevistas realizadas y con las opiniones de las personas en los grupos de trabajo, el alcalde otorgaba los contratos de construcción de obras a las empresas constructoras que se comprometían a entregarle de vuelta el 15% del monto total de la contratación. Tal actividad se convirtió en una costumbre tal que ya los propios líderes comunitarios lo asumen como una actividad perfectamente justa además de legal. Dicen:

“...Eso está en la ley. Es su derecho como alcalde. Lo que pedimos es que utilice parte de ese porcentaje para fortalecer al Movimiento Indígena”.

Uno puede observar que a los líderes les molesta que el alcalde oriente sus políticas a favor de intereses estrictamente personales, dejando de lado los llamados “intereses colectivos”. No obstante, lo que más parece perturbar es que se quiebre por completo la posibilidad de que las organizaciones participen en la tomas de decisión y, que el alcalde deje de escuchar, de compartir. Que se convierta en un personaje inaccesible.

La estructura organizativa de la Alcaldía de Manapiare

La estructura organizativa de la alcaldía contó hasta el año 2004 con las siguientes direcciones:

1. Turismo: Dirección que tiene como misión definir y ejecutar políticas que fomenten el desarrollo del turismo ecológico en el municipio.
2. Recursos Humanos: Oficina encargada de definir, administrar y dar seguimiento a las políticas vinculadas con los empleados de la alcaldía.
3. Administración: Oficina encargada de llevar adelante la administración de los recursos regulares y extraordinarios de la alcaldía.
4. Transporte: Le corresponde el diseño y la ejecución de políticas que garanticen el servicio público de transporte terrestre (en el casco urbano), fluvial y aéreo.
5. Catastro: Oficina encargada de organizar los títulos de propiedad individual en el municipio,
6. Renta Municipal: Oficina encargada de recaudar impuestos.
7. Planificación y Presupuesto: Oficina encargada de diseñar los planes, políticas y proyectos de la alcaldía. Se constató para el año 2004, la distribución porcentual del presupuesto obedecía al siguiente orden:
8. Proyectos e Ingeniería Municipal: Oficina encargada de garantizar la ejecución y el seguimiento a las obras de construcción realizadas por la alcaldía.

La percepción de los representantes de las comunidades y de los líderes indígenas de Manapiare es que tal estructura organizativa no lograba dar respuesta a las necesidades de la población.

Frente al descontento por lo inaccesible y ajena que resultaba la forma de organización burocrática, se crea durante el primer año de gobierno del Piaroa Benjamín Pérez, a través de una ordenanza municipal¹⁶, las direcciones de (a) política, y (b) asuntos indígenas. La primera tenía como función atender y garantizar la relación fluida entre la alcaldía y las organizaciones comunitarias del municipio Manapiare. La segunda, atender - tal como su nombre lo indica - todos los asuntos relacionados con las expectativas y necesidades de los pueblos indígenas.

No deja de llamar la atención que un Gobierno Local del Movimiento Indígena, en un espacio geográfico con población mayoritariamente indígena, decida:

1. inventarse una oficina de atención específica a un grupo poblacional "especial", cuando en realidad los "especiales" por minoritarios son precisamente aquellos no-indígenas.

2. resolver por una vía burocrática occidental un problema vinculado con una expectativa que se origina en los patrones tradicionales de relación entre el líder y su comunidad.

Aún con la creación de estas oficinas, las comunidades, las autoridades tradicionales y las organizaciones indígenas no lograron formar parte del Gobierno Local, al no permitírseles participar en los procesos de definición o de toma de decisión de las políticas municipales¹⁷. Las comunidades tampoco se sintieron atendidas. El esquema era, de fondo, el mismo.

Finalmente, ilustraremos la estructura del gasto ordinario (aquel proveniente del situado constitucional) generado por la Alcaldía de Manapiare.

Para finales de 2004, el presupuesto municipal ordinario promedio de los cuatro años se había gastado de la siguiente manera:

Rubros		Porcentaje
Gastos ordinarios (personal, gastos de oficina, etc.)		85%
Inversión en proyectos de inversión social	Infraestructura y dotación	14%
	Proyectos no tangibles en educación y salud	1%

La relación entre la Alcaldía de Manapiare, las Organizaciones Comunitarias, ORPIA y PUAMA

Durante los primeros meses de gobierno la relación entre las organizaciones de base y el alcalde parecía fluida. Según palabras de los entrevistados, siempre hubo desacuerdos entre las partes. Sin embargo pocos se atrevían a hacer de este conflicto latente, uno manifiesto. Aquéllas organizaciones o personajes públicos capaces de abrir los conflictos, quedaban eventualmente excluidas de los procesos de toma de decisión. Debemos

decir, excluidas ya de modo manifiesto, porque lo cierto es que nunca fueron parte de tales procesos, sólo estaban cerca.

“...El problema también es que cuando uno reclamó cualquier cosa de inmediato es tildado de Adeco. Entonces para que sea “PUAMERO”, tiene que estar siempre calladito”.¹⁸

Los desacuerdos y rupturas personales entre los líderes indígenas (de la base y de las organizaciones indígenas – incluyendo a ORPIA y PUAMA), se fueron incrementando en la medida en que el alcalde empezó a notar que no necesitaba “legalmente” de tales actores para llevar adelante las decisiones que le pareciesen convenientes. Tenía en sus manos todo el poder formal que le otorgaba su cargo público.

La percepción de los líderes entrevistados indica – de modo general – que este fenómeno obedece a la débil estructura de valores del alcalde. Nuestra impresión es que se vio saturado por un modelo que no le permitía ejercer su liderazgo y optó por hacer – en cierto modo – lo más parecido a lo que su esquema inconsciente de valores y normas de funcionamiento le mandaban a hacer: atender exclusivamente a las necesidades propias y las de sus allegados (su nueva comunidad o parientes).

La relación entre el Movimiento Político Indígena, representado por el PUAMA y por ORPIA, y la alcaldía del municipio Manapiare fue, durante el periodo de estudio, inversa a la originalmente planteada previo a las elecciones.

Durante la campaña electoral, el discurso señalaba que el candidato era un representante del Movimiento Político PUAMA y de ORPIA. En tal sentido, una vez ganadas las elecciones, el alcalde debía responder a los lineamientos políticos y estratégicos del Movimiento. ORPIA conceptualizaría directrices, el PUAMA seguiría apoyando desde los espacios políticos – electorales y el alcalde ejecutaría con la participación de las comunidades.

Los líderes indígenas de ORPIA y PUAMA siguen sosteniendo esta tesis. Sin embargo, manifiestan no haber podido concretar un mecanismo que garantice la fluidez de comunicación, información y acción requerida.

La tendencia del liderazgo indígena frente a este tipo de situaciones es esperar que la persona en el cargo cumpla con su período de trabajo. Los conflictos, en este sentido, no se abren. Al menos no de manera directa o evidente.

*“...La gente está esperando pacientemente a que se acabe este período gubernamental. La gente se cansó de intentar negociar con él...”*¹⁹

Sobre la percepción de los líderes indígenas y de los representantes comunitarios sobre el concepto de “Gobierno Local Indígena”

Durante las entrevistas y grupos de trabajo se intentó indagar acerca de la percepción que del Gobierno Local Indígena tenían los líderes de base del municipio Manapiare. No es sorprendente el resultado aún cuando no deja de ser preocupante.

Preocupa ya que los líderes indígenas se están incorporando en actividades para las que ni la educación formal ni los procesos de formación propios a su cultura les preparan.

No existe ninguna construcción conceptual sobre el tema más allá de una serie de principios básicos que obedecen, más bien, al modelo de “democracia participativa” construida por occidente.

En este sentido, los entrevistados manifestaron que un gobierno local indígena debe tener las siguientes características:

1. El alcalde debe responder a las necesidades y prioridades establecidas por el “pueblo”.
2. Las comunidades y organizaciones indígenas deben participar en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes de gobierno.
3. La incorporación – de algún modo – de las autoridades tradicionales (este punto se presenta bastante confuso y es, quizás, la única idea propia).

Finalmente se encontró que los líderes indígenas del municipio Manapiare (incluyendo al próximo candidato del PUAMA para la Alcaldía) desconocen absolutamente el derecho establecido en el artículo 147 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela referido al derecho a la creación de estructuras de gobierno municipales que respeten las características culturales, geográficas y socio económicas de los pueblos indígenas. Al menos en el municipio Manapiare, los líderes mostraron un gran interés en conocer y en la posibilidad de desarrollar el modelo.

Municipio Autana

Algunos datos sobre el municipio

El municipio Autana está situado al sur oeste del estado Amazonas y es geográficamente el más cercano a la ciudad de Puerto Ayacucho, capital del estado. Está comunicado por los ríos Orinoco, Sipapo y sus afluentes: Cuao y Autana. Su población es de 6.866 habitantes de la cual, el 96% es población indígena perteneciente a los pueblos Piaroa, Jivi y Kurripaco.

Su capital, Isla del Carmen de Ratón, está ubicada en el río Orinoco y se encuentra a una hora y treinta minutos de Puerto Ayacucho.

Los habitantes de Isla del Carmen de Ratón cuentan con un sistema de transporte público fluvial que permite su traslado diario hasta el puerto Samariapo. De ahí en adelante y hasta Puerto Ayacucho se utiliza una vía terrestre. Este sistema de transporte público facilita un flujo constante de personas desde y hacia la capital del estado, permitiendo a los habitantes de uno y otro lado estar en contacto permanente entre sí. De igual manera, existe un sistema de transporte público fluvial hacia algunas comunidades ubicadas al margen del río Orinoco. Sin embargo, hacia los ríos Sipapo, Cuao y Autana no existe. El traslado de las personas que habitan en estas comunidades se realiza a través de embarcaciones privadas. Pocos miembros de las comunidades (menos del 1%) poseen una embarcación de esta naturaleza.

Las poblaciones que habitan en el municipio Autana pertenecen, en su mayoría, a los pueblos Jivi y Piaroa. Sin embargo, en la capital del municipio también habitan, en menor porcentaje, poblaciones Kurripaco y criolla. Esta última proveniente de ciudades del centro de Venezuela e incluso de Colombia.

Generalmente, en las comunidades Jivi sólo habitan miembros de este mismo pueblo. Lo mismo sucede con las comunidades Piaroa. Apenas ahora se está observando una pequeña mezcla de ambos.

Las primeras elecciones locales en el municipio Autana se efectuaron en 1995, mediante el sistema de votación uninominal, de manera directa y secreta. Durante dichas elecciones municipales, el partido socialcristiano COPEI, postuló como candidato a la alcaldía del municipio Autana a Bernabé Arana, un joven indígena del pueblo Piaroa.

Los resultados de las elecciones indicaron que Arana contaba con un alto porcentaje de votos en las comunidades indígenas, especialmente en las habitadas por el pueblo Piaroa. Se mantuvo en la línea del partido socialcristiano COPEI durante su primer mandato y no fue hasta 1999 cuando se vinculó directa y formalmente con el Movimiento Indígena de Ama-

zonas a través de su incorporación en el PUAMA. En las elecciones municipales del año 2004 Bernabé Arana es electo alcalde nuevamente, una vez más con el apoyo formal del PUAMA.

Las percepciones sobre el concepto de liderazgo y de autoridad. Como éstas afectan las expectativas frente al alcalde y la alcaldía

La percepción que tienen miembros de algunas comunidades y los líderes indígenas acerca del alcalde del municipio Autana, está relacionada con la propia percepción acerca de quién “es”, qué “hace” y qué “conoce” dicho personaje:

En la dimensión del “ser”, Arana es percibido de la siguiente manera:

- es indígena. Piensa y actúa de acuerdo a la referencia cultural de su propio mundo,
- está comprometido con las comunidades,
- fue electo por el pueblo indígena,
- es hablante de su idioma,
- es hablante del castellano.

En la dimensión del “hacer”:

- se comunica con la comunidad, líderes y autoridades tradicionales,
- atiende a las comunidades y a los líderes indígenas y los escucha,
- consulta a las autoridades tradicionales y a otros miembros de las comunidades.

En la dimensión del “conocer”:

- conoce la cultura indígena y su idioma,
- conoce y aplica los procesos de negociación con el mundo occidental,
- conoce sobre la administración de los recursos,
- conoce el manejo de los proyectos,
- conoce los procesos de planificación municipal.

A lo largo del mandato de Arana, las comunidades y el liderazgo indígena han tenido las siguientes expectativas:

1. La solución de los problemas de las comunidades, generalmente asociados a la mejora de los bienes y servicios, especialmente a los de salud y a los de educación formal.
2. La consulta a las comunidades, a los líderes y a las autoridades tradicionales sobre los asuntos generales de la política municipal.

3. La participación de las comunidades y líderes en la elaboración de los planes de Gobierno Municipal y del presupuesto. Según la opinión de algunos líderes, estos planes deben beneficiar a la colectividad más que al individuo.

Según la opinión de representantes comunitarios estas expectativas se sostienen bajo el principio de lo colectivo y no de lo individual. De acuerdo a este principio, el gobierno municipal no puede generar beneficios sólo a un grupo o personas. Debe consultar e involucrar a las comunidades, líderes y autoridades tradicionales en los asuntos generales de la alcaldía.

Para las comunidades y el liderazgo indígena, la posibilidad de satisfacer dichas expectativas está relacionada con dos aspectos. En primer lugar con la dimensión del "conocer" que le atribuyen a Arana, la cual consiste en el conocimiento que éste tiene sobre aspectos como los de la negociación, la planificación y la gerencia municipal. Tales conocimientos, propios del mundo occidental, le permiten ser percibido por las comunidades indígenas como un alcalde - indígena - con la suficiente capacidad para gerenciar la alcaldía.

Por otro lado, la satisfacción de las expectativas está relacionada con la dimensión del "hacer", que consiste en diseñar y mantener un sistema de relaciones con las autoridades tradicionales y con miembros de las comunidades. Esto le permite ser percibido como el alcalde que se comunica, que atiende, escucha y en especial, consulta.

Las comunidades y el liderazgo indígena valoran a un alcalde que parezca que cuenta con conocimientos sobre el mundo occidental. En buena medida, la capacidad de gerenciar la alcaldía supone haber accedido a procesos de educación formal y a cierta formación que le permite entrar en negociación con el mundo occidental. A diferencia del alcalde, los líderes y miembros de las comunidades no han pasado por los mismos procesos de formación.

A pesar del origen político del alcalde actual, que lo vincula con el partido socialcristiano de Venezuela, éste es percibido por las comunidades como un líder indígena. Al tiempo que mantiene una relación de liderazgo y autoridad propia de la cultura Piaroa, parece que cuenta con suficientes conocimientos del mundo occidental. Es, así percibido, una persona que reúne cualidades de los dos mundos.

Las acciones de beneficio público o colectivo que se esperan del alcalde, se esperan por su condición de "*miembro de la familia*", y no por su condición de "*funcionario público*". Es el pariente consanguíneo quien resolverá los problemas dada una situación de cercanía familiar. Se tiene acceso a él por la condición de parentesco y de cercanía emocional.

Las funciones del alcalde son percibidas de la misma manera como lo son las del capitán dentro de las comunidades. El capitán, además de dirigir la vida cotidiana en la comunidad, cuida espiritual y físicamente a las personas de su comunidad. En consecuencia, se espera que el alcalde actúe de la misma manera, "cuidando" a sus parientes. Esta vez en un espacio geográfico de mucha mayor dimensión que la comunitaria y en el que, además, habitan dos pueblos distintos: el Jivi y el Piaroa.

Paralelamente a esta percepción, algunos representantes del pueblo Jivi (que es el segundo pueblo mayoritario, en términos de población, en el municipio Autana, después de los Piaroa) perciben al gobierno municipal conducido por Arana como un gobierno que ha privilegiado al pueblo Piaroa.

Los líderes de los pueblos amazónicos tienden a proteger, a beneficiar y a generar estados de bienestar a los más cercanos, por encima del bienestar del "otro". En este caso, a quienes pertenecen al mismo pueblo indígena o a quienes son sus parientes consanguíneos. Frente a lo que algunas comunidades y miembros del liderazgo Jivi consideran es una mejor capacidad de respuesta del alcalde Piaroa con su pueblo, ambos perciben que se ha generado un desequilibrio entre ambos pueblos.

Al preguntar ¿en qué se le ha privilegiado al pueblo Piaroa?, algunos miembros de las comunidades Jivi señalan que:

"La alcaldía está ocupada por personas del pueblo Piaroa. Mira en las direcciones de la alcaldía, ahí no hay ni un Jivi, puro Piaroa." ²⁰

"Los materiales de trabajo (refiriéndose a los ralladores de yuca, cuchillos para la maleza, motores fuera de borda, entre otros implementos usados en el conuco y en las actividades de caza y pesca) se reparten a los Piaroa, no a los Jivi, eso hace que las comunidades Jivi tengamos que pedirle herramientas al gobernador y no al alcalde..." ²¹

Cabe preguntarse hasta dónde la opinión de los Jivi refleja una postura subjetiva o si, de parte de la administración Piaroa ha habido un esfuerzo por atender de manera equilibrada las necesidades de los dos pueblos." ²²

Percepciones sobre las relaciones del alcalde con las autoridades tradicionales y con las comunidades

Las autoridades tradicionales son el Consejo de Ancianos, los Capitanes y Chamanes. El Consejo de Ancianos es una figura tradicional de los pueblos Piaroa y Jivi. Está conformado por los ancianos de cada comunidad

(sabedores), Chamanes y Capitanes. Este Concejo tiene carácter orientador, al tiempo que toma decisiones sobre los casos de mayor importancia dentro de las comunidades. El Chamán es una figura de peso y es generalmente el más viejo y sabio de la comunidad. Ha sido objeto de pruebas de valor, sabiduría, paciencia y resistencia. Es el curandero de la comunidad y tiene una fuerte legitimidad construida a lo largo de su vida. Ejerce un liderazgo espiritual y a él se le consultan las decisiones y situaciones tanto individuales como colectivas. Es quien protege a la comunidad de las amenazas materiales o espirituales provenientes del mundo exterior y de la naturaleza.

Por su parte, el Capitán es electo por la comunidad mediante consenso y su función es dirigir la vida cotidiana, de acuerdo a las orientaciones del Consejo de Ancianos, el Chamán y las comunidades. Su rol supone la negociación con los miembros de la propia comunidad, con los capitanes de otras comunidades y con las figuras nuevas de poder tales como Concejales, alcalde, miembros de las fuerzas públicas de seguridad, enfermeros y demás actores del mundo occidental.

Los resultados de nuestro trabajo indican que la percepción de las comunidades indígenas - sobre las autoridades tradicionales - es que los nuevos personajes de liderazgo empiezan a querer acercarse a los cargos públicos del Estado.

*“... el líder (refiriéndose a los líderes indígenas de sus comunidades) ha abandonado a la comunidad por dedicarse a la política. Ya no estamos unidos como pueblos, la política ha dañado la organización interna de los Jivi.”*²³

En ocasiones, se puede observar que los representantes del liderazgo tradicional se sumergen en la lucha por espacios del poder público criollo, tales como la alcaldía. La figura del “político” ha surgido con mucha fuerza y gran parte de las actividades de las comunidades giran en torno a reuniones políticas con los candidatos a los diversos espacios de poder públicos.

Por otra parte, el rol de “guía” o de “dirección” de las autoridades tradicionales va perdiendo valor frente a nuevas figuras de liderazgo, tales como el maestro, el sacerdote, el consejero de derechos del niño y del adolescente, los guardias nacionales de frontera, los concejales y, especialmente, el alcalde. Esto ha generado un nuevo modelo de autoridad. Algunos niños y jóvenes, por ejemplo, perciben a las figuras de autoridad tradicional como carentes de autoridad efectiva.

Paradójicamente, la percepción de la gente es que el alcalde consulta al Consejo de Ancianos las líneas generales de su política municipal. Con frecuencia oímos de las comunidades que:

... el alcalde está con los Chamanes y el Consejo de Ancianos consultando sobre lo que hay que hacer. ²⁴

Sin embargo, lo que se observa es que el alcalde ha implementado dentro de la alcaldía un sistema de audiencias públicas que funciona de acuerdo a tres modalidades:

La primera modalidad consiste en el despliegue de una comisión de la alcaldía hacia las comunidades. Esta comisión está conformada por el alcalde, la esposa del alcalde y los directores de la alcaldía, integrado en su mayoría por indígenas Piaroa.

En ocasiones, la visita ocurre en el marco de eventos particulares, tales como las actividades deportivas intercomunitarias o intermunicipales, la celebración de días feriados (por ejemplo: el día de las madres, el día de la secretaria, el día del niño), la realización de un taller de trabajo asociado con algunos de los proyectos o las reuniones vinculadas a la participación política.

En estas "visitas" a las comunidades el alcalde informa sobre los asuntos generales de la alcaldía, sobre el avance en la gestión de los proyectos y sobre actividades relacionadas con algún evento. Al mismo tiempo, las comunidades le informan sobre sus principales acontecimientos y necesidades. A estas reuniones asisten las autoridades tradicionales, líderes comunitarios y miembros de las comunidades, tales como docentes, padres y madres de familia y enfermeros.

El traslado se realiza con frecuencia. Al menos una vez a la semana estas personas se dirigen a alguna comunidad, especialmente a las habitadas por población Piaroa. El alcalde es visto en conversaciones comunitarias, en el seno de la "casa comunitaria", tomando las bebidas tradicionales y escuchando los planteamientos colectivos.

Los planteamientos individuales no suelen ser expuestos en este espacio. Los directores de la alcaldía se mantienen cerca del alcalde durante la conversación, atendiendo todos aquellos asuntos que éste les designe.

El habitual despliegue hacia las comunidades de una comisión conformada el alcalde, su esposa y varios de los directores de la alcaldía, genera en éstas un impacto importante. A donde llegan los miembros de la alcaldía, llegan también las autoridades tradicionales, docentes, padres de familia y demás miembros de otras comunidades.

La segunda modalidad del sistema de audiencias públicas que se ha estado desarrollando en el municipio Autana consiste en que miembros de las comunidades y del liderazgo indígena se trasladan hasta la sede

física de la alcaldía, ubicada en Isla del Carmen de Ratón, donde son atendidos personalmente por el propio alcalde.

Esta forma de audiencia se realiza generalmente una o dos veces por semana. Tiene la duración requerida por las temáticas traídas por el alcalde o por las personas que, individualmente, solicitan una reunión con éste. En estas reuniones suelen plantearse asuntos de interés individual: necesidades de dinero, trabajo, cargos, medicinas, entre otros.

Finalmente, la tercera modalidad consiste en el traslado de representantes de todas las comunidades y del liderazgo indígena (representantes del PUAMA, ORPIA y las organizaciones de base) hacia la sede física de la alcaldía en Isla del Carmen de Ratón. A esta asamblea comunitaria se le denomina "asamblea de audiencias públicas" y es realizada aproximadamente cada tres meses. Asisten cerca de cien personas provenientes de las comunidades Jivi y Piaroa del municipio y del liderazgo indígena. Los participantes realizan las solicitudes de forma colectiva. En general, solicitan dotación de materiales escolares, medicinas para los ambulatorios y herramientas de trabajo para realizar las actividades socioeconómicas, tales como la pesca y el conuco. Igualmente, este espacio es utilizado por las comunidades para reclamar las solicitudes realizadas por éstas en el pasado. Con frecuencia se observan reclamos sobre solicitudes que datan de hace dos o tres años.

El sistema de audiencias públicas forma parte de la estructura burocrática de la alcaldía a través de la Dirección de Relaciones Públicas. Se trata de una estrategia diseñada con la finalidad de resolver lo que han sido las expectativas más sentidas de la población: el ser atendidos, el ser oídos, el respeto a la opinión de las autoridades tradicionales y el incorporar a estos últimos en los asuntos municipales. De este modo, esta forma de relacionamiento entre el alcalde y las comunidades, basado en el sistema de audiencias públicas, genera una percepción positiva tanto en éstas como en las autoridades tradicionales y en el liderazgo indígena. En efecto, estos actores perciben que el alcalde les atiende, les oye, les consulta y les incorpora en los asuntos propios del gobierno municipal. No importa si, en efecto, no alcanza a resolver los problemas. Sienten que forman parte del gobierno local y que participan en los procesos de definición o de toma de decisiones de las políticas municipales.

A diferencia de la experiencia con el municipio Manapiare y, a pesar de que en sus orígenes políticos este alcalde estuviese vinculado a un partido de la democracia tradicional venezolana, lo cierto es que – según lo indican las entrevistas y los resultados de las mesas de trabajo – es el único alcalde del PUAMA que es percibido como consecuente con el

movimiento indígena. Es un asunto de cómo se deja percibir. Una vez más, no importa si en realidad es consecuente o no. De hecho, indagando más en las entrevistas a los líderes del Movimiento Indígena, descubrimos que el alcalde no consulta sus políticas municipales con el PUAMA ni con ORPIA. Tampoco existe un mecanismo de información bilateral.

En este sentido, no se trata de una alianza formal o sistemática entre ORPIA o el PUAMA y la alcaldía. Por el contrario, el apoyo se traduce en aportes específicos a personajes de ambas organizaciones para llevar adelante trabajos relacionados con la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, bien sea desde el espacio reivindicativo (ORPIA) o desde el espacio político.

El único ejercicio de alianza formal que se halló es el convenio existente entre la Fundación del Niño (financiada en su totalidad con presupuesto ordinario de la alcaldía, al menos hasta finales del año 2003) y ORPIA para el acompañamiento del Equipo Técnico de ORPIA a la Fundación del Niño en sus procesos de planificación, conceptualización y ejecución de planes y programas. Tal convenio tuvo una duración de dos años (2002 y 2003).

De cualquier modo pudo observarse que el alcalde del municipio Autana mantiene una relación más estrecha con representantes del PUAMA, mucho más que con los de ORPIA. Especialmente en años electorales.

En el PUAMA no se discuten, más allá de generalidades, las políticas de la alcaldía. La alcaldía, en este sentido, es absolutamente autónoma respecto al Movimiento Indígena. Se interviene sí, cuando se logra percibir descontento severo de la población hacia la gerencia de la alcaldía.

La estructura burocrática de la alcaldía y las percepciones sobre un Gobierno Local Indígena

La alcaldía del municipio Autana está compuesta por las siguientes direcciones:

- Dirección de Relaciones Públicas. Compuesta por dos coordinaciones a saber: medios y enlace. Se encarga de generar y desarrollar estrategias de comunicación con actores locales, regionales y nacionales, especialmente con las comunidades.
- Dirección de Servicios Públicos. Se encarga de desarrollar pequeños programas de servicio público.

- Dirección de Ingeniería. Se encarga de diseñar y supervisar proyectos de infraestructura.
- Dirección de Recursos Humanos. Se encarga de definir e implementar políticas dirigidas al personal de la alcaldía y regular los asuntos concernientes a dicho personal.
- Dirección de Planificación. Se encarga de definir los planes, programas y proyectos de la alcaldía.
- Dirección de Administración. Se encarga del manejo de los recursos ordinarios y extraordinarios. Compuesta por las coordinaciones de compras y de tesorería.

Aún cuando podemos observar que dicha estructura tal vez responde a un modelo de gobierno dirigido a una población no indígena y urbana, la percepción de algunas comunidades es que éstas han sido atendidas y sus expectativas relacionadas con el mejoramiento de los bienes y servicios han sido cubiertas.

En relación a las percepciones sobre la alcaldía, lo primero que podemos destacar es que no parece haber una percepción clara por parte de las comunidades y el liderazgo indígena acerca de lo que es esta institución, en términos formales. Las percepciones apuntan hacia los siguientes elementos:

La alcaldía debe solucionar los problemas de las comunidades, especialmente los asociados a la mejora de los bienes y servicios.

*“Alcaldía; la mayoría de nosotros nos confundimos, porque cuando nos hablan de alcaldía nos hablan de soluciones”.*²⁵

La alcaldía es percibida, también, como un espacio de gobierno, con acceso a un financiamiento que viene del “gobierno central” y que debe destinarse a cubrir las necesidades básicas de las comunidades. El alcalde es un gerente de tales recursos.

*“... El alcalde tiene que llevar la educación superior a nuestros hijos, el alcalde tiene que tener recursos para sus estudiantes. Alcalde comprometido con los recursos para los estudios superiores...”*²⁶

La alcaldía es percibida como fuente de recursos y de estatus. Se tiene más poder en la medida en que se dispone de bienes propios de la alcaldía tales como: vehículos y embarcaciones fluviales. Se tiene estatus en la medida en que quienes desarrollan sus actividades productivas en las comunidades no cuentan con tales bienes y recursos a su disposición.

En lo que se refiere al concepto de Gobierno Local Indígena o alcaldía Indígena, los entrevistados sugirieron lo siguiente:

1. Debe estar formado por líderes comunitarios, cuyo liderazgo ha surgido de y en las propias comunidades. En el marco de procesos de lucha política para la reivindicación e implementación de sus derechos.
2. El "gobierno local indígena" debe ser consecuente con su pueblo.

"...Se nos han prometido muchas cosas por los partidos AD y COPEI que luego se olvidan de la gente. Hace falta líderes consecuentes con su pueblo y fortalecer las organizaciones de base." ²⁷

Además de estas percepciones, las comunidades indicaron con preocupación que alrededor de la incorporación de la figura -occidental- de la alcaldía en poblaciones indígenas, podrían estarse generando algunas distorsiones.

En primer lugar: se percibe que ciertas actividades tradicionalmente desarrolladas por las comunidades, ahora sólo se realizan a cambio de la obtención de bienes o recursos.

Como consecuencias de esta situación podemos observar, entre otras, las siguientes:

- Generación de un innecesario "sistema de contrataciones" al interior de las comunidades.
- Los miembros de las comunidades se convierten en obreros asalariados. Aparece en las comunidades la figura de obreros.
- Dependencia de un salario para vivir. Cambios en sus patrones y modos de producción. Las comunidades comienzan a percibir que algunas personas se alejan de sus actividades tradicionales.
- Nuevo patrón de relacionamiento de las comunidades con el Gobierno Local. Miembros de las comunidades se relacionan con el gobierno local como obreros y no como miembros de las comunidades, aún cuando el alcalde es un indígena como ellos.

Por otra parte, las comunidades manifestaron estar preocupadas porque algunas de las compensaciones materiales, producto de la relación con la alcaldía, generan distorsiones en los patrones de vida. Especialmente en las actividades productivas de las comunidades. Destaca la sustitución de las herramientas de trabajo tradicionales para el cultivo del conuco²⁸, por las herramientas de trabajo utilizadas en el "mundo criollo" tales como

motosierras, cigüeñales y motores para la pesca, entre otros. Algunos representantes de las comunidades indicaban que:

*“... ahora las mujeres no van al conuco a arrancar la yuca, sino que prenden la cigüeña, se quedan en casa, no hacen nada no se tumba conuco, no se llevan los hijos al conuco, ¿para qué vamos a necesitar conuco si ahora necesitamos cigüeñales y motosierras? y el gobierno nos da esa facilidad.”*²⁹

Sobre el conocimiento de las comunidades indígenas y sus líderes acerca de sus derechos

Las comunidades y el liderazgo indígena del municipio Autana presentan carencias en cuanto al conocimiento general de las leyes que les protegen y regulan.

El tema de los derechos para los representantes de las comunidades Jivi y Piaroa del municipio Autana, es bastante complejo. No existe, en los idiomas hablados por estos pueblos una palabra para definir el término “derechos”. En general, entienden por derechos

*“...algo que está bien, que es bueno y que es, al mismo tiempo, implícito a nosotros, que nos pertenece...”*³⁰

El conocimiento que tienen sobre los derechos establecidos en la Constitución y las leyes es, en general, escaso y difuso. Ciertamente conocen la existencia de la Constitución Nacional y de algunas leyes, al tiempo que manejan el discurso del reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas contemplados en dichos instrumentos. Sin embargo, el contenido concreto de los mismos, el significado o implicaciones que éstos tienen para su propia vida y el cómo hacer de esos derechos una realidad, son tres elementos con frecuencia desconocidos.

De modo específico, desconocen del derecho constitucional a crear gobiernos locales coherentes con sus características culturales, socioeconómicas y geográficas.

Del mismo modo, carecen de herramientas para llevar adelante la implementación de este derecho. □

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, a pesar del respaldo legal en cuanto a las posibilidades de organización y funcionamiento que tienen los municipios con población indígena, en los últimos cuatro años no se han producido avances encaminados hacia la autonomía y la autogestión.

Que el alcalde sea una persona indígena no significa que la institución que representa se adecua a las características socioculturales y económicas del municipio. Hemos constatado que las representaciones discursivas de los líderes sobre el modelo de Gobierno Local Indígena no coinciden con las prácticas sociales de las alcaldías. Por ejemplo, hemos verificado que estas alcaldías adolecen de estructuras diferenciadas con respecto a otros municipios urbanos o rurales; las obras obedecen a una lógica desarrollista occidental; y existe una ausencia generalizada de políticas públicas en las áreas de educación, salud y desarrollo económico, entre otras. Amodio (1996) se refiere a las formas de organización indígena desde los años 70 del siglo pasado como sistemas híbridos precarios, en cuyo funcionamiento se entremezcla el parentesco, los clanes y el poder de uso de palabra del líder "con características de las organizaciones políticas europeas como el concepto de democracia representativa o la elección por períodos limitados de los dirigentes" (Amodio, 1996, p.59). Los gobiernos locales indígenas están replicando esta experiencia en las alcaldías junto a tácticas políticas criollas, por lo que también podemos hacer referencia a la hibridez como característica de estos gobiernos, ya que se siguen reproduciendo relaciones de poder entre fracciones o subgrupos de un mismo pueblo y entre pueblos indígenas vecinos, aunque esta vez en un nuevo contexto.

En la introducción hacíamos referencia al conflicto como seña identificativa de estos nacientes gobiernos locales debido al carácter jerárquico de esta institución, que la hace entrar en contradicción con los sistemas políticos descentralizados indígenas. Este hecho se agrava porque no se busca el consenso en la toma de decisiones ni la participación de las comunidades en la gestión.

El sistema de representación mediante elección ha generado un conflicto típicamente occidental: la separación del gobierno respecto a la población que representa. La solución más adecuada pasa por hacer efectiva una democracia participativa que se parezca lo más posible a la toma de decisiones al interior de las comunidades, y en la que sean las propias comunidades quienes gestionen los gobiernos locales. Esto es factible porque existe un ordenamiento jurídico favorable y porque estos municipios tienen un número pequeño de habitantes donde los grupos indígenas están relativamente bien integrados, lo que debiera favorecer la relación directa y personal del alcalde con las comunidades. Además, es urgente hacer funcionar las parroquias en cada uno de los municipios para que las comunidades estén continuamente informadas y en capacidad de gestionar los gobiernos locales. En ninguno de los dos casos estudiados las parroquias municipales han estado operativas.

Todo esto explica el fuerte desgaste que sufren los alcaldes indígenas. Generalmente las alcaldías se ubican en las capitales de los municipios, lo que causa el alejamiento de las comunidades, y ante la percepción de ausencia de participación en la gestión y falta de consenso en la toma de decisiones, las comunidades inevitablemente ponen en entredicho su liderazgo.

Aunque no se puede hablar de Gobiernos Locales Indígenas en el estado Amazonas, tampoco se puede obviar la oportunidad histórica que tienen los pueblos y comunidades indígenas para avanzar la autonomía y autogestión "en" y "con" el Estado a través de los Gobiernos Locales. Es una realidad que los pueblos y comunidades indígenas de Amazonas se están incorporando a través de sus líderes a los Gobiernos Locales para poder tomar sus propias decisiones. Las consecuencias, sin embargo, son impredecibles a medio y largo plazo: las alcaldías se pueden convertir en una herramienta para el fortalecimiento de la identidad como pueblos, una "redefinición" y "apropiación" colectiva del Estado con originalidad; o por el contrario, en una institución aculturizadora que vaya en contra de los principios de autogestión y autonomía generando pequeñas élites indígenas en cargos públicos.

Aportar soluciones coherentes a las prácticas sociales erróneas de estas Alcaldías es un reto ineludible para el Movimiento Indígena del Estado Amazonas. Es por ello que en vistas de la construcción futura de modelos de Gobiernos Locales Indígenas se recomienda:

- a. Abrir de nuevo la discusión en el Consejo Legislativo para la implementación "real" del Proyecto de Ley de la División Político-Territorial del estado Amazonas elaborada por ORPIA y sus aliados en

el año 1997. Sólo de esta manera se podrá refundar un modelo de Estado que incluya a expresiones políticas nuevas.

- b. Apoyar procesos que garanticen que la educación formal para los pueblos indígenas de Venezuela incorporen contenidos y método que tiendan a fomentar la aparición de líderes que, aún en el marco de sus propias culturas, comprendan el mundo en el que viven.
- c. Formar sociopolíticamente a los líderes indígenas de las comunidades y del Movimiento.
- d. Profundizar, mediante estudios etnográficos de mayor alcance, el origen de las conclusiones identificadas como problemáticas para el desenvolvimiento digno de las sociedades indígenas.
- e. Apoyar el desarrollo de proyectos orientados a:
 - generar procesos de reflexión para la creación de Gobiernos Locales Indígenas,
 - construir propuestas técnicas concretas para la implementación de este derecho.

REFERENCIAS

- Agudo, X. (2000).** La negociación del tiempo, del espacio y del poder en tiempos de globalización. En D. Mato, X. Agudo, & I. García, (Coords.), *América Latina en tiempos de globalización II: Cultura y transformaciones sociales* (pp.117-150). Caracas: CIPOST – UCV – UNESCO.
- Amodio, E. (1996).** Los indios metropolitanos: identidad étnica, estrategias políticas y globalización entre los pueblos indígenas de América Latina. En D. Mato, M. Montero, & E. Amodio, (Coords.), *América Latina en tiempos de globalización: Procesos culturales y transformaciones sociopolíticas* (pp. 51-66). Caracas: ALAS – UCV – UNESCO.
- Arvelo-Jiménez, N. (1990).** Indigenismo y debate sobre desarrollo amazónico: Reflexiones a partir de la experiencia venezolana. *Serie Antropológica*, 106, 1-17. Recuperado el 5 de agosto de 2004, de <http://www.unb.br/ics/dan/Serie106empdf.pdf>.
- Arvelo-Jiménez, N. (2001).** Movimientos etnopolíticos contemporáneos y sus raíces organizacionales en el Sistema de Interdependencia Regional del Orinoco. *Serie Antropológica*, 309, 1-24. Recuperado el 5 de agosto de 2004, de <http://www.unb.br/ics/dan/Serie309empdf.pdf>.
- Bonfil Batalla, G. (1989).** La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos. *Ariansana*, 10, 5-36.
- Colchester, M. (1995).** Sustentabilidad y toma de decisiones en el Amazonas venezolano: Los yanomamis en la Reserva de la Biosfera del Alto Orinoco-Casiquiare. En A. Carrillo, & M. A. Perera, (Eds.), *Amazonas modernidad en tradición. Contribuciones al desarrollo sustentable en el Estado Amazonas, Venezuela* (pp.-246). Caracas: SADA Amazonas – CAIAH – MARN.
- Espejo, Martha (1994).** Defensoría: una propuesta alternativa para la defensa de los derechos del niño, niña y adolescente indígena del municipio Autana. Puerto Ayacucho: ORPIA.
- Garnelo, Luiza (2003).** Poder, Hierarquia e Reciprocidade: saúde e harmonia entre os Baniwa do Alto Rio Negro. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Hernández, C. (1995).** Reforma agraria y tenencia de la tierra en las comunidades indígenas del Amazonas venezolano. En A. Carrillo, & M. A. Perera, (Eds.), *Amazonas modernidad en tradición. Contribuciones al desarrollo sustentable en el Estado Amazonas, Venezuela* (pp.227-246). Caracas: SADA Amazonas – CAIAH – MARN.
- Hernández, F. (2000).** *Derechos indígenas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*. Recuperado el 5 de agosto de 2004, de <http://www.worldbank.org/wbi/BS-PAN/Intellectual%20property/presentations/hernadez1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (2002).** *Censo general de población y vivienda*. Caracas: Autor.Oficina Central de Estadística e Informática (1993). *Censo indígena de Venezuela 1992*.Caracas: Autor.
- Oldham, P. (1995).** Organizaciones indígenas y desarrollo sustentable en el Amazonas venezolano: Una experiencia con los Piaroas. En A. Carrillo, & M. A. Perera, (Eds.), *Amazonas modernidad en tradición. Contribuciones al desarrollo sustentable en el Estado Amazonas, Venezuela* (pp.87-118). Caracas: SADA Amazonas – CAIAH – MARN.
- Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (2002).** *ORPIA: Definiciones, alcances y acciones*. Informe no publicado, Puerto Ayacucho.
- Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (2004).** *ORPIA. Plan Operativo para el año 2004*. Informe no publicado, Puerto Ayacucho.

- Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (2003a).** *PUAMA: Un movimiento político multiétnico, expresión del proyecto histórico de los pueblos indígenas de Amazonas.* Informe no publicado, Puerto Ayacucho.
- Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (2003b).** Venezuela: IV congreso de los pueblos indígenas de Amazonas. *Asuntos Indígenas*, 3/03, 36-39.
- República Bolivariana de Venezuela (1999).** *Constitución Bolivariana de Venezuela.* Gaceta Oficial N° 36.860. Caracas: Autor. República de Venezuela (1992). *Ley especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas.* Gaceta Oficial N° 35.015. Caracas: Autor.

NOTAS

- 1 De acuerdo con la información manejada por la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA).
- 2 Los otros seis municipios reciben los siguientes nombres: Alto Orinoco, Atabapo, Autana, Guainía, Manapiare, Río Negro.
- 3 Para conocer más sobre la Organización Regional de los Pueblos Indígenas ORPIA revisar el Anexo A.
- 4 Entrevista concedida por el abogado Ramón Laborde, 2005.
- 5 Venezuela está dividida política y administrativamente en 23 entidades federales. El órgano de gobierno regional es la gobernación, cuyos representantes (el gobernador y los diputados ante la asamblea legislativa) son electos por la población votante de cada entidad federal o "estado".
- 6 Nos referimos en este punto a aquellos temas que no suelen tener cuestionamiento: el derecho a la propiedad colectiva de las tierras ancestrales, el derecho a la autodeterminación, a la educación propia, al servicio de salud adecuado, al respeto por sus costumbres y tradiciones, entre otros.
- 7 Aún cuando se han hecho muchos esfuerzos por mejorar la calidad de la educación formal para pueblos indígenas, especialmente desde el aporte de las misiones religiosas, lo cierto es que – más allá del debate conceptual y metodológico acerca del proceso educativo implementado - no se cuenta con maestros suficientes ni lo suficientemente formados para impartir conocimientos y herramientas occidentales (castellano como segunda lengua, matemáticas y otros). Es un proceso educativo que, en este sentido, va acumulando desventajas de generación en generación: el maestro mal formado es el que ahora forma y así sigue la historia.
 Por otra parte, la escuela formal supone en buena parte de los casos, el alejamiento de los procesos de aprendizaje y socialización tradicionales en dos sentidos: (a) en el caso de las escuelas comunitarias de la educación primaria: los métodos, calendarios y horarios dificultan o debilitan los procesos de socialización y "formación para la vida" propios de cada una de las culturas indígenas amazónicas; (b) en las escuelas comunitarias de educación secundaria: el punto anterior se mantiene pero se ve agravado por la necesaria salida que tiene que hacer muchos jóvenes de sus comunidades de origen hacia escuelas tipo internado, perdiendo el contacto con su familia o grupo por períodos de tiempo prolongados. Estas últimas son las únicas que imparten la educación secundaria y suelen ubicarse en las capitales de municipio.
- 8 MSDS, 2004.
- 9 Esto lo veremos con claridad en el análisis sobre la relación entre el alcalde Autana y sus representados.
- 10 Información tomada de la asamblea de trabajo, con líderes y representantes de las comunidades, en San Juan de Manapiare. Abril de 2004.
- 11 Información tomada de la asamblea de trabajo, con líderes y representantes de las comunidades, en San Juan de Manapiare. Abril de 2004.
- 12 Se refiere a la Gobernador del departamento del Guainía en Colombia. El gobernador pertenece al pueblo indígena Kurripaco.
- 13 Información tomada de la asamblea de trabajo, con líderes y representantes de las comunidades, en San Juan de Manapiare. Abril de 2004.

- 14 Información tomada de la asamblea de trabajo, con líderes y representantes de las comunidades, en San Juan de Manapiare. Abril de 2004.
- 15 Información tomada de la asamblea de trabajo, con líderes y representantes de las comunidades, en San Juan de Manapiare. Abril de 2004.
- 16 Recordemos que las ordenanzas municipales son las “leyes” locales que se definen y aprueban en el consejo legislativo municipal.
- 17 Información tomada de la asamblea de trabajo, con líderes y representantes de las comunidades, en San Juan de Manapiare. Abril de 2004.
- 18 Información tomada de la asamblea de trabajo, con líderes y representantes de las comunidades, en San Juan de Manapiare. Abril de 2004.
- 19 Información tomada de la asamblea de trabajo, con líderes y representantes de las comunidades, en San Juan de Manapiare. Abril de 2004.
- 20 Opinión de representantes comunitarios en grupos de trabajo en la comunidad de Campo Florido, en Espejo: 2004, pág. 52.
- 21 Opinión de representantes comunitarios en grupos de trabajo en la comunidad de Campo Florido, en Espejo: 2004, pág. 74.
- 22 Ortiz, Francisco. Comunicación personal. 2005.
- 23 Opinión de representantes comunitarios en grupos de trabajo en la comunidad de Campo Florido, en Espejo: 2004, pág. 74.
- 24 Opinión de representantes comunitarios en grupos de trabajo en la comunidad de Coromoto Cuao. 2004.
- 25 Opinión de representantes comunitarios en grupos de trabajo en la comunidad de Pendare. 2004
- 26 Opinión de representantes comunitarios en grupos de trabajo en la comunidad de Pendare. 2004
- 27 Opinión de representantes comunitarios en grupos de trabajo en la comunidad de Pendare. 2004
- 28 Actividad fundamental en los procesos de socialización de estas comunidades.
- 29 Opinión de representantes comunitarios en grupos de trabajo en la comunidad de Campo Florido. 2004
- 30 Opinión de representantes comunitarios en grupos de trabajo en la comunidad de Campo Florido, en Espejo: 2004, pág. 81.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
JUNIO 2005 LIMA - PERÚ



COMISION
EUROPEA



ORGANIZACION REGIONAL
DE PUEBLOS INDIGENAS
DE AMAZONAS



GRUPO INTERNACIONAL
DE TRABAJO SOBRE
ASUNTOS INDIGENAS